

Les grands défis mondiaux de l'inspection du travail

**Education ouvrière 2005/3-4
Numéro 140-141**

Sommaire

Editorial	V
Les grands défis mondiaux de l'inspection du travail	
<i>Mondialisation, lieux de travail et santé</i> , par Gerd Albracht	1
<i>Intérêts communs: les syndicats et l'inspection du travail</i> , par Bjørn Erikson et Ian Graham	9
<i>Inspection du travail et économie informelle</i> , par José Luis Daza	16
<i>L'inspection du travail à l'heure de l'austérité</i> , par Isabelle Hoferlin	23
La situation de l'inspection du travail dans les régions	
<i>Inspection du travail en Afrique: vers la promotion des droits du travail</i> , par Sammy T. Nyambari	29
<i>Inspection du travail: l'expérience brésilienne</i> , par Maria de Lourdes Moure	36
<i>Nouvelles mesures de sécurité et de santé à Singapour</i> , par Magdalene Chan et Ho Siong Hin	42
<i>Politiques, pratiques et expériences de l'inspection du travail en Australie</i> , par Michele Patterson	49
<i>L'inspection en Europe occidentale: politiques, pratiques et expériences</i> , par Adrian F. Ellis	57
<i>L'inspection du travail en Russie et dans les pays de la Communauté des États indépendants</i> , par Wiking Husberg	64
Le système intégré d'inspection du travail	
<i>Les systèmes intégrés d'inspection du travail: la stratégie de l'OIT</i> , par Gerd Albracht	73
<i>Les Dix Commandements de l'inspection du travail</i> , par Bernd Treichel	81
<i>L'Association internationale de l'inspection du travail</i> , par Jan Weismüller et Joshua A. Seidman-Zager	87

Editorial

«**L'**inspection du travail a la capacité de jouer un plus grand rôle encore que celui qui a été le sien jusqu'à présent, en assurant la protection des travailleurs dans tous les secteurs et à tous les niveaux et en garantissant le respect au niveau national du droit du travail pour, en définitive, conforter et renforcer le système international de contrôle.» Telle est la conclusion d'une étude d'ensemble sur l'inspection du travail qui sera soumise à la Conférence internationale du Travail de juin 2006. Il ne fait aucun doute que l'inspection du travail constitue un maillon essentiel dans la promotion du travail décent pour tous. A l'heure de la mondialisation marquée par une concurrence accrue, une évolution technologique rapide et l'apparition de nouvelles méthodes de production, la protection des travailleurs et travailleuses reste une tâche vitale. Et une tâche difficile, voire, et il faut le déplorer, dangereuse.

S'adressant aux participants d'une réunion internationale sur l'inspection du travail tenue l'an dernier au Grand-Duché de Luxembourg, un représentant des travailleurs au Conseil d'administration du Bureau international du Travail résumait ainsi les conditions préalables à une protection des travailleurs et au respect du travail décent: une bonne législation du travail, respectueuse des normes internationales, des syndicats forts, indépendants, représentatifs et jouissant des droits fondamentaux à l'organisation et à la négociation, et une inspection du travail efficace, dotée de moyens appropriés et menée par des inspecteurs et inspectrices formés, convenablement qualifiés et indépendants de toute influence extérieure indue.

Force est malheureusement de constater, et l'étude d'ensemble relève ces lacunes, que l'inspection du travail est de nos jours négligée par bien des gouvernements et contournée par des employeurs peu scrupuleux quand elle n'est pas carrément sacrifiée sur l'autel de la privatisation. Au point parfois que ceux-là mêmes qu'elle est censée protéger en arrivent à douter de son efficacité. C'est sans doute oublier les progrès inestimables qu'a permis l'inspection du travail depuis qu'une première loi l'a instituée en Grande-Bretagne en 1802. C'est aussi oublier que des propositions pour une meilleure inspection existent. Elles viennent principalement des inspecteurs et inspectrices eux-mêmes, des syndicalistes et aussi des experts du Bureau international du Travail. Nous leur donnons la parole dans ce numéro d'*Education ouvrière*. Ils et elles partagent une même préoccupation: défendre et protéger le droit des travailleurs à un travail décent.

Au centre du dispositif, la convention (n° 81) de l'Organisation internationale du Travail (OIT) sur l'inspection du travail, 1947, est, de l'avis de tous, le meilleur instrument pour atteindre cet objectif.

«Nous sommes protégés par la convention n° 81 de l'OIT qui assure notre indépendance. Nous avons comme responsabilité d'alerter les gouvernements en place sur le sort qui est fait aux salariés, nous agissons en opportunité lors des contrôles pour sanctionner les employeurs selon la

gravité des infractions commises», disait récemment un inspecteur du travail français. Une référence aussi explicite à une norme internationale, perçue comme un rempart contre l'injustice, par des hommes de terrain, dans un pays industrialisé, mérite d'être soulignée. Car c'est bien de cela qu'il s'agit.

Reconnue comme convention prioritaire, au même titre que sa sœur jumelle pour le secteur agricole, la convention n° 129 adoptée en 1969, la convention n° 81 est l'une des plus ratifiées (135 pays), même si la Commission d'experts qui a préparé l'étude d'ensemble pour la conférence de 2006 insiste, à juste titre, sur la nécessité de faire campagne pour la promotion de la ratification de ces deux conventions avec en priorité la convention n° 129 qui couvre un secteur particulièrement dangereux et qui n'a reçu jusqu'ici que 43 ratifications.

L'ampleur de la tâche des inspections du travail n'est plus à démontrer. Chaque année, plus de 2 millions de travailleurs et travailleuses (près de 6 000 par jour) meurent dans des accidents ou suite à des maladies liés au travail. C'est plus que les guerres. Parmi ces victimes, chaque année, 22 000 sont des enfants qui ne devraient pas être au travail, mais à l'école.

La convention n° 81 confère à l'inspecteur du travail trois missions de base: assurer l'application de la législation du travail, conseiller les employeurs et les travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'y parvenir et attirer l'attention des autorités sur les abus ou les déficiences qui ne sont pas couverts par la loi. «Les conditions de travail et la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession» constituent aux termes de la convention les domaines de compétences de l'inspection du travail. Cela veut dire que, si la sécurité et la santé ou la lutte contre le travail forcé ou le travail des enfants constituent des matières cruciales pour les inspecteurs, d'autres aspects (durée du travail, salaire, protection de la maternité, repos hebdomadaires, congés, égalité et diversité sur le lieu de travail) sont également de leur ressort. Et, bien sûr, l'inspection est compétente pour connaître des questions telles que la liberté syndicale, le droit de négociation collective et d'une manière générale les droits syndicaux, y compris la protection des syndicalistes contre les abus et la discrimination. Cela n'est pas une mince affaire non plus quand on sait que, selon le rapport annuel de la Confédération internationale des syndicats libres, 145 personnes ont été assassinées de par le monde en 2004 en raison de leurs activités syndicales et que, souligne la CISL, dans de nombreux pays, des syndicalistes continuent d'être incarcérés, licenciés et discriminés, tandis qu'un arsenal juridique est utilisé pour spolier des millions de travailleurs de leurs droits à la liberté syndicale et à la négociation collective.

Assurer le respect de la législation dans de telles conditions n'est pas chose aisée. Ainsi, dans son article, Isabelle Hoferlin, de la Confédération mondiale du travail, rappelle que les inspecteurs du travail se heurtent aussi à de nombreux obstacles dans l'exercice de leurs fonctions. Pénétrer dans les zones franches d'exportation réputées pour leurs mauvaises conditions de travail «n'est pas toujours facile», dit-elle. Au Brésil, en janvier 2004, trois inspecteurs et un conducteur du ministère du Travail ont été assassinés, sur ordre d'un grand propriétaire terrien, alors qu'ils effectuaient un contrôle dans une exploitation agricole. Quelques mois plus tard, en septembre 2004, deux inspecteurs du travail ont été abattus froidement par un exploitant agricole en France. Le climat de violence et d'insécurité entourant l'inspection du travail dans un nombre croissant de

pays a conduit à la mise sur pied en Europe, par exemple, d'un groupe de réflexion «sur les incidents de contrôle et les violences faites aux agents de l'inspection du travail en Europe». Une proposition de renforcer les principes communs d'inspection à l'échelle du continent est sur la table. Elle s'inspire encore de la convention n° 81 qui déjà avait prévu des mesures, puisque son article 18 stipule que «des sanctions appropriées... pour obstruction faite aux inspecteurs du travail dans l'exercice de leurs fonctions seront prévues par la législation nationale et effectivement appliquées».

Les gouvernements auront l'inspection du travail qu'ils se donnent et on ne peut pas décemment espérer que là où la bonne gouvernance n'existe pas ou est bafouée l'inspection du travail présente toutes les garanties d'indépendance et d'intégrité. Une inspection du travail reléguée au second rang par les gouvernements, avec des effectifs insuffisants en nombre, un personnel insuffisamment formé et dont les conditions de services sont déplorables, ne sera pas à même d'exercer ses fonctions et constituera une proie facile pour les corrupteurs et, comme le souligne Bjørn Erikson, conseiller principal pour la sécurité et la santé au travail auprès de la Confédération norvégienne des syndicats, les travailleurs et les syndicats auront tendance à ne pas lui faire confiance. «Dans les cas où il existe des inspections du travail bien établies, compétentes et qui disposent de moyens et lorsque cela est également vrai pour les partenaires sociaux, il règne en général une confiance à l'égard de l'inspection du travail dans la mesure où elle n'est pas considérée comme étant à la solde des employeurs», note le spécialiste syndical norvégien. La commission d'experts de l'OIT abonde dans le même sens lorsqu'elle recommande aux gouvernements et aux institutions internationales de «reconnaître la contribution éminente qu'apporte au développement et à la cohésion sociale une inspection du travail efficace» et lorsqu'elle insiste auprès d'eux pour que ce caractère prioritaire se reflète dans les ressources qui lui sont consacrées.

Une autre manière d'affaiblir l'inspection du travail est de lui confier des tâches qui ne répondent pas à son mandat tel que spécifié dans les instruments de l'OIT. Ainsi, dans certains pays, l'inspection du travail peut être amenée sur ordre du gouvernement à surveiller les syndicats plutôt qu'à protéger les travailleurs. Dans d'autres pays, elle se voit confier la mission de détecter les travailleurs migrants en situation irrégulière, et la commission d'experts a tenu à rappeler à cet égard que «la fonction principale des inspecteurs du travail consiste à veiller à la protection des travailleurs (quel que soit leur statut) et non à assurer le droit de l'immigration».

Syndicalistes, inspecteurs du travail et experts mettent aussi en garde contre les tendances à s'en remettre à l'autorégulation des conditions de travail par les entreprises ou à considérer que la notion de responsabilité sociale des entreprises puisse se substituer à l'action de l'Etat et du service public d'inspection du travail. Les mots «déréglementation» et «privatisation» sont désormais prononcés. Peut-on laisser à l'entreprise le soin d'édicter elle-même les règles qu'elle entend respecter et, de surcroît, lui laisser le soin de veiller elle-même à leur application? On voit clairement où tout cela nous mènerait. Il faudra donc rester attentif aux propos de ceux qui, face aux dysfonctionnements qui peuvent apparaître ici et là et auxquels il faut remédier, préconisent de jeter le bébé avec l'eau du bain.

La grande richesse de l'inspection du travail sont ces milliers de fonctionnaires assermentés, ces inspecteurs et inspectrices qui chaque jour

font preuve de leur engagement envers le travail décent et de leur détermination à obtenir le respect des normes du travail, relevant de nombreux défis et surmontant autant d'obstacles, de plus en plus au péril de leur propre sécurité. Véritable «casques bleus» de la justice sociale dans l'entreprise, ils constituent d'importants et incontournables alliés pour le mouvement syndical.

Dans ce numéro d'*Education ouvrière*, des inspecteurs du travail et des experts du BIT tracent des pistes à explorer pour une inspection du travail plus performante. Comment faire face aux mutations dans le monde du travail? Comment s'adapter aux nouveaux défis? Comment mieux canaliser les énergies pour obtenir l'impact maximal?

Eviter le cloisonnement des différents services d'inspection, l'éparpillement des ressources, faire circuler mieux et plus rapidement l'information, améliorer les coordinations entre ministères ayant des compétences en matière d'inspection du travail, mieux utiliser le dialogue social pour améliorer les législations et leur application. Autant de suggestions qui convergent vers le concept de «système intégré d'inspection du travail» que décrit l'expert du BIT Gerd Albracht.

L'inspection du travail n'est pas qu'un simple «outil» technique. Elle représente un vecteur de réforme et un puissant instrument politique capable d'entreprendre les changements. En exigeant qu'elle soit dotée de moyens et qu'elle s'adapte à un monde en constante évolution, les syndicats renforceront leur propre capacité à défendre les travailleurs et travailleuses. A une condition: il faudra que l'inspection du travail reste fidèle à son mandat initial: celui de veiller au respect des normes du travail, de protéger les travailleurs et d'améliorer sans cesse le droit du travail.

Jim Baker
Directeur
Bureau des activités pour les travailleurs (BIT)

Mondialisation, lieux de travail et santé

Une approche préventive pour une meilleure santé au travail, pour réduire le nombre d'accidents et de maladies liés au travail doit impérativement associer les services d'inspection du travail. Ces services jouent un rôle essentiel, en donnant conseils et informations et en imposant le respect des normes du travail. A l'heure de la mondialisation, renforcer l'inspection du travail et les contrôles de sécurité et santé est primordial si l'on veut imposer en ces domaines des normes efficaces, et, partant, contribuer à la promotion du travail décent pour tous et à la stabilité générale de l'économie.

Gerd Albracht*

Coordinateur

Développement des systèmes d'inspection du travail,
Programme focal sur la sécurité et la santé au travail
et sur l'environnement (SafeWork)

BIT, Genève

Le commerce mondial a connu, au cours de la dernière décennie, une croissance rapide de quelque 8 pour cent par an (Woodward, 2001). Le phénomène a favorisé beaucoup de monde, mais il a aussi désavantagé de nombreux autres, tout particulièrement sur le plan de la sécurité et de la santé au travail. Alors que les pays riches vivaient une période de croissance retentissante, les nations les moins développées voyaient le fossé les séparant du monde industrialisé se creuser, et l'écart s'est considérablement accentué: le revenu par habitant des 20 pays les plus riches est aujourd'hui 37 fois supérieur à celui des 20 pays les plus pauvres. Il y a quarante-cinq ans le rapport n'était que de 1 à 18.

* L'auteur tient à remercier Jan Weismüller, consultant international, et Joshua A. Seidman-Zager, Université Cornell, USA, pour leurs commentaires et leur soutien. Une présentation plus large a été faite par Gerd Albracht au cours de la 6^e Conférence mondiale sur la promotion de la santé, Bangkok, Thaïlande, 8-11 août 2005.

Les défis en puissance de la mondialisation

La mondialisation a eu de profonds effets, positifs et négatifs, sur la promotion des droits de l'homme, sur la sécurité et la santé et sur l'économie de par le monde. L'un d'eux a été le transfert d'une bonne partie de l'industrie manufacturière vers les pays en développement, qui utilisent encore souvent une technologie considérée comme dangereuse ou désuète dans leurs méthodes de production. Même si la mondialisation a accru le nombre d'emplois faiblement rémunérés et peu qualifiés dans les Etats non industrialisés, près d'un tiers de la main-d'œuvre disponible y est encore au chômage ou est sous-employée. Au moment où les grandes firmes entreprennent de transcender les frontières nationales, des institutions historiques, comme la négociation collective et les commissions nationales de réglementation, qui ont traditionnellement veillé à maintenir

des conditions de travail stables et humaines, commencent à s'affaiblir.

Au cours des dernières années, la production s'est déplacée vers les pays en développement qui, par comparaison, s'en tiennent souvent à des normes moins élevées en matière de sécurité et de santé au travail (SST) ou de promotion de la santé au travail. La mondialisation a contribué au taux alarmant d'accidents et de maladies liés au travail constaté aujourd'hui: près de 2,2 millions de morts liées au travail sont répertoriées tous les ans, et le coût des accidents est évalué à 4 pour cent du produit intérieur brut mondial. Aussi est-il impératif, face à cette situation, que les normes mondiales de sécurité et de santé soient codifiées aussi vite que possible.

Cet article se fonde sur le rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, qui examine ce processus sur base de la consultation d'un large échantillonnage d'hommes et de femmes en différents points du globe, et de certains des experts les plus qualifiés sur les multiples aspects complexes de cette évolution (BIT, 2004a).

Les effets de la mondialisation sur les lieux de travail

La mondialisation affecte toutes les facettes du monde du travail donnant naissance à de nouveaux types d'emploi et une plus grande importance à d'autres déjà existants. Cette mutation est à l'origine, au moins en partie, des menaces latentes qui pèsent sur la santé des travailleurs. Aux Etats-Unis, par exemple, le nombre moyen d'heures de travail a récemment augmenté et les salariés américains ont désormais le temps de travail le plus élevé du monde (1945,3 heures par travailleur en 1994). Un certain nombre d'études réalisées entre 1977 et 1996 montrent que la charge de travail a notoirement augmenté en un temps relativement court (Landsbergis, 2003). C'est à une pression accrue et, par conséquent, à un risque de stress plus grand que l'on doit une poussée des affections liées au travail. Le phénomène

est loin d'être nouveau, mais aux maladies physiques classiques se substituent de plus en plus des troubles de nature psychosociale. Cela pose, à l'évidence, un sérieux problème parce que ce type d'affections se révèle plus grave qu'on ne le pensait jusqu'ici. Selon l'Institut américain de la santé et de la sécurité au travail, ils ont pris d'énormes proportions dans le monde, et les Etats-Unis en sont précisément une des illustrations: «les travailleurs affectés perdent bien plus de journées de travail que les victimes d'accidents ou de maladies classiques, 25 jours d'absence contre 6 en 2001», estime l'institut. En outre, les compressions de personnel se sont révélées avoir des effets négatifs sur la sécurité et la santé au travail. Selon la même source, les accidents mortels ont augmenté à la suite de la décision des sociétés de réduire leur main-d'œuvre dans les secteurs de la construction et de la manufacture.

Une bonne santé mentale est importante pour l'individu et pour la société: au niveau individuel, elle permet à tout un chacun d'exprimer son potentiel intellectuel et émotionnel, de trouver et de remplir son rôle dans la vie sociale, à l'école et au travail; à l'échelle de la société, elle est un garant de la cohésion sociale et d'un plus grand bien-être socio-économique, en même temps qu'elle facilite la transition vers une société de la connaissance. Une santé mentale débilitee est un phénomène courant: nombre de personnes – 27 pour cent selon certaines études publiées par l'Union européenne – souffrent de problèmes mentaux. Ceux-ci sont une des causes principales d'incapacité et peuvent gâcher la vie de ceux qui en souffrent et de leurs familles. Dans l'UE, l'anxiété et la dépression en sont les principales manifestations, et le mal dépressif affecte tous les ans 4,5 pour cent de la population européenne. La dépression pourrait être, d'ici à 2020, la deuxième cause d'incapacité dans le monde industrialisé.

Les problèmes de santé mentale ne constituent pas un défi pour le seul corps médical; ils le sont pour la société dans son ensemble. Au-delà de leurs conséquences pour les malades et leurs familles, ils ont

un coût important pour la société et pour l'économie, l'éducation, le social, et le judiciaire. Ce type d'affections est l'une des trois principales causes d'absentéisme au travail et l'une des premières raisons de retraite anticipée. A en croire certaines estimations, le coût économique des maladies mentales est de l'ordre de 3 à 4 pour cent du PIB de l'Union européenne, principalement sous la forme d'une baisse de la productivité. Il faut se souvenir que la bonne santé du travailleur reste un élément fondamental dans un environnement de plus en plus compétitif et, dès lors, garder un œil vigilant sur l'effort accru demandé au salarié, pour le mettre à l'abri des problèmes de santé liés au travail.

La mondialisation a entraîné le transfert vers les pays moins développés des activités de fabrication et de transformation n'exigeant que peu de qualifications. Ce qui explique, en partie, la création de nombreuses zones franches d'exportation (ZFE), un phénomène qui s'est épanoui du fait de la nouvelle donne. Limitations à la liberté syndicale, restrictions du droit de grève, absence de négociation collective constituent encore trop souvent la règle plutôt que l'exception pour les zones franches. Un rapport préparé par le BIT en 2003 note que «l'examen de la situation dans les zones franches d'exportation depuis 1998... fait apparaître que les conclusions sur les priorités et les directives destinées à améliorer les conditions sociales et de travail dans les zones... n'ont rien perdu de leur pertinence». Même si les employeurs font valoir que beaucoup de problèmes évoqués à propos des ZFE se posent aussi ailleurs et que les conditions régnant dans les entreprises implantées dans les ZFE sont souvent meilleures qu'à l'extérieur, les conditions de travail, la sécurité et la santé des travailleurs demeurent «une source de préoccupation majeure dans les zones de certains pays», souligne le rapport.

Là, la mondialisation a produit des effets particuliers sur les lieux de travail et la santé: plus grande fréquence des cas de stress, conditions de travail plus risquées, voire très dures, pour les salariés qui déve-

loppent souvent des maladies cardio-vasculaires et affections diverses (fonctions reproductrices, troubles psychosociaux). En outre, dans ces zones, les travailleurs sont logés dans des conditions incroyablement insalubres, et les maladies sexuellement transmissibles, comme le SIDA, sont monnaie courante. Le BIT a récemment fait distribuer aux inspecteurs un manuel sur la manière de traiter les cas de SIDA dans le cadre de leurs activités. L'impact de la maladie est profond: elle peut entraver la production, augmenter les coûts et créer de nombreux autres problèmes. Dans une autre brochure, le BIT encourage travailleurs et employeurs à maintenir une communication fluide dans l'espoir d'empêcher la propagation du mal, et traite de ses conséquences. Le recueil de directives pratiques du BIT sur *Le VIH/SIDA et le monde du travail* définit le cadre d'action qui repose sur trois piliers: prévention, soins et droits.

Autre caractéristique de la mondialisation, le flux croissant de travailleurs migrants. A titre d'exemple, le nombre de migrants mexicains aux Etats-Unis a plus que quintuplé en trente ans, passant de 3 à 16 pour cent de la main-d'œuvre totale du Mexique entre 1970 et 2000. Les pays en développement ont longtemps abrité cette catégorie de travailleurs, et la mondialisation n'a fait qu'accentuer cette tendance. On trouve ces migrants dans diverses activités, principalement la construction, l'agriculture et la manufacture. Ils sont souvent soumis à des conditions de travail difficiles, aggravées, dans certains cas, par leur connaissance limitée de la langue et des lois du pays hôte. Le rapport du BIT sur les travailleurs migrants souligne que les problèmes de sécurité et de santé sont d'autant plus préoccupants que ceux-ci occupent souvent des emplois à risques, voire dangereux. Barrières de langue, adaptation aux nouvelles technologies, séparations de familles, accès limité aux soins, stress et violences sont les problèmes types que rencontrent les travailleurs migrants, accentuant leur vulnérabilité face aux risques encourus sur les lieux de travail (BIT, 2004b). En Afrique méridionale, par

exemple, on signale de très nombreux cas non déclarés de mineurs atteints de graves difficultés respiratoires, résultant très probablement de leur travail.

A mesure que progresse la mondialisation sont élaborées des politiques économiques et commerciales favorisant certaines tendances. La production est de plus en plus disséminée dans le monde, les barrières commerciales commencent à tomber et les centres de fabrication fleurissent dans plusieurs pays peu développés, entraînant une dégradation des normes de sécurité et de santé au travail. Cela s'explique, en partie, par l'excédent de main-d'œuvre qui a toujours existé dans les Etats les moins avancés, ce qui accroît l'ampleur du marché du travail non protégé. Faute d'emplois traditionnels, nombre de travailleurs se trouvent dans la position peu enviable de devoir accepter une activité à risques en raison de l'absence d'une législation appropriée (Portes, 1994).

Sécurité et santé, droits fondamentaux de l'homme: cadre légal

L'un des principes fondamentaux de la nouvelle réalité économique est la volonté de réduire le plus possible les coûts de production. Le coût de l'argent est en général plus bas là où la santé du travailleur est un problème secondaire et où les règles de la SST sont souvent ignorées. Selon certains, la poussée de la mondialisation et le flux de capitaux vers les pays non industrialisés vont «tirer vers le bas» les normes du travail (Singh/Zammit, 2004).

Une forte tendance se fait jour dans la communauté internationale en faveur de la création d'organismes mondiaux de réglementation, qui fixeraient des normes minimales de sécurité et de santé sur les lieux de travail, à charge pour les inspecteurs nationaux de veiller à leur application dans les différents pays. Cette sorte de consensus se ferait sur la base des normes fondamentales du travail de l'OIT, qui constituent les instruments internationaux les plus avancés pour faire des conditions

de travail décent un droit inaliénable de l'être humain. Ces normes portent, entre autres, sur la liberté syndicale et la négociation collective, l'abolition du travail forcé, de la discrimination et du travail des enfants. La déclaration de principes tripartite de l'OIT sur les multinationales et la politique sociale appelle à des normes communes applicables à toutes les filiales de ces entreprises. S'agissant des transferts de technologie aux pays en développement, un recueil de directives pratiques du BIT demande aux Etats qui l'exportent d'informer les destinataires des dangers que présentent certaines substances chimiques ou certaines technologies.

Nombre de conventions internationales existent sur les migrations et les travailleurs migrants. En 2004, par exemple, la Conférence internationale du Travail a proposé l'élaboration d'un Cadre multilatéral de l'OIT pour les migrations de main-d'œuvre. Ce document incite au recours à l'inspection du travail pour faire appliquer les normes nationales aux travailleurs migrants. Au cœur de ce dispositif, l'égalité de traitement entre travailleurs migrants et nationaux et le respect des droits humains fondamentaux de tous les travailleurs migrants, prévus par les conventions n^{os} 97 et 143. S'il appartient aux gouvernements d'adopter de telles normes, c'est aux inspecteurs du travail qu'il revient d'en promouvoir l'application, y compris pour les travailleurs migrants, quel que soit leur statut, et de veiller aux conditions de travail. L'inspection du travail doit aussi être une instance de recours pour les salariés. Sur le terrain, les inspecteurs comblent d'importantes lacunes dans la mesure où les migrants sont trop souvent ignorés de la législation nationale.

Approches globales des problèmes de sécurité et de santé

La mondialisation appelle de plus en plus la mise en place d'approches intégrées et globales, tenant compte des évolutions en cours dans le monde du travail et de l'émergence de risques et de perspectives

qui rendent désormais les aspects techniques et médicaux traditionnels indissociables des composantes sociales, psychologiques, économiques et juridiques. Protéger et favoriser la santé dans une économie mondialisée suppose l'élaboration de stratégies propres à faire du travail décent une réalité. Les efforts mutuels doivent se fonder sur un principe: développer une véritable culture préventive de la sécurité et de la santé sur les lieux de travail pour réduire durablement les accidents et maladies professionnels.

Le processus décisionnel tripartite au sein des organisations nationales et internationales a trois types d'acteurs – gouvernement, employeurs et travailleurs – et a pour finalité de prodiguer des conseils sur la politique d'ensemble. L'inspection du travail joue un rôle important au sein de ces organisations, veillant à la mise en application des principes qu'elles ont elles-mêmes élaborés. D'évidence, une part importante des responsabilités en matière de santé repose sur les sociétés, qui ont à charge de la protéger entre leurs murs.

Réseaux et institutions

Pour donner effet aux programmes de sécurité et de santé, il importe de promouvoir, sur une vaste échelle, les normes fondamentales du travail. La démarche trouve son premier point d'appui dans les réseaux et institutions nationales et internationales. Face à la mondialisation, ces institutions sont en mesure d'élaborer et de faire valoir, aux quatre coins de la planète, des politiques à même de protéger le caractère salubre des lieux de travail. L'OIT, organe de décision tripartite, est une parfaite illustration de cette idée: elle peut se prévaloir d'un excellent bilan dans son action internationale en faveur des normes du travail. A titre indicatif, 134 pays ont ratifié la convention (n° 81) de l'OIT sur l'inspection du travail, 1947, appelant les inspecteurs à jouer un rôle préventif en matière de sécurité et de santé au travail. Elle enjoint également aux travailleurs et aux employeurs de coopérer en la matière. L'intérêt de cette

convention a encore été démontré en 2002 au Luxembourg où, à la suite d'un audit tripartite du BIT, le gouvernement a fait usage des recommandations prescrites pour réorganiser son inspectorat du travail. La décision du Grand-Duché illustre l'impact profond que l'OIT et d'autres organisations peuvent avoir dans les domaines de la sécurité et de la santé. Elle met également en exergue la nécessité d'opter pour des systèmes intégrés d'inspection du travail, au niveau national et international. De manière globale, ce texte fait office de guide pour coordonner et orienter les efforts de toutes les parties concernées par une amélioration des conditions de travail.

La Charte d'Ottawa, rédigée en 1986 par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) est un autre exemple significatif. Le document énumère les principales mesures à prendre pour promouvoir la santé et le bien-être. C'est là une préoccupation majeure, souligne-t-il, que l'on doit garder à l'esprit chaque fois qu'une mesure est envisagée en quelque domaine que ce soit. La charte, qui a servi de base à l'Union européenne dans le processus d'élargissement, se penche sur les réformes et programmes à adopter pour tenir compte des différences culturelles et économiques et donner un soutien sans faille à toutes les initiatives en matière de santé, au plan local, national et international. Elle fait sienne l'idée d'intégrer le facteur santé dans toute activité importante, lieux de travail compris. «L'évolution des schémas de la vie, du travail et des loisirs doit être une source de santé pour la population, et la façon dont la société organise le travail doit permettre de la rendre plus saine.» Cela signifie clairement que la sécurité et la santé des travailleurs ne devront pas être sacrifiées à la course aux profits dans une économie mondialisée en croissance rapide. Si le programme ainsi défini aura contribué à favoriser la promotion de la santé en Europe, une étude publiée par Ziglio, Hagard et Griffiths (2000) estimait qu'il aurait pu aller plus loin. Le principal hic du système actuel est qu'il n'est pas assez musclé pour faire face à tous

les problèmes d'importance. Les auteurs demandent que les dispositions retenues fassent partie du paysage administratif et commercial du pays, plutôt que d'en être isolées, voire ignorées. La démarche s'inspire de l'idée générale que la santé doit rester dans la ligne de mire des responsables politiques, des sociétés et de la communauté internationale, confrontés à de constantes évolutions.

Accords-cadres

Les entreprises, sites du travail, ont à l'évidence une énorme influence sur la sécurité et la santé des travailleurs, et la responsabilité sociale des entreprises (RSE) a pris, ces dernières années, une certaine importance, attirant une attention plus soutenue du monde académique (Zimmer/Rühl, 2005), même si cette notion appelle à quelques clarifications. Des firmes ont entrepris d'intégrer simultanément, dans leurs plans d'activité et leurs décisions, la notion de croissance économique, de protection de l'environnement et de l'équité sociale, pour répondre aux intérêts de tous les actionnaires et personnels concernés.

Dans les années soixante-dix, des organisations internationales, comme l'OIT et l'ONU, se sont efforcées, mais sans succès, d'introduire des codes de conduite internationaux. Fort heureusement, l'intérêt d'une telle démarche a ressurgi dans les années quatre-vingt-dix et, s'il persiste aujourd'hui, c'est grâce à l'action menée par des associations de consommateurs et autres organisations non gouvernementales, mais aussi par les fédérations syndicales internationales (FSI) couvrant différents secteurs. Ainsi, la fréquence des références aux normes internationales du travail, y compris celles portant sur la sécurité et la santé, est plus élevée dans les accords-cadres signés entre entreprises multinationales et FSI que dans toute autre initiative portant sur la responsabilité sociale des entreprises, comme les codes de conduite. C'est ce qu'indique une note d'information sur la responsabilité sociale des entreprises discutée au Conseil d'administration

du BIT en 2003. Même si les accords-cadres ne relèvent pas stricto sensu du concept de la responsabilité sociale des entreprises, ils sont souvent cités dans ce contexte. La note du BIT souligne que les accords-cadres sont également intéressants en raison des procédures de suivi qu'ils instaurent en matière de contrôle, de dialogue et, le cas échéant, de plaintes.

Entre 1999 et 2006, une quarantaine d'accords-cadres ont été signés couvrant plusieurs millions de travailleurs et travailleuses. Outre les 8 normes fondamentales de l'OIT, les accords-cadres font aussi souvent référence à la convention n° 135 concernant la protection des représentants des travailleurs dans l'entreprise et les facilités à leur accorder. En outre, l'entreprise signataire accepte généralement la nécessité d'offrir des salaires décents et des conditions de travail correctes, et un milieu de travail respectueux de la sécurité et la santé des travailleurs. Par ailleurs, une clause stipule généralement que les fournisseurs doivent être amenés à respecter les dispositions contenues dans l'accord. Les codes de conduite adoptés par des entreprises multinationales font, quant à eux, rarement référence aux normes internationales fondamentales du travail et, selon la note du BIT, certains «contiennent même des dispositions qui pourraient être interprétées comme allant à l'encontre des normes internationales du travail». Les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et la Déclaration de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale restent des mécanismes importants dans le contexte de la responsabilité sociale des entreprises et dès lors dans la promotion de la sécurité et la santé au travail.

Partenariats public/privé

Faire valoir, à l'échelle planétaire, les normes de sécurité et de santé face à la mondialisation demande que l'information circule au niveau international, et cela ne peut être réalisé que sur la base d'un compromis entre les intérêts des gouvernements

et ceux des entreprises. Il est utile, à cette fin, de se pencher sur les partenariats public/privé, les PPP, qui, dans le passé, ont entrepris avec succès de nombreuses campagnes pour atténuer les dangers qui planent sur les lieux de travail. Nombre de ces dangers peuvent être réduits ou éliminés, en développant, par l'éducation, une véritable culture de la prévention.

L'OIT et l'OMS ont été parties prenantes dans un certain nombre de PPP, qui transcendent les frontières nationales et réunissent au moins deux partenaires, une firme (ou une association industrielle) et un organisme intergouvernemental. De tels partenariats ont proliféré au cours des dernières années, donnant une nouvelle configuration au panorama international de la sécurité et de la santé. Plusieurs facteurs ont été à l'origine de cette tendance et, parmi eux, les échecs essuyés dans la mise au point de produits de recherches spécifiques et l'absence de normes efficaces de sécurité. Les partenariats ont montré l'existence de nouvelles voies pour traiter ces problèmes qui semblaient autrefois insolubles et notamment la recherche et la production de médicaments et de vaccins pour le traitement de maladies, qui affectent principalement les classes pauvres. Et ils ont réussi à faire retenir ces options, en prouvant que l'on pouvait à la fois atteindre ces objectifs et réaliser des bénéfices. Aujourd'hui, on s'efforce de motiver l'industrie pour qu'elle fabrique des produits plus sûrs et plus sains, et le secteur commercial, auréolé d'une meilleure image, devrait être en mesure d'attirer de nouveaux investisseurs et de trouver d'autres marchés.

Le BIT s'est lancé, en 2004, dans un partenariat avec Volkswagen AG et Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ: Agence allemande de coopération technique). Le ministère fédéral de la Coopération et du Développement économique a parrainé le projet sur son programme de réduction de la pauvreté, et toutes les mesures à prendre ont été débattues et arrêtées au sein d'un comité de pilotage tripartite. Les partenaires ont adopté une Déclaration sur les droits sociaux et

les relations professionnelles, prenant en particulier l'engagement de se conformer aux normes fondamentales du travail au sein de la compagnie et sur leurs chaînes d'approvisionnement. A terme, l'objectif est de lancer un programme d'action nationale SAFE WORK dans trois pays – programme fondé sur les normes de l'OIT et axé sur la sécurité et la santé au travail – et de tenter d'implanter une culture de la prévention au niveau de l'entreprise, dans chacun des pays.

Ancrer cette culture aura pour effet de réduire sensiblement les pertes économiques engendrées par les accidents, incidents, retraites anticipées et assurances maladies. Les fonds ainsi épargnés pourraient être consacrés à conforter les performances des entreprises et à créer de nouveaux emplois, donnant aux plus démunis une chance d'échapper, à terme, au cercle vicieux de la pauvreté. De nombreuses études ont montré qu'attirer l'attention sur les questions de santé permet de réaliser, dans le temps, des économies sur les dépenses médicales (Kreis, 2004). Décideurs, inspecteurs du travail et experts en la matière jouent un rôle important dans la prévention et le changement des mentalités, pour qu'à des profits immédiats soient préférés des investissements à long terme sur la sécurité et la santé.

Développer, au plan national, une culture de la prévention sur la sécurité et la santé requiert une participation active des inspectorats du travail. Leurs membres sont les seuls agents de l'Etat à avoir accès à toutes les entreprises, une condition nécessaire pour porter le message idoine dans leurs enceintes. Aussi est-il important de leur donner des moyens accrus pour tout ce qui touche à l'organisation, la fréquence et la qualité des visites, l'expérience en matière de conseils, la compétence des agents, etc. Certaines mesures sont recommandées à cette fin: analyse et réforme des politiques, élaboration de modules de formation, perfectionnement des responsables de la formation, mise en place d'un réseau de compétence, guide international d'orientation sur la gestion des chaînes d'approvisionnement.

Conclusion

La nouvelle réalité impose d'élaborer et de faire accepter des règles équitables sur le commerce international, les investissements, la finance et la circulation des personnes, tenant compte des différences dans les besoins et les capacités de chacun. Cela suppose d'intensifier le processus de dialogue à tous les niveaux, en réunissant les principaux acteurs pour décider des méthodes à retenir dans la solution des grands problèmes du monde et les appliquer. Une mondialisation équitable demande aussi que l'on mette l'accent, au plan national, sur une meilleure gouvernance et un programme économique et social intégré et que l'on parvienne à une cohérence politique entre les institutions internationales. Après tout, la mondialisation est l'affaire de chaque travailleur. Les responsables politiques nationaux se doivent d'user de tous les moyens dont disposent les sociétés, les institutions et réseaux nationaux et internationaux et leurs partenariats pour renforcer les capacités de chaque entreprise, de chaque organisme et, par-dessus tout, le bien-être de tous les travailleurs. L'ensemble de ces mesures sont d'utiles instruments pour protéger la santé des salariés et la sécurité des lieux de travail, et s'investir dans une culture de la prévention. Et il faut y associer les services d'inspection du travail, qui jouent un rôle essentiel, en donnant conseils et informations et en veillant au respect des principales normes du travail. Leurs inspecteurs sont l'autorité de contrôle de la SST et de nombre d'activités liées au travail; mais la mondialisation a quelque peu modifié leur rôle, qui s'exprime désormais de trois manières: faciliter, conseiller et interconnecter. Renforcer l'inspection du travail et les contrôles de santé est primordial si l'on veut imposer en ces domaines des normes efficaces, et, partant, contribuer à la stabilité générale de l'économie.

