
Améliorer la législation du travail, l'administration du travail et l'inspection du travail

S.T. Nyambari (PhD), Directeur exécutif
de l'ARLAC

I.0. Introduction

Le présent document s'appuie sur des études de cas tirées principalement du Kenya dans la région de l'Afrique orientale, et aussi du Zimbabwe, de l'Afrique du Sud et du Swaziland dans la région de l'Afrique australe. D'autres exemples sont issus de pays de l'Afrique anglophone où l'auteur a acquis une expérience considérable concernant le fonctionnement des inspections du travail et de l'économie informelle.

Il identifie des démarches spécifiques qui maintiennent généralement un juste équilibre entre le travail décent et la promotion d'initiatives en matière de sécurité et de santé au travail (SST) de base. Il démontre aussi comment les inspections du travail et les spécialistes de la SST travaillant en coopération avec les partenaires sociaux et les administrations concernés ont pu consolider une culture de la prévention et du respect des règles dans le cadre des relations de travail pour promouvoir des pratiques de travail décent et améliorer la productivité.

Il souligne que la législation du travail, l'administration du travail et l'inspection du travail s'intègrent et se renforcent mutuellement et doivent être abordées ensemble pour promouvoir efficacement le travail décent. C'est là qu'une synthèse harmonieuse est réalisée entre la cohérence et la coordination des politiques du marché du travail, d'une part, et les institutions, mécanismes et pratiques du marché du travail solides, efficaces et efficaces, d'autre part, pour permettre aux inspections du travail et aux institutions chargées de la SST d'atteindre les entreprises de l'économie informelle.

La première étude de cas tirée d'un district rural du Kenya est axée sur une approche dans laquelle tout le monde est gagnant, dans laquelle les inspections du travail travaillent de concert avec d'autres parties, en employant la «méthode de la carotte et du bâton». Une telle démarche suscite un environnement favorable permettant à l'économie informelle de créer et de maintenir des emplois décents et d'établir fermement des normes minimales du travail et de la SST.

Le deuxième cas, également tiré du Kenya, est axé sur une approche réfléchie qui touche la politique, la législation et le contrôle de l'application au niveau national. Les inspections du travail fonctionnent par l'intermédiaire des administrations qui sont légalement habilitées à s'occuper de l'économie informelle urbaine, appelée localement «Jua kali» en kishwahili (ce qui signifie «travailler en plein soleil»), et par l'influence exercée sur les chaînes d'approvisionnement pour promouvoir et consolider les bonnes pratiques dans le domaine du travail et celui de la SST.

Enfin, des résumés de diverses autres démarches, dans lesquelles l'économie informelle a été prise en compte au moyen de services bien ciblés en matière de travail et de SST, sont présentés à propos du Zimbabwe («chaudières artisanales»), de l'Afrique du Sud et du Swaziland (inspection itinérante et inspection éclair) dans la région de l'Afrique australe. D'autres approches et exemples concrets sont issus principalement des pays d'Afrique anglophone et d'ailleurs. Le présent document met en lumière les difficultés

rencontrées, ainsi que les enseignements à tirer des études de cas. Il suggère aussi une voie à suivre pour promouvoir les services d'inspection du travail dans l'économie informelle.

2.0. Inspection du travail et de la SST dans les PME et dans l'économie informelle du secteur de la foresterie

Dans un district rural du Kenya dénommé Nyeri, les services publics locaux du travail et de la SST qui géraient un double système d'inspection du travail, bien que travaillant ensemble et se complétant mutuellement dans la pratique, se sont alarmés du nombre de lésions et de plaintes signalées, ainsi que des demandes de réparation déposées par les travailleurs en raison d'accidents et de décès dans les scieries informelles éparpillées sur les pentes de la chaîne des Aberdares et du mont Kenya.

Des efforts ont été déployés pour enquêter sur le nombre élevé d'accidents et la forte augmentation des demandes de réparation avec l'appui tacite des services provinciaux du travail et de la SST. Les registres indiquaient que, dans la plupart des accidents et des incidents, y compris les quasi-accidents qui n'ont jamais été notifiés, la scierie n'avait jamais assuré les travailleurs au titre de la loi sur la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles. En raison de la nature de leurs activités, les scieries étaient isolées et situées à l'intérieur et aux alentours de forêts et les routes qui les desservaient étaient normalement impraticables. C'est pourquoi les inspections effectuées sur dépôt de plainte sont devenues inopérantes, les travailleurs et les employeurs disparaissant dès que le véhicule des inspecteurs (Land Rover) apparaissait à l'horizon.

