
Service de l'administration du travail
Document n° 6

L'efficacité de l'inspection du travail

Rapport sur l'atelier tripartite interrégional
sur l'efficacité de l'inspection du travail,
Casablanca, 21-25 septembre 1987



35187

Bureau international du Travail Genève

Copyright © Organisation internationale du Travail 1988

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Service des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

ISBN 92-2-206735-5

Première édition 1988

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse.

i

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
I INTRODUCTION.....	1
II. SEANCE INAUGURALE ET PRESENTATION DES OBJECTIFS DE L'ATELIER ..	1
III. LES RAPPORTS DES REPRESENTANTS GOUVERNEMENTAUX (synthèse).....	2
1. L'inspection du travail : bref aperçu historique	3
2. Organisation et statut	3
3. Recrutement et formation	5
4. Les fonctions d'inspecteur du travail	6
5. Les personnes protégées par l'inspection du travail	8
6. Les ressources mises à la disposition de l'inspection du travail	9
7. Relations de l'inspection du travail avec son environnement	9
8. Difficultés rencontrées par l'inspecteur du travail dans son action :	11
- Problèmes généraux	
- Problèmes propres à l'inspection du travail :	
A - Les fonctions réellement exercées	
B - Les textes en vigueur et les pouvoirs de l'inspecteur du travail	
C - Les effectifs et les moyens	
D - La formation	
E - Les méthodes de travail	
F - L'organisation administrative.	
9. Propositions et conclusions	15
IV. LES EXPOSES INTRODUCTIFS (résumés)	16
1. L'administration du travail (M. Ouldamar)	16
2. Le rôle de l'inspection du travail dans l'amélioration des conditions et du milieu de travail (M. Lafougère)	17
3. Construire une politique de prévention (J.M. Derrien)	18
4. L'inspection du travail comme moyen d'amélioration des conditions et du milieu de travail (Dr. M. Mokrane)	20

V. LES DEBATS DE L'ATELIER	23
1 & 2. La formation des inspecteurs du travail et la coopération avec les spécialistes	23
3. Les méthodes d'intervention de l'inspection du travail	25
4. Les personnes protégées par l'inspection du travail	26
5. Les relations de l'inspection du travail avec son environnement	26
6. Les problèmes de déontologie et de moyens mis à la disposition de l'inspection du travail	27
VI. LES RESULTATS DES TRAVAUX (rapport de synthèse adopté par l'atelier)	28
1. La formation des inspecteurs du travail	28
2. La coopération avec les spécialistes	29
3. Les méthodes d'intervention de l'inspection du travail	30
4. Les personnes protégées	30
5. Les relations de l'inspection du travail avec son environnement	31
6. Les problèmes de déontologie et de moyens mis à la disposition de l'inspection du travail	31

ANNEXES

1. Liste des participants	33
2. Discours de Son Excellence M. Hassan Abbadi, Ministre de l'Emploi du Maroc	34
3. Allocution d'ouverture de M. Lafougère	36
4. Suggestions pour la préparation des documents des pays participants	39
5. Rapports des représentants gouvernementaux	45
- Algérie	45
- Djibouti	54
- Maroc	65
- Mauritanie	72
- Tunisie	79

	<u>Page</u>
6. Les exposés introductifs	88
- L'administration du travail (M. Ouldamar)	88
- Le rôle de l'inspection du travail dans l'amélioration des conditions et du milieu de travail (M. Lafougère)	95
- Construire une politique de prévention (J.M. Derrien)	103
- L'inspection du travail comme moyen d'amélioration des conditions et du milieu de travail (Dr. M. Mokrane)	115
7. Sécurité, conditions de travail et productivité :	
"La sécurité est un combat"(M.F. Derrien)	136

I. INTRODUCTION

Pour répondre à une demande formulée lors de la 5ème session de la conférence régionale africaine de l'Organisation internationale du Travail (Abidjan, 1977), le BIT avait organisé deux ateliers tripartites africains sur "l'inspection du travail en tant que moyen d'améliorer les conditions et le milieu de travail", le premier à Nairobi en octobre 1981 pour l'Afrique anglophone, le second à Yaoundé en novembre 1982 pour l'Afrique francophone.

Ces deux ateliers avaient d'abord été l'occasion de dresser un premier bilan des conditions de travail en Afrique au début des années 80; ils avaient permis de mettre en évidence les obstacles qui s'opposaient à l'action de l'inspection du travail dans l'accomplissement de sa mission fondamentale de protection de l'homme au travail; ils avaient enfin fait progresser la prise de conscience de la nécessité de mobiliser l'ensemble des acteurs sociaux pour répondre aux défis de la modernisation économique sans briser les forces vives de la population active.