Bibliographie

- BIT, 2004a: *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous*, rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, BIT, Genève.
- BIT, 2004b: *Vers un accord équitable pour les travailleurs migrants dans l'économie mondialisée*, Conférence internationale du Travail, rapport IV, Genève.
- Kreis, J.; Bödeker, W., 2004: Avantages économiques de la promotion et de la prévention en matière de santé sur les lieux de travail. Initiative Gesundheit & Arbeit, BKK Bundesverband, Dresde, 2004, rapport 3e, 28.
- Landsbergis, Paul A., 2003: «Les mutations dans l'organisation du travail, la santé et la sécurité des travailleurs: Un commentaire». *Journal of occupational and environmental medicine*, New York, 45 (1), 63.
- Portes, A., 1994: «Outrepasser les règles: les dialectiques des normes du travail et de l'informalisation dans les pays moins développés», dans W. Sengenberger et D. Campbell, dir. de publication. *Normes internationales du travail et interdépendance économique*, Genève, Institut international des études du travail, pp. 163-168.
- Singh, A.; Zammit, A., 2004: «Normes du travail et 'descente vers le fond'. Repenser la mondialisation et les droits des travailleurs dans une perspective de développement et de solidarité». ESRC Centre for Business Research, Université de Cambridge, document de travail n° 279.
- Woodward, D.; Drager, N.; Beaglehole, R.; Lipson, D., 2001: *Mondialisation et santé: un cadre d'analyse et d'action*. OMS, Genève, 2001, 876: <http://www.who.int/docstore/bulletin/pdf/2001/issue9/bu1329.pdf>.
- Ziglio, E.; Hagard, S.; Griffiths, J., 2000: «Développement de la promotion de la santé en Europe: réalisations et défis». *Health Promotion International*, Oxford University Press, 2000. <http://heapro.oxfordjournals.org/cgi/reprint/15/2/143>.
- Zimmer, S.; Rühl, R., 2005: *Autorisierte Branchenregelungen: Nutzung freiwilliger Selbstregulierungen für den Arbeitsschutz*, document présenté au Congrès mondial sur la sécurité et la santé au travail, Orlando, 2005.

Intérêts communs: les syndicats et l'inspection du travail

Quelle attitude les travailleurs et leurs syndicats devraient-ils adopter vis-à-vis de l'inspection du travail? Nous avons interrogé à ce propos une personne qui a pu considérer cette question sous toutes ses facettes. Ces vingt-cinq dernières années, Bjørn Erikson, conseiller principal pour la sécurité et la santé au travail de la Confédération norvégienne des syndicats (LO), les a pratiquement passées en tant qu'hygiéniste du travail pour le syndicat, mais il a aussi été inspecteur du travail, enseignant, chimiste-chercheur, marin, pêcheur et directeur pour l'environnement des chemins de fer norvégiens. Et, entre ces activités, il a «fait d'autres boulots moins courants pour de courtes périodes». Il a également apporté une dimension internationale à la question. Pendant quelques années, il a présidé le Groupe de travail sur la sécurité et la santé au travail et l'environnement du groupement Global Unions¹.

Bjørn Erikson

Conseiller principal pour la sécurité et la santé au travail
Confédération norvégienne des syndicats (LO)
Propos recueillis par Ian Graham

Education ouvrière: L'OIT prône la mise en place d'un système intégré d'inspection du travail (ILIS en anglais). Qu'est-ce que cette expression signifie pour vous? Quels sont les avantages d'un système intégré d'inspection du travail pour les travailleurs et leurs syndicats?

Bjørn Erikson: Le problème avec l'expression «système intégré d'inspection du travail» est qu'actuellement elle est interprétée de diverses manières. Elle peut signifier que l'intégration se fait entre divers niveaux géographiques du système d'inspection du travail (central et régional) ou entre différentes sections spécialisées du service d'inspection de façon à ce que les problèmes organisationnels, psychosociaux et ceux liés à l'hygiène du travail soient bien tous pris en compte lors des inspections et tout au long du processus. Elle peut encore signifier qu'il existe une intégration des différentes composantes du gouvernement, entre les ministères du

Travail, des Affaires sociales, de la Santé, de l'Education, de la Justice, etc.

Personnellement, c'est cette dernière interprétation que je donne à l'expression. A partir de là, je pense que l'avantage du système intégré d'inspection du travail est qu'il permet de voir les liens entre les différentes facettes du monde du travail. Ce système permet également aux autorités d'agir dans la mesure où il crée une coopération officielle entre les différents ministères impliqués.

D'un point de vue syndical, cela implique moins de bureaucratie lorsqu'il s'agit de résoudre un problème, par exemple de quelle façon inclure le thème de la sécurité et de la santé au travail au programme des formations professionnelles ou comment améliorer le système de soins de santé de façon à dépister et soigner mieux et plus efficacement les maladies professionnelles.

Le principal inconvénient qui puisse survenir est un risque de dilution de

la responsabilité et de l'attention. Cela pourrait, notamment, transformer le lieu de travail en une arène pour toute cause jugée «bonne», comme davantage d'exercices physiques, une nourriture plus saine, etc., ce qui ferait perdre de vue les véritables problèmes de sécurité et de santé au travail.

Hélas, le système intégré d'inspection du travail en tant que concept semble avoir été mis au point par le biais d'un processus imposé d'en haut.

De quelle façon le tripartisme peut-il contribuer à renforcer le système intégré d'inspection du travail?

Il est évident que le tripartisme est également vital dans la promotion du système intégré d'inspection du travail. Les résultats obtenus grâce au tripartisme sont au nombre de trois: d'abord, il permet aux participants de s'approprier le processus, ce qui constitue une condition sine qua non pour assurer le suivi et la transposition des idées en activités et mesures concrètes. Ensuite, ce système donne aux trois parties l'occasion de contribuer au processus de façon à obtenir le meilleur résultat possible. Enfin et surtout, il permet de comprendre pourquoi certains problèmes ou aspects ne peuvent pas être inclus dans le processus tant qu'il n'y a pas d'accord à leur sujet et ce, même si chacun comprend l'objectif principal et la façon de le réaliser.

Au niveau de vos contacts internationaux, avez-vous remarqué, dans le monde, des différences d'attitude de la part des syndicats vis-à-vis de l'inspection du travail? Si tel est le cas, quelles sont les principales différences?

Il est ardu d'évaluer la façon dont l'attitude syndicale vis-à-vis des inspecteurs du travail varie d'un bout à l'autre du monde. D'une façon générale, j'ai le sentiment que les attentes et les attitudes diffèrent avant tout selon qu'il existe ou non un système d'inspection du travail compétent et efficace. Si les autorités en charge de l'inspection du travail sont en

sous-effectif et si elles ne sont pas bien établies, les syndicats auront tendance à moins leur faire confiance. Dans ces cas-là, les travailleurs syndiqués essaient parfois de mettre sur pied une inspection syndicale ou un système de surveillance de substitution. Cela peut se révéler problématique, tant pour les autorités que pour les sociétés et les syndicats. Dans les cas où il existe des inspections du travail bien établies, compétentes et qui disposent de moyens et lorsque cela est également vrai pour les partenaires sociaux, il règne en général une confiance à l'égard de l'inspection du travail dans la mesure où elle n'est pas considérée comme étant à la solde des employeurs. D'autre part, dans le cas de systèmes d'inspection du travail valables, les syndicats ont souvent le sentiment que les inspections ne sont pas assez fréquentes. Ils vont alors insister pour que leur fréquence augmente. On attend également de la part d'inspections du travail bien établies qu'elles prennent une part plus active dans l'amélioration des législations et des normes relatives au lieu de travail.

Quelle devrait être la relation des syndicats avec les inspecteurs du travail? Devraient-ils en être proches? Ou plutôt se tenir à distance?

Une coopération devrait s'instaurer au moment de travailler ensemble à l'amélioration de la législation, à l'élaboration de stratégies, etc., mais il est évident qu'il peut y avoir des différences d'opinion, et les priorités peuvent ne pas être les mêmes. Par ailleurs, il est important qu'il y ait un respect mutuel des différents rôles et tâches des syndicats et des inspecteurs. En tant que syndicats, nous nous devons de défendre les intérêts des travailleurs, d'élever les normes sur les lieux de travail et d'améliorer la législation; nous devons veiller à améliorer la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles et à défendre nos acquis face aux attaques des employeurs. Je pense donc que, plutôt que de se tenir à distance des inspecteurs du travail, les syndicats devraient tenter de s'en rapprocher!

L'inspection du travail devrait-elle avoir un rôle à jouer dans la promotion de législations appropriées? Si tel est le cas, comment ce rôle devrait-il être structuré?

Il est certain que l'inspection du travail a un rôle à jouer dans la promotion de législations appropriées. Il devrait s'agir d'analyser la situation, de relever les conséquences de la législation et des pratiques actuelles ainsi que leurs faiblesses et de suggérer les améliorations nécessaires.

L'inspection du travail dans les pays industrialisés peut-elle être améliorée? Si oui, de quelle façon?

Presque tout peut être amélioré et l'inspection du travail dans les pays industrialisés ne fait pas exception à la règle. La meilleure façon de procéder est de soulever ce point avec les partenaires sociaux et de mener un débat approfondi basé sur des faits et sur les points de vue des trois parties de façon à parvenir à une coopération et à créer des synergies.

Pourtant, des synergies se créent sur base d'intérêts communs. C'est tout à fait dans l'intérêt des travailleurs et de leurs syndicats qu'il existe une inspection efficace. Mais qu'en est-il des employeurs? Comment les convaincre de la nécessité d'une inspection du travail mieux implantée?

Il est vrai qu'un excellent moyen de parvenir à un accord est d'avoir des intérêts communs. Il existe aussi des philanthropes dans le camp des employeurs, mais pas assez pour former une base pour agir! Je ne pense pas qu'il soit possible de changer la nature humaine pour que nous devenions tous des philanthropes, je crois plutôt à la mise en place de conditions qui font qu'il est avantageux d'agir dans le bon sens. En cas de besoin, il faut pouvoir disposer d'un bâton.

Les entreprises s'inquiètent, avec raison, de la concurrence déloyale. Si celle-ci est le fait de sociétés irresponsables qui négligent de considérer avec sérieux les problèmes de sécurité et de santé au travail et

qui omettent de faire les investissements nécessaires dans ce domaine, cela affecte les employeurs qui, eux, agissent sérieusement. Lutter contre les moutons noirs peut constituer une bonne base de coopération, ce qui nécessite un système d'inspection du travail bien établi et efficace qui respecte les règlements en matière de sécurité et de santé au travail et qui s'assure qu'ils sont mis en pratique. Le bâton ici est l'intervention rapide et énergique de l'inspection du travail en cas de violation des normes de sécurité et de santé au travail.

Je voudrais insister sur le fait que, à long terme, les investissements opérés pour établir un bon environnement de travail et pour respecter les règles relatives à la sécurité et à la santé au travail constituent un atout pour une société qui désire perdurer d'une façon ou une autre dans les pays industrialisés. Avant toute chose parce qu'il a été prouvé qu'un bon environnement de travail est rentable à long terme pour de nombreuses sociétés. Cela permet aussi d'établir un climat de confiance au sein des clients et des investisseurs et d'accroître la productivité. Ensuite, cela pourrait également être utile pour attirer des travailleurs qualifiés. On peut en conclure que, si une société ne prend pas la peine de créer sérieusement un bon environnement de travail et ne respecte pas les règles relatives à la sécurité et à la santé au travail, elle ne fera pas long feu.

Ce sont souvent les pays où les conditions sur les lieux de travail sont les pires qui disposent des moyens les plus restreints à consacrer à l'inspection du travail. On y retrouve également des problèmes spécifiques comme le travail des enfants ou la présence d'un secteur informel. Comment la communauté internationale peut-elle contribuer à améliorer l'inspection du travail dans ces pays et quel devrait être le rôle des syndicats?

Les moyens sont en effet limités, notamment au niveau mondial. Il est donc primordial d'utiliser ces moyens-là où l'impact sera le plus perceptible. Pour y parvenir, il faut qu'il y ait un engagement et un désir de la part du gouvernement concerné

Inspections à la fois publiques et privées?

Ian Graham

«Le rôle du gouvernement est de faire en sorte que les normes fondamentales soient appliquées mais sans pour autant veiller lui-même à leur application. Dans les pays développés, c'est un principe généralement acquis, mais ce ne l'est pas forcément dans les pays en développement.»

C'est du moins ce que l'on pouvait lire dans le dépliant d'une conférence qui s'est tenue en juin 2005 pour «explorer» des solutions de substitution aux inspections publiques. Réunis à Washington par la Société financière internationale (SFI) de la Banque mondiale, les explorateurs ne se sont pas aventurés sans boussole. Même la brochure d'annonce de l'évènement indiquait clairement la direction à suivre: «Certaines inspections ne sont pas nécessaires, elles représentent une charge réglementaire inutile pour les entreprises et devraient être supprimées. D'autres sont vitales et, si elles sont bien menées, les inspections réalisées par les autorités publiques pour s'assurer que les sociétés respectent les normes en matière de travail, de prévention des incendies, de sécurité au travail, de respect de l'environnement ou d'autres encore encouragent la responsabilité et la transparence. Malheureusement, trop souvent, et particulièrement dans les pays en développement, elles constituent une véritable entrave au commerce».

Le Service-conseil pour l'investissement étranger (FIAS) de la Société financière internationale se sent donc qualifié pour donner son opinion à ce propos puisqu'il a déjà «conseillé, avec succès, de nombreux gouvernements au sujet de réformes portant sur les inspections en prônant la suppression des inspections inutiles et la rationalisation des systèmes d'inspection». Même si les gouvernements voudront mener leurs propres inspections dans certains cas («comme lorsque cela touche à la sécurité nationale ou à d'autres biens publics»), dans bien d'autres, «une collaboration entre le public et le privé permet de parvenir à une mise en application de meilleure qualité et plus exhaustive». De telles collaborations constituent «apparemment des solutions plus efficaces que les inspections privées dans la mesure où 1) la transparence de ces collaborations entre le privé et le public leur confère une meilleure crédibilité et qu'elles sont plus éloquentes pour les marchés et 2) le partage de structures de gouvernance entraîne une meilleure crédibilité et est mieux accepté par le gouvernement».

En bref, la question est de savoir où s'arrête l'inspection publique et où commence la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Votre opinion à ce sujet dépendra de ce que vous pensez de la responsabilité sociale des entreprises. Jusqu'à présent, l'expérience des syndicats à propos de ce concept à la mode est mitigée¹. Et naturellement, même si la Banque admet que la privatisation pure et simple des inspections n'est pas une bonne idée, elle ne se montre pas forcément plus enthousiaste au sujet d'inspections à la fois publiques et privées.

Cela dit, ce point vaut bien la peine d'être discuté et l'éventail d'opinions que la SFI avait réuni était assez vaste pour garantir un véritable débat. Les participants provenaient notamment de syndicats et de l'OIT, ainsi que de sociétés et d'organisations non gouvernementales. Des informations sont disponibles (en anglais) sur une page Web spéciale². On y retrouve notamment le rapport pour lequel la SFI avait commissionné les consultants Jacobs & Associates, probablement pas tout à fait neutres en la matière (leur devise est «Notre activité principale est la réforme réglementaire»). L'enthousiasme affiché dans le document pour «d'autres formes d'inspection» a fait grincer des dents avant et pendant la conférence. Cependant, dans la version finale en ligne du rapport, résultat de nombreuses révisions, figure une clause de non-responsabilité de la part de la Banque mondiale: «Les faits et les conclusions présentés sont l'entière responsabilité de Jacobs & Associates Inc.».

et qu'il donne la priorité à la mise en place et/ou au renforcement du système et de son infrastructure. Il faudrait donc qu'il existe un processus qui implique aussi les partenaires sociaux de façon à également renforcer leurs capacités et leurs compétences. Le rôle des syndicats devrait être non seulement de participer à cette opération, mais également de s'engager activement dans

les processus politiques et de faire pression sur les hommes politiques en vue de s'assurer qu'ils respectent les procédures. Il existe aussi d'autres moyens d'aider ces pays. Les syndicats des pays industrialisés pourraient, par exemple, aider et soutenir leurs homologues dans les pays en développement et leur transmettre des informations sur la façon dont ils ont résolu les

«La garantie» (le contrôle de l'exécution) était également l'un des thèmes de la conférence. Parmi les exemples cités figurait l'initiative de collaboration de l'OIT dans l'industrie de l'habillement au Cambodge.

Cependant, un autre sujet sensible était «l'auto-évaluation» de l'employeur, sur lequel des orateurs des gouvernements des Philippines et des Etats-Unis se sont exprimés en évaluant leurs propres programmes. Côté américain, c'est Cathy Oliver, directrice de l'Office of Partnerships and Recognition (Bureau des partenariats et de la reconnaissance) au sein de la SSTA (Office de la sécurité et de la santé au travail), qui a pris la parole. Elle a passé en revue les programmes volontaires de mise en conformité de la SSTA, dont ceux consacrés à la protection. Son diaporama revendiquait fièrement que, à la date du 20 juin 2005, ces programmes volontaires de protection concernaient 1 302 lieux de travail et plus d'un demi-million d'employés. En 2002, le taux d'accident était inférieur de 54 pour cent à celui de la moyenne dans les industries concernées, représentant 5 876 cas de journées de travail perdues évitées ainsi que des coûts moindres et une rentabilité accrue.

Cela semble impressionnant; toutefois un rapport d'audit effectué en 2004 par le GAO (Bureau général des comptes publics du gouvernement des Etats-Unis) se montrait lui très prudent. Il faisait remarquer que, «selon les participants, les dirigeants de la SSTA et des spécialistes de la sécurité et de la santé au travail», les programmes volontaires de protection (VPP) de la SSTA avaient permis de réduire le nombre d'accidents et de maladies et comportaient d'autres avantages; cependant, «de nombreuses informations à propos du succès remporté par le programme étaient anecdotiques et la SSTA n'avait mené, jusqu'à l'heure, qu'une évaluation limitée des activités du programme et de son impact. La SSTA ne dispose pas de données complètes et comparables qui permettraient une évaluation exhaustive de l'efficacité de ses programmes volontaires de protection»³.

Cela n'a en aucun cas empêché l'exportation des programmes volontaires de protection. Sous sa rubrique intitulée «Les programmes volontaires de protection au niveau international», Cathy Oliver a cité le Canada, la Chine, les deux Irlande, le Mexique et... les Pays-Bas. Que les missionnaires des VPP aient converti les Néerlandais n'est plus aussi surprenant que cela aurait pu l'être il y a seulement quelques années. En octobre 2005, le ministre de l'Emploi néerlandais a annoncé que, là où cela s'avérerait possible, il réduirait les réglementations ayant trait aux lieux de travail au minimum requis par l'Union européenne⁴. Il désirait également effectuer une «redistribution des responsabilités entre les autorités, les employeurs et les employés». Et il avait déjà son idée sur la façon de les répartir: «Les employés ne devraient pas prendre la sécurité à la légère, ils en sont en grande partie responsables et les employeurs devraient attirer leur attention sur ce point. J'entends structurer les dispositions légales s'y rapportant de façon à établir clairement les responsabilités des employeurs, qui sont de donner des instructions et s'assurer de leur respect, et celles des employés, qui consistent à respecter les instructions des employeurs».

Ainsi donc, la sécurité au travail est du ressort des travailleurs et les accidents du travail peuvent leur être imputés? On pourrait bien trop rapidement faire un retour en arrière et en arriver là si les réglementations sont supprimées et si les inspections sont entièrement privatisées. Les syndicats et l'OIT sont fermement opposés à cette option.

¹ Ce thème a été abordé en 2003 dans *Education ouvrière* (2003/1, n° 130) – *La responsabilité sociale des entreprises: mythes ou réalités?* ² www.ifc.org/ifcext/economics.nsf/Content/CSR-ConferencePublicSectorInspections (brochure en anglais). ³ www.gao.gov/new.items/d04378.pdf (rapport en anglais). ⁴ Lettre (en néerlandais) de H. A. L. van Hoof, ministre des Affaires sociales et de l'Emploi, au président de la deuxième chambre du parlement néerlandais, 4 octobre 2005. http://docs.szw.nl/pdf/34/2005/34_2005_3_8063.pdf.

problèmes dans leurs pays. Toutefois, en général, les moyens de le faire manquent.

D'où doivent provenir les moyens supplémentaires? Des syndicats des pays industrialisés? De l'aide au développement officielle?

Le financement devrait provenir avant tout de l'aide au développement officielle et être

acheminé par le biais d'organismes internationaux démocratiques comme l'OIT. Malheureusement, la tendance principale est plutôt à des accords bilatéraux pour financer ces projets. Cela rend plus difficile de fournir une aide là où elle est la plus attendue et il devient impossible de faire des plans à long terme pour des solutions générales. Le danger, qui guette aussi bien

les partenaires sociaux que l'inspection du travail ou les autorités publiques, est également que le versement de fonds soit assorti de conditions sur la façon dont ils peuvent être dépensés ou que l'argent ne soit pas utilisé de façon équitable. Enfin, il existe un nombre impressionnant d'exemples de pays industrialisés qui se sont servis de ces contributions pour gagner en influence dans d'autres pays. L'impérialisme moderne n'utilise plus d'armes mais se sert de l'argent.

Il devrait incomber aux syndicats des pays industrialisés de faire pression sur les gouvernements et sur les organismes internationaux concernés pour qu'ils débloquent les fonds nécessaires. Il faudrait en outre qu'ils contribuent à ces projets en leur consacrant de leur temps et de leur personnel, et particulièrement en soutenant les syndicats des pays récepteurs et en partageant avec eux leurs expériences.

Les tâches attribuées aux inspecteurs et l'importance relative de celles-ci diffèrent d'un pays à l'autre. Avez-vous une opinion quant à la meilleure façon d'établir des priorités pour l'inspection du travail? Par exemple doit-elle principalement se concentrer sur la sécurité et la santé au travail?

Je considère que la sécurité et la santé au travail constituent la première des priorités pour les inspecteurs du travail où qu'ils soient. Cela implique qu'ils devraient s'assurer qu'il existe une véritable législation à ce propos et qu'elle est appliquée; de même ils devraient faire en sorte que les partenaires sociaux reçoivent des informations et des conseils au sujet de la sécurité et de la santé au travail.

Ces derniers temps, l'un des principaux sujets de préoccupations des syndicats est de combattre le nivellement par le bas des salaires et des normes du travail qui s'opère au niveau mondial. L'inspection du travail a-t-elle un rôle à jouer dans cette lutte?

Le nivellement par le bas que l'on observe dans le monde constitue une menace sérieuse pour la sécurité et la santé des tra-

vailleurs dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement. Ce processus gêne également, et pourrait même entraver, une amélioration, ô combien nécessaire, des normes relatives à la sécurité et à la santé au travail dans les pays industrialisés. L'objectif poursuivi par les syndicats est de faire en sorte que la mondialisation n'affaiblisse pas les normes des pays industrialisés ou n'empêche pas les améliorations futures dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail dans ces mêmes pays, et qu'elle permette au contraire aux pays en développement d'atteindre le même niveau que les pays industrialisés. Quant aux inspecteurs du travail, ils devraient continuer de travailler en fonction des normes élevées qui prévalaient avant la détérioration et souligner de façon évidente toutes les éventuelles conséquences négatives de cette détérioration en matière de sécurité et de santé au travail.

Pourtant, dans certains pays, les inspecteurs du travail sont de plus en plus souvent confrontés à la violence, qui peut aller jusqu'au meurtre. Que peut-on faire pour inverser cette tendance?

Mettre un terme à cette violence déplorable à l'encontre des inspecteurs du travail relève avant toute chose de la responsabilité des gouvernements. En tant que syndicats, nous devons nous ériger contre cette violence et faire pression sur les autorités publiques et les hommes politiques pour que la sécurité et la santé des inspecteurs du travail soient garanties. En outre, nous devrions contribuer à faire en sorte qu'il y ait une meilleure compréhension, à tous les niveaux, mais surtout au sein des entreprises, de la nécessité de respecter le travail et le rôle des inspecteurs du travail.

Les normes de l'OIT relatives à l'inspection du travail sont-elles appropriées? D'un point de vue syndical, qu'est-ce qui pourrait être fait pour renforcer leur contenu et leur application?

Il est évident que les normes de l'OIT pourraient être améliorées. Toutefois, le problème principal dans le monde n'est

pas tant l'insuffisance des normes de l'OIT que le manque de moyens disponibles au niveau national pour les inspecteurs du travail.

Des suggestions ont été faites pour privatiser ou sous-traiter l'inspection du travail? Que pensez-vous de cette idée?

Je n'en pense rien du tout! Privatiser ou sous-traiter l'inspection du travail serait une terrible erreur, un désastre en fait. Les travailleurs et les syndicats ont besoin de systèmes d'inspection du travail bien établis, indépendants et compétents. Les inspecteurs du travail doivent être des fonctionnaires, respectant une éthique de service public et dont on peut être sûr qu'ils n'ont aucun intérêt privé quant à l'issue

des inspections. Des inspections du travail efficaces ne peuvent pas être menées dans le cadre d'un système qui serait dépendant de redevances d'inspection. Le travail des inspecteurs doit pouvoir se baser sur des dispositions et des priorités qui ont fait l'objet d'un accord public, qui prennent en considération les points sur lesquels leur attention doit se porter afin de protéger la sécurité et la santé des travailleurs, c'est tout!

Note

¹ Le groupement Global Unions englobe la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), les fédérations syndicales internationales par secteur (FSI) et la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE.

Inspection du travail et économie informelle

Cet article a pour objet de donner un aperçu du rôle joué, d'un point de vue pratique, par l'inspection du travail dans l'économie informelle. Il prendra pour point de départ un rappel du concept de l'inspection et des normes qu'elle est appelée à faire respecter. Suivra une explication sur la notion d'économie informelle, une description des différentes situations dans lesquelles se trouvent les entreprises et les travailleurs de ce secteur et de leur statut vis-à-vis des normes du travail. On verra ensuite comment les inspecteurs du travail exercent leurs fonctions dans les configurations diverses de l'univers informel. En conclusion seront exposés les problèmes que pose l'économie informelle à l'inspection du travail et les tendances observées.

José Luis Daza

Expert en administration du travail
Département du dialogue social,
législation et administration du travail
BIT, Genève

L'inspection du travail est une institution dont la mission est de veiller au respect des normes du travail. Ses fonctions s'insèrent dans l'administration du travail, s'identifient généralement à des services spécifiques des ministères du Travail et sont exercées par des inspecteurs. Ses activités se concentrent sur les entreprises, et il faut entendre par là toute entité économique où existent des relations de travail, c'est-à-dire où une personne physique ou juridique emploie d'autres personnes.

Inspection du travail et normes du travail

Le système normatif du travail est vaste et complexe, disséminé qu'il est, habituellement, dans des textes juridiques distincts et de nature différente. Quant à la tâche de faire respecter les normes, elle est soit confiée à un organisme administratif unique soit répartie entre divers dépar-

tements du ministère du Travail, quand elle n'est pas, dans certains cas, répartie entre plusieurs ministères et agences spécialisées de l'administration publique. Ce constat nous amène à considérer le système normatif comme un vaste ensemble de dispositions, et l'inspection du travail comme une fonction et un système administratif, bien plus qu'un simple organe de l'administration.

La diversité et la dispersion des normes du travail ne permettent pas de les connaître dans toute leur ampleur, d'autant que, vues sous cet angle, elles englobent la relation de travail, les salaires, les conditions de travail, la sécurité et la santé, les relations professionnelles, la sécurité sociale, l'emploi et la formation professionnelle. Du fait que chaque pays organise à sa façon son administration publique, il est parfois difficile d'avoir une idée précise de ce que sont l'inspection du travail, les organismes qui la composent, ses fonctions précises, sa sphère d'activité, ses compétences et ses pouvoirs.

Entreprises et travailleurs de l'économie informelle

Le terme d'«économie informelle» est largement employé dans tous les pays, mais, dans certains d'entre eux, il est assez récent et n'a pas partout le même sens. En outre, son usage dans les diverses langues peut lui donner des connotations ou nuances différentes. D'ordinaire, à la question de savoir ce que sont le secteur et les travailleurs informels, on répond par un descriptif ou un amalgame confus de situations particulières, sans caractéristique commune ni définition précise.

La Conférence internationale du Travail avait relevé en 2002 qu'«il n'existait pas de descriptif ou de définition précise, universellement acceptée, du terme 'économie informelle'». Mais on peut dire que l'expression «économie informelle» «fait référence à toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui ne sont pas couverts – en vertu de la législation ou de la pratique – par des dispositions formelles. Ces activités n'entrent pas dans le champ d'application de la loi, ce qui signifie que ces travailleurs et unités opèrent en marge de la loi; ou bien ils ne sont pas couverts dans la pratique, ce qui signifie que la loi ne leur est pas appliquée alors même qu'ils opèrent dans le cadre de la loi; ou bien encore la loi n'est pas respectée...» (Résolution de la Conférence internationale du Travail de 2002, conclusions, paragraphe 3).

Ce concept d'économie informelle recouvre deux situations bien distinctes:

- Dans le premier cas, l'informalité est la conséquence d'un vide juridique: il n'existe pas de normes du travail applicables, et, dès lors, ni d'obligations à remplir ni de droits à satisfaire ou à réclamer.
- Dans le second cas, l'informalité naît du refus de se conformer au cadre légal: il existe des normes du travail, mais on ne les respecte pas, en partie ou en totalité. On ne remplit pas ses obligations ou on ne reconnaît pas de droits.

Si les conséquences pour les travailleurs, dans l'une ou l'autre de ces situations, présentent des similitudes, cette double réalité a, elle, des origines distinctes. Dans le premier cas, lorsqu'il n'existe pas de dispositions légales applicables à une situation donnée, on se trouve face à un manque de prévision légale ou à l'exclusion légale expresse. Il y a lieu dans ce cas de parler d'informalité. Dans la seconde hypothèse, à savoir le non-respect du cadre légal, on retrouve l'ignorance de l'existence même de normes ou de leur contenu, la mauvaise volonté, ou une décision délibérée de ne pas respecter la légalité pour en éviter le coût. Et il arrive parfois, comme l'a reconnu la Conférence internationale du Travail de 2002, que «la loi elle-même n'incite pas à son application parce qu'elle est inadéquate, complexe ou trop onéreuse». Dans ces circonstances, nombre de pays parlent d'illégalité.

D'autres cas existent qui ne sont pas suffisamment prévus par les systèmes formels, par exemple, là où les conditions de travail sont réglementées, mais où la sécurité sociale ne l'est pas. D'ordinaire, ce déséquilibre trouve sa source dans un régime déficient d'assurances sociales, déficience traditionnellement associée à l'incapacité – présumée ou prouvée – des affiliés à s'acquitter de leurs cotisations, ou à l'exemption de ceux qui devraient faire l'objet de protection. Là encore, on peut réellement parler d'informalité, comme il est possible de le faire dans l'hypothèse inverse: un groupe d'entreprises et de travailleurs intégrés dans un régime obligatoire de sécurité sociale, mais exclus de la réglementation sur les conditions de travail.

Toutes les formalités imposées aux entreprises ne sont pas liées au travail proprement dit. Il en va de même des droits revendiqués par les salariés de l'économie informelle, qui n'ont pas tous trait au droit du travail ou à certains aspects de la protection sociale. Si les obligations sont dictées par la loi et si les respecter est l'essence même de la formalité, l'informalité ne peut pas se reconnaître uniquement par l'aspect négatif de ce qu'il ne faut pas être ou de ce qu'il ne faut pas faire. Pour dégager un

concept opérationnel de l'«informalité du travail» et en faire un point de référence dans la gestion de l'administration nationale du travail, il faut examiner l'ensemble des normes du travail de chaque pays et identifier clairement les catégories d'entreprises et de travailleurs qui sont soumises à leur champ d'application ou en sont exclues. Même si, opposant illégalité à légalité, on considère que la formalité peut être synonyme de légalité, on ne peut pour autant en déduire que tout ce qui est illégal est informel ou que tout ce qui est informel est illégal.

Différencier informalité et illégalité est une question de nuances entre pays. Le langage est important et exprime parfois cette différence de perception d'un même phénomène par deux sociétés distinctes. Ainsi, dans les pays en développement, on a coutume de dire que la législation du travail «ne s'applique» pas dans le secteur informel, alors que dans les Etats industrialisés il est plus fréquent d'entendre dire qu'elle «n'est pas respectée». Là où la majorité de la population vit sur des schémas traditionnels, où les règles sociales ne correspondent pas aux règles légales, qui sont tout simplement ignorées, il n'est guère habituel de qualifier d'illégales les activités ou unités de production informelles. A l'inverse, dans les pays plus développés, les activités considérées, juridiquement, illégales pour n'être pas conformes à telle ou telle disposition de la loi ou pour contrevenir à certaines normes sont généralement qualifiées d'informelles. Les termes utilisés pour l'économie informelle ne sont pas toujours les mêmes, mais, en Europe, on entend souvent parler, quand il s'agit de travail ou d'emploi, d'économie souterraine, de travail au noir ou clandestin et de travail non déclaré. C'est cette dernière expression qui est la plus employée, du moins officiellement dans les documents de l'Union européenne.

L'une des principales caractéristiques de l'activité informelle dans les pays développés est son côté occulte ou clandestin, avec pour premier effet de ne pas déclarer le salarié et de ne pas verser de cotisations à la sécurité sociale. Ce type de

situation passe parfois inaperçu, les individus concernés étant en quelque sorte invisibles. C'est le cas lorsque des entreprises emploient une majorité de travailleurs en situation régulière, mais comptent aussi dans leur personnel des personnes non déclarées, prétendument indépendantes (faux indépendants) ou émergeant à une autre entreprise.

Inspection du travail et informalité

Activités où, dans la pratique, les lois ne sont pas appliquées ou respectées

Sans revenir au concept de travail non déclaré, et compte tenu des divers degrés de respect des normes dans chaque pays, les secteurs où l'on observe le moins les normes du travail et les obligations de la sécurité sociale sont le travail domestique, le travail à domicile, le travail rural et les micro et petites entreprises.

Travail domestique (employés de maison). Ce secteur est qualifié de problématique dans le monde entier. La présence féminine y est largement majoritaire. Si un petit nombre de pays ne disposent pas de cadre réglementaire couvrant ces travailleurs et travailleuses, beaucoup d'autres ont mis en place une réglementation et un régime de sécurité sociale spécifiques et applicables aux gens de maison. Cette réglementation comporte cependant de nombreuses exceptions à la législation générale en matière de salaires (possibilité de compter la nourriture et le logement comme partie du salaire), d'horaires de travail et de repos (heures de présence obligatoires, temps à disposition, sorties limitées, calcul des heures de nuit, etc.) et de fin de la relation de travail (raisons multiples et indemnités moindres). Les régimes de sécurité sociale applicables sont assortis de cotisations plus faibles, mais la couverture des risques est réduite. L'inspection du travail n'y exerce qu'un contrôle limité: aucune déclaration d'établissement n'est exigée, car l'emploi au

service d'une famille n'est pas considéré comme une activité d'entreprise, et la surveillance est difficile car les services compétents n'ont pas le pouvoir légal d'entrer dans des domiciles privés pour se livrer à des vérifications.

Travail à domicile. La majorité des pays disposent d'une réglementation équivalente à celle de toute autre relation de travail, à l'exception des clauses sur le temps de travail et de repos, dans la mesure où l'employeur n'a aucun moyen de contrôle. S'agissant de la rémunération, il est très fréquent que l'ouvrier soit payé à la pièce et, dans certains cas, les sommes perçues restent inférieures au salaire minimum en vigueur. Les régimes généraux de sécurité sociale leur sont habituellement applicables.

Pour l'inspection du travail, ce type d'activité reste difficile à contrôler: il s'exerce souvent au noir – les employeurs échappant ainsi, parfois de connivence avec leurs ouvriers, aux cotisations et impôts – ou sous couvert de contrats de prestations de service ou de sous-traitance. Dans de nombreux cas, un seul employé est déclaré, alors que toute la famille travaille, y compris les enfants. Les inspecteurs n'ont pas autorité pour entrer dans un atelier installé dans un domicile privé et leur travail de contrôle se révèle très ardu, sauf quand ils accèdent aux listes de fournisseurs ou à la comptabilité des entreprises qui font faire des travaux à domicile.

Travail rural. Le système normatif général ou spécial est difficilement applicable dans le travail rural. D'une part, dans nombre de pays, le milieu rural peut ignorer l'existence de normes à respecter ou leur contenu. Il faut se souvenir qu'en de nombreux points de la planète c'est la population rurale qui a le plus fort taux d'analphabétisme ou qui use de dialectes distincts de la langue officielle, dans laquelle sont rédigées les normes. Sans oublier que les coutumes ancestrales sont plus tenaces que la loi. Par ailleurs, le travail saisonnier et temporaire étant fréquent dans l'activité agricole, les agriculteurs hésitent à accomplir les démarches relatives à l'impôt et aux cotisations sociales (enregistrement et

documentation), démarches souvent compliquées, longues, voire coûteuses. Force est aussi de constater que l'existence d'un régime de sécurité sociale n'a pas nécessairement pour corollaire un système de santé performant; dans certaines régions, les travailleurs ne voient aucun intérêt particulier à contribuer à une institution qui est incapable de leur offrir des services rapides et accessibles. Enfin, l'Etat lui-même ne dispose pas, en général, d'un réseau administratif suffisamment étendu pour informer, aider et inspecter les exploitations agricoles. Bilan de ces carences: les normes du travail ne sont pas respectées, la réglementation sur la sécurité et la santé est ignorée, et les salariés non déclarés ne sont pas détectés. Bien pire, on estime que le recours à une main-d'œuvre d'enfants est monnaie courante dans le secteur agricole.