Comme il s'agissait de petites scieries comptant entre un et cinq employés occasionnels dans les bonnes journées, il n'était pas possible de procéder à des inspections normales et il a fallu agir différemment. Les deux inspections ont décidé de prendre contact avec l'agent forestier de district chargé du sous-secteur de la foresterie. Quinze scieries situées à la périphérie de la forêt où avait lieu l'abattage ont été retenues. Comme ce préposé tenait un registre des différentes scieries du fait qu'il leur délivrait les permis pour l'abattage des arbres, l'inspection avait finalement trouvé là une porte d'entrée. Une réunion préparatoire a été tenue regroupant les employeurs informels (de 1 à 5 employés) des scieries – auxquels se sont joints ultérieurement les employeurs des scieries plus importantes (de 5 à 10 employés), qui sous-traitaient ponctuellement des travaux aux scieries informelles – l'agent forestier du district et l'inspection du travail.

La première réunion a constitué une initiative entièrement nouvelle, dans laquelle l'inspection a adopté comme stratégie de départ une action visant à sensibiliser les employeurs à la nécessité non seulement d'aménager un milieu de travail sûr et salubre, mais aussi d'offrir de bonnes conditions et relations de travail. Il a été facile, dès le départ, de persuader les gros employeurs, mais les petites entreprises informelles n'étaient pas vraiment convaincues et considéraient les recommandations des inspecteurs du travail comme une source d'augmentation des dépenses d'exploitation. De fait, les employeurs s'inquiétaient à l'idée que les syndicats puissent organiser leurs employés soi-disant occasionnels.

Après la deuxième réunion (cette fois, le syndicat concerné a été invité à participer à titre d'observateur) et des consultations avec les petites scieries et les gros employeurs, l'inspection a pu aller de l'avant. Cependant, même si les scieries informelles continuaient de faire valoir que les travailleurs étaient rémunérés à la pièce et relevaient de contrats informels en fonction du travail à exécuter (à plusieurs reprises, ils ont menacé de les licencier), les discussions et les consultations portaient leurs fruits.

Finalement, des inspections du travail et de la SST ont eu lieu dans les cinq scieries où les plaintes et les demandes de réparation étaient les plus nombreuses. Un certain nombre d'omissions et d'infractions ont été mises en évidence: conditions de travail dangereuses, mauvaise hygiène, ordre et propreté laissant à désirer, utilisation de machines défectueuses et dépourvues de dispositifs de protection, défaut d'équipement de protection individuelle, mauvaises postures de travail ou de levage des charges (surtout pour les grumes), facteurs de risques dans l'environnement de travail comme le bruit, le microclimat (chaleur, froid, humidité), sol glissant, horaires de travail, paiement incomplet des salaires, défaut de déclaration des accidents et incidents liés aux installations, aux matériels ainsi qu'à l'abattage et à la manutention des grumes. Des problèmes liés aux relations de travail et aux questions d'emploi ont aussi été identifiés, entre autres.

Les inspections du travail et de la SST ont réussi à travailler avec succès dans des circonstances difficiles avec le Département de la foresterie, en coopération avec les employeurs (puis avec les organisations de travailleurs et les transporteurs de grumes) pour intégrer les bonnes pratiques en matière de SST parmi les propriétaires de scieries, les transporteurs reliant la forêt et les scieries, les bûcherons travaillant dans la forêt et d'autres. L'objectif principal était de promouvoir et consolider le travail décent (emploi) dans le cadre de l'intégration des normes fondamentales du travail et de SST au niveau national (législation du travail) dans le secteur de la foresterie. Les diverses stratégies utilisées incluaient l'octroi de services qui conjuguèrent le respect des règles et l'éducation, la sensibilisation, la mobilisation, la formation, la responsabilisation et les avantages des bonnes pratiques, entre autres choses.

Les employeurs des scieries informelles ont accepté de se conformer progressivement aux diverses prescriptions en matière de travail et de SST, ce qui les a aidés à comprendre les avantages d'une bonne législation et d'une bonne pratique, qui contribuaient à améliorer la productivité et apportaient une valeur ajoutée. Les syndicats concernés ont aussi été autorisés à s'organiser progressivement. En application de la stratégie visant à exercer une influence sur la chaîne d'approvisionnement, certains des gros employeurs (surtout ceux qui respectaient intégralement les règles) et l'agent forestier de district (en consultation avec les agents provinciaux chargés du travail et des questions de prévention) ont délivré des permis d'abattage et de travail aux employeurs des petites scieries informelles (chaînes d'approvisionnement) en échange du respect des règles et des bonnes pratiques de travail et de SST. Certaines des grosses entreprises ont aussi bénéficié des liens en amont et en aval, car quelques-unes ne respectaient pas non plus totalement la réglementation. Les autres entreprises informelles ont aussi commencé à se conformer à la réglementation lorsqu'elles ont réalisé que cela comportait des avantages tangibles. De fait, le partenariat a été un bon exemple de la manière dont les parties, si elles sont déterminées, peuvent œuvrer ensemble pour améliorer la sécurité, la santé et les conditions de travail en établissant des contacts avec des populations mal desservies et grâce à l'innovation. Cependant, l'application de la même démarche auprès des mineurs et des prospecteurs des industries extractives du même district s'est soldée par un échec complet.