Cinq ans après ces ateliers, il est apparu nécessaire de faire le point sur ces questions essentielles et d'inviter des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs de certains pays d'Afrique à s'interroger de nouveau sur l'efficacité de l'inspection du travail en Afrique, notamment en matière d'amélioration des conditions de travail.

C'est dans ce contexte que le BIT a organisé "l'atelier tripartite inter-régional sur l'efficacité de l'inspection du travail" en privilégiant une région, le Maghreb - marquée par une certaine unité économique, géographique et culturelle et où le français utilisé comme langue de travail par cet atelier est aisément pratiqué.

Cet atelier s'est tenu à Casablanca (Maroc) du 21 au 25 septembre 1987. Il a réuni 12 représentants des gouvernements, des organisations patronales et ouvrières de l'Algérie, de Djibouti, du Maroc, de la Mauritanie et de la Tunisie, ainsi que des fonctionnaires du BIT (la liste des participants figure en annexe 1) (six représentants n'ont pu répondre à l'invitation du BIT, il s'agit des représentants employeur et travailleur de l'Algérie, du représentant employeur de Djibouti et des représentants gouvernemental, employeur et travailleur du Liban).

II. SEANCE INAUGURALE ET PRESENTATION DES OBJECTIFS DE L'ATELIER

La séance inaugurale de l'atelier était présidée par Son Excellence M. Hassan Abbadi, Ministre de l'Emploi du Maroc accompagné de Son Excellence M. le Wali du Grand Casablanca et de leurs collaborateurs.

Dans son discours, S.E.M. Hassan Abbadi, Ministre de l'Emploi a souhaité la bienvenue aux délégations des pays participants à ce séminaire et remercié le BIT d'avoir choisi le Maroc pour abriter cette rencontre (voir son discours à l'annexe 2).

Dans son allocution, M. Michel Lafougère, Chef du service de l'administration du travail du BIT a remercié, d'une part, M. le Ministre de l'Emploi d'avoir bien voulu présider la séance d'ouverture et d'autre part, le Gouvernement du Royaume du Maroc pour avoir bien voulu accueillir ce séminaire avec l'hospitalité coutumière à ce pays (voir son discours à l'annexe 3).

Déroulement des travaux

Compte tenu du nombre de participants, les travaux de l'atelier se sont tous déroulés en séance plénière.

Lors de la première séance, il a été convenu que le débat général sur les thèmes définis par les participants interviendrait après la présentation des rapports des représentants gouvernementaux et après les exposés introductifs des fonctionnaires du BIT (annexes 5 et 6).

Les exposés ont été illustrés par la présentation de diapositives sur les conditions de travail en Afrique et par la projection d'un film "La sécurité est un combat", réalisé par l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS, France); un document de synthèse de ce film figure en annexe. A titre d'illustration aussi, les participants ont été invités à visiter une usine implantée à proximité de Casablanca, la cimenterie Lafarge-Maroc.

Après la discussion générale, une commission restreinte a préparé un rapport de synthèse qui a été présenté, débattu et adopté en séance plénière; les résultats des travaux figurent au point VI du présent rapport.

III. SYNTHÈSE DES RAPPORTS DES REPRÉSENTANTS GOUVERNEMENTAUX

Les représentants des gouvernements participants à l'atelier avaient été invités à préparer un rapport retraçant brièvement les différents aspects de la situation de l'inspection du travail dans leur pays (organisation et statut; recrutement et formation; fonctions prescrites et fonctions réellement exercées; ressources mises à sa disposition). Il leur était demandé aussi de faire état des résultats obtenus par l'action de l'inspection du travail, notamment en matière d'amélioration des conditions de travail. Enfin les rapporteurs étaient invités à exposer sans détour les difficultés rencontrées par l'inspection du travail dans son action et à formuler des propositions constructives afin d'engager les débats sur la question centrale de cet atelier :

"L'inspection du travail est-elle en état d'exercer efficacement son rôle concernant l'élaboration, l'exécution et le contrôle de l'application de la politique sociale visant à assurer la protection de l'homme au travail ?"

Ainsi qu'on le verra, les rapports des cinq représentants gouvernementaux tels qu'ils ont été exposés à l'atelier en séance plénière se sont attachés à suivre le plan proposé, ce qui a grandement facilité l'organisation des débats et la présente synthèse. Ces rapports sont publiés dans l'annexe 5.