Les micro et petites entreprises. Selon les rapports des autorités responsables de l'inspection du travail, c'est dans les micro et petites entreprises, et dans tous les pays, que les normes du travail sont le moins respectées: pas de déclaration ou de demande de permis d'établissement, aucun document, pourtant obligatoire, sur les relations de travail, pas d'inscription à la sécurité sociale. Les obligations formelles, mais aussi celles, plus importantes, sur les droits des travailleurs (salaire minimum, sécurité au travail, cotisations sociales) sont ignorées. Dès lors, les inspecteurs du travail se heurtent à la double difficulté de repérer, localiser et identifier les patrons des entreprises, et de déterminer et vérifier la nature des contrats et des relations de travail. Puis vient le moment de passer au crible les conditions de travail et le respect des obligations de l'employeur, comme le paiement effectif du salaire minimum. Quand un service unique d'inspection est chargé de veiller à l'application des normes dans leur ensemble et dispose des moyens requis, la tâche est plus simple, mais elle reste longue et fonction de la collaboration des autorités locales et des plaintes formulées pour irrégularités. En revanche, quand les services d'inspection sont multiples, elle devient complexe et ardue,

dans la mesure où il faut coordonner et mobiliser plusieurs agents, qui appliquent des normes et procédés distincts et suivent des plans de travail dont les priorités ne coïncident pas toujours.

Activités des personnes et entreprises qui ne sont pas régies par les lois du travail

D'autres types d'activités – le travail indépendant ou de type familial par exemple – échappent généralement à la sphère d'application des lois du travail dans pratiquement tous les pays. Pourtant, dans nombre d'entre eux, le travail exercé à son compte est assujéti à une certaine forme de déclaration et, pour ce qui est des pays industrialisés, obligatoirement intégré au régime de sécurité sociale. C'est aux travailleurs indépendants que revient l'obligation de faire les déclarations requises, de verser leurs cotisations et d'observer les règles de sécurité adaptées à la nature de leur activité. Ceux qui ont un emploi de type familial leur sont d'ordinaire assimilés: s'il n'y a pas de réglementation pour les uns, il n'y en a pas pour les autres.

Dans certains pays en développement, le travail occasionnel et les micro et petites entreprises, qui emploient 5 à 10 personnes et, dans de rares cas, jusqu'à 20, échappent à la réglementation. Le cas des travailleurs occasionnels est plus complexe, car on peut supposer qu'il y a là un espace d'informalité dans un cadre de relations formelles. Il arrive aussi que la notion de travail occasionnel soit si lâche que sa durée atteint celle d'un emploi temporaire ou saisonnier. Dans les deux cas, les travailleurs occasionnels peuvent coexister, dans la même entreprise, avec des travailleurs permanents et formels. A une différence près pourtant: ces derniers jouissent de tous leurs droits, alors que les premiers ne peuvent prétendre qu'à leur salaire et, dans le meilleur des cas, à une certaine couverture en matière de risque d'accident au travail.

S'agissant des micro et petites entreprises, employant un nombre déterminé

de salariés, les relations de travail se fondent parfois, comme dans certains pays d'Asie et d'Afrique orientale, sur une loi qui exempte l'employeur de toute obligation. Il existe trois variantes communes. Soit ce type d'entreprise n'est soumise à aucune réglementation du travail; soit il existe des normes sur les conditions de travail, parfois limitées au salaire et aux horaires, mais pas de dispositions ni obligations sur la sécurité au travail ou en matière de protection sociale; ou l'employeur n'est exempté qu'en matière de normes de sécurité sociale.

A l'évidence, l'action de l'inspection du travail se trouve réduite à la portion congrue quand une entreprise n'est soumise à aucune obligation. Ainsi, un inspecteur du travail ne peut faire aucune visite dans les micro et petites entreprises exclues du champ d'application des normes du travail, pas plus qu'il n'est habilité à imposer des mesures précises de sécurité concernant un processus de fabrication ou à exiger la remise d'une feuille de salaire aux travailleurs. Enfin, il n'a pas autorité pour contraindre une entreprise à inscrire ses salariés à un régime de sécurité sociale, et leurs éventuelles réclamations ne pourront être prises en compte que par la législation civile ou pénale.

Dans l'univers de la stricte informalité, l'administration du travail s'abstient d'ordinaire de toute initiative. Dans le meilleur des cas, elle se livre à un travail d'information sur la prévention des risques ou déploie un effort de promotion des systèmes de prévision volontaire.

Problèmes posés à l'inspection du travail par l'économie informelle et tendances observées

Le premier problème porte sur la connaissance des normes et leur application à des entreprises et travailleurs de nature distincte. Les inspecteurs sont tenus de connaître de manière exhaustive le système normatif, qu'ils sont chargés de faire appliquer, et sur lequel reposent les activités des entreprises et les relations de

travail. Aujourd'hui, ils opèrent dans des entreprises de nature très différente, aux méthodes de production complexes, où la sous-traitance et l'intermédiation des activités sont très répandues et où existe une grande diversité de contrats. La solution réside, pour une part, dans le choix et la formation des inspecteurs, et pour l'autre, dans les moyens dont dispose l'administration pour gérer l'information sur les entreprises, c'est-à-dire d'importantes archives et des bases de données propres ou partagées avec d'autres entités de l'administration publique.

Le second problème tourne autour de la décision d'intervenir ou non dans des secteurs et entreprises en cas de non-respect avéré des normes, soit qu'il existe des indices suffisants, soit qu'ils aient fait l'objet de dénonciations. Certains pays n'ont pas pris les décisions appropriées et la permissivité administrative a contribué à grossir les rangs du secteur informel. La solution relève de décisions à prendre au plus haut niveau du gouvernement, avec l'aide des interlocuteurs sociaux, et doit se traduire par des instructions claires adressées par l'autorité centrale aux inspecteurs du travail. Celles-ci auront à définir les critères d'action des inspecteurs en fonction des ressources disponibles, tout en fixant les priorités, qui prendraient en considération les éventuelles dénonciations portant sur l'absence d'enregistrement et la non-déclaration des salariés. Compte tenu du fait que la majeure partie des irrégularités sont imputables aux micro et petites entreprises, l'attention de l'inspection, dans plusieurs pays, se porte de préférence sur celles-ci, particulièrement dans les secteurs de grande mobilité et de caractère saisonnier, comme la construction, l'hôtellerie et la confection, mais aussi dans les transports et les commerces en tous genres. Dans la plupart des cas, il s'agit simplement de combiner les visites programmées et les visites surprises pour assurer la couverture la plus large possible.

Les difficultés mêmes auxquelles se heurtent les visites d'inspection posent un troisième problème. On peut citer à ce titre: la localisation des entreprises qui

opèrent de manière occulte, l'identification des patrons et des salariés non déclarés, les moyens de déterminer leur ancienneté, le calcul des arriérés de salaires et de cotisations de sécurité sociale, les preuves de possibles fraudes aux assurances sociales qui se produisent, en certains cas, et la connivence qui peut parfois exister entre employeurs et travailleurs. Souvent, les entreprises abritent des travailleurs en situation régulière et d'autres non déclarés, et l'on retrouve aussi ces derniers dans les activités contractuelles et de sous-traitance, ce qui oblige à remonter la chaîne des responsabilités. Il arrive enfin de tomber sur des travailleurs étrangers sans permis, ou des enfants dont il faut vérifier l'âge. Quand les inspecteurs disposent de listes de travailleurs par entreprise, via les bases de données de la sécurité sociale, prouver les irrégularités devient une tâche plus aisée.

Un quatrième problème, assez polémique, surgit, quand on en vient à examiner la procédure à suivre pour régulariser les situations de non-conformité et obtenir des compensations pour les préjudices subis: il importe que les mesures aient un effet dissuasif sans mettre en péril l'emploi des travailleurs et la survie des entreprises. Moindres coûts, concurrence déloyale, le travail non déclaré peut être préjudiciable aux autres entreprises et aux salariés eux-mêmes, lésés au plan financier et sur leurs futures prestations sociales. Avertissement ou sanction? Face à ce dilemme, nombre de pays ont choisi de soumettre les entreprises en faute à une procédure de versement immédiat des salaires et cotisations dues, accompagnée de sanctions. Celles-ci sont souvent fonction du nombre de salariés affectés et de la taille de l'entreprise.

Conscients de l'importance ou de l'accroissement du travail illégal dans l'économie informelle, certains pays ont créé des structures administratives, mis au point des systèmes de coordination entre administrations et lancé des programmes et initiatives propres à combattre le travail illégal sous toutes ses formes. Ainsi, la France s'est dotée en 1997 d'un dispositif

interministériel de lutte contre le travail illégal, qui groupe, au sein d'un comité, divers organismes, et dispose d'une commission nationale, de commissions départementales et de sections opérationnelles. Dans le même esprit, le ministère italien du Travail a élaboré un plan pour mettre au grand jour le travail irrégulier. En Argentine, où se sont succédé diverses tentatives de régularisation du travail non déclaré, on a recensé 29 pour cent d'ouvriers non déclarés dans les quelque 90 000 entreprises inspectées en 2005. De longues années durant, aux Etats-Unis, l'Administration fédérale du travail ou celles des divers Etats ont lancé programmes et campagnes contre les entreprises exploitant la main-d'œuvre, aux fins de garantir le respect des normes sur les conditions de travail, le salaire minimum et l'emploi des mineurs, entre autres. Certains secteurs, comme celui de l'industrie de la confection, ont fait l'objet d'une surveillance particulière, après qu'il a été constaté qu'ils employaient de nombreux immigrants en situation irrégulière et ne respectaient pas les conditions de travail. Les ateliers étaient répartis dans un enchevêtrement d'unités de sous-traitance et la question a été résolue en responsabilisant les principaux contractants et les distributeurs du produit. Dans divers pays européens, une part importante du travail non déclaré est le fait d'immigrés en situation irrégulière,

et des campagnes de régularisation ont été lancées, amnistiant les employeurs en faute s'ils déclaraient leurs salariés dans un laps de temps donné; ce fut notamment le cas en Espagne, où, en 2005, plus d'un demi-million de travailleurs étrangers ont été inscrits au régime de la sécurité sociale.

Une question de nature distincte se pose pour trois catégories de travailleurs: quelles mesures prendre pour promouvoir des conditions de travail décentes en faveur des travailleurs des entreprises qui n'ont pas l'obligation de respecter certaines normes, exclues de leur champ d'application, de ceux dont les relations de travail ne sont pas réglementées et, enfin, des indépendants? Dans ces cas d'espèces, l'inspection du travail n'a pas mandat pour agir, puisque sa marge de manœuvre est limitée aux entreprises soumises, par la loi, aux normes du travail en vigueur. Elle peut tout au plus mener des activités promotionnelles et formuler des recommandations. Une tâche qui somme toute n'implique pas forcément l'inspection du travail et peut être confiée à d'autres services de l'administration du travail. Les inspecteurs devraient, quant à eux, pouvoir concentrer leur attention sur les entreprises qui entrent dans leur sphère de compétence, veiller au respect des normes et tenter, ce faisant, de se hisser au niveau d'efficacité que l'on attend d'eux.

L'inspection du travail à l'heure de l'austérité

En matière d'inspection du travail, le défi n'est pas tant dans la ratification formelle de conventions pertinentes de l'OIT, même si cela est important. Il ne se situe pas davantage dans l'adéquation des lois, les textes étant souvent conformes aux normes internationales. Le véritable problème réside dans la non-application des dispositions existantes et ratifiées, alors que l'inspection du travail n'a jamais été aussi vitale face à l'évolution du milieu de travail. Relever ce défi requiert une volonté politique et une réponse globale. Et celles-ci font encore trop souvent défaut.

Isabelle Hoferlin

Directrice

Département des droits humains
et normes internationales du travail
Confédération mondiale du travail (CMT)

Le 10 mai 1944, la Conférence internationale du Travail réunie à Philadelphie adoptait une déclaration qui affirmait que le «travail n'est pas une marchandise» et que «la pauvreté, où qu'elle existe, est un danger pour la prospérité de tous». Trois ans plus tard, dans la foulée, la convention (n° 81) de l'OIT sur l'inspection du travail, 1947, était adoptée puis suivie, à la fin des années soixante, d'une autre convention traitant de la question dans l'agriculture, la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969.

Plus d'un demi-siècle s'est écoulé depuis l'adoption de la convention n° 81. Une nouvelle étude d'ensemble sur la question sera soumise à la Conférence internationale du Travail de juin 2006¹. La Confédération mondiale du travail (CMT) s'en félicite, étant donné les énormes défis qui plaquent autour de l'inspection du travail.

Les rapports annuels sur l'inspection du travail sont rarement transmis par les gouvernements à l'OIT. Ceux-ci ne sont donc pas la source de référence du présent article qui s'inspire essentiellement des positions recueillies par la CMT auprès des diverses organisations de travailleurs af-

filées, que ce soit lors de contacts directs, de séminaires de formation, d'enquêtes, de missions sur le terrain ou de campagnes sur les normes du travail. Il reprend également des informations avancées dans diverses publications.

L'inspection à l'heure de l'austérité

Dans son étude relative à «la réforme du marché du travail»², la CMT soulignait que les ministères du Travail sont souvent les parents pauvres de tous les ministères, sous-équipés en termes de ressources humaines, matérielles et d'infrastructure. Les restrictions budgétaires, nettement plus marquées dans les pays endettés en raison des impositions liées à l'ajustement structurel, ont un impact évident sur le fonctionnement de ces ministères, les coupes claires étant plus largement pratiquées dans les ministères à vocation sociale, dont ceux de l'emploi.

La lecture du dernier Rapport de la Commission d'experts sur l'application des conventions et recommandations (2005³) corrobore cette affirmation. La plupart des

commentaires mettent en évidence ces problèmes. Il ressort en effet que les politiques d'austérité budgétaire ont fortement porté préjudice à des services d'inspection du travail modernes et dotés de l'infrastructure et des moyens nécessaires pour réaliser un travail de qualité. Locaux vétustes, équipés avec des technologies obsolètes – voir sous-équipés –, absence de véhicules pour les déplacements, problèmes de remboursement des frais des visites d'inspection, mauvaises rémunérations, absence de systématisation et d'informatisation des données relatives aux accidents de travail ou autres, tels sont certains des problèmes relevés dans la plupart des pays. Un tel contexte ne favorise pas la prévention des risques.

Des gouvernements signalent même dans le rapport ou lors de contacts avec les organisations de travailleurs que le problème financier est tel qu'il n'y a même pas, pour l'ensemble de leur territoire, dix véhicules placés à la disposition de ces services d'inspection. De nombreux travailleurs interviewés dans divers secteurs d'activités affirment d'ailleurs qu'ils n'ont jamais assisté à une inspection là où ils travaillent et que, si c'est le cas, ils ont rarement été consultés⁴.

En outre, par manque de moyens, le nombre et la fréquence des inspections diminuent d'année en année de par le monde alors que les accidents de travail – y compris mortels⁵ ou causant des incapacités permanentes – et autres problèmes en tout genre ne cessent d'augmenter.

Le nombre d'inspecteurs dans presque tous les pays du monde est clairement insuffisant et leur âge moyen est proche des 60 ans. Ceux-ci, une fois qu'ils atteignent l'âge de la retraite, ne sont pas remplacés. Les embauches promises par les ministres se concrétisent rarement. On assiste à une véritable hémorragie dans ces services.

Conçus dans le cadre d'une politique de développement, les documents stratégiques de réduction de la pauvreté – DSRP – devraient d'ailleurs reconnaître le rôle central du travail décent et, en conséquence, le caractère essentiel de l'inspection du travail. Pourtant, combien de DSRP y font référence? Les pays endettés, y com-

pris les pays pauvres très endettés (PPTÉ), connaissent des restrictions économiques portant sérieusement atteinte à une bonne mise en œuvre des principes et droits garantis dans les conventions n^{os} 81 et 129.

La formation: un défi pour les inspecteurs également

La conférence entre le BIT et l'UE sur l'inspection du travail (Luxembourg, 9-11 mars 2005) concluait que «la mondialisation a besoin de méthodes globales plus créatrices et de pressions pour des réformes économiques et sociales. Celles-ci ne pourront être un succès que grâce à des inspections du travail fortes, compétentes et indépendantes».

La mondialisation pose en effet de nombreux défis pour le monde du travail: course à la compétitivité, pression des marchés, rythmes intensifs de production adaptant l'offre à la demande, recours à des nouvelles technologies ou substances, sous-traitance ou émergence de nouvelles formes de relations de travail. Tous ces facteurs posent de nouvelles réalités que seules des personnes dotées d'une bonne expertise peuvent cerner.

Dans l'agriculture, par exemple, les débats de ces dernières années ont fortement mis l'accent sur les risques qu'implique l'usage de pesticides sur la santé humaine. Lors de missions d'investigation dans ce domaine, il a été constaté que le contrôle et la vérification de ces risques sont souvent inexistants. Lorsqu'ils sont pratiqués, les corps d'inspecteurs n'ont pas le temps nécessaire pour pousser leurs enquêtes en profondeur. En outre, ils ne sont ni assez nombreux ni suffisamment dotés et formés pour mesurer ces risques et établir scientifiquement le lien entre les problèmes de santé soulevés par les travailleurs et les risques dérivés de l'usage de ces produits. Finalement, lorsque le lien est démontré, les fortes pressions exercées sur les inspecteurs menacent de taire leur voix. Les plaintes des travailleurs sont encore largement ignorées et l'usage des produits se poursuit dans les mêmes conditions. C'est

encore trop souvent la mort ou de graves infirmités qui s'ensuivent.

Par ailleurs, en matière de prévention et de lutte contre le VIH/SIDA, combien d'inspecteurs du travail ont une formation réelle pour contrôler les risques de sécurité et santé dans les hôpitaux ou sur les lieux de travail?

Pour aborder les questions de genre, les mêmes situations se reproduisent. Alors que les femmes sont entrées massivement sur le marché de l'emploi ces dernières années, les corps d'inspection sont rarement prêts à aborder ce phénomène. Ils restent encore essentiellement masculins et la considération des risques spécifiques aux femmes demeure trop souvent absente.

C'est pour cela que, à l'heure où la formation (notamment la formation continue) est de mise, celle-ci doit être promue dans des domaines aussi importants que l'inspection du travail et cela, en préservant une perspective de genre.

La tâche des inspecteurs est de plus en plus compliquée alors que les conditions de travail le deviennent aussi. C'est pour cela que seules des équipes multidisciplinaires d'experts formés pour cerner ces réalités complexes peuvent assumer ce défi. Mais, à ce niveau, les souhaits contrastent avec la réalité. La plupart des équipes d'inspecteurs sont peu dotées en ressources humaines, y compris dans les pays industrialisés, où les syndicats soulignent fréquemment qu'il n'y a pas assez d'inspecteurs du travail. A fortiori est-il plus difficile encore d'atteindre l'exigence d'équipes pluridisciplinaires solides composées d'experts recevant régulièrement une formation qui leur permette de mieux jauger les nouvelles réalités du monde du travail.

L'éthique et la déontologie sous pression

Inspecter n'est pas toujours chose aisée, surtout dans le contexte actuel où nombreux sont ceux qui préfèrent des instruments ou des pratiques souples, flexibles et non contraignantes. A l'instar du droit mou, d'aucuns souhaiteraient en effet une

inspection non contraignante qui n'implique pas d'engagements concrets pour les parties concernées, centrée sur la négociation ou la simple notification des problèmes, plutôt que sur le contrôle et la répression des infractions.

Ces tendances s'opposent à la déontologie de l'inspection du travail, qui se veut impartiale et prévoit l'inspection ainsi que la sanction en cas de manquement. Les organisations de travailleurs misent en effet sur une inspection du travail qui réponde à ces critères.

Dans la pratique, les griefs qui nous parviennent mettent encore trop souvent en avant le fait que dans le choix des fonctionnaires ne prévalent pas des critères de compétence ou d'impartialité.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les inspecteurs se heurtent aussi à d'importants obstacles. Pénétrer dans les zones franches n'est pas toujours facile. Paradoxalement, les experts qui travaillent dans le suivi des contrôles des codes de conduite semblent rencontrer moins d'obstacles pour opérer.

Les difficultés sont aussi liées au respect strict des codes déontologiques, les inspecteurs qui font preuve de plus de zèle à ce niveau étant plus facilement victimes de harcèlement pouvant aller jusqu'à la destitution arbitraire ou à la menace de licenciement. Ces commentaires permettent de mettre l'accent sur l'importance de l'organisation des inspecteurs en syndicats.

Par ailleurs, le montant des amendes prévues dans la loi est souvent si dérisoire qu'il sape le travail des inspecteurs. Souvent non adaptées à l'inflation, elles n'ont pas de caractère dissuasif, permettant que des employeurs peu scrupuleux se dérober au respect des droits des travailleurs. Là où prévaut l'impunité, ces employeurs échappent aussi facilement au paiement des amendes, pour maigres qu'elles soient.

Et les pressions sur les inspecteurs sont fortes. Certains pays ont décidé d'appliquer la tolérance zéro face à la corruption afin de préserver l'éthique dans ces services.

Finalement, le métier d'inspecteur du travail, essentiel dans un Etat de droit, exige une certaine protection. Au Brésil,

par exemple, en 1992, à la suite d'une réclamation introduite par la Centrale latino-américaine des travailleurs (CLAT), les services d'inspection du travail furent renforcés sous l'impulsion de la Commission nationale d'éradication du travail forcé (CONATRAE). Ces initiatives furent accueillies avec beaucoup d'enthousiasme et ont permis des avancées en matière de lutte contre le travail forcé. Cependant, il reste encore du chemin à parcourir. Au Brésil, en janvier 2004, trois inspecteurs et un conducteur du ministère du Travail ont été assassinés alors qu'ils effectuaient un contrôle dans une exploitation agricole. Ces faits nous rappellent l'importance de la lutte contre l'impunité et de la protection des inspecteurs dans l'exercice de leurs fonctions.

Le chaînon manquant: le travail non salarié

Dans tous les pays du monde, le travail non salarié représente un pourcentage croissant de la population active. Le grand défi de l'inspection du travail est d'investiguer et de démasquer les espaces où ne prévaut pas le travail décent, et cela, dans tous les interstices de la société: dans les formes de travail salarié mais aussi dans des relations de travail plus atypiques.

Il s'agit là d'une véritable gageure. Dans l'économie informelle, en effet, les relations de travail sont plus complexes et souvent peu en phase avec les conventions de l'OIT. C'est la raison pour laquelle les services d'inspection et, partant, les décideurs politiques doivent aujourd'hui prendre des mesures pour que ce chaînon trop souvent manquant soit couvert. Il en va probablement de même au niveau des petites et moyennes entreprises et des sous-traitants⁶. Cela est d'autant plus difficile que les conditions de travail, y compris les horaires (horaires nocturnes, jours fériés ou week-end), rendent le contrôle plus difficile.

La relation de travail dans le secteur de la sous-traitance est aussi de plus en plus difficile à saisir car elle ressortit à l'écono-

mie informelle. Les employeurs qui y ont recours contournent de la sorte les réglementations et sanctions.

L'inspection du travail est essentielle dans la mise en œuvre de l'agenda de l'emploi décent, tant pour le contrôle des conditions de sécurité et de santé au travail que pour le suivi de l'ensemble des conditions de travail dans le secteur formel ou dans l'économie informelle, en particulier dans les entreprises où il n'existe aucune concertation structurée.

Vers la privatisation de l'inspection

Les années quatre-vingt-dix ont été marquées par la montée en force de diverses formes privées de contrôle de l'inspection du travail. En avril 2004⁷, la CMT soulignait que ces nouvelles procédures soulèvent des questions essentielles.

«Ce contrôle débouche-t-il sur une amélioration des conditions de travail dans l'entreprise? Aide-t-il à renforcer la position de syndicats indépendants en son sein? Contribue-t-il au dialogue social? A la négociation de conventions collectives? Est-il renouvelé assez fréquemment pour assurer une vigilance constante? Les auditeurs entrent-ils en contact avec les inspecteurs du travail du pays concerné? Leurs actions et stratégies s'inscrivent-elles dans la durabilité?» Autant de questions qui restent souvent sans réponse. Par ailleurs, qui a la légitimité de surveiller, de déterminer les procédures de contrôle et de délivrer des certificats aux entreprises?

Actuellement, il n'existe aucune règle en matière d'audit des sociétés multinationales ayant ou non adopté des codes de conduite au niveau social. Rien n'a été codifié à ce sujet. Chaque entreprise ou institut y va selon les critères de référence qu'ils ont établis. La valeur de ceux-ci varie énormément. Seules quelques initiatives qui reprennent des parties prenantes multiples ont permis de développer un véritable cadre de référence avec divers indicateurs.

D'autres questions demeurent sur divers aspects liés au contenu des contrôles:

- Le manque de référence aux normes du travail dans les codes de conduite et dans les indicateurs de base utilisés par les entreprises d'audit permet d'émettre de sérieux doutes quant au bien-fondé de leur évaluation. Il n'existe d'ailleurs pas d'uniformité de critères permettant que toutes les conventions fondamentales de l'OIT, comme principe de base, soient au moins reprises. La transparence n'est pas non plus souvent de mise.
- La méthodologie mise en œuvre est-elle fiable? Est-elle transparente? Celle-ci répond-elle vraiment aux intérêts des travailleurs? La voix de ceux-ci, ainsi que de leurs organisations syndicales, a-t-elle dûment été écoutée et traduite dans l'approche et dans les résultats?

Il est de notoriété publique que les audits pratiqués par les grands cabinets penchent généralement en faveur de la direction en donnant une image falsifiée de l'entreprise. Ils passent à côté de problèmes graves et importants concernant la sécurité et la santé, la liberté syndicale, la négociation collective, la discrimination. Bien souvent, ils ne voient même pas – ou ne veulent pas voir – que les entreprises violent les lois en matière de salaire, que les cartes des heures de travail ont été falsifiées, etc. Les auditeurs récoltent les informations auprès des gestionnaires de l'entreprise et rarement auprès des travailleurs. Et, s'ils interrogent ces derniers, c'est très souvent dans de mauvaises conditions: ils le font en présence de leurs supérieurs hiérarchiques et sur le lieu de travail, ce qui influence les réponses données. De peur de perdre leur emploi, les travailleurs disent ce que les managers veulent entendre ou bien, craignant des représailles, ils refusent même de parler. Parfois ils ont même été priés de taire leurs conditions de travail.

Les rapports qui sont ainsi présentés peuvent rarement refléter la réalité de ce qui se passe, se vit dans l'entreprise. Par conséquent, ils ont de graves conséquences pour les travailleurs.

Une inspection locale face à des relations professionnelles mondialisées

Les organisations syndicales – et un nombre croissant d'organisations non gouvernementales – mettent en doute les pratiques susmentionnées. Tout d'abord, parce que, paradoxalement, nous assistons à une avancée de ces formes privées d'inspection alors que les services publics sont affaiblis. Les formes d'inspection privées finissent par se substituer aux services publics. Par ailleurs, les bilans effectués dans le cadre d'audits privés ne sont pas convaincants et nombreux sont ceux qui désormais exigent, avec de plus en plus d'insistance, que des organes de contrôle indépendants vérifient la mise en œuvre effective des codes ou, mieux encore, que le contrôle des conditions de travail soit vraiment et de manière prioritaire de la compétence des systèmes nationaux d'inspection du travail.

Ce souhait doit toutefois être mis en perspective avec les éléments à l'origine de l'avancée de pratiques de contrôle de nature privée. Un de ces éléments a trait à l'absence de mondialisation des services d'inspection du travail alors que les systèmes de production sont internationalisés. Actuellement, en Europe en particulier, la réflexion se porte sur des services intégrés à l'échelle régionale. Les autres régions pourraient aussi s'en inspirer.

L'inspection au service des conventions de l'OIT

La convention n° 81 fut déclarée prioritaire de par son rôle essentiel dans le respect des autres conventions de l'OIT, notamment des conventions fondamentales.

Même si elle a largement été ratifiée (134 ratifications), dans la pratique, nous avons pu constater que son application reste problématique. Pourtant, le lien entre cette convention et la promotion des autres coule de source.

En particulier, le lien avec les conventions fondamentales, dont la lutte contre le

travail forcé, le travail des enfants, la discrimination, les abus en matière de droits syndicaux ou les obstacles à la négociation collective, est évident. Les experts de l'OIT se sont d'ailleurs prononcés à de multiples reprises sur le sujet dans leurs commentaires sur les conventions fondamentales. Les résultats dérivés d'un renforcement de l'inspection dans certains domaines et pays sont d'ailleurs éloquents et encourageants.

Conclusion

En conclusion, nous signalerons qu'à des problèmes mondiaux il faut des réponses mondiales ancrées dans les réalités locales de vie et de travail. Toutefois, cela ne suffit pas. Alors devra-t-on attendre d'autres catastrophes pour agir?

Il faut que l'inspection du travail fasse l'objet d'une importante réflexion et la discussion prévue dans le cadre de l'étude d'ensemble de la Commission de l'application des normes (juin 2006) permettra de renforcer cette dynamique. Mais il faut plus encore.

Pilier du travail décent, l'inspection du travail est dans la majorité des pays reléguée, marginalisée, minimisée. Élément essentiel pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015, elle est mise de côté. Réduire la malnutrition d'ici à 2015 implique l'existence de services de santé performants fonctionnant avec des travailleurs œuvrant dans des conditions dignes. Garantir la formation des enfants présuppose des enseignants bénéficiant de ces mêmes conditions. Et ce même raisonnement peut s'appliquer à tous les objectifs du Millénaire, un par un. Et le débat va plus loin qu'une approche centrée sur des besoins essentiels. Les conventions n^{os} 81 et 129 sont essentielles pour garantir des conditions de vie et de travail de plus en plus dignes et pour permettre que le progrès améliore notre quo-

tidien, quel que soit l'endroit où nous vivons et travaillons.

C'est la volonté politique qui déterminera si les choix et les priorités définis par les travailleurs sont bien mis en œuvre. C'est aussi la consultation des organisations de travailleurs dans cette matière qui permettra des avancées. Car les faits sont là, les conventions aussi. En matière d'inspection du travail, le défi n'est pas tant dans la ratification formelle, même si celle-ci reste certes nécessaire. Sauf certaines exceptions, il ne se situe pas non plus réellement dans le manque d'adéquation des lois aux conventions relatives à l'inspection du travail. Le fossé entre les besoins des travailleurs et les moyens disponibles montre que c'est davantage au niveau de l'application concrète dans la pratique qu'il faut soutenir la gaucure.

Notes

¹ BIT: *Inspection du Travail*, étude d'ensemble de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (Partie 1 B), Conférence internationale du Travail, 95^e session, juin 2006.

² CMT: *Réforme du marché de l'emploi*, Bruxelles, novembre 2003.

³ BIT: *Rapport de la Commission des experts sur l'application des conventions et recommandations*. Conférence internationale du Travail, 93^e réunion, 2005. Genève. 2005.

⁴ Les effectifs de l'inspection technique et médicale diminuent d'année en année. (...) De plus, un quart de cet effectif réduit a plus de 60 ans. Dans: Confédération des syndicats chrétiens (CSC). «Inspection: la Belgique, pays en développement!» 2004. *L'info*, n^o 18, 7 mai 2004 et n^o 45, 12 novembre 2004.

⁵ Dans le monde, on considère qu'un décès toutes les quinze secondes est consécutif à un accident de travail. L'absence de contrôle conduit immanquablement à des négligences de la part des employeurs.

⁶ Hilbert, Gilbert. «Meeting des experts en foresterie». *Carrefour Agri*. Bulletin de la Fédération de l'agriculture CFTC, 2^e trimestre 2005, n^o 140, pages 14 et 15.

⁷ CMT: *La responsabilité sociale des entreprises et les codes de conduite: nouveaux enjeux ou vieux débat?*, Bruxelles, avril 2004.

Inspection du travail en Afrique: vers la promotion des droits du travail

Responsables de la sécurité et de la santé au travail et partenaires sociaux doivent trouver une plate-forme commune pour échanger leurs expériences sur le rôle des services d'inspection. Objet de ces consultations: fixer le cadre propice à l'élaboration de politiques efficaces, pertinentes et clairvoyantes pour jeter les bases d'un système intégré d'inspection du travail et débattre de manière permanente de l'institution et de son évolution face aux mutations du monde du travail.

Sammy T. Nyambari

Directeur exécutif

Centre régional africain

de l'administration du travail (ARLAC)

Harare

La mondialisation des économies est en passe de modifier la manière de travailler, les risques auxquels les travailleurs sont confrontés et les stratégies d'intervention nécessaires à la protection du salarié, en même temps qu'elle complique la recherche d'un emploi décent. Même si le phénomène de la mondialisation est perçu différemment selon le pays, sa culture et la situation de l'emploi, être sûr qu'il sera bénéfique aux travailleurs reste fonction de la manière dont les pays, les organisations et les personnes responsables de l'inspection du travail et de l'emploi, de la sécurité et de la santé au travail et des conditions générales de travail trouveront un équilibre entre des intérêts souvent divergents. Les droits du travail, y compris la prévention des accidents et maladies professionnels, ont une meilleure chance de trouver une expression concrète dans un partenariat entre les gouvernements, le monde de l'industrie et les syndicats.

Des millions de travailleurs meurent tous les ans d'accidents et de maladies pro-

fessionnelles. D'autres souffrent de mauvaises conditions de travail, qui vont à l'encontre des normes et de la Déclaration de l'OIT relatives aux principes et droits fondamentaux au travail. Les souffrances humaines sont immenses et le coût économique pèse très lourdement sur la compétitivité des entreprises et la productivité en général. On estime que les pertes annuelles, résultant des journées de travail perdues, de l'interruption de la production, de la formation, du recyclage et des dépenses médicales, représentent plus de 4 pour cent du produit intérieur brut de tous les pays du monde confondus.

Organisation tripartite, l'OIT élabore des conventions et recommandations, qui traduisent dans les faits une politique d'ensemble. Dans son programme en faveur du travail décent, elle donne à l'inspection du travail un nouveau rôle et d'autres responsabilités. L'idée est d'assurer aux travailleurs un niveau adéquat de sécurité et de santé, en améliorant les conditions d'embauche et de travail et en

garantissant des relations professionnelles décentes par le biais d'un système intégré d'inspection du travail. La notion d'intégration touche les différents domaines de l'inspection: les procédures d'application des lois, de consultation et les autres activités dévolues aux inspecteurs. Le principe de l'intégration est «une entreprise, un inspecteur», ce qui assure une relation suivie entre ce dernier, l'entreprise et les travailleurs. En d'autres termes, on s'oriente vers un guichet unique chargé de tous les aspects de l'inspection, sur la base d'une approche globale.

Dans nombre de pays en développement et particulièrement en Afrique, ce sont surtout les secteurs non organisés qui souffrent du non-respect des normes du travail (inscrites dans la législation et la pratique nationales), portant principalement sur le dialogue social, les relations professionnelles, l'emploi, la sécurité et la santé. La productivité des entreprises, et, par voie de conséquence, la croissance économique et le développement pâtissent du non-respect du salaire minimum, du non-paiement des contributions à la sécurité sociale (là où elle existe), du non-paiement des heures supplémentaires, des infractions au droit syndical, du peu d'attention aux personnes les plus vulnérables et du harcèlement sexuel, entre autres. La pandémie du SIDA, le taux élevé de chômage et la pauvreté exacerbent le problème et compliquent les stratégies d'intervention.

Les difficultés de l'inspection du travail en Afrique

En Afrique comme ailleurs, l'inspection du travail doit faire face à différents problèmes qui sont fonction du contexte politique, économique, social, culturel, administratif et technologique. De fait, la situation varie d'un pays à l'autre et dépend beaucoup des réalités socio-économiques sur le terrain. Celles-ci ont été affectées par la mondialisation, l'ajustement structurel et la restructuration du secteur public, qui s'est traduite par des restrictions budgétaires et une réduction du nombre des ins-

pecteurs, dont les charges n'ont pas été allégées pour autant.

Dans la plupart des pays africains, les inspectorats ont une portée et une couverture limitées (moins de 10 pour cent de la main-d'œuvre). Ils sont morcelés, parallèles, souvent peu complémentaires, et fréquemment régis par un cadre politique et législatif fragmentaire. En l'occurrence, dans la plupart des cas, les inspections sont menées au petit bonheur, sans coordination, et ont «un relent de contrôle policier» propre à susciter des controverses, quand elles n'engendrent pas des avis contradictoires et d'inutiles rivalités. Dans ces cas, les intéressés sont enclins à perdre confiance dans ces services. En Ouganda, l'inspection du travail, en plus d'être bicéphale¹, est dévolue aux autorités locales, alors que l'inspection dite des usines² est centralisée, créant des dissonances dans la coordination. Cette situation «enfreint», dans une certaine mesure, la convention (n° 81) de l'OIT sur l'inspection du travail, 1947, mais là n'est pas le sujet de cet article. Les systèmes d'inspection bicéphales, qui ne se complètent pas, ne servent ni les intérêts des travailleurs ni ceux des employeurs; ils favorisent la bureaucratie et la confusion. On relève cependant qu'un réexamen des lois du travail est en cours dans un certain nombre d'Etats (Ethiopie, Kenya, Lesotho, Nigéria, Ouganda, et République-Unie de Tanzanie, entre autres), et que l'inspection du travail est au nombre des questions débattues.

Au Soudan, le gouvernement central a confié les services d'inspection aux autorités locales (régions et Etats) sans aucune responsabilité centralisée au niveau du ministère du Travail. C'est aussi, dans une certaine mesure, le cas de l'Ethiopie, même si les circonstances sont différentes. Les inspectorats se trouvent amoindris quand le gouvernement décentralise l'autorité des services d'inspection sans assumer la responsabilité de la coordination et de l'harmonisation. Le maintien de structures parallèles a pour conséquence une mauvaise utilisation des ressources humaines, déjà faibles, et des facilités dis-

ponibles: locaux, équipements, transports, allocation de moyens financiers limités. Ces insuffisances limitent la capacité des inspecteurs à mettre en œuvre la stratégie globale de l'OIT sur la sécurité et la santé au travail, son agenda pour le travail décent et les initiatives prises au plan national, sous-régional et régional. Qui plus est, elles sèment la confusion chez les travailleurs, les employeurs et dans les entreprises, qui ne comprennent pas le morcellement du système d'inspection.