3.0. Approche associant politique, législation et respect des règles dans le cadre de partenariats

Cette approche consiste pour les inspections du travail à travailler par l'intermédiaire des administrations qui sont mandatées pour s'occuper des PME urbaines et de l'économie informelle appelée «Jua kali» en kiswahili, ce qui peut se traduire par «travailler en plein soleil», et en collaboration avec ces administrations. Il est utile de noter que c'est par le Kenya que l'OIT a commencé son étude de l'économie informelle, en 1972. L'expression Jua kali était employée à l'époque pour désigner l'économie informelle, et c'est toujours le cas aujourd'hui. Le secteur Jua kali a été délibérément placé sous le contrôle du

Département des petites, moyennes et microentreprises (PMME) au sein du ministère du Travail et du Développement des ressources humaines.

Le secteur est réglementé par des associations industrielles qui ont établi des partenariats avec le gouvernement pour créer des ateliers ou lieux de travail industriels dans les zones urbaines où elles exercent leurs activités. Ceux qui respectent les prescriptions fondamentales en matière de travail et de SST se voient accorder la priorité dans le cadre des marchés publics. A l'instar de ce qui se produit au Zimbabwe, les inspecteurs chargés de la SST et les autres fonctionnaires compétents participent à la conception et à l'agrément des ateliers (lieux de travail) qui respectent les règles relatives à la SST et à l'environnement du lieu où ils exercent leurs activités.

Comme dans la plupart des pays d'Afrique, la législation en matière de travail et de SST ne fait pas de distinction vis-à-vis de l'économie informelle au Kenya. Cependant, celle-ci n'est habituellement pas prise en compte (dans la pratique) par les inspections du travail et de la SST. Toutefois, des efforts ont été déployés au niveau des politiques, de la législation et de l'inspection du travail pour que les réglementations du travail et de la SST soient appliquées de manière avisée, tout en mettant en place d'autres démarches telles que l'éducation, la formation, la sensibilisation et l'influence des pairs, entre autres.

Au Zimbabwe, certains petits agriculteurs récemment installés sur de nouvelles terres ont fabriqué des «chaudières artisanales» avec des tambours, renforcés par diverses pièces, pour faire sécher le tabac qu'ils cultivent. En mai 2007, un tambour de 210 litres a été transformé en chaudière pour traiter le tabac à la vapeur; la chaudière n'a pas supporté les températures élevées dues à l'ébullition de l'eau, s'est fendue et a explosé, tuant une travailleuse et blessant quatre autres travailleurs. L'agriculteur s'est vu infliger une amende de 40 000 dollars zimbabwéens (soit 20 dollars des Etats-Unis) ou une peine de cinq jours de prison, après que les inspecteurs de la SST l'eurent poursuivi «pour avoir négligemment exposé la personne décédée et les autres à un risque dans le cadre du travail qui était prévisible et aurait pu être prévenu par l'utilisation d'une chaudière répondant aux normes légales, équipée d'une soupape et d'un dispositif de limitation de la température». On peut toutefois imaginer les conséquences en termes d'indemnisation.

Un certain nombre d'accidents, mortels ou non, se sont produits, ce qui a poussé l'Autorité nationale en charge de la sécurité (National Social Security Authority – NSSA), responsable de la SST, à travailler en collaboration avec les médias pour mettre en lumière les accidents et incidents afin de contribuer à lutter contre ce problème dans le secteur agricole rural. Par des actions de sensibilisation et d'éducation et des partenariats avec les associations de petits agriculteurs, les inspecteurs de la SST intègrent les bonnes pratiques permettant de lutter contre ces accidents. Par ailleurs, le Congrès des syndicats du Zimbabwe (Zimbabwe Congress of Trade Unions – ZCTU) a un projet en cours qui vise l'économie informelle urbaine à Harare. A l'étape de la conception, le projet ne prenait pas bien en compte la SST. Il est maintenant mis en œuvre en étroite collaboration avec l'Inspection de la SST pour intégrer les questions sécuritaires, sanitaires et environnementales dans ses activités menées conjointement avec les associations de l'économie informelle urbaine.