Compressions de personnel, gel du recrutement, non-remplacement des postes laissés vacants par des départs à la retraite ou des décès, dans la plupart des pays africains les réformes du service public ont entraîné, au cours de la dernière décennie, une réduction de 20 à 40 pour cent du nombre d'inspecteurs du travail. A titre d'exemple, les réformes du secteur public au Kenya ont eu pour effet de réduire de 30 pour cent le nombre des inspecteurs généraux (de 175 à 124) et de 15 pour cent celui des inspecteurs chargés des questions de sécurité et de santé.

Avec la précarisation de l'emploi et l'essor du secteur informel (il représente plus de 70 pour cent de la main-d'œuvre dans la plupart des pays africains), les inspecteurs ont vu leurs charges s'accroître face aux nouvelles exigences et aux mutations du monde du travail. Le SIDA, le travail des enfants, la nécessité de répondre aux besoins d'une nouvelle classe de travailleurs vulnérables, et les risques encourus par les salariés de l'économie informelle – urbaine et rurale –, l'agriculture, la construction, les mines, les zones franches d'exportation, l'industrie des services et de la sécurité, les chaînes d'approvisionnement (pour ne mentionner que ceux-là), requièrent une approche globale. Il importe néanmoins de considérer ces problèmes comme des défis, et les défis comme l'occasion de se fixer des objectifs pour améliorer la productivité et les performances de l'inspection du travail. Valoriser la mission des inspecteurs reste le but ultime. Il y a donc lieu de réorganiser, de manière urgente, l'inspection du travail et de l'intégrer dans un système bien coordonné,

sous une autorité centrale³, afin de s'assurer que les politiques et procédures en la matière s'appliquent uniformément dans chaque pays. Le besoin d'un dialogue avec les organisations de travailleurs et d'employeurs et autres entités pertinentes, par exemple les inspectorats des mines, ne saurait être nié.

Réformer la gestion et améliorer les performances

De l'avis des observateurs, la majorité des problèmes que connaissent les services de l'inspection du travail en Afrique sont liés à des problèmes de gestion. Aussi est-il impératif de s'attaquer, par le biais d'une réforme globale, aux systèmes de gestion des inspectorats.

Trop souvent encore, les ressources (humaines et financières) allouées à l'inspection, pour maigres qu'elles soient, ne semblent pas être consacrées à l'essentiel. Dans certains cas, une partie d'entre elles vont à l'administratif plutôt qu'à l'opérationnel. Pour améliorer la productivité et la compétitivité des inspectorats, l'effort devrait s'orienter dans deux directions: mobiliser et utiliser adéquatement les ressources; organiser et gérer efficacement les systèmes d'inspection. Cela appelle compétences, connaissances et sens des responsabilités, et, en parallèle, formation et investissements dans la recherche et le développement.

C'est dans une deuxième étape que seraient prises des initiatives d'intégration, allant de pair avec les autres changements nécessaires. L'inspectorat aura, en conséquence, à traiter de problèmes comme la sécurité technique, l'hygiène professionnelle, l'organisation du travail, la mise en conformité, dans un souci d'intégration, avec les autres législations et types de relations de travail, le tout exigeant spécialisations et compétences nouvelles. D'autres stratégies d'inspection auront donc à être imaginées et mises en application de manière concertée. Les systèmes intégrés devront être en mesure de promouvoir des politiques préventives, en encourageant

les échanges d'information et d'expériences et en portant l'effort là où il est le plus nécessaire. Favoriser la prévention et la faire prévaloir requièrent l'engagement total des organisations de travailleurs et d'employeurs.

Un certain nombre de pays africains, et tout particulièrement l'Afrique du Sud et le Lesotho, ont évolué dans ce sens. Dans ce dernier pays, une inspection de routine sur un lieu de travail comporte une liste de contrôles obligatoires dont peut se charger un seul inspecteur, doté des compétences et des connaissances requises, par le biais de la formation et du recyclage. Cette longue liste de contrôle porte sur la protection du revenu – c'est-à-dire le salaire minimum (là où il existe) –, les horaires de travail et les heures supplémentaires, les vacances et périodes de repos, les congés exceptionnels de maladie, les congés de maternité/paternité, les compensations en cas d'accident du travail, les cotisations à la sécurité sociale et les assurances, les dossiers des accidents et maladies, les permis de travail et le travail des enfants, les comités de sécurité et santé, les dispositifs de sécurité sur place, les prestations sociales et normes d'hygiène, les équipements et vêtements de protection personnels, la préparation aux situations d'urgence et aux premiers soins, les interventions et réactions sur le lieu de travail en cas de SIDA, l'état des rémunérations et salaires, l'entretien des locaux, la conformité avec les accords collectifs (là où ils s'appliquent), les relations professionnelles et les initiatives de «discrimination positive» en matière de parité des sexes⁴. Le respect des droits et normes du travail est au cœur même de la tâche dévolue à l'inspection du travail qui doit pouvoir compter, à cette fin, sur un dispositif efficace pour les faire appliquer. Quant aux syndicats, il leur revient d'obtenir la mise en place de structures promptes à réagir, à même de protéger les droits des travailleurs et de cristalliser une véritable culture de la prévention sur la sécurité et la santé.

Ce qui précède constitue l'ensemble des tâches de l'inspection à guichet unique, optimalisant ainsi l'utilisation des ressour-

ces disponibles. Quand un inspecteur n'est pas en mesure de régler lui-même un problème complexe (intéressant, par exemple, la médecine professionnelle ou un point hautement sensible dans les relations de travail), il lui faudra en référer à des spécialistes (souvent installés au siège) pour obtenir un avis autorisé et décider de l'action à entreprendre.

La marge de manœuvre des services d'inspection est fonction des événements et des circonstances qui prévalent dans le pays. Dans la plupart des cas, la diminution continue des ressources, les réformes des services publics (qui touchent aussi l'inspection du travail), l'absence d'institutions et de cadre juridique affectent l'action des inspecteurs du travail. Quoi qu'il en soit, c'est à chaque pays qu'il appartient de retenir l'option la plus favorable au respect des droits du travail.

Il est, de ce fait, nécessaire (cela se justifie au plan économique et social)⁵ que, dans la région et face aux nouveaux défis, les inspectorats se réinventent, prennent un nouvel élan pour répondre au mieux aux nouvelles sollicitations d'un monde du travail sans cesse changeant. Ils se doivent de gérer ces défis avec compétence et efficacité, en tirant le meilleur parti des ressources existantes par une nouvelle forme de gestion, capable d'améliorer leurs performances, leur compétitivité et les services rendus aux clients (travailleurs et employeurs).

Dans la plupart des cas, il n'existe pas encore de systèmes de gestion performants et l'on a recours aux structures bureaucratiques traditionnelles et à un style de direction vertical et hiérarchisé. Dans ces circonstances, il y va de l'intérêt des pays d'apprécier les options qui leur sont offertes pour sortir du marécage bureaucratique, chaque cas devant être considéré selon ses mérites. Il appartiendra à chacun d'entre eux de retenir les options et suggestions qui lui semblent les meilleures pour ce qui touche au respect des droits du travail et aux obligations réciproques des travailleurs et employeurs.

A titre d'option à court ou moyen terme, il y aurait lieu, d'abord, de s'orien-

ter vers l'intégration des services en créant un «guichet unique», comme c'est le cas en Afrique du Sud, en Erythrée⁶ et, dans une certaine mesure, dans d'autres pays africains, tel le Lesotho. Ensuite, et sans tarder, les inspectorats devraient décider de stratégies efficaces pour améliorer leurs performances et réussir dans leur entreprise. Enfin, un outil de gestion en constante évolution, comportant un système global de surveillance et d'évaluation des performances, devrait être mis en place afin d'assurer une parfaite information de base. Cela suppose d'investir dans la recherche et le développement. Il serait cependant nécessaire que ces interventions aillent de pair avec une approche préventive (sur la sécurité et la santé par exemple), qui développerait le sens de la responsabilité et aurait, pour tous, des résultats bénéfiques, dans un esprit guidé par une vue d'ensemble et par le sens de l'ouverture et du pluralisme. Tous les rouages du dialogue social au niveau tripartite, mais surtout bipartite (travailleurs-employeurs), devront être mis à contribution.

Afrique du Sud et Kenya: des leçons à valeur d'exemple

Certaines leçons ont valeur d'exemples et nous retiendrons les services d'inspection du travail d'Afrique du Sud (totalement intégrés) et du Kenya (non intégrés, mais où une branche de l'inspection a pris un nouvel essor après un changement de direction en 1992-1994).

En Afrique du Sud fonctionne un service centralisé et la gestion est assurée au niveau provincial et local. Les inspecteurs y offrent des services intégrés; sans être eux-mêmes spécialistes, ils connaissent bien les conditions générales du travail et les problèmes de sécurité et de santé au travail. Après l'intégration des services, et particulièrement dans les années 2002-2004, le rendement de l'inspection du travail a augmenté de 100 pour cent, avec les mêmes ressources (humaines et financières), grâce à une nouvelle

gestion. Celle-ci s'est traduite par une accentuation de la culture de la prévention, un soutien et une coopération renforcés envers les partenaires sociaux et envers les entités chargées de veiller au respect des normes nationales et internationales du travail.

Le projet tripartite kenyan d'inspection du travail (KTLIP), qui se fonde sur la convention (n° 81) de l'OIT sur l'inspection du travail, 1947, s'est penché sur les conditions générales de travail, sur les relations professionnelles, sur la résolution des conflits⁷, ainsi que sur la sécurité professionnelle et les problèmes d'hygiène, de santé et de bien-être. Le rendement de l'inspection a grimpé de plus de 500 pour cent pendant la durée d'exécution du projet (1991-1993) et après (1994-2002). Il importe cependant de préciser que celui-ci s'est limité à certains aspects de base de la sécurité et de la santé au travail. Les questions plus fondamentales restaient dévolues aux inspecteurs d'usines dépendant d'un département d'inspection distinct, le directorat des services de sécurité et de santé au travail (DOHSS). Celui-ci devait être intégré dans une deuxième phase du projet, qui n'a jamais vu le jour pour des raisons financières.

La démarche retenue dans le cas kenyan revêt plusieurs aspects importants. Tout d'abord, la responsabilité tripartite, marquée par l'engagement et la participation des partenaires sociaux (gouvernement, travailleurs et employeurs) de la conception à la réalisation, a engendré coopération et synergie. Ensuite, la participation, à l'échelle nationale, des cadres supérieurs au processus de changement a créé pour sa part un autre niveau de responsabilité et de synergie. De plus, la présence des responsables de provinces/régions et de districts a eu un effet en spirale, se propageant du sommet à la base. Enfin, la participation des inspecteurs eux-mêmes – qui conduisent le processus de changement, en identifiant les défis à relever et en suggérant les voies à suivre au cours de débats, consultations, séminaires, conférences, échange d'idées et d'informations – et la plupart des indicateurs tirés

des inspections du travail ont constitué le véritable catalyseur de l'action.

Ce processus a suivi une approche à double sens «du haut vers le bas et du bas vers le haut» à tous les niveaux, gestion et autres. En termes d'application, on a renforcé l'organisation et la coordination des services d'inspection en regard de leurs activités diverses et l'on a intégré dans le processus de planification les ressources en matière de transport (voitures, motos), de finances et de personnel. Les outils propres à faire évoluer la gestion – la formation du personnel, l'informatisation des données (provenant des inspections ou autres), la détermination des objectifs, des indicateurs, et des critères d'évaluation qualitative et quantitative, un mode continu d'appréciations, de rapports et des mécanismes standards de communication, des normes de surveillance et d'évaluation – ont désormais été intégrés dans le système d'inspection.

Conclusion

Il est évident que les inspectorats de par le monde, et particulièrement en Afrique, sont confrontés à une multitude de problèmes d'ordre interne et externe. Si l'intégration des services n'est pas nécessairement le seul remède ou la panacée pour faire face aux défis qui se posent, la façon dont est conduite la phase de changement détermine l'effet des initiatives prises. L'organisation et la gestion des services d'inspection requièrent modernisation et efficacité, et il est nécessaire, au préalable, de procéder à une analyse comparative des coûts et des bénéfices attendus d'un changement de direction. On peut tirer certains enseignements de pays qui ont procédé au changement avec succès. Les exemples de l'Afrique du Sud et du Kenya montrent qu'un mode habile d'intégration et de gestion peut transformer des «services moribonds» en une institution performante. Il reste qu'il appartient à chaque pays de retenir les options qu'il juge les plus efficaces dans les circonstances qu'il vit.

Les mutations dans le monde du travail commandent une approche intégrée, associant les méthodes techniques et médicales traditionnelles aux nouvelles composantes sociales, psychologiques, économiques et juridiques. La mondialisation appelle de plus en plus une démarche créative et globale, tenant compte des mutations et des nouveaux risques qui en découlent. Les relations traditionnelles entre le gouvernement et les partenaires sociaux dans l'industrie et les services ont besoin d'être adaptées au nouvel environnement. De la même façon, les rôles et les activités des inspectorats du travail doivent être remodelés. Il importe, dès lors, de se pencher, de façon globale, sur tous les secteurs du travail et d'examiner tant les questions de conditions de travail que celles ayant trait à la sécurité, à la santé et au bien-être. Et il faudra créer des synergies entre partenaires intéressés et échanger informations et expériences sur les «bonnes pratiques».

En conclusion, il est impératif que les responsables de la sécurité et de la santé au travail, et les partenaires sociaux trouvent une plate-forme commune pour échanger leurs expériences sur le rôle des services d'inspection. Objet de ces consultations: fixer le cadre propice à l'élaboration de politiques efficaces, pertinentes et claires pour jeter les bases d'un système intégré d'inspection du travail et débattre de l'institution et de son évolution.

Au menu devront aussi figurer des exemples significatifs de mise en place de systèmes intégrés au niveau national et à celui des entreprises. Il s'agira, par ce biais, d'éveiller les consciences, en Afrique et dans le monde, sur la dimension sociale qui doit aller de pair, dans une vision globale, avec l'économie, la finance et la protection de l'environnement.

Dans l'immédiat, une question se pose: «comment pouvons-nous gérer avec compétence et efficacité les services d'inspection et tirer le meilleur parti de ce dont nous disposons?»

Il est temps d'y réfléchir globalement pour pouvoir encore mieux agir localement.

Notes

¹ Des inspecteurs distincts sont chargés des conditions générales du travail et de la sécurité et de la santé en milieu professionnel.

² Dans certains pays, les spécialistes en matière de sécurité et de santé au travail figurent encore dans les lois du travail sous l'appellation d'inspecteurs d'usines.

³ Voir convention (n° 81) de l'OIT sur l'inspection du travail, 1947.

⁴ Initiatives globales sur la parité des sexes couvrant les travailleurs sous l'aspect de leur vulnérabilité sur le marché du travail.

⁵ Une analyse comparative coût-bénéfice des investissements réalisés pour la création de services d'inspection montre qu'il est rentable de financer des inspectorats compétents et efficaces.

⁶ L'Erythrée a pris la décision d'opter pour l'intégration de son propre chef et sur ses propres ressources.

⁷ Les grèves ont diminué d'environ 30 pour cent au cours de la période marquée par une intensification des visites d'inspecteurs.

Inspection du travail: l'expérience brésilienne

Le Brésil s'est mis au défi de créer un système intégré d'inspection du travail pour ouvrir la voie à une véritable culture de la prévention dans le pays. Cet article analyse le rôle et les activités de l'inspection du travail au Brésil, donnant un aperçu de son évolution historique et de son cadre juridique et englobant les instruments proposés par l'OIT, la sécurité et la santé au travail, le travail forcé, le dialogue social, la protection au travail et certains aspects particuliers comme le travail des enfants.

Maria de Lourdes Moure

Coordnatrice générale

Ministère du Travail et de l'Emploi
Brésil

L'inspection du travail a vu le jour au Brésil à la fin du XIX^e siècle dans les usines de Rio de Janeiro, mais ce n'est qu'au début du XX^e siècle, en 1919, que le Département national du travail a été créé et rattaché au ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce. Les inspections étaient alors limitées à Rio, capitale fédérale à l'époque. Le système national d'inspection n'a pris son essor qu'en 1931 avec la création d'un ministère du Travail, de l'Industrie et du Commerce. L'année suivante, des bureaux régionaux ont commencé à fonctionner, et les inspections sur la sécurité et la santé au travail (SST) ont démarré en 1934. Dix ans plus tard étaient mises en place les structures propres à la carrière d'inspecteur du travail (Mannrich, 1991).

La convention (n° 81) de l'OIT sur l'inspection du travail a été adoptée en 1947. Elle figure parmi les 90 conventions de l'OIT ratifiées par le Brésil à ce jour. Le dispositif réglementaire de l'inspection du travail (RIT) a été promulgué en 1965 et, en 1978, l'arrêté 3214/78 définissait les normes de sécurité et de santé au travail. En 2002, les structures de carrière d'inspecteurs étaient intégrées aux services de l'Etat, et ceux-ci recevaient la nouvelle ap-

pellation d'«auditeurs inspecteurs du travail» (AFT). Le tableau ci-après en précise la nouvelle base juridique.

Le Brésil disposait en 2005 de quelque 3 000 inspecteurs du travail (AFT), recrutés sur concours et titulaires d'un diplôme universitaire (condition indispensable à une candidature). Assujettis aux dispositions fédérales de l'emploi, ils répondent à une double hiérarchie: la Direction centrale de l'inspection du travail au plan technique, le bureau local auprès duquel ils exercent leurs activités au plan administratif. Ils veillent au respect des lois fédérales du travail et aux dispositions légales complémentaires sur l'embauche, les horaires de travail, les congés, etc. Ils ont à s'assurer de l'application des accords collectifs et des dispositions existantes en matière de chômage, de discrimination, de harcèlement moral, de travail des enfants, et autres. Certaines procédures leur sont imposées: visite des entreprises, envoi d'une notification, nouvelle visite, présentation d'une autre notification précisant les différents aspects de la SST, prise de sanctions (amendes), si nécessaire, ordre de cesser le travail en cas de danger imminent et grave pour la vie ou la santé des travailleurs, et rédaction d'un rapport.

Tableau: principales bases juridiques de l'inspection du travail

Constitution fédérale: art. 21, XXIV – 05/10/1988

Convention (n° 81) de l'OIT concernant l'inspection du travail, 1947 – Décret n° 95.461, 11 déc. 1987

Arrêté n° 5.452, 1^{er} mai 1943 – Consolidation des lois du travail – CLT

Règlement 3214/78 et mises à jour – Dispositions de la SST – (31 actuellement)

Convention (n° 144) de l'OIT sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail – Décret n° 2.518, 13 mars 1998

Loi n° 10.593, 6 déc. 2002 – Structures de carrière d'auditeur inspecteur du travail (AFT)

Décret n° 4.552, 27 déc. 2002 – Règlement de l'inspection du travail

Loi n° 10.910, 15 juillet 2004 – Restructuration de la carrière d'auditeur inspecteur du travail (AFT)

Arrêté interministériel n° 800, 3 mai 2005 – Politique nationale SST – Minutes

Cadre législatif

Les relations de travail au Brésil évoluent dans un système complexe et chacune des nombreuses institutions impliquées a des attributions fixées par la loi. L'intervention de l'Etat dans la solution des conflits entre le capital et le travail en est la principale caractéristique. Au plan des relations individuelles prévaut une loi très détaillée et stricte, de caractère paternaliste. Le ministère du Travail et de l'Emploi (MTE) est l'organe fédéral chargé de superviser les lois du travail et de s'assurer qu'elles sont respectées.

Quant aux relations collectives, elles reposent sur deux piliers: les syndicats et la négociation collective, par le biais desquels se discutent les conditions générales de travail, salaires inclus.

S'agissant de la sécurité et de la santé au travail, la politique du ministère du Travail et de l'Emploi doit être replacée dans le contexte des quatre grandes étapes de l'histoire de la législation du travail au Brésil, à savoir:

- La promulgation des lois fédérales du travail en 1943.
- La formulation des règles instituant les normes qui régissent la sécurité et la santé au travail.
- La définition, en avril 1996, de la méthodologie à suivre pour établir ou réviser

les dispositions de la SST et la création, aux fins d'assurer la participation des partenaires sociaux, d'une commission tripartite permanente (CTPP), placée sous l'égide du ministère du Travail et de l'Emploi et réunissant gouvernement, travailleurs et employeurs, sur le modèle inspiré de l'OIT.

- L'ouverture, en 2004, de discussions sur l'élaboration, au niveau interministériel, d'une politique nationale de la SST, impliquant les ministères du Travail, de la Santé et de la Sécurité sociale (la signature d'un document de base avait été prévue pour le 5 mai 2005, après consultation publique).

Sécurité et santé au travail sont considérées comme un droit collectif et intégrées dans une réglementation dynamique: les normes (NR), qui sont appelées à être mises à jour par le ministère du Travail pour tenir compte des mutations du monde du travail.

Le mode de lancement des inspections (sécurité/santé) du ministère du Travail, dans les années quatre-vingt, a renforcé les mécanismes de conventions et de négociations collectives, par le biais de la procédure tripartite. Créées à la fin des années quatre-vingt-dix, la Commission nationale permanente sur les conditions de travail et l'environnement dans l'industrie de la construction (CNP) et la

Commission tripartite permanente, instances de consultations, de diagnostics, de propositions techniques, de validation et de révision des normes, ont également pour but d'améliorer, de manière continue, les conditions de travail.

Dans leur première version, les inspections sur place n'ont résolu que très peu de problèmes: elles n'accordaient pas d'attention systématique aux cas individuels et le suivi était très aléatoire. Mais de nouvelles méthodes d'action ont, depuis, été introduites. Elles résultaient d'initiatives volontaires prises par certains inspecteurs pour impliquer les mouvements sociaux et syndicaux dans la solution des conflits du travail et des questions d'environnement, qui affectaient les travailleurs en tant que groupes et/ou communautés (Bonciani *et al.*, 1996).

Ces initiatives se sont révélées d'une première importance pour attirer l'attention des inspecteurs du travail sur des modes d'action différents et plus efficaces.

Dialogue avec le monde du travail

Cette amorce de changement exigeait cependant d'autres modifications pour impliquer tous les acteurs. En d'autres termes, il était important que l'inspection ait pour but non seulement de faire respecter la loi, mais aussi de promouvoir des transformations sociales. Et la nouvelle donne dans les relations et conditions de travail a imposé la nécessité de dialoguer avec les premiers intéressés, les travailleurs.

Traduit dans la pratique, cela revenait à œuvrer de concert avec les syndicats qui, par-delà leur rôle traditionnel (soliciter des inspections et en suivre les effets), devenaient des partenaires à part entière dans l'élaboration et la définition des priorités des politiques à mettre en œuvre. Dès lors, toute inspection menée dans une entité ne constitue plus une fin en soi, mais plutôt une implication dans le contexte plus large du secteur de la production – y compris les chaînes qui en font partie – et dans la réalisation d'objectifs généraux, comme la conclusion d'un accord collectif

ou l'établissement d'un nouveau partenariat avec d'autres institutions (universités, ONG, etc.).

Les modifications institutionnelles ne sont cependant ni rapides ni universelles, pas plus d'ailleurs que les changements de mentalité ou d'identité. L'inspection dans les domaines de la sécurité et de la santé a subi des transformations. Axée à l'origine sur l'individu, elle s'est ensuite portée sur les travailleurs pris en tant que groupe. Aujourd'hui, les programmes sont planifiés à partir des réalités locales, d'une participation active de tous les intéressés et d'un dialogue avec la société dans son ensemble.

Les premières normes rurales et documents techniques (code de pratiques), codifiant les mesures de protection face aux machines et l'amélioration des conditions de travail dans le secteur de la mécanique, et le récent groupe d'études sur la sécurité dans le domaine de la machinerie agricole sont des faits marquants pour le monde du travail et un exemple des vertus d'une approche démocratique des problèmes liés à la SST.

Dans le même temps s'impose la nécessité d'une action vigoureuse de l'Etat pour sauvegarder les droits fondamentaux des travailleurs et renforcer leurs organisations, les mettant ainsi en meilleure position pour négocier avec les employeurs.

Le plan pluriannuel brésilien (PPA) pour 2004-2007 poursuit quatre objectifs principaux:

- Assurer la mise en vigueur des normes, réglementations et conventions protégeant le travailleur.
- Eliminer le travail forcé dans le pays (le gouvernement brésilien a adopté le terme de «travail d'esclave» pour se référer au travail forcé).
- Abolir le travail des enfants.
- Promouvoir la sécurité et la santé au travail (SST).

Bilan

Certains des résultats obtenus par l'action des inspecteurs en ces domaines sont précisés ci-dessous.

Reclassement dans le secteur formel.

En 2004, 708 957 ouvriers salariés ont été intégrés à l'économie formelle (24 pour cent dans l'agriculture et l'élevage et 21 pour cent dans l'industrie).

Lutte contre le travail forcé. L'action entreprise en 2004 par le Groupe mobile spécial d'inspection a permis de libérer 2 776 personnes du travail forcé. Des indemnités totalisant 4 600 000 réais (environ US\$ 1 700 000) leur ont été versées et ils ont bénéficié d'une assurance chômage et d'autres avantages. Il reste à concevoir et à mettre en œuvre des mesures efficaces de prévention et de réhabilitation. Un premier pas a été fait avec la promulgation d'un texte de loi qui octroie à tous ceux qui ont pu échapper au travail forcé le versement, sur les fonds de l'Etat, d'une indemnité de chômage.

Le projet lancé par le BIT au Brésil entend combattre les pratiques de recrutement abusif, qui conduisent au travail forcé («travail d'esclave»), particulièrement dans l'agriculture et l'élevage des régions éloignées, où il est le plus répandu. L'organisation internationale prête également assistance à la Commission nationale d'éradication du travail forcé (CONATRAE) et à d'autres partenaires sociaux en:

- Créant une base de données sur le travail forcé à l'intention du ministère du Travail et de l'Emploi.
- Lançant des campagnes nationales et régionales contre ce type de travail.
- Mettant en application un Plan national d'éradication du travail d'esclave (poursuites contre les contrevenants, prévention et réhabilitation des victimes).
- Favorisant des partenariats (entre les bureaux des procureurs de l'Etat fédéral et des affaires du travail, le ministère du Travail et de l'Emploi, la police

fédérale, les syndicats et les ONG entre autres).

- Renforçant le Groupe mobile spécial d'inspection.
- Animant des programmes pilotes de réhabilitation, par le biais d'activités génératrices de revenus, d'un renforcement des capacités et d'une assistance juridique (BIT, 2005).

En vertu d'un accord signé avec les représentants de leurs salariés, les grandes aciéries se sont engagées à ne pas acheter de charbon auprès des entreprises soumettant leurs ouvriers à des conditions relevant de l'esclavage.

Elimination du travail des enfants. En 2004, l'inspectorat a découvert 4 040 enfants ou adolescents de moins de 16 ans au travail, et une recommandation a immédiatement été transmise au ministère du Développement social pour que les familles de ces enfants bénéficient d'une aide sociale leur permettant de les renvoyer à l'école. Durant la même période, l'inspectorat a pu obtenir l'embauche de 25 215 apprentis âgés de 14 à 18 ans. Selon Lima (2001), l'inspection du travail a un rôle essentiel à jouer dans l'élimination du travail des enfants et la protection des adolescents au travail, en leur donnant, parallèlement, des chances égales d'éducation et d'évolution. Les inspecteurs du travail ont traditionnellement été des partenaires clés dans l'élimination du travail des enfants (BIT, 2005).

Action des inspecteurs dans les domaines de la sécurité et de la santé (SST). Les inspecteurs ont analysé 1 666 accidents du travail, entraînant la mort ou de graves blessures, rétabli 750 703 situations illégales dans 136 881 établissements et ordonné l'arrêt du travail dans 1 107 cas.

Promouvoir la SST. Les commissions tripartites SST, nationales et régionales, dans le secteur de la construction ont obtenu de bons résultats au cours des dix dernières années, contribuant à améliorer les lieux de travail. A relever également, à leur crédit, l'œuvre accomplie en divers domaines: benzène, ergonomie,

mines, activité maritime, agriculture, etc. Récemment, une norme (n° 32) intéressant le secteur des soins de santé a été élaborée et approuvée de manière tripartite, selon l'approche préconisée par l'OIT.

L'action menée sur la sécurité et la santé se conforme aux priorités définies par les différents acteurs sociaux. Elle a pour objet de favoriser l'intégration des inspections et de régler l'activité, mais cela suppose de rompre avec un autre paradigme, en associant les diverses couches de la société à la planification, et de changer les conditions de travail et les mentalités.

En fonction de cet objectif, il importe de retenir une approche transversale et intersectorielle dans la formulation et la mise en application des politiques de SST et des pratiques qui en découlent. Et, dans cette perspective, l'action en matière de sécurité et de santé se doit d'être multiprofessionnelle et interdisciplinaire afin de tenir compte de la complexité des liens entre la production, la consommation et l'environnement.

Stratégiquement, les directives visent à élargir le champ d'action, à harmoniser les normes et à mieux articuler les mesures de prévention, de protection et de compensation (priorité étant accordée à l'approche préventive), tout en mettant au point un système d'information intégré sur la sécurité et la santé du travailleur.

Une culture bénéfique pour tous: le travail décent

Il faut espérer que l'on pourra progressivement générer une véritable culture de l'emploi, prônant des conditions de travail décentes, dans l'intérêt bien compris de tous: des employeurs, qui intégreraient les problèmes de sécurité et de santé dans le dispositif de production et les considéreraient comme un investissement donnant une plus-value et un caractère plus compétitif à leurs produits; des salariés qui tireraient plus de satisfaction de leur travail et jouiraient d'une meilleure santé.

L'inspection du travail doit, à ce stade, faire face à plusieurs défis: redéfinir le rôle

de l'Etat; substituer à l'approche conflictuelle les vertus du règlement pacifique des litiges au travail; intégrer les divers secteurs économiques; et travailler de concert avec le gouvernement et les représentants syndicaux.

Pour relever ces défis, il y a lieu de débattre des moyens d'améliorer les conditions de travail (mesures correctives et préventives) et de mettre en place des mécanismes de contrôle alternatifs. Les incohérences entre la planification et l'action, entre la politique économique et de développement, d'une part, et la politique sociale, de l'autre, devront être corrigées par le biais de directives institutionnelles, par des arbitrages financiers, une gestion et un suivi, ainsi que par des contrôles sociaux, impliquant étroitement les responsables et la direction des secteurs intéressés.

Les petites et moyennes entreprises (PME) devront opter pour une approche particulière. Comme le souligne von Richthofen (2002), il est important de bien connaître les besoins des PME, de réexaminer les réglementations et d'envisager de les compléter, d'encourager les partenariats stratégiques et d'axer la formation sur des pratiques sectorielles ou locales pour parvenir à des solutions réalisables à bas coût. Selon cet auteur, la tendance est à la prolifération des petites entreprises et il importe de surmonter les effets de la sous-traitance, qui n'est pas faite pour améliorer les conditions générales de travail. Cela appelle à la mise sur pied d'un système intégré de gestion de la SST. Les chefs d'entreprise devraient considérer que la sécurité et la santé au travail génèrent une plus-value et stimulent la création d'emplois et la culture d'entreprise, tout en favorisant la responsabilité et la paix sociales.

Les inspectorats du travail ont en outre à définir, en termes pratiques, leur propre identité: spécialisés ou non, généralistes ou spécialistes. Les uns et les autres sont bienvenus dans les équipes pluridisciplinaires: ils ont des compétences complémentaires et leurs propres perspectives sur la situation du travail, d'où leur capacité à mener à bien des changements.

Gerd Albracht (2004) propose dix mesures pour renforcer l'inspection du travail (voir aussi l'article de Bernd Treichel en page 81):

- Structure et organisation
- Allocation de ressources
- Formation
- Définition des priorités
- Intégration des inspections
- Promotion des bonnes pratiques
- Mise à disposition des instruments nécessaires aux systèmes de gestion et aux inspecteurs du travail
- Travail en partenariat
- Mise en réseaux
- Autres mesures favorisant une culture de la prévention

En bref, l'inspection du travail au Brésil est en perpétuelle mutation, en fonction des données de la planification, de l'évolution du dialogue social et des réalités locales, inscrites dans un processus démocratique associant tous les acteurs sociaux.

Remerciements

Edenilza Mendes, Gerd Albracht, Juarez C. Barros Jr, Jukka Takala, Leonardo Soares, Maria Silveira, Mario Bonciani, Mario Gawryszewski, Nilton Freitas, Purificación Vásquez, Rinaldo C. Lima, Ruth Vilela, Sergio Paixão et Zuher Handar.

Bibliographie

- Albracht, G.: *Dix mesures pour renforcer l'inspection du travail*. Atelier des inspecteurs du travail, Brasília, 23 juillet 2004.
- BIT: *Prévention: une stratégie mondiale pour promouvoir la sécurité et la santé au travail*, rapport du BIT pour la Journée mondiale de la sécurité et de la santé au travail, Genève, 2005.
- BIT: *Lignes directrices des systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail*, BIT-SST, Genève, 2001.
- Bonciani, M. et al.: *Santé, environnement et contrat collectif de travail: expériences de négociations collectives*, LTr, São Paulo, 1996.
- Lima C. G. C.: *Travail précoce, santé et développement*, MTE/SEGUR/DRT/SP, SDT Ribeirão Preto, 2001.
- Mannrich, N.: *Inspection du travail*, São Paulo, LTr, 1991.
- von Richthofen, W.: *Labour inspection: A guide to the profession*, BIT, Genève, 2002.

Nouvelles mesures de sécurité et de santé à Singapour

En développant une véritable culture du tripartisme et du partenariat, Singapour a sensiblement conforté la sécurité et la santé au travail. Le pays est condamné aujourd'hui à faire mieux.

Magdalene Chan

Directrice
Département spécialisé SST
Division de la sécurité et de la santé au travail
Ministère de la Main-d'œuvre
Singapour

Ho Siong Hin

Directeur divisionnaire
Division de la sécurité et de la santé au travail
Ministère de la Main-d'œuvre
Singapour

Tous les salariés méritent un lieu de travail sûr et sont en droit de rentrer chez eux sans avoir couru de risques pour leur sécurité et leur santé. «Travail décent» doit être synonyme de «travail sans risque». Préserver des normes acceptables de sécurité et de santé au travail (SST) fait partie intégrante du développement d'un pays. Protéger comme il convient le travailleur équivaut à donner à tout un chacun la possibilité de mener une vie digne et productive et à la société les moyens d'une croissance économique durable. Les principes de prévention et de protection inscrits dans les normes internationales du travail donnent une base solide aux politiques et programmes d'une nation. Grâce aux efforts du Programme focal sur la sécurité et la santé au travail et sur l'environnement du BIT (SafeWork), on dispose aujourd'hui de conseils avisés, au plan national et international, pour renforcer l'inspection du travail. Cette importante contribution du BIT sera désormais utile à tous les pays confrontés aux nombreux défis d'une mondialisation qui s'accélère.

Affronter les défis communs

En 2004, l'économie de Singapour a connu une forte croissance (8,4 pour cent), tirant profit de la forte poussée de l'économie mondiale et particulièrement asiatique. Cette croissance a permis de réduire le taux de chômage qui est passé de 4 pour cent en 2003 à 3,4 pour cent l'année suivante, puis à 3,3 pour cent en septembre 2005. Mais la vive concurrence, née d'une mondialisation qui progresse, a contraint nos entreprises à valoriser, pour survivre, la qualité de leurs chaînes de production. Cette mutation est particulièrement importante pour les bas salaires, qui courent le risque d'un chômage structurel. Singapour y a répondu en s'efforçant d'élever le niveau de compétences de ses salariés pour leur permettre de garder leur emploi face aux besoins nouveaux de nos industries. Et il y a là un double effet: les travailleurs se trouvent en position de gagner davantage grâce à une meilleure productivité, tandis que sont ainsi créés des emplois à valeur ajoutée.

Comme de nombreux autres pays, Singapour est confrontée au problème d'une population vieillissante, et le gouvernement étudie actuellement la possibilité de retarder l'âge de départ à la retraite. L'un des concepts retenus porte sur la revalorisation de certains emplois, afin que les ouvriers peu qualifiés et les salariés les plus âgés puissent être plus productifs et gagner mieux. Nos syndicats, sous la bannière du Singapore Trade Union Congress (SNTUC), sont à la pointe de cet effort. Pour favoriser l'emploi des personnes âgées, nous examinons à présent l'éventualité de fixer des grilles de salaires liés au rendement plutôt qu'à l'ancienneté.

A l'autre extrémité du spectre, nos enfants et adolescents fréquentent généralement l'école ou des instituts professionnels jusqu'à l'âge minimum de 16 ans, et le travail des enfants n'existe pas à Singapour. En ratifiant, en 2005, la convention (n° 138) sur l'âge minimum de travail, le pays a témoigné de son engagement aux valeurs et principes défendus par l'OIT.

Préserver les lieux de travail de tout risque

Les nombreux problèmes auxquels nous devons faire face dans un monde du travail en perpétuelle mutation renforcent notre détermination à améliorer les normes de sécurité et de santé. Singapour a fait des progrès au fil des années, progrès qui reposent sur deux facteurs: un pouvoir politique fort et un réel partenariat avec les syndicats et les employeurs (dans un cadre tripartite bien défini) dans la recherche de solutions aux problèmes de l'économie et de la main-d'œuvre, y compris la sécurité et la santé au travail. Le taux de fréquence des accidents est tombé de 6,5 par million d'heures travaillées en 1981 à 2,2 en 2004. De même, l'incidence des maladies liées au travail s'est établie à 2 pour 10 000 salariés en 2004, contre 4,7 en 1981.

D'un point de vue sécurité et santé, la transition de Singapour vers une économie de la connaissance, avec des industries sécurisées et peu polluantes, a été

utile. L'emploi dans la manufacture a décliné au profit d'autres secteurs comme les services commerciaux et financiers et une plus grande part de notre main-d'œuvre est à présent répartie entre cadres, professions libérales et emplois techniques.

Rester vigilant

Dans le même temps, nous voyons apparaître de nouvelles technologies et des modes de traitement complexes dans l'activité manufacturière, ainsi que des procédés de plus en plus sophistiqués dans la construction (creusement de tunnels et construction de hautes structures). Cet environnement de travail, de plus en plus complexe et évolutif, incite à une vigilance accrue. Trois accidents graves, survenus en 2004, ont tiré la sonnette d'alarme et rappelé sévèrement à l'industrie singapourienne ce qu'il en coûte en termes de vies humaines, de perturbations dans le travail et de dommages financiers.

Dans les secteurs de croissance, comme les industries chimique, pharmaceutique, biotechnologique et logistique, la situation est plus compliquée, dans la mesure où les risques de sécurité et de santé, comme ceux que présentent les nanomatériaux, ne sont pas totalement maîtrisés. D'évidence, il importe de mettre à jour les systèmes, procédures et compétences en matière de sécurité, afin que puissent être identifiés et traités de manière préventive tous les risques associés aux évolutions technologiques. Il est donc primordial que l'industrie prenne en charge la sécurité et la santé sur les lieux de travail: les employeurs sont les mieux placés pour connaître la teneur de leurs activités et les dangers potentiels qu'elles représentent et, partant, pour prendre les mesures propres à y faire face. Et à cet égard, c'est l'attention portée à la protection du personnel qui prend le pas sur les machines et les méthodes de travail.

Un cadre d'autorégulation

Comme dans la plupart des cas, une législation est nécessaire pour imposer des normes minimales et pour assurer la transparence et le respect des règles du jeu dans les affaires. Le dispositif général de réglementation de Singapour vise à encourager l'autorégulation des entreprises, et le régime qui en découle comporte un certain nombre d'éléments clés, allant des systèmes de gestion de la SST à des audits sur la sécurité. La responsabilité en incombe aux employeurs, qui doivent prendre les dispositions propres à assurer la sécurité et la santé sur les lieux de travail.

De bonnes relations professionnelles

Gérer la SST est l'une des importantes attributions du ministère de la Main-d'œuvre¹. Celui-ci exerce également son autorité sur certains aspects de l'activité salariée: compensations en cas d'accident, relations professionnelles et sécurité sociale, promotion de l'emploi et gestion de la main-d'œuvre étrangère. Les étroites relations de travail, établies au fil des années, entre le ministère et les organisations d'employeurs, de travailleurs et des professions libérales, ont contribué au succès des programmes de la SST au niveau national². Cette collaboration embrasse de nombreux domaines: recherche, élaboration et mise en application des normes, contrôle des dangers potentiels, formation d'un personnel qualifié, développement de l'activité, distinctions et récompenses.

Dans le souci de développer le sens des responsabilités dans les entreprises, le ministère de la Main-d'œuvre a créé au fil des années des commissions consultatives dans trois secteurs spécifiques: chantiers navals, construction et métallurgie, qui, au prix d'efforts déployés en interne, ont amélioré de manière significative les mesures de sécurité et de santé. Une quatrième commission a vu le jour au début de l'année 2005 dans le domaine des soins de santé.

SST: programmes de formation et marques de reconnaissance

Soutenir le principe d'autorégulation revient à opter pour une stratégie mettant un accent particulier sur la formation, la promotion et la reconnaissance de l'effort en matière de sécurité et de santé au travail. Les dispositions intéressant la formation sont inscrites dans la loi et couvrent l'ensemble des personnels à tous les niveaux: professionnels de la SST, gestionnaires, superviseurs et travailleurs, migrants compris. Les employeurs sont incités par le biais de diverses activités promotionnelles, mesures incitatives et avantages fiscaux à appliquer des normes plus strictes que celles requises par la loi.

Des exemples probants dans l'industrie

Il est certain que les entreprises réalisent de plus en plus que veiller efficacement à la sécurité et à la santé, observer certaines pratiques et afficher de bons résultats leur donnent un avantage comparatif. Disposer d'un lieu de travail sécurisé est devenu impératif si elles veulent rivaliser valablement dans le monde. Le secteur maritime de Singapour en est un remarquable exemple: un moment condamné au déclin, il a généré en 2004 un chiffre d'affaires supérieur à 5 milliards de dollars de Singapour (environ 3 milliards de dollars des États-Unis) et compte 37 000 salariés. Ses installations de remise en état des navires sont les premières au monde et ses chantiers de fabrication de grées-ments figurent parmi les meilleurs de leur type. Cette métamorphose réussie est le fruit d'efforts intenses de recherche et de développement, en matière d'automatisation, de protection de la main-d'œuvre et de productivité.

Apprendre et partager avec le reste du monde

De par sa présence dans diverses institutions de recherche, de conseils et de formation, Singapour a eu nombre d'occasions d'apprendre et de partager des expériences, au plan régional et international, et cela est appelé à s'intensifier. Les programmes de formation menés pour nos homologues de l'inspection du travail dans les pays membres de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ANASE), mieux connue sous son sigle anglais ASEAN, comme le projet ASEAN-OSHNET (réseau de SST pour les pays de l'ANASE), ont contribué à faciliter les échanges d'informations et d'expériences. En participant aux activités du Centre international d'informations de sécurité et de santé au travail du BIT et des centres nationaux qui lui sont reliés et des réseaux de centres associés à l'Organisation mondiale de la santé (OMS), Singapour a la satisfaction de participer à l'effort général en faveur de la sécurité et de la santé pour tous.

Nous nous sommes également servis du levier d'Internet pour faire la promotion de la SST et procéder à des échanges d'informations. Le site du ministère renseigne sur les programmes et documents relatifs à la formation, la législation et la teneur des politiques suivies. Le système d'alerte SST est un service qui connaît une certaine popularité: fourni gratuitement, il permet de tenir informés les sociétés et les professionnels de sécurité et de santé des événements à venir et de partager les enseignements tirés d'études de cas spécifiques. En outre, le ministère dispose d'une base de données en ligne sur la SST, liée au site mondial de l'OMS, qui fournit des exemples d'expériences réussies en matière de contrôle des dangers potentiels sur les lieux de travail.

Réussir par le partenariat

La taille modeste de Singapour limite ses ressources, mais facilite, en revanche, une étroite et efficace collaboration. Au fil des

années, nous avons érigé en culture le tripartisme et le partenariat, qui ont été bien utiles dans le domaine des relations de travail et dans celui de la sécurité et la santé au travail.

Le programme «promotion de la santé au travail» (WHP) en est un bon exemple. Cet effort d'approche intégrée, qui vise à promouvoir la santé sur les lieux de travail, a reçu l'engagement résolu des syndicats, employeurs et gouvernement. L'objectif est clair: améliorer l'état de santé général des travailleurs adultes, en encourageant les organisations concernées à donner effet à toutes les mesures de protection, inspirées de la SST et des pratiques existantes en matière de santé et d'équilibre de vie.

Le gouvernement prête son concours financier à diverses récompenses qui sont, sous formes de prix nationaux, décernées en reconnaissance des résultats obtenus. La protection de la santé au travail est un label d'excellence, et «la santé et la satisfaction du salarié» sont l'un des critères retenus pour l'attribution du prestigieux prix de la qualité, le «Singapore Quality Award». Certaines de ces récompenses sont remises par le Président et le Premier ministre, soulignant ainsi, aux yeux des employeurs et de la nation tout entière, l'importance attachée à la sécurité et à la santé sur les lieux de travail.

Coordonné par le Conseil de promotion de la santé du ministère de la Santé, le programme WHP a atteint son premier objectif: faire bénéficier, en 2005, au moins 50 pour cent de la main-d'œuvre du secteur privé des programmes de promotion de la santé au travail. C'était déjà le cas pour la plupart des entités du secteur public. Résultat, la santé des Singapouriens montre une évolution positive. La période 1998 à 2004 a ainsi vu s'accroître la proportion d'adultes se présentant avec régularité au travail, en même temps que déclinaient le tabagisme et le nombre de personnes souffrant de diabète, d'un fort taux de cholestérol ou d'hypertension artérielle³.

Un nouveau cadre d'améliorations durables

La métamorphose des quarante dernières années, qui ont vu Singapour passer d'une économie largement tributaire des activités d'entreposage à une économie fondée sur l'essor du secteur manufacturier et des services, s'est accompagnée d'une amélioration sensible des conditions de sécurité et de santé au travail. Pourtant, d'importants changements sont encore nécessaires si l'on souhaite porter les normes de la SST à un niveau supérieur et progresser de manière durable. Il importe en effet d'aller au-delà des contrôles techniques et dispositifs mis en place et de traiter le problème de manière plus systémique, impliquant l'engagement résolu des entreprises et le respect d'une culture de la sécurité.

C'est pourquoi, nous avons entrepris un réexamen en profondeur du cadre réglementaire de la SST. En nous proposant de réduire de moitié, dans les dix prochaines années, les accidents mortels du travail, actuellement de 4,9 pour 100 000 salariés, nous aspirons à avoir les lieux de travail les plus sûrs du monde. Cette initiative est conforme au Cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, présenté à la 93^e Session de la Conférence internationale du Travail en juin 2005⁴. Les principales caractéristiques du nouveau dispositif de SST de Singapour sont les suivantes :

- L'accent devra être placé sur la prévention et la gestion des risques et sur la solution des problèmes engendrés par les systèmes. Ceux qui auront provoqué des risques seront tenus pour responsables et auront à les gérer et à les maîtriser. Locataires, employeurs, fournisseurs, fabricants, créateurs et tout salarié auront la responsabilité d'identifier les risques potentiels et de prendre les mesures appropriées pour les juguler à la source.
- Tous les intéressés devront prendre une part plus grande de responsabilité dans le respect et l'application des normes de sécurité. Le caractère normatif de la loi dite «Loi des usines» (Factories Act) a

cristallisé chez les dirigeants et les salariés un état d'esprit qui les incite à appliquer «la loi à la lettre» en ignorant les aspects de la sécurité qui ne sont pas couverts par les textes. Compte tenu du rythme des mutations des technologies et des méthodes de travail dans les différentes industries, la législation accuse inévitablement un certain retard sur l'évolution des risques. Dans le souci de responsabiliser davantage les entreprises, le nouveau dispositif adoptera une approche basée sur les performances, à laquelle s'ajouteront des orientations normatives pour les secteurs et activités dangereux. L'accent sera placé sur une participation et une assistance accrues aux entreprises en vue de l'application de ces normes.

- Les responsables des lieux de travail, où la sécurité est déficiente, seront exhortés à mieux faire par le biais d'audits rigoureux et de sanctions sévères. Actuellement, les défaillances en matière de sécurité entraînant des accidents sont punies avec sévérité, alors que les peines pour infraction sans conséquence sont relativement légères, ce qui encourage les entreprises à tolérer des pratiques de sécurité minimales jusqu'à ce que survienne un accident. Le ministère sera donc habilité à imposer des mesures dissuasives et sanctions financières plus lourdes là où le dispositif de sécurité est insuffisant, avant qu'un accident ne se produise. Ainsi naîtra un environnement plus propice à convaincre les dirigeants d'entreprise qu'il leur en coûtera moins de disposer de systèmes éprouvés de sécurité.

Ces principes figureront dans une nouvelle loi, dont la promulgation est prévue en 2006. Une fois approuvée, la loi sur la sécurité et la santé sur les lieux de travail (Workplace Safety and Health Act) constituera la base législative de la nouvelle politique de la SST, donnant une responsabilité accrue à tous les intéressés et fixant les mesures et sanctions pour la faire respecter (injonctions et ordres d'arrêt de travail). Un certain nombre de règlements se-

ront adoptés pour la conforter. Deux textes complémentaires seront soumis pour approbation en même temps que la loi: le premier sur la gestion des risques et le second sur les procès-verbaux d'incidents, tous deux sous le même nom de Réglementations en matière de sécurité et de santé sur les lieux de travail (Workplace Safety and Health Regulations).

Un Comité consultatif sur la sécurité et la santé au travail (WSHAC) a été établi pour faciliter et favoriser l'autorégulation dans les entreprises et leur permettre de réaliser leurs objectifs commerciaux dans les meilleures conditions de sécurité. Mené par les capitaines d'industrie, le comité conseillera le ministère de la Main-d'œuvre dans trois domaines:

- L'élaboration des normes et règlements de la SST.
- L'attention à apporter à la sécurité et à la santé au travail par les entreprises pour en élever le niveau à Singapour.
- La formation des principaux acteurs de manière à renforcer les compétences et capacités en matière de SST.

Le Comité aura quatre objectifs principaux:

- Faire valoir l'intérêt pour les entreprises d'adopter des normes rigoureuses de sécurité et de santé au travail, et revoir le système actuel sur la base des meilleures pratiques en la matière.
- S'assurer de l'engagement des chefs d'entreprise à l'égard du nouveau dispositif de la SST.
- Accroître le niveau de compétence en matière de sécurité et de santé dans l'industrie, en développant un cadre approprié et en lançant de nouveaux programmes de formation à tous les niveaux.
- Œuvrer de concert avec le ministère de la Main-d'œuvre pour améliorer encore les normes de SST.

Dans le souci d'élaborer des mesures spécifiques par secteur, le WSHAC a créé qua-

tre sous-comités sectoriels qui s'efforceront de réaliser ces objectifs dans les domaines clés des soins de santé, de la construction, de la métallurgie et des chantiers navals, les trois derniers étant les plus touchés par les accidents.

Renforcer l'inspection du travail

Mettre en application le nouveau dispositif de SST demande de renforcer les capacités d'action au sein du ministère et dans l'industrie. Pour commencer, la Division SST du ministère a été restructurée le 1^{er} août 2005.

C'est à cette division qu'il reviendra d'appliquer les dispositions de la nouvelle loi et les politiques et programmes retenus, en optant pour une approche agressive sur la prévention des accidents et en impliquant, dans cette démarche, toutes les personnes concernées. Elle agira en liaison étroite avec le monde de l'industrie pour renforcer les moyens de prévention et de gestion de la sécurité et développer une solide culture en la matière. Elle concentrera son attention sur trois points: prévenir les risques à la source; fixer des obligations de résultats aux employeurs; et aider les entreprises à améliorer leurs systèmes de gestion de la sécurité.

Les six nouveaux départements de la division et leurs fonctions sont les suivants:

Inspectorat SST. Il s'attachera à réduire les risques pour la sécurité et la santé sur les lieux de travail par des inspections programmées et ciblées, enquêtera sur les accidents, exigera le respect des normes et prodiguera avis et conseils aux entreprises.

Département des spécialistes en SST. Il apportera soutien et conseils – de l'hygiène, la sécurité et la médecine professionnelles à la gestion des risques et systèmes de sécurité – et travaillera en collaboration avec les partenaires compétents dans le domaine des normes, de la recherche et des meilleures pratiques à suivre.

Renforcement des capacités de l'industrie en matière de SST. Il lui appartiendra de faire de la main-d'œuvre un ensemble

vigoureux et sain en prônant les meilleures pratiques à observer sur la sécurité et la santé et en définissant des normes de compétence pour le personnel de la SST.

Centre d'information de la SST. Il aura à fournir toute la documentation explicitant et soutenant l'action entreprise, y compris au sein des entreprises, et à faciliter l'échange d'informations et la coopération internationale sur la SST.

Département politique et juridique de la SST. Il procédera à l'élaboration et à la révision des politiques et des lois sur les principales questions stratégiques relatives à la SST.

Département des services d'entreprise. Il viendra en aide aux salariés, victimes d'accident, et aux familles des travailleurs décédés pour qu'ils reçoivent une juste et rapide indemnisation. Il sera responsable de l'enregistrement des usines et des équipements et délivrera les certificats de qualifications aux personnes compétentes en matière de SST.

Sécuriser les lieux de travail est une œuvre de longue haleine, exigeant persévérance et vigilance. Singapour a franchi une nouvelle étape dans cette voie, qui permet d'espérer un niveau optimal de sécurité et de santé au travail. A Singapour, nous sommes condamnés à aller au bout du chemin, parce que notre population est notre unique et plus précieuse ressource.

Notes

¹ Voir le site Web de la Division sécurité et santé au travail du ministère: www.mom.gov.sg/oshd.

² Pour plus de détails, voir la *Asian-Pacific Newsletter on Occupational Health and Safety*, volume 12, numéro 2, juillet 2005, <http://www.ttl.fi/NR/rdonlyres/DA6FB191-18C2-4ADE-BF25-62C63E593758/0/aasian.pdf>.

³ Etude sur la santé nationale à Singapour 2004, www.singstat.gov.sg/ssn/feat/sep2005/pg19-20.pdf.

⁴ www.ilo.org/public/english/protection/safework/promo_ppt_e.pdf.

Politiques, pratiques et expériences de l'inspection du travail en Australie

Une inspection du travail efficace a toujours été un facteur essentiel pour parvenir à gérer les changements importants qu'ont subis les modèles du travail et son organisation. Notre plus grand défi aujourd'hui consiste donc à faire en sorte que l'évolution de la législation du travail actuelle et des pratiques modernes en matière d'inspection suivent le rythme des modifications des caractéristiques du travail dans le monde du XXI^e siècle.

Michele Patterson

Présidente

Association internationale de l'inspection du travail

Directrice exécutive de SafeWork SA

Australie méridionale

Pourquoi les inspecteurs du travail doivent-ils se montrer novateurs? Depuis de nombreuses années, les inspecteurs du travail du monde entier, par le biais de leur Association internationale de l'inspection du travail (AIIT), ont débattu des enjeux auxquels l'inspection du travail est confrontée avec en point de mire le rôle de l'inspecteur du travail dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail. A l'heure actuelle, avec l'évolution de l'économie mondiale, les inspecteurs du travail peuvent envisager d'apporter une contribution plus générale à l'ensemble des travailleurs.

L'histoire nous révèle que le monde du travail est en mutation constante et qu'il en subit les conséquences tant positives que négatives. A l'heure actuelle, nous sommes en mesure d'établir clairement les caractéristiques du travail moderne et nous constatons qu'il existe des tendances mondiales communes en ce qui concerne les pratiques de travail et les conditions dans lesquelles il s'effectue.

Pour que l'inspection du travail garde sa pertinence dans ce monde globalisé, il est primordial que son rôle soit reconsi-

déré de deux façons. D'abord, il convient que l'inspection du travail ne soit plus perçue dans son rôle limité «d'agent d'application des lois», mais dans celui, plus important, «d'agents d'influence», ce qui englobe l'ensemble des services aux entreprises. Ensuite, il faut revoir l'idée restrictive selon laquelle l'inspection du travail n'est pertinente que pour les «travailleurs» alors qu'en fait elle traduit les normes et les attentes de la société dans son ensemble.

Pour résumer, une inspection du travail efficace est un élément essentiel à l'amélioration des niveaux de vie d'un pays quel qu'il soit. Que les économies soient qualifiées de développées ou d'émergentes, l'intérêt d'une inspection du travail efficace est qu'elle impose la reconnaissance de la relation entre le travail et les conditions de vie et peut contribuer ainsi considérablement à la réalisation des objectifs de tout pays.

Les inspecteurs du travail doivent être capables de prouver que leur principale contribution à un pays, quel qu'il soit, est d'aider à améliorer ces conditions de vie: un environnement du travail respectueux de la santé, sûr, juste et

harmonieux permettra non seulement de réduire le nombre de blessés et de morts, mais il favorisera également la réduction des coûts, encouragera les travailleurs à se montrer plus productifs et permettra la création d'un environnement propice aux entreprises.

L'approche australienne de l'inspection du travail

L'Australie est une fédération. Cela signifie que, selon la Constitution australienne, certaines lois relèvent de la compétence du gouvernement national (ou fédéral) tandis que d'autres relèvent de la responsabilité des gouvernements des Etats ou des territoires. Le pays se compose de 6 Etats et de 2 territoires. La législation relative à la sécurité et à la santé au travail est du ressort des gouvernements des Etats et des territoires ainsi que du gouvernement fédéral lorsqu'il s'agit de ses propres employés. Chaque Etat et territoire dispose donc d'une inspection en matière de SST et le gouvernement fédéral a son inspection pour ses employés. Il existe également, au niveau fédéral, un organe tripartite, le Conseil australien chargé de la sécurité et des indemnités, Australian Safety and Compensation Council (ASCC), qui remplace l'ancienne Commission nationale sur la sécurité et la santé au travail, National OHS Commission (NOHSC). Ce conseil est responsable de la coordination des initiatives nationales en matière de SST et des questions liées aux indemnités des accidents du travail. Il est composé de représentants issus des groupes représentant les syndicats et les employeurs et d'un représentant par Etat et par territoire et pour le gouvernement fédéral.

La stratégie nationale

Depuis 2002, dans toute l'Australie, les tâches des inspections du travail en matière de sécurité et de santé au travail sont organisées selon un cadre stratégique qui s'étend sur dix ans: la stratégie nationale

en matière de SST (National OHS Strategy). Cette stratégie a été élaborée et acceptée par tous les membres de l'ancienne Commission nationale sur la sécurité et la santé au travail. Au même titre que les confédérations syndicales et patronales, les ministres responsables pour la SST au sein du gouvernement fédéral et des gouvernements de chaque Etat et territoire ont entériné la stratégie et ont engagé les instances sous leur autorité à réaliser ses objectifs.

Objectifs pour 2002-2012

Les décès, les accidents et les maladies liés au travail ne sont pas inévitables et peuvent faire l'objet d'une prévention. Ce point de vue reflète la volonté nationale et énonce l'objectif final de la stratégie en matière de SST¹.

En Australie, toutes les inspections du travail en matière de sécurité et de santé au travail organisent leurs activités de façon à traduire cette volonté en réalité.

La stratégie inclut des objectifs nationaux en vue de réduire le nombre de décès et d'accidents survenus sur le lieu de travail. Ces objectifs sont établis dans le but de:

- maintenir une réduction importante et continue du nombre de décès liés au travail, soit une baisse d'au moins 20 pour cent d'ici au 30 juin 2012 (une réduction de 10 pour cent est espérée d'ici au 30 juin 2007); et
- réduire le nombre d'accidents du travail d'au moins 40 pour cent d'ici au 30 juin 2012 (une réduction de 20 pour cent est espérée d'ici au 30 juin 2007).

En Australie, les progrès pour parvenir à ces objectifs sont mesurés en fonction du nombre de demandes d'indemnisation que les travailleurs introduisent auprès des autorités chargées des indemnités (WorkCovers) de chacun des Etats et des territoires.

Domaines qui requièrent une intervention nationale

Le plus important pour les inspections du travail en matière de sécurité et de santé au travail est que la stratégie identifie les domaines qui requièrent une intervention nationale. Il s'agit des données et des recherches relatives à la SST, des normes nationales, de l'application stratégique, des mesures d'incitation, de l'aide au respect des dispositions, des conseils pratiques, de la sensibilisation à la sécurité et la santé au travail et des techniques en matière de SST.

Ensemble, ces domaines, qui requièrent une intervention nationale, forment un cadre pour une approche intégrée de l'inspection du travail. Chaque activité que l'inspection du travail mène en matière de sécurité et de santé au travail se base sur un ou plusieurs de ces domaines d'action. Partout en Australie, les directions des autorités en charge de la sécurité et de la santé au travail (les inspections du travail) se réunissent régulièrement pour faire avancer ces initiatives nationales.

Principes de prévention nationale

La stratégie prévoit que le gouvernement et les entreprises adoptent des approches systématiques de prévention et elle se base sur les principes suivants:

- Une approche complète et systématique de la gestion des risques relatifs à la SST dans le cadre de leurs activités.
- La responsabilité d'éliminer ou de contrôler les risques doit être prise à la source, que ce soit au niveau de la conception, de la construction ou de la fourniture, ou encore sur le lieu de travail.
- La prévention requiert la coopération et l'engagement de toutes les parties présentes sur les lieux pour qu'elles se consultent au sujet des questions de sécurité et de santé et qu'elles acceptent la responsabilité d'identifier les problèmes et d'entamer des mesures de prévention.

- La prévention requiert également que les parties présentes sur les lieux de travail disposent des connaissances appropriées en matière de SST afin qu'elles puissent participer de façon efficace tant au niveau de la consultation qu'à celui de l'identification et de l'application des améliorations.
- Les gouvernements, en tant que principaux employeurs, décideurs, régulateurs et acheteurs, peuvent considérablement influencer les résultats en matière de sécurité et de santé en Australie. Une action nationale efficace requiert de ces acteurs principaux qu'ils s'engagent dans des approches coordonnées, cohérentes et coopératives pour améliorer la SST.
- L'évaluation des initiatives de prévention et le partage d'informations sur les bonnes pratiques entre les acteurs principaux.

Un accord sur ces principes nationaux de prévention de la part de tous les gouvernements d'Australie et des principaux acteurs, que ce soit au niveau des syndicats ou des employeurs, implique que les inspections du travail dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail pourront établir toutes leurs activités stratégiques autour de ces principes.

Secteurs prioritaires

Il a été reconnu qu'il serait impossible de réaliser en une seule fois tous ces objectifs dans toute l'industrie et, pour les premières années de la stratégie, le travail s'est principalement orienté sur différents secteurs prioritaires identifiés au niveau national. Pour 2002-2005, ces secteurs étaient:

- la construction;
- le transport;
- la production;
- les services de santé et d'action communautaire.

En 2006, l'agriculture est devenue un autre secteur industriel prioritaire.

Priorités nationales

Les priorités nationales de la stratégie sont au nombre de cinq. Pour les inspections du travail dans le domaine de la sécurité et de la santé, ces priorités constituent la base des objectifs auxquels il faut parvenir dans le cadre des activités de prévention. Voici ces priorités:

Priorité n° 1 – Réduire les risques les plus graves et ceux qui ont la plus grande fréquence. Cette priorité nationale implique une meilleure utilisation des données, des recherches et des apprentissages en matière de sécurité et de santé au travail afin d'améliorer les approches et de cibler les secteurs à haut risque. Actuellement, les activités de prévention des inspections du travail pour la SST se concentrent principalement sur les secteurs désignés à haut risque au niveau national (c'est-à-dire les 4 secteurs prioritaires cités plus haut).

Les campagnes nationales pour veiller à l'application des normes constituent un outil important que les inspecteurs du travail utilisent, en coopération avec l'industrie, pour parvenir à des améliorations dans ces secteurs. Une telle campagne suppose chacune des étapes suivantes: éducation, soutien, actions en faveur du respect des normes (par exemple, rédiger des notes pour exiger une amélioration) et application (par exemple, émettre des avis d'interdiction ou poursuivre une société ou un individu). Ces éléments forment un continuum d'activités connu sous le nom de «Compliance Spectrum» (éventail de mesures d'application).

En règle générale, toute campagne débute par des réunions avec les associations d'employeurs de l'industrie et les syndicats ayant pour but de les informer de la proposition de campagne et d'obtenir leur soutien pour sa promotion auprès de leurs membres. Des séminaires d'information et d'éducation peuvent être organisés pour informer plus largement le secteur. Un outil de vérification est spécialement mis au point pour la campagne de façon à ce que tous les inspecteurs du pays se concentrent sur les mêmes questions et prennent les mesures

appropriées pour faire face à ces problèmes dans tout le pays.

Les inspecteurs effectuent des vérifications de sites pour identifier les problèmes et fournir directement aux personnes présentes sur les lieux de travail du matériel éducatif au sujet des exigences légales. Les inspecteurs aident à résoudre les problèmes et expliquent les exigences de la législation relative à la sécurité et la santé au travail. Des avertissements exigeant une amélioration et un délai pour se mettre en conformité constituent également des instruments utilisables. Plusieurs mois plus tard, les inspecteurs visitent à nouveau les lieux de travail et, si les manquements persistent, des mesures de poursuites peuvent être engagées. Tout au long du processus, dans le cas où des risques immédiats sont identifiés, un avis d'interdiction peut être donné exigeant que l'activité cesse et que le problème soit résolu immédiatement.

Chacune de ces campagnes est scrupuleusement évaluée et un rapport public est rédigé sur l'étendue des manquements de l'industrie et sur l'efficacité de la campagne à résoudre ce problème. Un suivi est donné aux acteurs industriels et les domaines à améliorer sont identifiés.

Parmi d'autres activités menées dans le cadre de cette priorité nationale, citons également le travail effectué sur un certain nombre d'initiatives légales qui visent à réduire les risques à forte incidence ou gravité, comme la mise au point d'une norme nationale et de codes appropriés pour le secteur de la construction.

Priorité n° 2 – Améliorer la capacité des entreprises et des travailleurs à gérer efficacement la sécurité et la santé. En Australie, le principal défi auquel se trouvent confrontés les inspecteurs du travail spécialistes en SST est de parvenir à aider les personnes sur les lieux de travail à comprendre qu'adopter et mettre en place une gestion systématique de la sécurité n'est ni trop complexe, ni difficile, ni coûteux pour une entreprise moyenne. Il s'agit là d'un enjeu de taille pour les petites entreprises.

A l'heure actuelle, la législation relative à la sécurité et la santé au travail ne

prévoit pas qu'il faille se conformer à une liste d'exigences légales complexes à un moment précis. Il s'agit plutôt de considérer le problème de façon systématique, de s'asseoir avec les employés, de les consulter sur les dangers et les risques qu'ils courent dans leurs tâches quotidiennes et alors seulement de gérer systématiquement ces risques de façon continue. En Australie, une fois cette approche comprise et adoptée, les résultats sont remarquables.

Il est important que tous les acteurs des lieux de travail disposent des connaissances et des aptitudes nécessaires et adoptent les attitudes adéquates pour leur permettre de contribuer à leur organisation en matière de SST. C'est la raison pour laquelle, dans la foulée de la stratégie, nous avons élaboré un plan d'action national axé sur les compétences dont le but est de faire en sorte que la sécurité et la santé au travail soient enseignées aux enfants à l'école et qu'elles soient incluses en tant que matière principale au niveau de l'enseignement supérieur ou des formations professionnelles destinées aux cadres, aux ingénieurs, aux architectes, etc. Cette priorité prévoit aussi que les inspecteurs du travail participent à l'élaboration de matériels de formation, de publications, d'informations automatisées et d'outils d'évaluation.

Priorité n° 3 – Mieux prévenir les maladies professionnelles. Le cas de l'interdiction récente de l'amiante chrysotile dans toute l'Australie illustre la façon dont la stratégie nationale peut être mise en place pour prévenir les maladies professionnelles au niveau national. Cette interdiction décidée à l'échelle nationale est en application depuis le 31 décembre 2003. Une campagne d'information a été menée et prévoyait de conseiller des secteurs spécifiques afin qu'ils respectent cette mesure. Elle a permis la mise au point d'une stratégie nationale d'application de l'interdiction pour aider les inspecteurs du travail spécialistes en SST à la mettre en place dans toute l'Australie.

Priorité n° 4 – Éliminer les risques dès le stade de la conception. Cette priorité nationale a pour but de mieux faire

connaître la responsabilité des concepteurs des usines et des pratiques de travail afin d'éliminer les dangers ou de contrôler les risques à la source (c'est-à-dire avant une utilisation sur le lieu de travail).

L'unique façon de garantir, à court et à long terme, que les améliorations apportées en matière de sécurité et de santé seront maintenues est de s'occuper de chaque danger naissant avant qu'il ne rende malade ou blesse et, dans des secteurs traditionnellement très dangereux, comme la construction, de les contrôler de façon appropriée lors du processus de conception. Dans le cadre de la stratégie, un plan d'action national axé sur la conception a été élaboré et implique l'inspection dans une série d'activités visant à permettre d'améliorer la sensibilisation et à former les travailleurs sur l'importance de la conception pour la sécurité et la santé sur le lieu de travail.

Priorité n° 5 – Renforcer la capacité des gouvernements d'influer sur les résultats obtenus en matière de sécurité et de santé au travail. Cette priorité implique que tous les gouvernements en Australie s'engagent à deux choses: d'abord à améliorer leurs propres résultats en matière de SST et ensuite à faire en sorte que le gouvernement, en tant que fournisseur et acheteur de services et en tant que responsable des législations, use de ce pouvoir pour garantir de bons résultats en matière de SST.

Un monde du travail respectueux de la santé, juste et productif

En Australie méridionale, notre approche de l'inspection du travail se base sur le principe selon lequel, pour qu'un lieu de travail soit sain et sûr, il doit également être juste et les relations de travail doivent y être harmonieuses. Dans certains domaines, l'inspection des conditions de sécurité et de santé vont de pair avec l'inspection des conditions générales de travail, ce qui, en fin de compte, améliore la vie professionnelle de tous les acteurs sur le lieu de travail.

Il existe bien des possibilités d'amélioration des différentes fonctions de l'inspection du travail, en créant une approche intégrée et globale. Combiner et coordonner les stratégies de l'inspection du travail pour qu'elles deviennent un outil utile pour parvenir à un emploi décent exige de nous d'être novateurs.

En Australie méridionale, les inspecteurs du travail s'occupent de la sécurité et de la santé au travail, des relations professionnelles et de la sécurité publique. Les inspecteurs sont donc compétents en matière de SST (notamment dans des domaines spécifiques comme l'hygiène au travail, l'ingénierie chimique, les installations techniques, l'électrotechnique, etc.), mais aussi de relations professionnelles et de conditions de travail. Ils couvrent également des secteurs de sécurité publique comme les appareils de divertissement, les ascenseurs, les feux d'artifice, les explosifs et les marchandises dangereuses.

Les inspecteurs sont regroupés au sein d'équipes industrielles et d'une équipe nationale. Chaque équipe dispose d'un groupe d'inspecteurs dont les compétences combinées couvrent tous ces secteurs. Ils sont soutenus par des conseillers principaux spécialisés dans les relations professionnelles, en sécurité et santé au travail et dans chacun des principaux domaines à risques.

Les inspecteurs travaillent à partir d'une équation de base qui est: «sain» et «sûr» plus «juste» et «harmonieux» égale «monde du travail productif». Notre stratégie d'inspection est construite autour de ce principe et il présuppose cinq concepts.

Concept n° 1 – Monde du travail sûr, juste et productif. En suivant ce premier concept, les inspecteurs portent leur attention sur le monde du travail plutôt que sur le lieu de travail. Cela implique que nous reconnaissons que ce sont les personnes présentes sur les lieux de travail qui doivent être aidées, même si parfois l'aide peut se traduire par une amélioration matérielle du lieu de travail, et ce soutien ne pourra être efficace que si les acteurs du lieu de travail comprennent comment et pourquoi les conditions doivent être améliorées.

Toute amélioration doit être continue et faire partie d'une approche systématisée. Pour la sécurité et la santé, cela signifie la gestion systématique des dangers au travers de la consultation du personnel. Pour les conditions de travail, cela implique de s'assurer que tous les droits sont respectés, notamment le salaire minimum, les conditions d'emploi et les droits aux congés.

Concept n° 2 – Inspection du travail globale. Le deuxième concept part du principe qu'une inspection du travail globale englobe la sécurité et la santé, des domaines spécialisés, les conditions de travail et les relations professionnelles et d'autres domaines spécifiques. Lorsqu'un problème survient sur le lieu de travail, le symptôme du problème peut être le mécontentement, l'absentéisme ou un accident. Pourtant, en regardant au-delà du problème, on pourrait se rendre compte que n'importe lequel de ces symptômes pourrait être causé par une mauvaise politique en matière de SST, de piètres conditions de travail ou parce que le personnel se voit nier ses droits liés au travail. C'est la raison pour laquelle les inspecteurs du travail doivent être compétents dans tous ces domaines pour trouver la bonne solution.

Concept n° 3 – Inspection du travail intégrée. Le concept d'inspection du travail intégrée signifie l'utilisation de tout l'éventail des mesures de mise en vigueur de la législation et des règlements: information, aide, respect des règles et application.

Les inspecteurs du travail doivent être capables d'adapter leur intervention au type de problème (parfois il convient d'informer et d'aider; dans d'autres cas, pour résoudre le problème, il faut adopter des méthodes visant à faire respecter et appliquer les règles).

A un autre niveau, toutes les interventions de la part des inspections du travail sont établies autour du besoin d'anticipation, c'est-à-dire qu'il faut essayer de mettre en place des systèmes, ou s'assurer qu'ils existent, pour prévenir les problèmes. C'est la raison pour laquelle il faut toujours d'abord conseiller et aider dans le cadre d'une campagne d'intervention; les

méthodes visant à faire respecter et appliquer les règles sont utilisées par la suite, dans le cas où des initiatives n'auraient pas été prises pour corriger les défaillances.

Concept n° 4 – Stratégies novatrices pour les interventions de l'inspection du travail. Le quatrième concept implique qu'il peut être avantageux de se servir d'un type d'inspection du travail pour jeter les bases d'une coopération avec les travailleurs dans d'autres domaines. Par exemple, les processus de consultation prévus par la législation en vigueur dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail sont souvent très efficaces. Par ailleurs, de bons processus de consultation peuvent établir un climat harmonieux avec les travailleurs, ce qui peut ouvrir la voie à des négociations productives plus générales sur les conditions de travail.

Concept n° 5 – L'inspecteur du travail en tant que personne ayant une influence. Le cinquième concept reconnaît que, pour marquer la différence, les inspecteurs du travail doivent pouvoir agir à trois niveaux de la vie professionnelle:

- le lieu de travail;
- les intervenants – c'est-à-dire une consultation tripartite avec des groupes formés par des représentants des employeurs, des travailleurs et du gouvernement; et
- les forums d'Etat, nationaux et internationaux.

Sécurité et santé et relations professionnelles

Comment fonctionne une inspection du travail globale? Jusqu'à il y a peu, la gestion systématique de la sécurité et de la santé était considérée par l'inspection du travail comme une priorité en soi. Pourtant, il apparaît que la démarcation entre la sécurité et la santé, d'une part, et les conditions générales de travail et d'emploi, d'autre part, devient de plus en plus floue. Dans de nombreux cas, un accident peut être directement imputé à des conditions de travail non satisfaisantes. Cette évolution est

mise en lumière dans nos nouvelles priorités relatives à la SST. Voici quelques exemples de problèmes liés l'un à l'autre:

- une durée de travail excessive peut générer de la fatigue;
- des modèles de travail (par exemple travail par postes, durée des pauses) peuvent engendrer des problèmes d'ordre musculo-squelettique;
- des conflits du travail peuvent déboucher sur des intimidations, du harcèlement et des discriminations; et
- des conditions de travail injustes peuvent provoquer le stress.

En outre, bon nombre de dispositions prises sur le lieu de travail pour organiser le travail peuvent avoir un impact direct sur la sécurité et la santé. Par exemple:

- des mesures incitatives qui récompensent un travail dangereux;
- les exigences de qualifications qui ne prévoient pas de formation sur la SST;
- des dispositions contractuelles qui ignorent la sécurité et la santé au travail; et
- des contrats de sous-traitance en chaîne qui permettent aux parties d'échapper aux responsabilités en matière de SST ou de relations professionnelles.