Promulgation et respect de la législation, et intervention délibérée au niveau sectoriel

En Afrique du Sud, le ministère du Travail a obtenu la promulgation d'une législation du travail et de la SST qui vise les PME et les activités informelles dans l'agriculture (qui étaient jusque-là exclues). L'économie informelle a aussi été ciblée par l'inspection itinérante et l'inspection éclair, qui traitent toutes les entreprises sur un pied d'égalité pendant les inspections, mais chaque cas individuellement, une fois enregistrées.

L'inspection éclair fait intervenir des équipes d'inspecteurs visant l'économie informelle, rue par rue et secteur par secteur. Dans le cas de l'Afrique du Sud, comme le système de l'inspection du travail est intégré (l'inspecteur de base est un généraliste qui peut traiter efficacement les questions de base dans le domaine de la SST, de l'emploi ou encore des conditions de travail générales), les interventions sont plus efficaces. Ce modèle a été repris au Swaziland, surtout la stratégie de l'inspection «rue par rue», mais les autres pays ont réalisé qu'il était utile d'envoyer une équipe mixte de spécialistes du travail et de spécialistes de la SST pour une complémentarité du système lorsqu'il y a une double filière.

Dans le cas du Swaziland, les inspections éclair sont exécutées selon une approche par zone, c'est-à-dire que les PME et l'économie informelle sont inspectées secteur par secteur, par rue ou zone, et de porte-à-porte pour faire respecter les normes minimales du travail et de la SST. Des services consultatifs, une éducation et une formation sont octroyés à ceux qui sont en infraction, alors que la compilation de ces informations sert à revoir l'organisation des administrations du travail et services de SST concernés. Ce cas de figure touche surtout les centres urbains de Mbabane, Matsapa, Manzini et d'autres grandes villes.

D'autres approches qui conjuguent des mesures visant à faire respecter les règles, des conseils et des actions de persuasion, d'éducation, de formation et de sensibilisation, des partenariats et des actions de promotion (travailler avec les autres), des alliances, des mesures de facilitation et des actions ciblées, ont été utilisées dans divers pays comme l'Ouganda, l'Éthiopie, le Nigéria, le Lesotho, le Malawi, la Zambie, la Tanzanie et d'autres.

Influence exercée par l'intermédiaire de commissions mixtes et de protocoles

En Namibie, où une enquête a été menée sur l'économie informelle en 2001, l'inspection a ciblé ce secteur par l'intermédiaire d'associations. Comme pour l'Afrique orientale, où il existe une Fédération des associations Jua kali (regroupant les associations nationales du Kenya, de l'Ouganda et de la Tanzanie), on trouve aussi des commissions mixtes de l'économie informelle dans le cadre de la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA), qui ont servi de points d'entrée importants pour exercer une influence en faveur de la mise en œuvre de bonnes pratiques de SST dans l'économie informelle. De fait, la région de la CDAA est pourvue d'un protocole qui peut être utilisé pour consolider les bonnes pratiques. Au Botswana, le champ d'application de la législation du travail (relative à l'inspection) a été élargi pour viser le secteur de l'agriculture et celui du travail domestique qui n'étaient jusque-là pas couverts. Les inspecteurs peuvent donc faire appliquer la législation, y compris en matière de salaire minimum, pour les travailleurs de ces secteurs.

Enseignements tirés et marche à suivre

Les divers enseignements retirés en ce qui concerne l'inspection du travail et de la SST dans l'économie informelle, qui est unique et exige des approches spécifiques, étaient les suivants:

1. L'influence des fournisseurs de biens et de services (application de l'approche consistant à exercer une influence sur la chaîne d'approvisionnement) est capitale par rapport au respect des règles en ce qui concerne l'intégration des normes du travail et de la SST.

-
2. Une interface globale, multidisciplinaire, fondée sur des partenaires, des approches et des stratégies multiples, est essentielle.
 3. Il est très important de faire preuve de patience, car à vouloir aller trop vite, on risque de forcer les employeurs à entrer dans la clandestinité.
 4. Ce n'est pas parce qu'on copie les bonnes pratiques qu'elles fonctionneront automatiquement dans d'autres secteurs.
 5. Les partenariats (secteur public – secteur privé) pour la mise en œuvre des systèmes ajoutent de la valeur.
 6. La méthode du bâton et de la carotte est très importante lorsque le respect des règles permet de développer les débouchés commerciaux.
 7. Il est capital d'identifier les institutions qui travaillent dans le même esprit et peuvent ajouter de la valeur à l'inspection du travail et de la SST dans l'économie informelle, et de coopérer avec elles.
 8. L'utilisation des structures existantes est d'un très bon rapport coût-efficacité.
 9. Il faut que les inspecteurs prennent des initiatives et aient une vision globale.