Défis d'une inspection du travail intégrée

En Australie méridionale, les trois principaux enjeux pour l'inspection du travail sont les mêmes, qu'il s'agisse de la sécurité et de la santé au travail ou des relations professionnelles:

- garantir les droits fondamentaux grâce à la législation;
- faire en sorte que les initiatives prises dans l'industrie et sur le lieu de travail soient renforcées et les encourager; et
- professionnaliser l'inspection moderne et évaluer la qualité et l'impact des activités des inspecteurs.

Conclusion

L'Australie, grâce à sa stratégie nationale en matière de sécurité et de santé au travail, a établi un cadre au sein duquel les inspecteurs du travail en matière de SST peuvent s'organiser de façon à optimiser leur impact sur des cibles et des objectifs nationaux partagés. En Australie méridionale, cette approche constitue la base d'un système d'inspection du travail global et intégré qui s'attèle à la promotion d'environnements de travail respectueux de la santé, justes et productifs.

Dans de nombreux pays, les inspecteurs ont permis aux entreprises de faire des améliorations considérables pour réduire le nombre d'accidents et de décès au travail grâce à une gestion systématique de la sécurité et de la santé au travail. Souvent, ces progrès s'accompagnent d'améliorations équivalentes des conditions de travail et d'emploi. Par conséquent, si nous regardons au-delà des stratégies que nous avons poursuivies dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail, nous pourrions trouver le moyen d'améliorer les conditions de travail d'une façon plus générale.

Il existe trois stratégies principales en matière de sécurité et de santé au travail qui, appliquées correctement et avec créativité aux problèmes plus vastes des conditions de travail et d'emploi, peuvent aider à faire la différence:

- la gestion des problèmes par le biais de structures tripartites;
- la consultation des travailleurs en tant qu'élément essentiel du succès; et
- la gestion systématique des risques.

Tirer les leçons des stratégies efficaces d'inspection du travail, comme celles appliquées dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail, permettra à l'inspection du travail moderne de relever les défis du XXI^e siècle. Plus spécifiquement, dans un monde du travail planétaire, il est indispensable de reconnaître l'importance de reconsidérer le rôle de l'inspection du travail partout. Les inspecteurs du travail, grâce à des stratégies de services novatrices et éclairées, doivent être reconnus en tant qu'«agents d'influence» pour des normes acceptables de conditions de travail plutôt qu'en tant que simples «garants de l'application» des lois. Et, puisque les conditions de travail constituent un élément essentiel du niveau de vie de toute nation, la tâche des inspecteurs du travail traduit les normes et les attentes de la société dans son ensemble.

Pour résumer, grâce à des stratégies d'intervention novatrices, l'inspection du travail peut maximiser son influence non seulement en Australie mais aussi pour les travailleurs du monde. Ensemble, une meilleure SST et des conditions de travail justes permettront de réduire le nombre de décès, d'accidents, de maladies et de conflits qui surviennent dans le monde professionnel et d'en diminuer les coûts. Cela permettra également de préserver la dignité humaine, de faire en sorte que les travailleurs soient plus productifs et que le climat permette un développement harmonieux des entreprises.

Note

¹ Stratégie nationale en matière de sécurité et de santé au travail 2002-2012, Commission nationale sur la sécurité et la santé au travail (NOHSC), Commonwealth d'Australie 2002, page 3.

L'inspection en Europe occidentale: politiques, pratiques et expériences

Des alliances doivent naître entre les inspectorats et les organisations à même de contribuer à la réalisation de plans nationaux d'amélioration sur base d'objectifs clairs et, de plus en plus, chiffrés. On attend aujourd'hui des inspecteurs du travail qu'ils affichent des résultats tangibles dans leurs activités et qu'ils évaluent et comparent leurs performances et leur efficacité à celles de leurs homologues d'autres pays en se fondant sur des critères communs bien définis.

Adrian F. Ellis

Président (2002-2005)
Association internationale
de l'inspection du Travail

L'histoire de l'inspection de la sécurité et de la santé au travail (SST) en Europe occidentale a plus de deux siècles. Elle a vu le jour en Grande-Bretagne en 1802, quand le parlement a adopté une loi pour protéger «la santé et la moralité des apprentis» dans les usines. Des comités de volontaires étaient chargés de veiller à son application, et la loi n'a pas eu grand effet. Mais c'était un début et, près de trente ans plus tard, l'idée a pris corps avec la nomination des premiers inspecteurs considérés comme «des personnes de haut rang». D'autres pays d'Europe ont suivi, la France, notamment, qui a promulgué sa première loi de protection du travail en 1841 et créé son premier inspectorat quelque trente ans plus tard. On a commencé à recruter des inspecteurs spécialisés et l'idée ambitieuse de sécuriser les lieux de travail faisait son chemin.

La situation s'améliorait et au fil des ans, particulièrement dans la deuxième partie du XX^e siècle, le nombre des accidents mortels s'était considérablement réduit. Au Royaume-Uni, par exemple, le taux des accidents mortels était passé de 3,6 pour 100 000 salariés en 1971 à 0,8 en 1994. Une évolution similaire était constatée ailleurs en Europe occidentale, largement favorisée par une réduction sensible de la main-

d'œuvre employée dans l'industrie lourde (et plus dangereuse). Les progrès réalisés, depuis, dans les pays industrialisés sont moins encourageants, les taux d'accidents mortels marquent le pas, avec des changements peu perceptibles d'année en année. Ce chapitre détaille certaines des initiatives prises face à cette stagnation et en regard des mutations importantes que connaît le monde du travail où les inspecteurs sont appelés à faire respecter les normes de sécurité et de santé.

Mutations du monde du travail

Depuis les années soixante-dix, les structures industrielles d'une grande partie de l'Europe occidentale ont subi une métamorphose, au point d'être méconnaissables. La réduction des emplois dans la manufacture et l'industrie lourde s'est accompagnée d'une hausse dans le secteur des services. Dans le même temps, le nombre des petites entreprises a sensiblement augmenté – il a même doublé dans certains pays – à tel point que près de 90 pour cent des entreprises emploieraient moins de 5 personnes. Dans l'Union européenne, les petites et moyennes entreprises (PME) emploient quelque 75 millions de

personnes et totalisent 82 pour cent des accidents du travail et 90 pour cent des accidents mortels. En Grande-Bretagne, plus de 70 pour cent des entreprises n'ont pas d'employés. Comment, face à cette réalité, les inspecteurs peuvent-ils agir efficacement? C'est la question qui s'est posée à ceux qui conçoivent et gèrent les politiques de sécurité et de santé au travail, et certaines des réponses sont données ci-dessous. L'une des conséquences des mutations dans les structures industrielles a été de compliquer le problème des responsabilités en matière de gestion des risques. Autrefois, les inspecteurs étaient assignés à des lieux de travail où tous les salariés étaient sous la responsabilité d'une même direction. Aujourd'hui, ils ont à faire face à une multiplicité d'entrepreneurs, de sous-traitants et de travailleurs indépendants dans des activités secondaires, et tout l'apport technique et conceptuel leur vient électriquement, de sources spécialisées, et souvent de pays étrangers. Il se pose là un véritable problème de réglementation.

Dimension politique

Alors que de nouvelles structures industrielles se mettaient en place, l'opinion se montrait de moins en moins encline à accepter le caractère «inévitables» des accidents, recourant, parallèlement, à la justice pour obtenir réparation et en exigeant davantage des gouvernements. Dans un certain nombre de pays, les inspectorats, inévitablement confrontés à des budgets limités, ont été appelés par leurs mandants politiques à justifier leur financement de base et à prouver que leur action contribue de facto à la réduction des accidents et des maladies liés au travail.

Mondialisation

L'une des principales caractéristiques de ce monde du travail en mutation, avec ses retombées sur l'activité des inspectorats en Europe occidentale et ailleurs, est la mondialisation progressive de la fabrication et

de la fourniture de services (BIT, 2002a). Une part importante de la production se déplace dans le monde à la recherche du meilleur coût, et des entreprises, en apparence florissantes un jour, ferment leurs portes le lendemain. Les inspectorats de la SST ont appris, face à une technologie en évolution, à échanger leurs expériences, et à «niveler la réglementation» pour éviter le transfert d'activités à l'étranger, transfert inspiré par le souci de réduire les coûts en allant là où les dispositions en matière de sécurité et de santé sont le moins contraignantes.

L'œuvre entreprise par le BIT pour faire valoir le travail décent dans une économie mondialisée connaît certains succès. Parallèlement, l'Association internationale de l'inspection du travail (IALI), avec plus de 100 pays membres, dont l'ensemble de l'Europe occidentale, soutient les inspectorats – souvent confrontés aux nouveaux défis technologiques – dans leur action en faveur de normes acceptables de sécurité, de santé et de travail de par le monde. Au sein de l'Union européenne, le Comité des hauts responsables de l'inspection du travail, qui réunit des spécialistes en la matière de tous les pays membres, est là pour favoriser la coopération entre les États membres et la Commission de Bruxelles et les exhorter à appliquer, de manière effective et avec constance, la législation européenne. La Norvège, l'Islande et le Lichtenstein y sont observateurs.

L'une de ses principales tâches a été de définir les principes communs de l'inspection du travail dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail et de les compléter en 2004, dans le respect de la convention (n° 81) de l'OIT sur l'inspection du travail, 1947. Ces principes fondamentaux répondent au vœu du Conseil des ministres et de la commission: «la mise en application effective de la législation communautaire est une condition préalable à l'amélioration de la qualité de l'environnement du travail». On y trouve la nécessaire planification et le suivi des programmes annuels, la définition des compétences et la garantie de l'indépendance des inspecteurs, leurs attributions, orientations et systèmes de communications internes.

Parallèlement, une équipe du comité a été chargée, sur la base d'un questionnaire, d'évaluer la situation dans chacun des pays membres, par référence à ces principes communs.

Avant l'élargissement de l'Union européenne en 2004, les dix pays candidats à l'accession, déjà observateurs auprès du comité, avaient été soumis à cette évaluation en prévision de leur adhésion et pour s'assurer de son soutien dans leurs initiatives en matière d'inspection du travail.

Au Luxembourg, le BIT a été invité à conduire un audit sur le système d'inspection (BIT, 2002b). L'équipe, menée par Michel Gisler, vice-président de l'IALI, a recommandé une révision complète du dispositif en place pour l'adapter au monde changeant du travail et répondre aux sollicitations accrues formulées auprès des inspecteurs sur la sécurité, la santé et autres domaines de leur compétence.

Le Grand-Duché y a répondu de manière positive, permettant le lancement d'un plan d'action pour instaurer un système intégré d'inspection du travail. Une commission tripartite permanente du travail et de l'emploi a été chargée de définir les priorités nationales.

Programmes nationaux de santé et de sécurité

On a vu plus haut que les progrès dans la réduction des accidents du travail avaient marqué le pas dans nombre de pays industrialisés, y compris en Europe. Les quelques progrès sont imputables aux nouvelles technologies, à l'automatisation et aux contrôles électroniques qui ont renforcé la sécurité. Il est devenu clair pour de nombreux responsables politiques en Europe occidentale que pour aller plus loin il leur fallait adopter une approche globale, fixant les priorités et incitant toutes les autres organisations concernées à participer à une meilleure prévention sur le lieu de travail. Cela permettrait d'aller de l'avant, sur la base d'un programme commun élaboré pour les toutes prochaines années.

En 2004, la Commission britannique pour la santé et la sécurité a mis au point un plan d'action allant jusqu'à 2010 et au-delà (Health and Safety Executive (HSE), Royaume-Uni, 2004). Celui-ci prend en compte les mutations du monde du travail et reconnaît que les moyens alloués à l'Institut de la santé et de la sécurité (Health and Safety Executive) – inspecteurs compris – avaient été saupoudrés en de nombreux points de l'univers du travail, au lieu d'être concentrés là où ils auraient eu le plus d'effet. Le plan admet aussi que les interventions traditionnelles des inspecteurs sont sans doute moins efficaces sur le chapitre de la santé que sur celui de la sécurité. Toute amélioration à long terme, souligne-t-il, suppose nécessairement de gagner le cœur et l'esprit de toutes les personnes impliquées dans le monde du travail, plutôt que de tenter d'arracher de force leur consentement.

Ce plan a été rendu public après consultations avec les employeurs, les syndicats et autres parties concernées. Plus de 2 500 personnes au total ont été consultées. Sur la base d'une analyse des secteurs et des agents à l'origine des accidents et des maladies du travail, il confirme que le HSE, ses inspecteurs compris, entend se concentrer sur une série de programmes ciblés intéressant l'agriculture, la construction, les services de santé, les chutes accidentelles, les transports sur les lieux de travail, les affections musculaires et osseuses et le stress dû au travail. D'ici à 2010, les objectifs sont les suivants: réduire de 10 pour cent les décès et accidents majeurs, de 20 pour cent les maladies liées au travail et de 30 pour cent les journées de travail perdues pour raisons de sécurité et de santé.

A un autre niveau, les différents secteurs et les entreprises, pris individuellement, ont été encouragés, au cours de discussions avec les inspecteurs, à fixer leurs propres objectifs, et certains progrès ont été réalisés. Dans le secteur des carrières, les accidents ont diminué de 46 pour cent depuis l'an 2000, conformément aux objectifs.

La même démarche est encouragée avec insistance ailleurs dans le monde:

concentrer l'attention de toutes les unités de production nationales sur la nécessité de veiller à la sécurité et à la santé au travail. Le Danemark, par exemple, s'est donné pour objectif de réduire de 15 pour cent, respectivement, les accidents graves et les risques encourus par le transport de lourdes charges, de 10 pour cent les séquelles d'un travail répétitif et de 5 pour cent les risques d'affections psychosociales. En Finlande, les autorités sont résolues à réduire de 40 pour cent les accidents et maladies professionnels d'ici à 2010.

Modernisation et efficacité

On a pu voir que d'importants changements sont intervenus en Europe occidentale au cours des dernières années en matière de sécurité et de santé au travail. Ressources limitées, demandes croissantes de l'opinion, charges de travail plus lourdes et remises en question des anciens principes et modes de travail ont suscité des initiatives nouvelles des inspections du travail sous un mot d'ordre général: accroître l'efficacité et optimiser l'impact de leur travail en renforçant les normes de sécurité et de santé et en réduisant les accidents et maladies professionnels.

Indicateur de performances nordique

Dans tous les pays, la promotion de la sécurité et de la santé, l'inspection et la recherche ont évolué en fonction des traditions, de la culture et des priorités nationales. Sur ce plan, les pays d'Europe occidentale ne sont guère différents. Cela vaut pour la législation et la stratégie adoptées par les membres de l'Union européenne. Les modifications interviennent généralement par bribes tous les ans et, même si l'activité d'organismes tels que le Comité des hauts responsables de l'inspection du travail et l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail de Bilbao leur permet de mieux connaître les méthodes, priorités et réalisations des autres inspectorats nationaux, il est aujourd'hui admis que

des échanges systématiques avec d'autres pays pourraient être bénéfiques en termes de modernité et d'efficacité.

C'est probablement ce qui a inspiré les directeurs généraux des organismes d'inspection dans les pays nordiques quand ils ont décidé, en 2002, de mettre au point un indicateur de performances pour analyser les politiques nationales de sécurité et de santé. Il n'était pas prévu que cet indicateur couvre toutes les activités en la matière, mais qu'il se conforme à l'initiative lancée par la Commission européenne en 2002 intitulée: «S'adapter aux changements dans le travail et la société: une nouvelle stratégie communautaire sur la sécurité et la santé au travail 2002-2006». Il peut de ce fait être révisé pour refléter les nouvelles priorités nationales conformes à cette stratégie.

Lancé par le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède, le projet pilote a été élargi en 2004 à l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni et couvre à présent huit pays.

Le dernier indicateur de performances (Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail: 2004), lancé en 2005 par le groupe élargi, montre les similitudes et les différences entre les pays participants dans le mode d'application de la stratégie communautaire. Il se concentre sur huit objectifs stratégiques:

- Harmonisation des statistiques
- Définition d'objectifs quantifiables
- Réduction des accidents du travail
- Diminution des affections musculaires et osseuses
- Lutte contre le stress lié au travail
- Protection contre les agents chimiques
- Productivité et économie
- Potentiel préventif dont un pays dispose pour assainir l'environnement

Des similitudes existent dans la plupart des pays: une baisse des accidents du travail, y compris des décès, au cours des dix dernières années; les secteurs où le taux d'accidents est le plus élevé (construc-

tion, mines et carrières et manufactures); ceux qui sont prioritaires dans cette stratégie (construction, manufactures, agriculture); et ceux qui sont prioritaires en termes de travaux lourds (construction, services de santé, manufactures). On relève, par ailleurs, des différences notables: au cours des dix dernières années, les troubles des membres supérieurs liés au travail ont augmenté dans trois pays et baissé dans trois autres.

Le potentiel préventif est évalué sous quatre aspects: inspection du travail; établissement de partenariats; adoption de mesures au niveau de l'entreprise; et capacité à anticiper les risques possibles. Il montre que les différentes approches peuvent contribuer à promouvoir une culture générale de la prévention.

Pour chacun de ces aspects, les réponses apportées à un certain nombre de questions sont pointées et représentées sur un diagramme de 360 degrés, permettant d'identifier, pour être analysées, les différences de politiques et de priorités existant entre les pays.

La santé au travail

Dans un certain nombre de pays, les inspecteurs ont, au fil des dernières années, concentré davantage leurs tâches quotidiennes sur les questions de santé au travail. Traditionnellement, ils passaient plus de temps sur les problèmes de sécurité: surveillance des machines, prévention des chutes et des explosions, sécurisation des presses et des transports sur les lieux de travail, etc. Dans la plupart des cas, il y avait une solution technique et si subsistaient quelques exceptions, en particulier avec l'amiante, c'était là le panorama général: une tâche importante accomplie, entraînant une réduction sensible des accidents et un effet bénéfique immédiatement perceptible.

Les problèmes de santé ont longtemps été attribués à la présence de substances toxiques, et les dernières années ont vu une augmentation exponentielle des produits chimiques et des équipements d'ana-

lyse sophistiqués permettant d'en détecter la présence. En réalité, pourtant, les premières causes des maladies du travail sont le stress et les affections musculo-squelettiques. Entre 1990 et 2002, le nombre de personnes souffrant du stress a plus que doublé en Europe. Les inspections du travail des pays scandinaves ont été à l'avant-garde de la lutte contre ce mal en s'échangeant les informations. Des conseils sont adressés aux chefs d'entreprise pour les guider dans l'évaluation des risques encourus chez eux (HSE, 2005). Ces conseils, ou normes volontaires, couvrent six aspects clés du travail qui, convenablement gérés, peuvent aider à réduire le stress. Entre autres facteurs de stress figure ce type d'interrogations: le salarié est-il en mesure de satisfaire aux exigences de son emploi? A-t-il reçu la formation adéquate et est-il soutenu dans son travail?

Les inspecteurs commencent à être mieux armés pour faire face à ces problèmes pendant leurs visites, mais des compétences professionnelles différentes sont nécessaires, comparées à celles exigées pour obtenir une surveillance adéquate des machines.

En dépit de la multiplication des initiatives prises pour prévenir les maladies professionnelles, il est admis que l'on ne réussira pas toujours à éviter les affections musculo-squelettiques. Inspecteurs et spécialistes œuvrent sans relâche pour aider ceux qui en sont atteints à se rétablir et à reprendre le chemin du travail.

Dans le souci de préserver la santé de sa main-d'œuvre et d'assurer sa permanence au travail, la Finlande a lancé un programme d'action nationale (VETO), visant à prolonger la période de vie active, à améliorer le bien-être des salariés et à faciliter la réhabilitation. Étalaé sur quatre ans, il se propose de faire valoir les attraits du travail et de la vie active et se fixe pour objectifs:

- De prolonger de deux à trois ans la vie active d'ici à 2010.
- De réduire de 15 pour cent les absences pour maladies et de 40 pour cent la fréquence des accidents et maladies professionnelles.

Innovations

Les efforts déployés en Europe pour donner plus d'efficacité à l'action des inspecteurs en matière de sécurité et de santé et améliorer les statistiques se sont traduits par diverses tentatives, comme celle déjà décrite consistant à se concentrer sur certaines priorités plutôt que de se disperser dans l'utilisation des moyens disponibles.

Au Royaume-Uni comme ailleurs, l'agriculture est sans doute le secteur qui détient le record d'accidents, avec 50 décès tous les ans ou près de 10 morts par tranche de 100 000 ouvriers.

Le secteur comporte un grand nombre de petites fermes familiales avec lesquelles les inspecteurs ont du mal à établir le contact. Ces dernières années, l'Institut de la santé et de la sécurité a organisé un programme tournant de «journées de prévention», en coopération avec les partenaires sociaux, des spécialistes de l'agriculture et des représentants de compagnies d'assurance, pour initier les fermiers aux diverses manières de prévenir les menaces pour la sécurité et la santé dans leurs exploitations. Les petits agriculteurs sont invités à des rencontres d'une demi-journée et y assistent en nombre; elles sont censées remplacer les inspections à la condition qu'aucun accident n'ait été signalé. Des spécialistes y font des démonstrations pratiques (chutes de hauteur, véhicules tout-terrain, maintenance, par exemple). Le bilan, dressé de manière indépendante, est positif: la plupart des fermiers présents améliorent les conditions de sécurité sur leurs terres.

En Irlande du Nord, l'inspecteurat a lancé en 2000 des «campagnes ciblées» sur les chutes occasionnées dans l'industrie de la construction dans le but de renforcer les normes de sécurité. La presse, la télévision et la radio y ont été associées. Pendant la durée de ces campagnes, le nombre d'entreprises répertoriées pour non-respect de normes acceptables a diminué de plus de la moitié.

Une question commune à tous les inspecteurats reste posée: comment équilibrer le temps passé à donner des conseils et celui imparté aux inspections et enquêtes?

Aux Pays-Bas, l'inspecteurat a été restructuré ces dernières années pour mieux gérer le chapitre «conseils et informations» sur la sécurité et la santé. Désormais, il diffuse sur son site Internet les informations sur la législation et les réponses aux questions fréquentes.

Pour avoir un accès indépendant à l'information, les employeurs sont obligés d'adhérer à un service de sécurité et de santé au travail. Quand les entreprises demandent des conseils, l'inspecteurat les renvoie systématiquement à ce service, ce qui lui laisse plus de temps pour l'inspection et l'enquête.

Conclusions

En Europe occidentale comme ailleurs, les inspecteurats de sécurité et de santé doivent faire face aux mutations du monde du travail s'ils veulent prouver leur utilité aux yeux des salariés, des entreprises et des ministres. Ils doivent se montrer flexibles, clairs dans leurs priorités, aptes à réorienter rapidement leurs énergies sur de nouveaux défis, donnant à leur action la plus grande résonance, avec les moyens dont ils disposent.

Des alliances doivent naître entre les inspecteurats et les organisations à même de contribuer à la réalisation de plans nationaux d'amélioration sur base d'objectifs clairs et, de plus en plus, chiffrés.

On attend aujourd'hui des inspecteurs du travail qu'ils affichent des résultats tangibles dans leurs activités et qu'ils évaluent et comparent leurs performances et leur efficacité à celles de leurs homologues d'autres pays en se fondant sur des critères communs bien définis.

La première décennie du nouveau millénaire est peut-être la plus propice à l'innovation sur le terrain de la réglementation en matière de sécurité et de santé. C'est le moment d'explorer de nouvelles idées, rejeter les mauvaises et retenir les bonnes, tirer parti du succès des autres. L'époque promet en tout cas d'être passionnante et intéressante pour les inspecteurs de la sécurité et de la santé dans le monde.

Références

- Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, 2004: Lettre d'information électronique OSHmail n° 44/2004.
- BIT, 2002a: *Inspection du travail – Un guide de la profession.*
- BIT, 2002b: *Audit du système d'inspection du travail du Grand-Duché du Luxembourg*
- Health and Safety Executive (HSE), Royaume-Uni, 2004: *Une stratégie de santé et de sécurité en Grande-Bretagne jusqu'en 2010 et au-delà.*
- HSE, 2005: *Traiter le stress: une approche des normes de management.*
-

L'inspection du travail en Russie et dans les pays de la Communauté des Etats indépendants

Les pays de l'ancienne Union soviétique ont hérité d'un système d'inspection du travail complexe. Dans certains cas, il a évolué au cours de la transition, dans d'autres, il s'est effondré. Aujourd'hui, les inspecteurs du travail de la région doivent jongler avec restrictions et bureaucratie. Quant au rôle des syndicats en matière de sécurité, il varie constamment. L'adoption des principes directeurs du BIT concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail promet des jours meilleurs.

Wiking Husberg

Bureau de l'OIT à Moscou

Le démantèlement de l'URSS a provoqué l'éclatement de l'ensemble de l'administration de la sécurité et de la santé au travail (SST), que ce soit au niveau national ou à celui de l'entreprise. Il s'est traduit par un transfert de la tutelle de l'inspection du travail des syndicats, qui en avaient auparavant la responsabilité, vers le gouvernement. Il a aussi signifié la fin du rôle de protection sociale de l'entreprise, notamment pour ce qui est de l'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles. Enfin, il a conduit à l'attribution légale des responsabilités en matière de sécurité et de santé au travail aux employeurs.

Avec la suppression des services dits «non productifs», notamment les départements en charge de la sécurité, la course aux profits rapides du début des années quatre-vingt-dix a soulevé de sérieuses inquiétudes au sujet des conditions de travail au sein des pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI), y compris en Russie. On estime en effet à plus de 8 500 le nombre d'accidents mortels par an dans les pays de la CEI. L'espérance de vie de la population, plus particulièrement des hommes, a chuté de façon dramatique ces dix dernières années. En Russie, elle s'élève à moins de 60 ans. La tendance à sous-décla-

rer les accidents est immense, surtout dans les petites et les moyennes entreprises et dans le secteur informel.

C'est sur cette toile de fond que se dégagent les trois principaux défis à relever dans les pays de la CEI, et spécialement dans les nouveaux Etats. A savoir:

- Recréer et améliorer le système de sécurité et de santé au travail tant aux niveaux national et régional qu'à celui de l'entreprise. Cela implique de légiférer, d'appliquer, d'informer et de former, d'inspecter et de surveiller. Il faudra aussi mettre en place des systèmes de gestion de la SST pour les sociétés dans les neuf Etats nouvellement indépendants couverts par le Bureau sous-régional pour l'Europe de l'Est et la région d'Asie centrale.
- Rétablir le système d'indemnités en cas d'accidents en adoptant une approche de prévention et d'orientation.
- Sensibiliser et accroître les connaissances pour mieux comprendre ce qu'est un environnement de travail correct et le lien entre une sécurité renforcée et la productivité.

A l'heure actuelle, les conditions de travail figurent en meilleure position dans

l'agenda politique même s'il existe des tendances contradictoires. Le Kazakhstan, par exemple, a adopté une nouvelle loi en matière de sécurité et de santé au travail, a revu le système national de SST et a mis au point un programme national dans le but d'améliorer les conditions de travail. La Géorgie a, quant à elle, limité l'accès de l'inspection du travail aux entreprises. Il faut une décision de justice pour qu'un inspecteur du travail puisse avoir accès au lieu de travail. En outre, en 2006, il est prévu de réduire le nombre d'inspecteurs pour que, de plus de 40 aujourd'hui, ils passent à un total de cinq inspecteurs.

Les principes de la modernisation

Les principes de base pour la modernisation du système de sécurité et de santé au travail, et donc de l'inspection du travail, dans les pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI) sont les suivants:

- L'approche adoptée par l'inspection du travail et par les spécialistes de la sécurité et de la santé au travail devrait s'appuyer sur la prévention, c'est-à-dire que la priorité devrait être accordée à l'élimination des dangers et à la prévention des risques plutôt qu'aux indemnités en espèces, ou autre, pour une atteinte à la santé résultant d'un travail effectué dans de mauvaises conditions.
- Le contrôle et l'application de la législation en matière de SST doit être l'unique tâche des inspecteurs gouvernementaux.
- La mise en place effective d'améliorations pratiques des conditions de travail dans les entreprises ne peut être obtenue que grâce à une coopération entre travailleurs et employeurs, et donc au travers du dialogue social établi au sein des comités de sécurité.
- Les inspecteurs du travail doivent avant toute chose s'atteler à conseiller au moment de communiquer avec les partenaires sociaux au sein des entre-

prises, tout en maintenant des pouvoirs de sanction nécessaires en tant qu'option de secours secondaire.

Terminologie et institutions russes

La terminologie russe pour la sécurité et la santé au travail et pour l'inspection du travail n'a pas d'équivalents précis en français et les responsabilités des inspections sont réparties d'une façon particulière. Faire en sorte que les conditions de travail soient sûres et prévenir les accidents relèvent de l'inspection du travail d'Etat qui se charge également de contrôler les conditions d'emploi. La santé au travail

Réorganisation en Russie

En 2004, en Russie, deux ministères ont été rassemblés pour former le ministère de la Santé et du Développement social. La réorganisation qui a suivi a vu la création du Service fédéral du travail et de l'emploi dont fait partie l'inspection du travail russe.

L'inspection russe est divisée en une unité chargée de la sécurité et de la santé et une autre qui se charge des inspections légales (conditions d'emploi). Le personnel a été réduit d'un tiers et est maintenant constitué d'environ 3 500 inspecteurs. Il s'agit d'une structure fédérale dont les administrations centrales fournissent des conseils détaillés aux inspecteurs dans les régions. Le nombre d'inspecteurs par région dépend du nombre de lieux de travail à inspecter.

La direction nationale de l'inspection, de même que les méthodes de travail et les approches adoptées par les inspecteurs sont en cours d'examen. Il est prévu de moderniser l'inspection, en consultation avec l'OIT. L'inspection mettra l'accent sur l'information et la promotion, sur la motivation des employeurs à comprendre les avantages économiques de conditions de travail sûres et d'une approche consultative. Dans le même temps, quelques régions de Russie entendent promouvoir l'introduction des principes directeurs du BIT concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail, pour les grandes et moyennes entreprises. Ces deux initiatives se renforcent mutuellement.

et la prévention des maladies professionnelles relèvent de la compétence de l'inspection sanitaire. L'inspection des mines (inspection technique) se charge, elle, de la sécurité des machines. On note cependant des changements de terminologie au sein de la Fédération de Russie, liés à la réorganisation.

L'inspection sociale (communautaire) est une relique des temps soviétiques lorsque les syndicats étaient responsables des inspections de sécurité. Dans certains pays de la CEI, l'inspecteur social est devenu le précurseur du représentant élu des travailleurs chargé de la sécurité et de la santé tel que défini dans la convention (n° 155) de l'OIT sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981. Dans d'autres pays, le système de l'inspecteur social a été supprimé.

L'exemple du Kazakhstan

L'inspection du travail d'Etat. Au Kazakhstan, l'inspection du travail d'Etat s'occupe à la fois des problèmes issus des relations professionnelles (conditions d'emploi/inspection légale) et de la sécurité et de la santé au travail (protection du travail).

En 1993, le Kazakhstan, indépendant depuis peu, a mis en place une structure verticale pour son inspection d'Etat. Dès 2001, des bureaux régionaux du ministère du Travail et de la Protection sociale ont été créés de façon à faire appliquer la loi relative au travail et à sa protection. Au Kazakhstan, les unités d'inspection du travail dans les régions font partie d'organes territoriaux appelés Départements du ministère du Travail et de la Protection sociale. Chacune des 14 régions dispose d'une inspection régionale et il en va de même pour les villes d'Almaty et d'Astana.

En juillet 2001, la République du Kazakhstan a ratifié la convention (n° 81) de l'OIT sur l'inspection du travail, 1947, et la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969.

L'inspection sanitaire (SanEpidNadzor). Le service sanitaire et épidémiologique d'Etat du ministère de la Santé prend

en charge les inspections sanitaires des entreprises. Le service se préoccupe de la santé de la population, depuis la «naissance jusqu'à la mort» et donc également pendant la vie active.

Le service dispose de 16 inspections régionales et de plus de 230 centres sanitaires et épidémiologiques dans les communautés et les villes. En plus, les grandes sociétés peuvent disposer de départements sanitaires et de médecins. L'inspection sanitaire se concentre plus sur les petites et moyennes entreprises.

Le service sanitaire élabore des règlements sur la santé publique également utilisés par l'inspection du travail. Ils portent entre autres sur la santé au travail, sur des questions d'écologie ou sur les seuils admissibles d'exposition à certains produits chimiques.

Les normes sanitaires en matière de santé au travail reposent sur l'examen préalable des installations industrielles, l'information aux nouveaux employeurs, la fourniture d'équipements de protection personnelle, l'inspection des installations sanitaires, l'examen médical de départ et les examens médicaux réguliers, etc. L'inspection préalable des chantiers de construction implique leur localisation et leur conception ainsi que leur conformité aux exigences sanitaires et à celles de bien-être.

L'objectif de l'inspection sanitaire est d'améliorer les conditions de travail sur les lieux de travail et de mettre en place des mesures médicales préventives afin de réduire le nombre de maladies professionnelles.

L'identification des maladies professionnelles pose justement des problèmes. La tâche de l'inspection est de mener des examens médicaux (surveillance) de façon à identifier les symptômes des maladies professionnelles. Les travailleurs devraient donc être envoyés dans des hôpitaux pour y faire un diagnostic et pour y recevoir un traitement. Toutefois, cela n'est possible qu'avec l'accord de l'employeur.

Les restrictions qui empêchent tous les inspecteurs du gouvernement d'accéder aux lieux de travail au Kazakhstan, et dans divers pays de la CEI, ne permettent

Audit de l'OIT

En décembre 2004, l'OIT a mené un audit de l'inspection du travail du Kazakhstan. Le rapport d'audit a été discuté au cours d'un séminaire tripartite organisé à Taraz en octobre 2004. Il a réuni les responsables des inspecteurs du travail de l'Asie centrale afin qu'ils puissent partager leurs expériences.

Les recommandations de l'OIT mentionnées dans le rapport ont été approuvées, non seulement par le ministre mais également par le Premier ministre. Ce dernier a souligné que le Kazakhstan devait disposer d'inspecteurs du gouvernement indépendants et que son inspection avait besoin des moyens et des droits stipulés dans la convention (n° 81) de l'OIT sur l'inspection du travail, 1947. De la même façon, le système national de sécurité et de santé au travail, y compris le partenariat social et le dialogue sous forme de comités de sécurité, doit être réorganisé. Les représentants des travailleurs pour la sécurité devraient participer au dialogue social.

pas aux inspections sanitaires de remplir leur mission.

L'inspection technique (mines) (Gos-GorTechNadzor). La supervision de l'état de la sécurité technique dans l'industrie et dans les mines est menée par des inspecteurs issus de l'Agence des situations d'urgence, placée sous la compétence du ministère kazakh des Situations d'urgence. Elle dispose de 450 inspecteurs répartis dans les 14 régions, ainsi que dans les villes d'Astana et d'Almaty.

L'inspection se concentre principalement sur la «sécurité industrielle» qui, selon la terminologie russe et le contexte kazakh, signifie «sécurité technique» (installations techniques et procédures technologiques) et concerne une série d'entreprises évoluant dans les secteurs dangereux comme:

- les engins de levage (autorisation et vérification annuelle);
- les activités pétrolières en mer;
- les industries à haut risque comme les secteurs minier, gazier, métallurgique, chimique et nucléaire;

- la prévention des incendies et les visites de chaudières (elles sont regroupées au Kazakhstan, mais dans les autres pays de la CEI, la prévention des incendies, en particulier, est gérée par une entité distincte).

Les fonctions de cette agence incluent l'ébauche de règlements, la supervision des installations techniques ou des entreprises et les enquêtes lors d'un accident professionnel causé par un équipement ou des procédures technologiques. Des inspections communes («complexes») sont menées en collaboration avec les inspections du travail et les inspections sanitaires ainsi qu'avec les inspecteurs sociaux des syndicats. Les enquêtes au sujet des causes techniques des accidents survenus au travail prennent un temps considérable au personnel de l'agence.

Le système d'inspection sociale (communautaire)

Le principe des inspecteurs sociaux (communautaires) provient de l'ancienne URSS lorsque les syndicats endossaient l'entière responsabilité de l'application de la législation relative à la sécurité. Les inspecteurs officiels pour la sécurité, qui disposaient de tous les pouvoirs d'inspection et de sanction, étaient employés par les syndicats nationaux. Les syndicats de chaque entreprise élisaient/désignaient des inspecteurs sociaux (des travailleurs bénévoles) pour compléter cette couverture.

Certains inspecteurs sociaux considèrent leur rôle comme étant identique à celui des inspecteurs du gouvernement, sauf qu'ils n'ont pas, eux, le pouvoir d'imposer des sanctions. D'autres se voient plutôt comme des représentants élus des travailleurs chargés de la sécurité selon la définition «européenne» (un travailleur élu qui représente ses homologues dans le dialogue social avec l'employeur et qui cherche à améliorer les conditions de travail).

Les tâches et les fonctions pratiques des inspecteurs sociaux peuvent être expliquées comme suit:

- l'inspecteur social accède librement aux lieux de travail où il y a une présence syndicale;
- elle/il a le droit de faire des recommandations quant à la gestion de la société;
- elle/il peut signaler les infractions dans le journal de l'entreprise;
- si ses recommandations sont ignorées, elles peuvent être transmises aux inspecteurs du gouvernement qui ont le droit d'appliquer des sanctions;
- en cas d'accident, l'inspecteur social (syndical) doit participer à l'enquête.

A l'heure actuelle, dans certains pays de la CEI, il serait préférable de remplacer le concept peu clair d'inspecteur social et ses fonctions, tout aussi floues, par celui de représentant des travailleurs chargé de la sécurité, comme cela est précisé dans la convention n° 155 (notamment aux articles 19 et 20) et dans la recommandation n° 164 (et plus particulièrement son article 12). La création obligatoire de comités de sécurité dans les sociétés d'une certaine taille devrait permettre le dialogue social en matière de SST et faire en sorte qu'il respecte les conventions et les recommandations de l'OIT, de même que les principes communs de l'Union européenne.

Les restrictions à l'inspection du travail

Le système d'inspection du travail dans les pays de la Communauté des Etats indépendants (CEI) est confronté à des obstacles qui l'empêchent de fonctionner efficacement. Ces restrictions sont en contradiction avec la convention (n° 81) de l'OIT sur l'inspection du travail, 1947, dans la mesure où elles violent le droit des travailleurs à une inspection indépendante et au respect de certaines conditions de travail.

La situation diffère d'un pays à l'autre mais il semble qu'il se dégage une tendance générale à limiter les inspections gouvernementales. Les raisons invoquées pour justifier ces restrictions sont «la lutte contre la

corruption» ou encore «le développement des entreprises». Pourtant, il est inacceptable de limiter le droit des employés à travailler dans des conditions sûres.

Certains pays ont restreint de façon très stricte l'accès libre des services de l'inspection d'Etat, en exigeant, par exemple, que:

- les différents services d'inspection fournissent à l'avance au gouvernement une liste des inspections prévues pour qu'il les approuve;
- l'inspection du travail ne puisse contrôler les grandes entreprises qu'une fois par an;
- les petites et moyennes entreprises ne soient inspectées qu'une fois tous les trois ans et soient averties par écrit deux semaines avant l'inspection;
- l'accord des tribunaux soit obtenu préalablement pour chaque inspection.

De telles restrictions sont en contradiction avec la convention n° 81 de l'OIT que bon nombre de pays ont ratifiée. La convention stipule que «les inspecteurs du travail munis de pièces justificatives de leurs fonctions seront autorisés à pénétrer librement sans avertissement préalable à toute heure du jour et de la nuit dans tout établissement assujéti au contrôle de l'inspection» (article 12 de la convention).

Dans certains pays, inspecter signifie également perdre un temps infini à du travail administratif non productif. Obtenir tous les documents et timbres nécessaires à une inspection peut prendre deux à trois jours de travail à l'inspecteur sur une période de plusieurs semaines, alors qu'une inspection prend en général une demi-journée. Etant donné les restrictions, il est impossible d'assurer le suivi nécessaire sur des lieux de travail dangereux.

La procédure pour obtenir un «permis» d'inspecter est décrite comme suit dans un pays:

1. Sélection d'une société pour une inspection.
2. L'inspecteur doit remplir un formulaire, déterminant la période de l'inspection

et reprenant également des informations sur ses contacts au sein de l'entreprise et sur sa situation financière. Cela peut prendre plusieurs jours.

3. L'inspecteur régional en chef doit approuver et timbrer le formulaire.
4. Le formulaire est transmis au bureau du procureur où il est timbré. Ce timbre autorise l'accès à l'entreprise pour une seule inspection dans un laps de temps déterminé.
5. En outre, les petites et moyennes entreprises doivent être averties par écrit deux semaines à l'avance. L'accusé de réception signé de cet avertissement doit être transmis au procureur.
6. Le rapport d'inspection, reprenant les exigences formulées à l'égard de l'entreprise et le montant des amendes éventuelles, doit être envoyé au bureau du procureur.

D'autres obstacles freinent les efforts déployés pour faire en sorte que les lieux de travail soient sûrs. Ainsi, l'accent mis sur les amendes administratives censées «inciter» les employeurs à éviter les violations ne porte pas réellement ses fruits (il est, en effet, plus intéressant financièrement parlant pour l'employeur de payer des indemnités et des amendes que d'apporter des améliorations techniques). Ce point combiné au nombre limité de visites par entreprise signifie que les inspecteurs ne mènent qu'une inspection isolée, formulent des recommandations et délivrent quelques amendes administratives qui n'augmentent que rarement la motivation des employeurs, et laissent l'entreprise à son sort pour les années suivantes. La tendance à sous-déclarer les accidents ainsi que les obstacles administratifs et juridiques pour définir les accidents du travail et les maladies professionnelles ou pour déterminer le montant des indemnités font que l'ampleur du problème de SST est largement sous-estimé. Enfin, offrir des compensations aux travailleurs qui acceptent les risques de mauvaises conditions de travail n'encourage pas non plus les améliorations.

Le cas de la Géorgie

En Géorgie, depuis 2002, l'accès aux lieux de travail pour les inspecteurs du travail et pour les inspecteurs techniques est encore plus restrictif que jamais. Une décision du gouvernement impose aux inspecteurs d'obtenir l'accord des tribunaux avant d'effectuer une inspection normale des conditions de travail. Si un accident du travail survient et si les inspecteurs sont informés, ils peuvent visiter le lieu de travail mais ils doivent alors, après l'inspection, faire un rapport aux tribunaux.

Cette situation a mené à une baisse drastique du nombre d'inspections. Pendant ce temps, de nombreux accidents graves, voire mortels, se produisent, comme, en 2002, la chute de la plus grande grue à tour du chantier de construction de la cathédrale de Géorgie qui a tué deux travailleurs.

Le nouveau gouvernement, installé après la révolution, a encore aggravé la situation. Les réductions du budget de l'inspection du travail vont faire que le nombre d'inspecteurs en Géorgie va diminuer de plus de 40 à seulement 5 en 2006.

Nouvelle méthodologie de l'OIT

La nouvelle méthodologie, approuvée au cours de la Conférence internationale du Travail de 2005, d'une approche systématique pour améliorer les systèmes de SST a toute son importance pour les Etats nouvellement indépendants de l'ancienne Union soviétique qui réorganisent leur système national de SST.

La méthodologie de l'OIT débute par une analyse de la situation, c'est-à-dire l'établissement d'un profil national de la sécurité et de la santé au travail, ce qui lui permet de tracer une base de travail avec ses trois mandants. Au cours d'un processus d'apprentissage national, ce profil est utilisé pour établir un programme national de SST, pour définir les priorités, les moyens nationaux et les besoins réalistes d'un financement par un donateur. Le fonctionnement efficace de l'inspection du travail constitue une part essentielle du programme qui servira d'ébauche pour une collaboration technique future.

Le processus d'apprentissage inclut un programme de traduction, la création d'un centre national d'information et de formation en SST, lié au réseau international CIS de l'OIT, et le renforcement des capacités des professionnels nationaux. Il est également essentiel d'accroître la sensibilité afin de commencer à créer une culture préventive de la sécurité et de la santé sur les lieux de travail et d'utiliser à cet effet la date du 28 avril, Journée mondiale pour la sécurité et la santé au travail¹.

Quelques pays de la région ont entamé cette procédure et leurs expériences seront utilisées comme exemples. L'objectif global de ce projet est de créer une culture préventive de la sécurité et de la santé sur les lieux de travail et d'améliorer les conditions de travail au travers d'une approche nationale systématique.

Les principes directeurs du BIT concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé peuvent être appliqués tant au niveau national qu'à celui des entreprises. L'application au niveau des entreprises n'est pas neuve pour les pays de la CEI qui utilisent une norme équivalente pour les systèmes de gestion en entreprise.

Beaucoup d'entreprises qui ont des contacts avec des multinationales ont créé des systèmes de gestion de la SST. Dans ces cas-là, le PDG, les spécialistes de la sécurité, le département de la formation et le représentant des travailleurs pour la sécurité du site sont tous engagés en faveur de bonnes normes en matière de sécurité et de santé au travail. Ces entreprises considèrent que la reconnaissance internationale de leur système de gestion de la SST est un élément essentiel pour leurs affaires.

Exemple de bonne pratique dans l'industrie lourde

Dans une étude de cas, l'approche préventive incluait la formation de tout le personnel à propos des méthodes de travail sûres, une surveillance médicale et des installations sanitaires, l'aménagement intérieur et la supervision de conditions de travail sûres. Elle prévoyait, en outre, l'organisation de réunions et d'assemblées générales. Une attention particulière était accordée au travail à haut risque et au système interne d'enquête en cas d'accident.

La vérification des conditions de travail était effectuée au sein d'un système à niveaux multiples: une surveillance quotidienne faite par un travailleur et un chef d'équipe avant chaque reprise de postes, une inspection hebdomadaire effectuée par un responsable départemental, une inspection mensuelle menée par des ingénieurs de production et une inspection bimestrielle entreprise par le comité de SST de l'usine (direction, département de la SST et services d'inspection).

Le plan de sécurité et de santé au travail de la société s'appuie sur une approche préventive et se concentre sur l'élimination des dangers et des conditions de travail dangereuses et sur la réhabilitation des lieux de travail. On veille également à améliorer les conditions de travail spécifiques des travailleuses, à promouvoir la culture de la production et à maintenir les lieux propres.

L'approche préventive et systématique de la gestion de la sécurité et de la santé au travail a été fructueuse. Le nombre d'accidents dans cette entreprise de l'industrie lourde a diminué. D'environ dix accidents mortels par an recensés vers le milieu des années quatre-vingt-dix, elle n'en dénombrait plus qu'un ou deux au début des années 2000.

L'entreprise applique sur le terrain le système de gestion de la sécurité et de la santé au travail préconisé par le BIT et les résultats sont très positifs. La visite du site a confirmé le fait que le représentant des travailleurs chargé de la sécurité est impliqué dans les tâches journalières de SST et a adopté une approche active et préventive pour améliorer les conditions de travail, à opposer à l'approche de certains inspecteurs sociaux qui se contentent plutôt de «faire la police», ce qui reproduit plus ou moins le travail des inspecteurs du travail d'Etat.

Cet exemple montre que le système de gestion de la sécurité et de la santé au travail prévoyant une approche préventive et la participation des travailleurs, peut être, et est, appliqué dans les pays de la CEI en soutien aux inspections du travail.

La révision en cours des normes de gestion en vigueur en Russie et au Kazakhstan, qui vise à entièrement les harmoniser avec le système du BIT, apporte également un soutien considérable à ce processus.

Le cas de l'Arménie

Les réformes survenues en Arménie ont débouché sur une croissance économique rapide. Pourtant, une politique adéquate de protection sociale des droits au travail et des conditions de travail n'a pas suivi. En outre, les mécanismes de contrôle n'existaient pas, rendant les travailleurs particulièrement vulnérables (surtout étant donné le taux élevé de chômage).

Le parlement arménien a approuvé un nouveau code du travail qui devrait améliorer considérablement la législation relative au travail et à la SST. Toutefois, depuis l'effondrement du bloc soviétique, le pays ne dispose pas d'inspection du travail qui fonctionne.

Le ministère du Travail a fait de la création et du développement d'une inspection du travail performante une priorité de la coopération technique afin d'assurer une meilleure surveillance des conditions de travail. Conjointement à ce processus, l'Arménie est sur le point de ratifier 21 conventions de l'OIT, dont la convention (n° 17) sur la réparation des accidents du travail, 1925, et la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947.

Le ministère et les partenaires sociaux ont considéré l'inspection du travail comme l'une des premières priorités de coopération avec l'OIT pour les quelques années à venir. Cependant, l'organisation des employeurs s'est inquiétée de la création d'une inspection du travail, craignant qu'elle ne vienne augmenter le nombre de systèmes d'inspection. Il était donc important pour le ministère et pour l'inspection du travail d'inclure un partenariat social dans le système général afin d'informer, de former et d'adopter une approche consultative. Il s'agit là de tous les éléments importants du système national de protection du travail et ils sont conformes aux grands principes de l'OIT.

En 2005, l'Arménie a mis au point la première inspection du travail nationale, en douze ans. Il s'agit d'un bureau central et de bureaux régionaux, regroupant environ 140 inspecteurs (une unité centrale, dix régions et la capitale). Le nouveau code du travail dispose d'un chapitre sur la sécurité et la santé au travail, mais il n'y a pas de règles qui s'y rapportent. Les employeurs vont avoir une période de grâce de deux ans pour respecter les exigences. Ce laps de temps devrait être utilisé de façon efficace pour renforcer l'inspection, pour améliorer les compétences de son personnel et ses capacités à fournir des informations et à prodiguer des conseils et des formations.

Changement de tendances

Le travail décent et sûr se place en meilleure position dans l'agenda politique des pays de la CEI. Le nombre croissant de pays et d'organisations qui célèbrent le 28 avril, Journée mondiale pour la sécurité et la santé au travail, le prouve. Un autre exemple encourageant est directement lié à l'inspection du travail: il s'agit de la situation en Arménie.

Le processus de modernisation de l'inspection du travail est long et laborieux. Pourtant, le réseau d'inspecteurs du travail expérimentés et spécialisés, soutenu par les politiques des ministères du Travail, conduit à des améliorations dans la région.

La modernisation de l'inspection du travail suit son cours, par exemple en Arménie, au Kazakhstan, en Russie et en Ouzbékistan, et elle a besoin du soutien de la communauté internationale dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail.

Note

¹ En 2003, le BIT a entrepris d'observer une journée mondiale en mettant l'accent sur la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, tirant parti de ce qui fait traditionnellement la force de l'Organisation, à savoir le tripartisme et le dialogue social. Le 28 avril est également une journée durant laquelle le mouvement syndical international s'associe depuis longtemps à la commémoration des victimes de lésions et maladies professionnelles.

Les systèmes intégrés d'inspection du travail: la stratégie de l'OIT

L'importance grandissante de la mondialisation et la croissance de l'économie mondiale laissent apparaître le besoin d'une stratégie globale visant à mettre en place un système intégré d'inspection du travail (SIIT). La mise en œuvre de ce concept requiert une collaboration étroite avec les employeurs et les syndicats.

Gerd Albracht*

Coordinateur

Développement des systèmes d'inspection du travail,
Programme focal sur la sécurité et la santé au travail
et sur l'environnement (SafeWork)

BIT, Genève

De nos jours, l'inspection du travail, l'un des principaux instruments conçus pour garantir le travail décent, doit relever un nombre impressionnant de défis. En effet, des changements fondamentaux sont survenus dans le monde du travail et ont engendré une fragmentation du marché du travail mais aussi sa déréglementation et sa privatisation. L'importance grandissante de la mondialisation et la croissance de l'économie mondiale laissent apparaître le besoin d'une stratégie globale visant à mettre en place un SIIT. Ces dernières années, de nombreux problèmes ont surgi: la crise du VIH/SIDA, l'augmentation du nombre de maladies psychosociales, le mauvais traitement qu'endurent les travailleurs migrants, le travail des enfants, le travail forcé, et tant d'autres. Ces problèmes peuvent être combattus par la coordination et le soutien renforcés qu'un système intégré d'inspection du travail apporterait.

* L'auteur tient à remercier Bernd Treichel, expert au BIT, Jan Weismüller, consultant international, et Joshua A. Seidman-Zager, Université Cornell, USA, pour leurs commentaires et leur soutien.

Le rôle des systèmes intégrés d'inspection du travail

Un système intégré d'inspection du travail est «un concept global, cohérent et ouvert, qui regroupe les éléments suivants: intégration administrative, intégration des procédures et intégration technique (pluridisciplinarité)». Ce système entend également concentrer les moyens existants, fournir de meilleurs services et accroître la présence des inspecteurs sur les lieux de travail. La mise en œuvre de ce concept requiert une collaboration étroite avec les employeurs et les syndicats. La majeure partie des activités d'application et de contrôle des prescriptions légales sont liées à la collaboration même des travailleurs, dans la mesure où les tâches quotidiennes sont assurées par le système de gestion et les comités de sécurité et de santé au niveau de l'entreprise ou par les représentants chargés de la sécurité.

Le SIIT vise avant tout à intégrer des éléments administratifs et techniques et de procédure pour former un ensemble global, cohérent et ouvert. Cette intégration s'opère à quatre niveaux: au niveau

opérationnel, au niveau stratégique sectoriel, au niveau stratégique des États membres et au niveau de la politique mondiale. Cette conception offre un large éventail de possibilités pour répondre aux nouveaux problèmes en matière de travail. L'objectif du SIIT est de mieux faire connaître, en Europe et dans le monde entier, la dimension sociale du lieu de travail. Il convient de donner aux considérations sociales, par le biais d'une approche globale, le même statut que celui donné aux intérêts économiques, financiers et environnementaux. Il est possible d'améliorer considérablement la mise en œuvre des normes fondamentales du travail ainsi que des législations et règlements, au travers desquels elles prennent effet au niveau des pays, en renforçant les capacités et la qualité des inspections du travail nationales. Les inspecteurs du travail et leurs partenaires sociaux ont un rôle primordial à jouer parce qu'ils sont seuls à pouvoir accéder directement aux lieux de travail et imposer des changements.

L'Union européenne et l'Organisation internationale du Travail, en tant que partenaires stratégiques, ont à cœur de développer une approche cohérente et intégrée pour résoudre les problèmes sociaux inhérents à la mondialisation. Les deux organisations soutiennent la notion de «mondialisation juste» qui va de pair avec la promotion des valeurs sociales, du travail décent, du respect des normes du travail et de la poursuite de la démocratisation des sociétés. Le concept de mondialisation juste préconise une structure pour le commerce mondial, pour les investissements et les flux financiers internationaux ainsi que pour le mouvement des personnes, tout en encourageant l'égalité entre les parties concernées. En outre, la promotion d'une mondialisation exigera le développement d'un programme économique et social intégré et une cohérence des politiques au sein des institutions mondiales.

Pour en revenir au concept du système intégré d'inspection du travail, il est évident que ses objectifs sont liés à la notion de mondialisation juste. Le SIIT donne une

orientation concrète aux idées que le principe de mondialisation juste avance. Une plus grande coordination entre les inspections du travail, les gouvernements, les organisations internationales et les partenaires sociaux ainsi que la prise en considération des préoccupations sociales et économiques devraient permettre de se rapprocher considérablement d'une mondialisation juste.

La première étape pour atteindre notre objectif final consiste à promouvoir le tripartisme et le dialogue social. La structure tripartite permet d'établir le meilleur agencement pour mettre en place des changements à l'échelle mondiale. C'est au sein d'une telle structure, regroupant travailleurs, employeurs et gouvernements, que l'on retrouve le plus large éventail possible de connaissances et de sources d'influences. Ce type de structure donne également aux représentants des travailleurs la possibilité d'apporter un éclairage décisif et de fournir une aide technologique. Ce n'est que par le biais de la coopération entre ces parties, tant au niveau national qu'international, que l'on peut espérer instaurer un changement réel et durable. La promotion du tripartisme et du dialogue social permettra la véritable mise en œuvre d'un système intégré d'inspection du travail efficace et généralisé.

Quatre niveaux d'application

L'application du système intégré d'inspection du travail s'opère à quatre niveaux. A l'échelon le plus large, le système intégré d'inspection du travail doit être mis en place au niveau mondial par le biais de l'Organisation internationale du Travail (OIT), des structures régionales telles que l'Union européenne (UE) et de leurs États membres. Cela se fait au travers de conventions, de traités, de protocoles, de recommandations et de directives sociales. Ces instruments forment alors les conventions et normes-cadres de l'OIT, de l'UE et des États membres pour le système intégré d'inspection du travail. A ce niveau, l'objectif du SIIT est de promou-

voir la paix sociale, une culture de bien-être parmi les travailleurs et le droit au travail décent.

A un échelon plus restreint, les Etats membres se doivent d'encourager une synergie entre les principales composantes du système du travail dans le cadre d'une approche systémique. Au sein des Etats membres, les acteurs principaux du système intégré d'inspection du travail sont les ministères, les employeurs, les syndicats et peuvent inclure les autres parties prenantes de la société civile. Ces groupes doivent travailler ensemble à la promotion d'un tripartisme national, à la création d'un comité chargé d'évaluer la sécurité et la santé au travail et les conditions de travail. Ils doivent également encourager la formation de réseaux régionaux comme l'Association internationale de l'inspection du travail (AIIT), les Centres régionaux africains d'administration du travail à Harare (ARLAC) et Yaoundé (CRADAT), le Réseau international d'institutions de formation dans le domaine du travail (RIIFT), le programme régional pour l'Asie et le Pacifique (ASIA-OSH), l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (Bilbao), réseaux qui sont notamment conçus pour promouvoir la sécurité et la santé sur les lieux de travail.

L'étape suivante est encore plus précise puisqu'elle cherche à mettre en place le système intégré d'inspection du travail au niveau stratégique sectoriel. C'est à ce niveau que les acteurs se concentrent sur les conventions de l'OIT. Les autorités compétentes appliquent, dans les juridictions locales, les conventions (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947 et (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969.

Enfin, au niveau opérationnel, la coordination des mesures pratiques doit être effectuée sur le terrain. C'est ici que tout le travail effectué aux étapes précédentes entre en jeu. Ces tâches reviennent aux inspecteurs du travail, aux organismes de contrôle agréés, aux entreprises et aux administrations, aux services chargés de la sécurité et de la santé au travail au sein des entreprises, aux représentants des travailleurs, etc. C'est à ce niveau que l'ins-

pection du travail joue son rôle le plus important, puisqu'elle travaille à consolider et à soutenir la législation du travail existante. D'un point de vue opérationnel, la présence des inspecteurs dans les entreprises peut être renforcée par l'intégration de l'inspection, par exemple des visites d'inspection d'ordre général, accompagnées de conseils de spécialistes. Le concept «une entreprise – un inspecteur» évite que plusieurs inspecteurs ne visitent l'un après l'autre la même entreprise, ignorant souvent les activités des autres collègues. Il constitue une méthode fonctionnelle et efficace si les formations adéquates sont prévues.

En Espagne, par exemple, la structure chargée de l'inspection du travail et de la sécurité sociale peut être considérée comme un organisme global ou généraliste qui s'occupe non seulement de la sécurité et de la santé au travail, mais également de tous les aspects liés aux relations professionnelles, y compris l'emploi et la sécurité sociale¹.

Les inspections maritimes constituent, elles aussi, un bel exemple de système intégré d'inspection pour un secteur précis. Outre les exigences maritimes spécifiques, les inspecteurs s'assurent du respect et de l'application de tous les aspects de la législation du travail, comme les conditions minimales requises en matière d'âge minimum pour les gens de mer, les conditions d'emploi, de logement et d'alimentation, la protection de la santé, les soins médicaux, le bien-être et la protection en matière de sécurité sociale².

Cadre législatif

Les deux conventions de l'Organisation internationale du Travail les plus pertinentes vis-à-vis du concept de système intégré d'inspection du travail sont les conventions prioritaires de l'OIT n° 81 et 129. Ces conventions énoncent des principes généraux et établissent le cadre universel du statut, de la structure et des fonctions de l'inspection du travail. L'objectif de la convention n° 81 est d'établir une approche

d'inspection du travail pour l'industrie et le commerce qui permette l'application des lois du travail et qui puisse combler les vides législatifs actuels. Les objectifs de la convention n° 129 sont identiques mais concernent spécifiquement le secteur agricole. Cette approche est conçue dans le but de faire appliquer les lois et d'examiner les plaintes au travers de l'inspection du travail. Elle prévoit également une aide technique aux employeurs, aux travailleurs et aux organisations. La législation nationale et la pratique montrent que les fonctions confiées à l'inspection du travail sont en général celles prévues par les instruments, c'est-à-dire s'assurer de l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leurs fonctions. L'intérêt pratique de l'inspection du travail dans tous les pays, qu'ils soient en développement ou développés, peut et devrait être poussé plus loin, notamment eu égard à l'Agenda pour un travail décent de l'OIT et au fait que, sur le lieu de travail, l'inspection du travail peut repérer des problèmes qui nécessitent une action au niveau de la législation nationale.

Le système intégré d'inspection du travail comporte quelques aspects légaux importants. Parmi ceux-ci figurent l'application de la législation nationale relative à la sécurité et à la santé au travail (SST) et aux questions liées à la protection sociale, de même que la surveillance des normes fondamentales du travail, ce qui va bien au-delà du simple contrôle des normes de SST.

Faire en sorte que de bonnes conditions de sécurité et de santé au travail soient maintenues au niveau de l'entreprise requiert une législation nationale pertinente, établie sur base des conventions de l'OIT en vue de les soutenir, mais aussi un mécanisme d'application adéquat pour garantir la protection des travailleurs sur le lieu de travail.

De nouveaux défis pour l'inspection du travail

La liste des défis posés par la mondialisation galopante donne le vertige. L'étendue de la pauvreté, le laxisme de plus en plus prononcé vis-à-vis des normes de SST, la crise du VIH/SIDA, la persistance du travail des enfants et du travail forcé, les mauvais traitements dont sont victimes les travailleurs migrants et les problèmes découlant des économies informelles sont autant d'enjeux qu'un système intégré d'inspection du travail peut aider à relever.

Les 6 000 décès par jour liés à des accidents du travail et à des maladies professionnelles (Takala, 2005) prouvent à quel point il faut absolument améliorer les normes en matière de sécurité et de santé au travail dans le monde entier et veiller à leur application. La stratégie mondiale de l'OIT en matière de SST, élaborée en 2003, au cours de la Conférence internationale du Travail, vise à promouvoir la sécurité sur les lieux de travail grâce à la prévention et à la coopération tripartite. Le SIIT joue un rôle déterminant dans cette stratégie. Il permet une meilleure communication et un meilleur soutien, créant ainsi une synergie entre les trois composantes du lieu de travail.

Les inspections du travail peuvent aider les employeurs à faire en sorte que leurs lieux de travail soient conformes aux dispositions réglementaires en matière de sécurité. Elles peuvent également informer les travailleurs des dangers que peut comporter un lieu de travail. Elles peuvent en outre prodiguer des conseils à la branche gouvernementale de la structure tripartite au sujet de la mise en place de politiques du travail efficaces qui encouragent la sécurité et la santé sur le lieu de travail. Un plan en dix étapes a été établi pour soutenir ce processus. Son objectif est de guider les inspections du travail dans l'élaboration des politiques en s'attaquant aux questions les plus courantes et les plus importantes. Ces étapes sont décrites en détail dans un guide dont le titre est *Dix étapes pour renforcer l'inspection du travail* (Albracht, 2005).

Un rôle important du système intégré d'inspection du travail est le contrôle des normes fondamentales du travail. Cette tâche va bien au-delà de la simple surveillance des normes relatives à la sécurité et à la santé au travail. Dans la mesure où les inspecteurs se trouvent au tout début de la chaîne de valorisation, ils peuvent agir en tant que catalyseurs pour un développement durable. Certains domaines spécifiques méritent toute notre attention, comme l'utilisation du travail forcé, des travailleurs migrants et du travail des enfants ou encore les effets de l'économie informelle sur la vie des travailleurs.

Pour réaliser les objectifs des normes fondamentales du travail, nous devons utiliser une stratégie triple, dont les trois éléments principaux sont les organisations nationales et internationales comme l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation mondiale de la santé, les entreprises et les partenariats entre les secteurs public et privé.

La structure de décision tripartite a trois mandants: les autorités publiques, les représentants des employeurs et ceux des travailleurs, et permet de conseiller en matière de politique générale. La majeure partie de la responsabilité de promotion de la santé sur le lieu de travail repose sur les entreprises elles-mêmes. C'est également au sein même de l'entreprise que la notion de lieu de travail soucieux de la santé doit être encouragée. Les partenariats entre les secteurs public et privé, entre une entreprise et une organisation internationale, poussent cette stratégie un cran plus loin. Le système intégré d'inspection du travail proposé par l'OIT permet un échange continu d'informations entre les mandants tripartites en les informant de l'évolution de la politique internationale de même que des statistiques et des tendances actuelles relatives au travail.

Le recours au travail forcé est toujours d'actualité. L'élimination de ce phénomène de grande ampleur figure parmi les principaux objectifs du SIIT lorsqu'il encourage le travail décent et la mondialisation juste. Le rôle primordial que le système intégré d'inspection du travail joue

dans ce processus relève de l'application des lois existantes contre le travail forcé. Les inspecteurs devraient être impliqués dans la mesure où le travail forcé, et plus particulièrement le trafic qui y est associé, constitue un acte criminel selon la convention n° 29 et un problème pour le marché de l'emploi. Une surveillance accrue des lieux de travail mènera à une diminution du recours au travail forcé. Au Brésil, par exemple, le nombre d'inspecteurs du travail dans des domaines où le travail forcé est répandu a été augmenté. En 2003, plus de 4 900 travailleurs ont été libérés après la prise de fonction de 150 nouveaux inspecteurs et l'introduction d'environ 630 poursuites administratives au sujet de l'utilisation de ce type de travail.

Un autre point important est le traitement réservé aux travailleurs migrants. Les travailleurs et travailleuses migrants représentent en général 10 pour cent de la main-d'œuvre nationale de nombreux pays industrialisés et ce phénomène gagne en importance en Afrique, en Asie et en Amérique. Ils travaillent souvent dans des secteurs qui souffrent en général d'un manque de réglementations. Du fait de leur statut de migrants et parce qu'ils ignorent les règles et les réglementations de leur pays d'accueil, ils travaillent généralement dans de piètres conditions. Les inspecteurs du travail ont ici plusieurs rôles considérables à jouer en tant qu'avocats des travailleurs migrants. Ils peuvent permettre aux travailleurs migrants, au moment où ils sont recrutés, de mieux comprendre les règles et les réglementations locales s'appliquant aux emplois qu'ils vont occuper. Cela leur permettrait de comprendre les conditions auxquelles ils vont être soumis avant de commencer à travailler. Les inspecteurs pourraient en outre identifier les inconvénients à leur base et faire en sorte qu'il y ait une justice sociale. Les inspections des lieux de travail où des travailleurs migrants sont présents ou majoritaires pourraient encourager l'égalité de traitement, décourager l'exploitation de travailleurs étrangers et rendre moins attrayante l'embauche de travailleurs en situation irrégulière qui acceptent des

conditions inférieures aux normes du fait de leur vulnérabilité.

Les inspecteurs du travail et le système intégré d'inspection du travail ont aussi un rôle crucial à jouer dans l'éradication du travail des enfants. Une partie de la convention (n° 182) de l'OIT sur les pires formes de travail des enfants, 1999, est destinée aux inspecteurs pour les aider à remplir leur rôle vital dans ce processus. Les inspecteurs du travail doivent s'atteler à faire appliquer les lois en vigueur pour combattre le travail des enfants mais ils sont également là pour conseiller diverses parties sur le sujet. Le système intégré d'inspection du travail permet d'unir les ministères de l'Éducation, des Services sociaux et de la Santé, aux employeurs, aux travailleurs, aux enseignants et à la communauté tout entière pour travailler à la réalisation de l'objectif commun de mettre un terme au travail des enfants dans le monde entier.

Environ la moitié des travailleurs du monde se retrouvent dans l'économie informelle, qu'il s'agisse de travailleurs indépendants, de personnes qui travaillent au sein d'entreprises familiales ou encore dans des entreprises informelles. Dans la plupart des sociétés, le fossé se creuse entre l'économie mondiale officielle et l'économie locale informelle de plus en plus importante. Les questions relatives à la protection sociale et à l'emploi sont inextricablement liées en raison des nombreux risques qui en découlent. Le faible apport en capitaux, l'utilisation d'instruments et de matériels de production obsolètes et les piètres conditions de travail engendrent de dangereuses déficiences: peu de sensibilisation à la sécurité, maladies professionnelles courantes et dangers énormes. La mise en place du système intégré d'inspection du travail pourrait accroître la réglementation et l'éducation des parties impliquées dans l'économie informelle. La promotion du travail décent dans le secteur informel pourrait se faire par le biais d'initiatives éducatives visant à accroître la sensibilisation au sujet des questions liées à la sécurité et à la santé. Toutefois, pour que les inspecteurs

puissent jouer un rôle de contrôle et de supervision dans l'économie informelle, il faut qu'ils soient suffisamment formés au moyen de manuels faciles d'utilisation. Dans ces conditions, l'inspection du travail peut bâtir des ponts entre l'économie informelle et des conditions de travail décentes grâce à ses instruments et à son habilité à vérifier le respect des normes de travail dans le secteur formel.

Un autre point qui a une incidence majeure sur le lieu de travail, comme sur le reste du monde, est la crise du VIH/SIDA. L'inspection du travail constitue ici un élément indispensable des stratégies nationales. Les conséquences du VIH/SIDA sont multiples, et incluent absences du travail et perte de travailleurs qualifiés et expérimentés, productivité réduite, ou encore impacts négatifs sur la croissance économique et systèmes de protection sociale et des services de la santé sous pression. En outre, entre autres facteurs, le VIH/SIDA entraîne des discriminations dans l'emploi et une dévalorisation sur le lieu de travail. Dès lors que le rôle des inspecteurs du travail est de conseiller et d'aider les gouvernements, les entreprises et les travailleurs, il est également impératif qu'ils les informent des conséquences du VIH/SIDA sur le lieu de travail, des façons d'éviter facilement les risques liés à la maladie et du rôle que ces parties peuvent jouer pour endiguer cette importante crise du VIH/SIDA.

La flexibilité du système intégré d'inspection du travail est telle qu'il est capable de relever bien des défis. La promotion du SIIT dans le monde permettra de renforcer les droits des travailleurs et d'élever le niveau de sécurité et de santé sur le lieu de travail.

Le rôle du SIIT au XXI^e siècle

Une question fondamentale pour l'évolution de l'inspection du travail internationale a pourtant trait à la façon dont le SIIT peut être utilisé à l'avenir en tant qu'élément de développement d'un monde du travail décent, humain et fonctionnel. L'application effective des lois du travail

existantes est une condition sine qua non à l'amélioration des conditions de travail. Afin d'assurer de façon efficace la promotion d'une mondialisation juste, du travail décent et des normes fondamentales du travail, nous devons renforcer les capacités du SIIT. L'inspection du travail doit être encouragée en tant qu'instrument efficace plutôt qu'être redoutée comme un obstacle. Comme le soulignait Jukka Takala, directeur du Programme SafeWork de l'OIT:

Dans de nombreuses régions du monde, les attitudes à l'égard de l'inspection du travail sont influencées par des valeurs économiques ultralibérales. Les inspecteurs du travail sont fréquemment assimilés à un obstacle qui entrave les activités commerciales. Le fait est que les inspecteurs observent les prescriptions légales: les lois, les règles et les réglementations édictées par les instances supérieures. Ils prodiguent en outre de précieux conseils aux entreprises en faveur d'une meilleure gestion et, partant, d'une productivité accrue.

Cette déclaration montre à quel point l'inspection du travail n'est pas seulement un outil technique mais constitue également un vecteur pour une réforme au sein des entreprises. Dans le même temps, il s'agit aussi d'un instrument politique puissant par lequel il est possible d'entamer le changement et d'innover au cœur même des sociétés.

L'approche globale du système intégré d'inspection permet la création d'un flux naturel d'informations au travers des institutions liées au travail partout dans le monde. L'OIT, les Nations Unies et d'autres organisations internationales élaborent une politique générale. Ces politiques permettent aux États membres de travailler à l'intégration des fonctions de l'inspection du travail à leurs infrastructures, aidés en cela par une structure tripartite. Les inspecteurs du travail ont le devoir de s'assurer du respect des politiques nationales. Ils doivent également s'occuper des urgences, se montrer compétents et conseiller habilement les partenaires sociaux. Enfin, ils doivent rester impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions. Par ailleurs, les auto-

rités publiques locales et nationales doivent soutenir les inspecteurs du travail qui doivent pouvoir accéder librement à tous les lieux de travail et à toutes les sources d'informations disponibles et doivent disposer du droit d'enquêter et des pouvoirs d'imposer des sanctions lorsque cela s'avère nécessaire.

Le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail, présenté par le ministre français délégué à l'Emploi, au Travail et à l'Insertion professionnelle des jeunes, M. Gérard Larcher, le 9 mars 2006 (Larcher, 2006), est un exemple significatif de renforcement des moyens et des effectifs de l'inspection du travail à l'échelle nationale. Depuis le meurtre de deux de leurs collègues en 2004, les inspecteurs du travail en France sentaient leur sécurité menacée. C'est pourquoi le BIT a demandé que des mesures préventives efficaces soient développées. Le nouveau plan vise au renforcement de l'inspection du travail en France et mise sur l'amélioration de la qualité, de la formation et de l'organisation de l'inspection du travail. La création de 700 nouveaux postes de 2007 à 2010 prévoit le recrutement d'inspecteurs du travail, de contrôleurs du travail, d'ingénieurs et de médecins. Actuellement, 1 400 fonctionnaires sont employés par l'inspection du travail en France.

Une politique du travail nationale cohérente, de bonnes structures et un processus efficace pour le dialogue social auquel participent des organisations de travailleurs et d'employeurs fortes et indépendantes pourront soutenir ou renforcer l'inspection du travail. Les systèmes d'inspection du travail disposent du mandat précis de faire appliquer la législation mais ils peuvent également aider à identifier les lois qui ne fonctionnent pas sur le terrain. Etant donné que les inspecteurs du travail obtiennent des informations directes de la part des travailleurs et des employeurs au sujet de leurs besoins, ils peuvent repérer les lacunes juridiques et contribuer alors à l'élaboration d'un marché du travail fonctionnel.

Dans une économie mondiale de plus en plus intégrée, il est plus important

que jamais que nous œuvrions à la mise en place d'un système également intégré d'inspection du travail efficace. L'évolution rapide que connaît le monde moderne fait que les besoins sociaux passent souvent après les besoins économiques. Le SIIT tente d'élever l'importance de ces besoins dans la société en général. Il est important de se souvenir que les succès économiques reposent sur le travail décent et sur une main-d'œuvre en bonne santé et productive. La perte enregistrée au niveau du produit intérieur brut du fait des coûts des décès et des maladies liés au travail est 20 fois plus élevée que toute l'aide officielle au développement qui va vers les pays pauvres. La somme totale de ces coûts atteint 4 pour cent du PIB mondial. Cela prouve que mettre au point un système intégré d'inspection du travail et accroître les normes de sécurité et de santé au travail se révélera non seulement utile d'un point de vue humain mais contribuera également à améliorer les résultats économiques. Toute personne a le droit de travailler dans un environnement sûr et soucieux de la santé, et l'inspection du travail peut aider à traduire cette aspiration en réalité.

Bibliographie

- Albracht, Gerd; BIT/SafeWork (2005): *Dix étapes pour renforcer l'inspection du travail*, Bureau international du Travail, Genève.
- Takala, J.; BIT/SafeWork (2005): *Travail décent – travail sûr*; rapport introductif du BIT, Bureau international du Travail, Genève.
- Larcher, Gérard (2006): Plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail, présenté le 9 mars 2006: http://www.travail.gouv.fr/IMG/pdf/DP_Plan_modernisation_inspection_travail_mars06.pdf. Le portail de la cohésion sociale (2006): «Le plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail est lancé»: <http://www.cohesionsociale.gouv.fr/presse/dossiers-presse/plan-modernisation-developpement-est-lance-761.html> [16.06.06].

Notes

¹ En Espagne, les questions liées à la sécurité de l'emploi et à la sécurité sociale reprennent: les horaires de travail, les périodes de repos, les contrats d'emploi, les droits des représentants des travailleurs, l'emploi des personnes mineures, les grèves et les lock-out, l'emploi des personnes clandestines ou en situation irrégulière, la migration et l'emploi de ressortissants étrangers et les cotisations de sécurité sociale.

² BIT: *Projet de convention du travail maritime consolidée*, rapport I (1B), Conférence internationale du Travail, 94^e session (maritime) 2006, Genève, 2005.

Les Dix Commandements de l'inspection du travail

Les dix étapes à franchir pour renforcer l'inspection du travail sont en quelque sorte un guide sur la manière de structurer et de développer un inspectorat en bon état de marche. Elles donnent aux décideurs et aux inspecteurs une vue globale des pratiques à suivre, des questions politiques, de la formation requise et des activités d'inspection.

Bernd Treichel*

Expert

Développement des systèmes d'inspection du travail,
Programme focal sur la sécurité et la santé au travail
et sur l'environnement (SafeWork)
BIT, Genève

Les dernières décennies ont bouleversé, de manière rapide et spectaculaire, l'environnement social et économique du monde. Alors que l'économie mondialisée continue de progresser, l'élément social sur les lieux de travail est encore souvent ignoré. L'inspection du travail apporte à ce problème une solution adaptée et globale: elle couvre, dans une démarche globale, une large variété de sujets, étendant ses fonctions traditionnelles à l'éducation et à la prévention. L'éventail de ses attributions l'incite à en imaginer la synergie et lui permet de concevoir la meilleure stratégie possible face à ses diverses tâches, sécurité, santé et autres problèmes qui surgissent sur les lieux de travail.

L'inspection du travail est une institution historique apparue en 1833. Elle a vu son efficacité renforcée au fil des années, laissant pourtant place à amélioration.

Car, si elle brasse nombre de questions, comme les horaires de travail, les salaires, la sécurité, le travail des enfants et les conflits, pour large que soit son action,

l'inspection du travail n'est pas encore présente partout.

Les huit normes fondamentales du travail, les dispositions de sécurité et de santé au travail (SST) et l'agenda pour le travail décent donnent la meilleure réponse aux préoccupations sociales exprimées sur les lieux de travail. Il y a lieu d'en favoriser une prise de conscience et d'aider les pays à se doter d'une législation et de programmes propres à améliorer sécurité et santé.

Une base solide, une équipe rodée et une bonne organisation sont la clé d'un inspectorat du travail efficace. Un système intégré, utilisant au mieux les ressources existantes, est la meilleure façon de mener des inspections. Chaque inspecteur dispose dans ce système des moyens dont il a besoin, réduisant de ce fait les missions superflues.

Dix étapes pour renforcer l'inspection du travail

1. Création d'une structure et d'une organisation appropriées: remodeler la politique nationale du travail, de l'inspection, des ressources humaines, la réglementation interne et sa mise en conformité

* L'auteur remercie Jan Weismüller, consultant international, et Joshua A. Seidman-Zager, Université Cornell, USA, pour l'aide précieuse qu'ils lui ont apportée dans la recherche et la rédaction du présent article.

avec les normes fondamentales du travail de l'OIT et les circonstances particulières que vit chaque pays.

2. Meilleure utilisation des ressources: s'assurer, en cas de pénurie de ressources, que le ratio inspecteur/travailleurs est adapté au budget alloué.
3. Lancement d'une formation efficace: partir d'un concept de formation clair, spécifique, adapté au pays et débouchant sur un ensemble intégré (et orienté sur la prévention) d'inspecteurs spécialisés et généraux.
4. Rôle actif pour les inspecteurs du travail: ils auraient une triple fonction de supervision, conseil et mise en application, avec, en toile de fond, une mission d'orientation et de guide.
5. Intégration des inspections: concevoir le rôle des spécialistes et des inspecteurs généraux de manière à enraciner le principe «d'un inspecteur par entreprise».
6. Promouvoir des bonnes pratiques: planifier la fréquence des inspections et élaborer des stratégies de prévention.
7. Nécessité de doter management et inspecteurs des instruments requis pour l'accomplissement de leurs tâches: centralisation des relevés des données chimiques dans les entreprises, activités de recherches et mise à niveau permanente sur les principaux problèmes politiques et événements en cours.
8. Questions liées à leurs tâches: promouvoir, entre autres, l'importance du dialogue social.
9. Mise en réseaux: fournir aux inspecteurs connaissances, formation continue, soutien financier et expertise par le biais d'un échange permanent d'informations avec d'autres organisations, comme l'Association internationale de l'inspection du travail (IALI) ou le Centre international d'informations sur la sécurité et la santé au travail (CIS).

10. Autres questions: prendre des mesures pour combattre la corruption et autres difficultés qui minent le terrain.

La première démarche consiste à bâtir une structure et une organisation appropriées. Cela implique une synchronisation des politiques en matière de normes nationales du travail, d'inspections, de ressources humaines, d'affaires intérieures, de mise en application des normes fondamentales du travail de l'OIT et une prise en compte des différences dans l'environnement du travail de chaque pays. Une structure solide est essentielle à un bon fonctionnement du système intégré d'inspection du travail (SIIT). Quand la structure nationale est harmonisée avec le concept d'inspection défini par ces principes, l'attention peut se porter sur l'amélioration des pratiques concrètes de cette inspection (BIT/IALI/République de Bulgarie, 2003).

Disposer de ressources est d'une première importance pour la réussite des inspections du travail. Ici, comme dans toute entreprise, il est nécessaire de donner aux inspectorats des moyens adéquats, et il est primordial que ces moyens soient utilisés de la manière la plus efficace. Si les ressources sont insuffisantes, le ratio inspecteurs/travailleurs doit être adapté aux contraintes budgétaires. En d'autres termes, il ne faut guère espérer d'inspections efficaces si le budget est par trop limité pour permettre la nécessaire formation et le déploiement des inspecteurs.

Cela nous amène à la troisième condition de progrès, le recours à des méthodes efficaces de formation, c'est-à-dire des concepts clairs, spécifiques, adaptés au contexte national, débouchant sur l'intégration (orientée vers la prévention) des inspecteurs spécialisés et généraux.

Ces inspecteurs doivent jouer un rôle actif sur les lieux de travail. En vertu de la convention (n° 81) de l'OIT sur l'inspection du travail, 1947, ils ont à veiller au respect des dispositions légales. Pour y parvenir, ils se doivent d'assumer une triple fonction: superviseur, conseiller et responsable de la mise en application, avec, en toile de fond, une mission permanente

d'orientation et de guide. Une formation minutieuse est essentielle si l'on veut donner force à l'inspection du travail, qui joue un rôle important dans la promotion de la sécurité et de la prévention sur les lieux de travail. Les inspecteurs ne se limitent pas à veiller au respect de la législation du travail; ils œuvrent aussi pour améliorer la sécurité par des moyens non coercitifs. Ils représentent souvent la seule autorité de l'État à disposer d'un accès direct sur ces lieux pour y faire respecter la loi. Leur rôle est unique, dans la mesure où, en plus du large éventail de leurs tâches, ils insufflent dans leurs fonctions, programmes et activités le concept de travail décent.

L'intégration des fonctions de l'inspection du travail accroît l'efficacité en améliorant le flux d'informations entre ses agents et les diverses parties concernées. Les inspecteurs aux compétences générales sont chargés de l'activité classique, alors que les spécialistes, basés en région ou au siège, ont des fonctions pointues.

Un des éléments déterminants de l'efficacité opérationnelle du système intégré est la centralisation des données et instruments utiles, comme la recherche, la formation continue sur le tas ou les relevés d'informations chimiques. Prévoir un accès facile aux données pratiques et actualisées est un gage de travail efficace. Sans cet outil particulièrement utile pour les systèmes d'inspection et de gestion, la tâche accomplie n'aura jamais l'effet escompté.

Il importe, à l'évidence, que le flux d'informations ne reste pas confiné à l'entité, mais s'étende, en réseaux, à d'autres organisations. Les inspectorats seraient à même d'élargir leurs connaissances, leur formation, leurs soutiens financiers et leur expertise par un flot continu d'échanges d'informations avec d'autres organismes et divers départements du BIT, comme l'Association internationale de l'inspection du travail (IALI), le Programme focal sur le travail des enfants (IPEC), le Centre international d'informations de sécurité et de santé au travail (CIS) et le programme «SafeWork» (programme focal sur la sécu-

rité et la santé au travail et sur l'environnement). En outre, les inspectorats peuvent s'allier, au niveau national, à différentes entités, comme les organisations d'employeurs et de travailleurs, agences d'assurance et services d'urgence. Sur cette base, la constitution de réseaux permet aux inspecteurs d'accéder aux meilleures ressources et informations disponibles. En retour, elle donne à tous les milieux concernés la possibilité de jouer un rôle dans le processus d'inspection.

L'inspection du travail est une tâche complexe et doit être traitée comme telle. Loin d'être la fonction rigide qui vient à l'esprit lorsque l'on pense à des inspections, elle est au contraire flexible et variée. Chaque entreprise a ses besoins propres et ses conditions de travail: aussi les bonnes pratiques varient-elles de l'une à l'autre. Un programme d'inspections, conçu à la mesure d'une entreprise individuelle, d'une branche ou d'un secteur d'activités, ouvre la voie à l'adoption de stratégies de prévention adéquates et détermine la fréquence idoine des visites.

Les inspecteurs du travail peuvent être appelés à traiter de questions très diverses sur les lieux de travail, ce qui, par-delà la sécurité et la santé, les amène à couvrir l'administration du travail, le dialogue social, le SIDA, la construction, les mines, l'agriculture ou le secteur informel. Et leur formation devra en tenir compte, même si sécurité et santé restent au cœur de leur mission et une de leurs premières tâches.

Enfin, il faudra se saisir de certaines questions, comme la transparence et la lutte contre la corruption, qui ne sont pas sans influencer sur le travail des inspecteurs. Pour les voir remplir leur rôle convenablement, il faut leur épargner la crainte de violentes représailles, et, eu égard à l'importance de leur tâche, éviter qu'ils soient tentés par la corruption. Sir C. P. Srivastava, ancien Secrétaire général de l'Organisation maritime internationale, disait:

«La corruption pose des problèmes moraux et politiques, en plus de son coût économique. Elle fait obstacle au développement des échanges commerciaux et des

investissements, en augmentant le prix de toute transaction et en créant des distorsions dans les opérations des marchés libres. Elle est particulièrement dommageable pour les pays en développement, dans la mesure où elle détourne une assistance nécessaire et en augmente le coût» (Srivastava, 2001).

De temps à autre, des actes de violence sont commis à l'égard d'inspecteurs du travail. En 2004 en France, deux d'entre eux ont été tués à coups de feu par un agriculteur alors qu'ils se présentaient pour inspecter sa ferme en Dordogne. Cet exemple montre à l'évidence que les gouvernements et leurs partenaires sociaux doivent résolument faire de l'inspection une institution forte. Au cours d'une enquête réalisée en Europe, 23 des 25 pays membres de l'UE ont fait état d'incidents et actes de violence perpétrés contre des inspecteurs sur leurs territoires (UE, 2005).

Mesures pratiques

L'un des objectifs du Département «Safe-Work» est de favoriser la ratification des conventions sur la sécurité et la santé des travailleurs, qui constituent la base légale de la SST dans les Etats Membres de l'OIT. C'est là un pas essentiel dans la voie d'un renforcement des systèmes d'inspection. En 2002, le BIT a fait procéder à un audit sur l'inspection du travail au Grand-Duché du Luxembourg, à la demande de ce dernier. L'opération a été un succès: le Grand-Duché a suivi les avis formulés et réorganisé son inspectorat pour se conformer aux dispositions des conventions n^{os} 81, 129, 155 et autres de l'OIT.

Le gouvernement a opté, en la matière, pour une approche pragmatique (une gestion dictée par les résultats) et l'a fait avec l'aide de ses partenaires sociaux, évoluant ainsi vers la ratification des 21 conventions de l'OIT sur la sécurité et la santé des travailleurs. Le ministre du Travail et de l'Emploi du Luxembourg, François Biltgen, a indiqué que «l'audit avait constitué une base solide pour restructurer le

mécanisme des inspections» et que «l'OIT pouvait apporter une précieuse contribution aux Etats membres de l'Union européenne¹». Il ressort de cette expérience que la convention (n^o 81) de l'OIT sur l'inspection du travail, 1947, est l'instrument idoine pour mettre au point et améliorer les systèmes d'inspection nationaux, et qu'elle fait de la coopération technique en matière de sécurité et de santé au travail une réalité (BIT, 2005a).

Les audits ont pour objet de canaliser le processus à suivre pour bâtir un système national d'inspection. Ce processus comporte, entre autres, une analyse systématique et fonctionnelle de l'organisation et de la gestion d'un inspectorat du travail et de ses principaux partenaires (ministère du Travail, partenaires sociaux, compagnies d'assurance, représentants locaux, etc.). Il y a là une unité cohérente, dotée d'un mandat spécifique.

L'étape d'évaluation doit permettre une analyse des systèmes d'inspection, fixer des objectifs réalistes et aider le pays intéressé à les atteindre. Dans le même temps, elle met en exergue les points qui demandent à être améliorés. Au menu de cette évaluation: les politiques de protection sociale en vigueur, les efforts déployés en ce domaine par le passé, les objectifs, principes et structures du système d'inspection.

Les audits permettent donc de s'améliorer et, partant, de progresser durablement. C'est ce processus d'évaluation qui aide à arrêter une décision, avec le concours tripartite de fonctionnaires du BIT ou d'experts soutenus par l'Organisation.

Autre instrument nécessaire, un site Internet détaillé sur l'inspection du travail permettrait d'accroître le flux d'informations disponibles au sein du système. Interlocuteurs désignés: les inspecteurs, les mandants tripartites de l'OIT, les fonctionnaires des organisations internationales, les travailleurs et toutes personnes intéressées.

L'idée de lancer ce site s'inspire, à l'évidence, du désir de mieux faire connaître l'inspection du travail et l'éventail de ses activités sur une vaste échelle. On pourra y puiser des solutions pratiques aux pro-

blèmes quotidiens rencontrés par les inspecteurs et trouver un panorama complet de la stratégie globale de l'OIT sur la question. Le site constituera, en quelque sorte, un point focal de l'inspection du travail à l'intention du public concerné: il rassemblera toutes les informations importantes relatives au «dossier/inspection», réunissant les données puisées aux diverses sources offertes par les organisations internationales et autres entités spécialisées, comme le Comité (européen) des hauts responsables de l'inspection du travail (SLIC) et l'Association internationale de l'inspection du travail.

Le système intégré de formation à l'inspection du travail a été conçu par l'unité du BIT «SafeWork» pour être un programme complet, réparti en modules et destiné aux inspecteurs et fonctionnaires d'Etat chargés de veiller aux conditions de travail et de les améliorer. Les modules sont nombreux: élaboration des politiques, formation d'enseignants, spécialisations en matière sociale, organisation du travail, secteurs spécifiques, dialogue social, et certains modules particuliers. Cette méthode est caractéristique d'une approche globale, propre à un système intégré d'inspection du travail, utilisant un paradigme synergique pour favoriser une meilleure connaissance des aspects complexes du système parmi les inspecteurs. Ce type de système est indispensable au succès de tout programme d'inspection, car il donne aux intéressés la capacité requise pour assumer leurs tâches avec compétence et leur permet de se maintenir à niveau face aux évolutions dans la recherche et le travail (BIT, 2005b).

L'indicateur de performances, conçu par le Conseil des ministres et les inspecteurs du travail nordiques, esquisse une nouvelle approche du problème de la prévention des accidents du travail. A long terme, il doit aider à mettre en application, au plan national, la stratégie européenne de sécurité et de santé au travail. L'opération est menée sur la base du volontariat. Les participants répondent à un questionnaire dégageant une

vue d'ensemble de leurs performances nationales, comparées aux normes internationales. Les données font ensuite l'objet d'une analyse comparative permettant d'évaluer la situation dans chacun d'entre eux. L'indicateur est, en quelque sorte, le baromètre des progrès réalisés et de l'amorce de changements au plan national (BIT/IALI, 2003). Il permet, pour chacun des pays concernés, une comparaison aisée des progrès ou, au contraire, des reculs. Le procédé a connu un certain succès en divers points d'Europe et pourrait être utile ailleurs. Le Conseil exécutif du Centre africain de l'administration régionale du travail a récemment fait savoir que des essais avaient été réalisés pour introduire une version modifiée de cet indicateur dans les pays d'Afrique anglophone (ARLAC, 2005).

Conclusion

L'inspection du travail est l'une des plus importantes institutions dans le domaine des droits de l'homme et de la sécurité et santé au travail. De ce fait, l'octroi de ressources adéquates à chaque inspectorat est essentiel, en ce XXI^e siècle, à la promotion des normes fondamentales du travail, du travail décent, et de la SST. L'inspection du travail apporte des solutions d'ensemble à une large variété de problèmes engendrés par la mondialisation. Le besoin de renforcer les systèmes d'inspection s'est fait sentir au cours des dernières années et les efforts déployés jusque-là (les dix étapes, l'indicateur de performances, les audits du BIT et autres mesures nouvelles) doivent nécessairement se poursuivre si l'on veut réussir en ce domaine. Dans le monde dynamique d'aujourd'hui, conforter l'inspection du travail, acteur de la bataille engagée pour le travail décent, mérite nos encouragements et notre soutien.

Bibliographie

ARLAC, 2005: Réunion du Conseil d'administration et forum de haut niveau sur le rôle de l'inspection du travail dans le développement, Victoria Falls, Zimbabwe, 2005.

BIT/IALI, 2003: *Promouvoir la sécurité, la santé et le travail décent dans l'agriculture*, Saint-Domingue, République dominicaine, 19-21 février 2003.

BIT/IALI/République de Bulgarie, 2003: *Intégrer l'inspection du travail: fonctions, efficacité et formation*, rapport de conférence, Genève.

BIT, 2005a: *Conclusions de la conférence de Luxembourg «Unité au-delà des divergences»*, Genève.

BIT/SafeWork, 2005b: Conventions n^{os} 81 et 129, brochure sur l'inspection du travail. Bureau international du Travail, Genève, 2005.

Srivastava, C. P., 2001: *Corruption*, Macmillan, Delhi.

UE, 2005: *Incidents et actes de violence contre un inspecteur du travail en Europe*, Bruxelles.

Note

¹ Conférence de l'OIT sur les systèmes intégrés d'inspection du travail au Luxembourg, 2005.

L'Association internationale de l'inspection du travail

La coopération à l'échelle mondiale entre les inspecteurs du travail est nécessaire pour promouvoir les formes d'inspection du travail les plus efficaces. L'Association internationale de l'inspection du travail, en tant que forum actif et bien établi pour l'inspection du travail, constitue l'un des piliers principal de la plate-forme d'échange d'informations. Elle travaille aussi à la mise au point d'un code d'éthique mondial à l'intention des inspecteurs du travail qui sera mis en œuvre au cours des trois prochaines années.

Jan Weismüller

Consultant international

Joshua A. Seidman-Zager

Cornell University

USA

Les responsables devraient penser en termes de vie professionnelle sûre et respectueuse de la santé plutôt qu'en termes de sécurité et de santé au travail, c'est-à-dire qu'il conviendrait d'adopter une approche plus générale qui englobe les conditions de travail, les relations professionnelles et les questions relatives au marché du travail. Les inspecteurs du travail devraient continuer de se montrer créatifs dans leur approche et devraient venir puiser de nouvelles idées dans les réseaux nationaux et internationaux comme l'Association internationale de l'inspection du travail.

Michele Patterson, présidente de l'Association internationale de l'inspection du travail

Le monde a évolué très rapidement ces dernières décennies. La mondialisation, les changements au sein du monde politique et d'autres événements marquants ont transformé le climat économique et politique en une entité dynamique. Le lieu de travail, inextricablement lié à ces facteurs, a grandi et évolué en conséquence. La sécurité et la santé au travail figurent au premier rang des questions importantes auxquelles il convient de ré-

pondre au plus vite. Chaque année, on compte 270 millions d'accidents du travail et le nombre de maladies psychosociales est également en hausse. Afin d'assurer la mise en application adéquate des normes fondamentales du travail élaborées par l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'inspection du travail doit être renforcée et encouragée. Dans le domaine de l'inspection du travail, l'Association internationale de l'inspection du travail (AIIT) constitue l'une des plus importantes organisations.

L'AIIT a été établie en 1972 par des représentants allemands, français, italiens, luxembourgeois, sénégalais et suisses avec pour objectif général la promotion du professionnalisme au sein des inspections du travail. La philosophie qui sous-tend l'association est que la dignité et des conditions de travail humaines sont des éléments essentiels d'une société juste et que le rôle de l'inspection du travail est vital pour traduire cet objectif en réalité. Peuvent y adhérer tous les systèmes d'inspection du travail au sens de la convention (n° 81) de l'OIT sur l'inspection du travail, 1947, les associations d'inspection du travail et les

ministères du Travail. Depuis 1972, date à laquelle elle était une association relativement petite, basée en Europe, l'AIIT est devenue une véritable organisation mondiale qui compte maintenant 105 membres issus de près de 90 pays (AIIT, 2005). Au travers de la promotion d'approches professionnelles, l'AIIT dépasse les frontières sociales, religieuses et politiques. Sa position neutre est essentielle pour réaliser son objectif.

Objectifs

L'AIIT s'est fixé divers objectifs principaux. Elle cherche notamment à encourager l'échange constant d'informations entre les Etats membres par le biais de conférences et d'un bulletin d'information régulier. Cela leur permet de partager rapidement et efficacement les bonnes techniques et les meilleures pratiques. Cet environnement dynamique permet d'accélérer le rythme des améliorations au sein des pays membres en les aidant à devenir plus efficaces. En conséquence, l'organisation aborde une multitude de thèmes ayant trait à l'inspection du travail, comme la sécurité et la santé au travail, l'emploi illégal, les travailleurs migrants, le VIH/SIDA, le travail forcé ou encore le travail des enfants.

Les dernières recherches et informations relatives au lieu de travail, à la sécurité et à la santé au travail, aux lois du travail et à l'inspection du travail sont distribuées aux mandants de l'AIIT sur différents supports comme Internet, des rapports et des publications. Ce mode opératoire, conjugué à un environnement de coopération, est particulièrement efficace pour la promotion de bonnes stratégies en matière d'inspection du travail. L'AIIT veille également à encourager ses membres à se montrer professionnels tant dans leur attitude qu'au niveau de l'environnement de travail (AIIT, 1999).

Structure

Les trois organes principaux qui composent l'AIIT sont l'Assemblée générale, le Comité de direction et le Secrétariat qui coordonne l'organisation des conférences annuelles. L'Assemblée générale constitue la réunion officielle au cours de laquelle les membres de l'AIIT abordent les questions concernant les affaires de l'organisation en vue d'établir son budget et des plans pour les trois années à venir. Ils y élisent également un nouveau Comité de direction, composé de neuf membres. Ceux-ci désignent eux-mêmes les personnes qui occuperont les fonctions de président, de secrétaire général et de trésorier. Le Comité de direction est chargé d'organiser et de gérer les activités de l'AIIT pour les trois années à venir et il est aidé dans ses tâches par le Secrétariat.

L'OIT est le partenaire le plus important de l'AIIT. Elle collabore à des initiatives en matière d'inspection du travail au travers du Groupe pour le développement des systèmes d'inspection du travail, qui évolue lui-même au sein du Programme focal sur la sécurité et la santé au travail et sur l'environnement, SafeWork. L'OIT a officiellement reconnu l'AIIT en tant qu'organisation non gouvernementale dotée d'un statut consultatif. Celui-ci permet à l'AIIT d'assister à la Conférence internationale du Travail, d'être consultée et de donner des conseils à propos de thèmes qui la concernent.

Les enjeux d'un monde en mutation

Etant la principale organisation internationale d'inspecteurs du travail, l'AIIT axe ses activités sur les défis majeurs qui ont vu le jour ces dernières décennies dans le cadre de la mondialisation. L'Association internationale de l'inspection du travail s'est engagée à prendre en considération les faits les plus récents qui ont une incidence sur la vie des citoyens du monde entier au travers de leur travail quotidien.

Les droits humains, la sécurité et la santé partout dans le monde ont été gran-

dement touchés par la mondialisation, tant positivement que négativement. Le secteur secondaire a commencé à se déplacer vers les pays en développement, engendrant l'utilisation de méthodes plus dangereuses sur les lieux de travail. Les syndicats et les agences de l'Etat, à qui il était jusqu'à présent demandé de garder un œil sur les entreprises, ont de plus en plus de difficultés à mesurer que celles-ci s'étendent au-delà des limites nationales. Plusieurs de ces facteurs combinés expliquent le taux élevé d'accidents du travail et de maladies professionnelles, sources de nombreuses inquiétudes. On compte désormais quelque 2,2 millions de cas par an, ce qui représente un coût d'environ 4 pour cent du produit intérieur brut mondial (BIT/SafeWork, 2005a).

L'impact de la mondialisation sur le monde du travail est profond. Elle a entraîné l'augmentation de nouvelles formes de travail et a eu de sérieuses répercussions sur la santé des travailleurs. Le stress, de plus en plus présent, sur les lieux de travail a engendré l'apparition et la propagation de problèmes de santé au travail. Il est primordial de se souvenir que la santé des travailleurs est tout aussi importante dans l'économie concurrentielle actuelle qu'elle ne l'était dans le passé.

Des questions comme le travail des enfants, le travail forcé, l'économie informelle, les maladies transmissibles sexuellement, etc. vont également de pair avec la mondialisation. Ces défis figurent parmi les problèmes les plus urgents qui se posent à nous. L'OIT a adopté des mesures pour mettre un frein à chacun d'entre eux au travers de diverses méthodes.

Deux des principales méthodes sont le système intégré d'inspection du travail et les manuels à l'intention des inspecteurs du travail. Ils constituent un outil particulièrement utile pour les inspecteurs qui auraient des questions quant à la façon de gérer ce problème grandissant (BIT/SafeWork, 2005b). Outre le drame humain, le VIH/SIDA peut engendrer de nombreuses difficultés sur le lieu de travail comme des barrières à la production, des coûts irrécupérables et bien d'autres. Une communication efficace pourrait également permettre

de prévenir la propagation de la maladie et aider à combattre la pandémie. L'AIIT tente d'aider les inspecteurs du travail à mieux cibler les efforts qu'ils déploient pour lutter contre le travail des enfants dans tous les secteurs du marché. Une inspection du travail ciblée peut également aider à juguler le travail forcé. Une initiative d'inspection spécifique a été adoptée pour le Brésil et a permis de réduire considérablement le travail forcé.

En tant que réseau international pour les inspecteurs du travail, l'AIIT peut aider à diffuser des informations au sein de la communauté mondiale des inspecteurs, par exemple sur les techniques efficaces d'inspection du travail. L'OIT a collaboré avec l'AIIT à la rédaction de manuels pour les inspecteurs du travail qui portent sur certains des sujets mentionnés ci-dessus, information que l'AIIT est en mesure de promouvoir auprès de ses membres. Par exemple, le Groupe du développement des systèmes d'inspection du travail du Programme focal du BIT sur la sécurité et la santé au travail et sur l'environnement (SafeWork) et son Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) ont publié en 2005, en collaboration avec l'AIIT, un Rapport sur la législation et la pratique au sujet des formes dangereuses de travail des enfants. Ce rapport sur la législation et la pratique est destiné aux gouvernements et aux organisations d'employeurs et de travailleurs en vue de les assister dans l'élaboration d'une liste nationale des formes dangereuses de travail des enfants comme l'exige l'article 4 de la convention de l'OIT (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999. Plus particulièrement, ce rapport a servi de support pour une réunion tripartite d'experts à l'OIT sur les formes dangereuses de travail des enfants (AIIT/BIT, 2005).

Stratégie et solutions

En raison des nouveaux enjeux issus de la mondialisation, il est important de se concentrer sur les instruments novateurs qui proposent des solutions. C'est la raison

pour laquelle l'AIIT fournit d'énormes efforts pour se tenir au courant des dernières recherches faites à propos des systèmes intégrés d'inspection du travail, des projets de références en matière de sécurité et de santé au travail et des méthodes de gestion à adopter dans un environnement de travail en mutation rapide.

L'AIIT, dont l'objectif principal reste l'amélioration des normes de sécurité et de santé sur le lieu de travail grâce à l'inspection du travail, s'inspire de plusieurs grandes philosophies. Un système d'inspection du travail qui porte ses fruits est indispensable pour l'amélioration des normes de sécurité et de santé au travail et des conditions sur les lieux de travail. La quasi-totalité des accidents pourraient être évités si les règles étaient mises en place et respectées et si les employeurs prenaient les mesures nécessaires pour créer un environnement de travail sûr et respectueux de la santé. L'AIIT s'emploie constamment à aider ses associations et ses institutions membres en se servant de l'inspection du travail pour résoudre des problèmes, en incitant les parties influentes à faire leur l'amélioration des normes de sécurité et de santé au travail et les conditions sur les lieux de travail et en encourageant la coopération et le dialogue social entre différents pays et organisations. La mise en place efficace de ces stratégies au niveau mondial est nécessaire pour éviter que les problèmes résolus dans un pays ne se déplacent vers d'autres.

L'AIIT adopte une approche scientifique pour répondre aux enjeux mondiaux naissant et prévoit que les Etats membres se rencontrent sur une base triennale afin d'aborder les derniers changements et innovations survenus dans le secteur de l'inspection du travail. Dans le passé, l'AIIT a organisé une série de conférences sur divers sujets et poursuivra cette tradition dans le futur.

Des experts internationaux dans le domaine de l'inspection du travail se rencontrent régulièrement afin de contribuer au réseau international des inspecteurs du travail en y faisant part des derniers développements et en partageant leurs expériences. Les meilleures pratiques et des

modèles de gestion de la sécurité et de la santé au travail ont été présentés au cours du 11^e Congrès de l'AIIT, qui s'est tenu en 2005 au siège du BIT à Genève. Le thème principal en était: «Un travail décent, sûr et respectueux de la santé: le rôle de l'inspection du travail». Cette conférence était divisée en huit sessions au cours desquelles les six thèmes suivants ont été abordés¹:

- Défis pour l'inspection du travail au XXI^e siècle.
- Améliorer le statut, le pouvoir et la sécurité des inspecteurs.
- Stratégies innovatrices d'intervention en matière de relations professionnelles, d'inspection du travail et de protection sociale.
- Programmes nationaux pour la sécurité et la santé au travail: le rôle des inspections du travail.
- Mise en œuvre de programmes de sécurité et de santé au travail: défis, stratégies et expériences.
- Stratégies et programmes de sécurité et de santé au travail pour des secteurs et des risques spécifiques.

De nombreux orateurs, comme Assane Diop, directeur exécutif responsable du Secteur de la protection sociale du BIT, ont mis en exergue l'importance de l'AIIT pour l'OIT. Il a souligné le fait que l'AIIT permet de suivre l'évolution sur le terrain et de s'y adapter, de nouer des contacts avec des experts et d'instaurer une coopération à l'appui des nombreux programmes de l'OIT.

Partout dans le monde, les membres de l'AIIT définissent de nouvelles tendances et aident à mieux comprendre la façon de considérer les problèmes de sécurité et de santé au travail et de s'en occuper. Ce travail a toute son importance dans l'élaboration d'un cadre promotionnel de l'OIT pour la sécurité et la santé au travail. L'OIT espère qu'il sera traduit en une convention et suivi de recommandations.

Pour la première fois dans l'histoire de l'AIIT, une déléguée chinoise, M^{me} Shi Yanping, a été élue au sein du Comité de

direction. M^{me} Yanping, coordinatrice internationale à l'Administration d'Etat pour la sécurité au travail, Chine, a impressionné par son discours sur la mise en œuvre du programme national de sécurité et de santé au travail en Chine. L'évolution rapide que connaît la Chine requiert une restructuration constante aussi bien des politiques en matière de sécurité et de santé que de l'organisation tout entière. Conséquence directe de ces changements, l'institution a été élevée au niveau ministériel national. L'une des tâches principales de l'organisation est d'orienter les superviseurs aux niveaux provincial et local et de les aider dans l'élaboration de stratégies de supervision efficaces.

La Chine a commencé à s'ouvrir à l'éventualité d'une coopération au niveau technique au sein d'un cadre international. Des responsables travaillent avec des experts allemands au sujet des techniques de lutte contre les incendies et du contrôle des gaz dans les mines dans le but d'accroître les normes de sécurité dans ces secteurs. Les Etats-Unis, la Pologne et l'Australie collaborent au sein d'une coopération technique visant à mettre en place un modèle de mines qui intégrerait des technologies de pointe.

Dans sa présentation au congrès de l'AIIT, Gerd Albracht, coordinateur du Développement des systèmes d'inspection du BIT, a souligné le fait que les inspecteurs du travail doivent endosser trois rôles sur le lieu de travail. Ils doivent agir en tant que superviseurs, conseillers et garants de l'application des lois. Compte tenu d'une mondialisation en plein essor, les inspecteurs rencontrent de nouveaux défis, qui impliquent un renforcement des inspections du travail pour qu'elles remplissent leur rôle et mènent leurs activités de façon plus adéquate.

L'AIIT fournit une plate-forme internationale permettant l'échange d'informations techniques et la création de collaborations entre les Etats membres. L'échange de meilleures pratiques et la mise en commun d'expériences réussies créent une situation d'où tous les membres participant sortent gagnants.

Paul Weber, nouvellement élu secrétaire général de l'organisation, a fait un discours sur l'évolution des systèmes intégrés d'inspection du travail. Il a décrit l'approche du Grand-Duché du Luxembourg en détaillant la façon d'intégrer ses systèmes d'inspection du travail plus efficacement. Ce principe se base sur un comité tripartite ainsi que sur un organe tripartite de médiation.

Michele Patterson, présidente de l'AIIT, a fourni des exemples de la façon dont les conditions de travail en Australie et en Asie ont été améliorées grâce à une série d'interventions. A l'heure actuelle, toute la chaîne de production de vêtements est contrôlée par un code de conduite éthique qui dépasse les accords volontaires entre les partenaires de la chaîne d'approvisionnement. Dans cette approche générale et novatrice, le rôle des inspections du travail est clair et efficace. Cet accord a non seulement permis aux sociétés d'améliorer les conditions de travail et de diminuer le nombre d'accidents, mais il a également favorisé une augmentation des revenus et de la productivité.

En outre, l'AIIT a également participé à une récente conférence ayant pour thème: «Globalisation juste et équitable – Lieux de travail sûrs. Politiques, stratégies et pratiques pour un développement durable», organisée par le département SafeWork/CIS du BIT. Plus de 200 participants de plus de 50 pays ont discuté des stratégies pour réaliser l'objectif de travail décent pour tous par le biais d'engagements consolidés à tous les niveaux et de services d'inspection du travail renforcés partout dans le monde. Des représentants des gouvernements et des organisations de travailleurs et d'employeurs ont souligné le besoin de nouvelles stratégies et pratiques pour faire face à l'enjeu commun d'une mondialisation juste et de lieux de travail sûrs pour tous. Toutes les parties impliquées étaient d'avis que chacun doit pouvoir bénéficier des possibilités de la mondialisation et que les progrès en matière de protection sociale, comme la sécurité et la santé au travail, sont nécessaires pour la croissance économique.

Perspectives

L'AIIT a mis en place un plan de développement en trois ans pour l'organisation. Parmi les thèmes repris dans ce plan, citons des mesures de collaboration, un effort pour accroître le nombre de membres, des stratégies de communication, d'autres activités ayant trait aux conférences, l'accroissement de la coopération régionale et d'autres mesures en vue d'analyser des points importants. Outre les partenariats productifs qu'elle entretient avec l'OIT et l'Organisation mondiale de la santé, l'AIIT a entrepris d'autres collaborations fructueuses avec l'Union européenne (UE), avec l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), avec l'Union africaine, avec les Centres régionaux africains d'administration du travail, ARLAC (Harare) et CRADAT (Yaoundé), et avec d'autres organisations. Des conférences pourraient également être organisées dans le but d'aider les organisations partenaires de l'AIIT. Les capacités de communication de l'Association pourraient être améliorées grâce au développement du site Web qui mettrait l'accent sur de nouvelles régions du monde comme l'Asie et l'Amérique latine, en le traduisant dans d'autres langues que celles actuellement utilisées au sein de l'AIIT. Elle travaille aussi à la mise au point d'un code d'éthique mondial à l'intention des inspecteurs du travail qui sera mis en œuvre au cours des trois prochaines années.

Conclusions

La coopération à l'échelle mondiale entre les inspecteurs du travail est nécessaire pour promouvoir les formes d'inspection du travail les plus efficaces. L'AIIT, en tant que forum actif et bien établi pour l'inspection du travail, constitue l'un des piliers principal de la plate-forme d'échange

d'informations. Principal lieu d'échange entre les inspecteurs du travail du monde entier, l'AIIT offre l'expérience et l'expertise provenant de bases de connaissances établies de longue date ainsi que des sources les plus modernes. L'association, en étroite collaboration avec l'OIT, est parvenue à répondre d'une façon globale à de nombreux problèmes liés au lieu de travail. Ensemble, elles s'y sont attelées de diverses manières, en établissant de nouvelles collaborations, en partageant l'information par le biais de conférences, de forums et de manuels et en s'ouvrant à de nouveaux secteurs du marché du travail comme l'économie informelle. L'AIIT reste un élément essentiel du monde du travail international en aidant à faire face aux enjeux qui surviennent dans la dynamique mondiale actuelle.

Bibliographie

- AIIT, 1999: *AIIT – Santé, sécurité et protection au travail dans le monde*, Wiesbadener Graphische Betriebe GmbH, Wiesbaden.
- AIIT, 2005: page Web: <http://www.iali-aiit.org/>.
- AIIT/BIT, 2005: *Formes dangereuses du travail des enfants*, rapport concernant la législation et la pratique sur les aspects relatifs à la sécurité et à la santé de la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, préparé pour la tenue d'une réunion tripartite d'experts de l'OIT sur le travail dangereux et le travail des enfants, Genève.
- BIT/SafeWork, 2005a: *Travail décent – Sécurité au travail*, rapport introductif du Bureau international du Travail – Genève.
- BIT/SafeWork, 2005b: *Brochure sur l'inspection du travail: conventions n° 81 et 129*, Genève.

Note

¹ Les présentations et les discours faits lors de la conférence sont disponibles sur le site Web de SafeWork de l'OIT: http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/iali_conf_05/index.htm.