1. L'inspection du travail : bref aperçu historique

Deux traits marquent l'évolution des systèmes d'inspection du travail dans les cinq pays représentés à l'atelier :

- d'une part l'inspection du travail, s'organisant avant les indépendances sur le modèle français, ne protège dans un premier temps que les travailleurs du commerce et de l'industrie en voie de formation; ce n'est qu'assez tard (1949 en Tunisie, par exemple) que les travailleurs de l'agriculture entrent dans le champ d'intervention de ce service;
- d'autre part, il faudra de nombreuses années pour que l'inspection et le ministère du Travail acquièrent une certaine autonomie au sein des structures gouvernementales; de simple division ou direction noyée dans un ministère technique - production industrielle, commerce, santé - le "service du travail" affirmera progressivement sa spécificité et deviendra soit un ministère à part entière, associé à une autre direction (Djibouti : ministère du travail et de la prévoyance sociale; Algérie : ministère de la formation professionnelle et du travail) soit une pièce essentielle dans un grand ministère des affaires sociales et du travail (Maroc, Tunisie).

L'évolution vers une plus grande autonomie n'est cependant pas achevée, selon certains rapports, dans la mesure où l'intégration du ministère du travail dans des départements trop vastes et souvent hétérogènes nuit encore à sa reconnaissance comme partenaire à part entière du développement économique et social (Mauritanie : ministère de la fonction publique, du travail, de la jeunesse et des sports).

Le rapport de l'Algérie souligne pertinemment la nécessité d'une évolution simultanée d'une part des structures gouvernementales, tendant à faire apparaître progressivement un ministère du travail à part entière, d'autre part de la législation du travail pour l'adapter aux réalités sociales, économiques et politiques, enfin de l'inspection du travail dans son organisation, son statut, ses pouvoirs.

2. Organisation et statut

Dans les cinq pays, l'inspection du travail dépend principalement du ministère chargé du travail, y compris pour le contrôle des exploitations agricoles et forestières.

Cependant, en Tunisie, certains établissements et chantiers relèvent soit du ministère de la défense nationale (établissements militaires) soit des ministères des communications et de l'habitat (travaux en régie), tandis qu'au Maroc d'autres services sont compétents pour les mines et carrières souterraines (ingénieurs des mines), pour la navigation maritime, pour les établissements soumis au contrôle technique du ministère des travaux publics.

En matière d'organisation administrative, le niveau central est plus ou moins développé selon l'étendue du pays et l'importance de sa population active.

En Tunisie, par exemple, l'administration centrale comprend une direction de l'inspection, une sous-direction de l'inspection sectorielle, neuf services sectoriels (par grandes branches d'activité : mines, transports, pétro-chimie, agriculture, etc.) et un service de la coordination et de la documentation.

En Mauritanie, le service des inspections et de la prévoyance comprend deux divisions : inspection du travail et relations professionnelles.

A Djibouti, le service central doit s'organiser prochainement autour de trois sections : programme et rapports; hygiène et sécurité; conciliation; mais cette structure n'est pas complètement mise en place en raison du manque de cadres formés et des contraintes budgétaires.

L'administration centrale est généralement chargée de la coordination, du suivi et du contrôle des activités des services extérieurs ainsi que des relations avec les organisations patronales et ouvrières au niveau national; elle centralise les informations et les statistiques sur la situation économique et sociale du pays et élabore le rapport annuel d'activité de l'inspection du travail.

Les services extérieurs s'organisent différemment selon les structures administratives propres à chaque pays :

- Algérie : un service du travail organisé dans le cadre de la Wilaya, décentralisé au niveau d'une daïra ou d'une zone industrielle;
- Djibouti : dans l'attente de la création - dans un avenir assez lointain - de services extérieurs, l'inspection du travail existe uniquement au niveau central, dans la capitale (ce qui regroupe près de 70% des travailleurs);
- Maroc : 37 délégations préfectorales et provinciales de l'emploi regroupent :
 - des circonscriptions du travail, au nombre de 55;
 - des circonscriptions des lois sociales en agriculture (19); le délégué anime, coordonne et contrôle les services de l'inspection du travail, de l'emploi, de la prévoyance et de la sécurité sociale;
- Mauritanie : huit inspections régionales du travail, dont deux pour la capitale;
- Tunisie : 24 inspections régionales du travail, (une par gouvernorat, deux pour Tunis) et 5 inspections locales (dans les régions à forte activité).

Dans les cinq pays, les agents de l'inspection du travail sont, des fonctionnaires de l'Etat, régis par le statut général de la fonction publique; ils sont en outre organisés dans des cadres d'emploi et protégés par des statuts particuliers propres à leur corps d'appartenance :

- inspecteurs principaux (Algérie, Tunisie) ou divisionnaires (Maroc);
- inspecteurs du travail (Algérie, Maroc, Tunisie);
- inspecteurs adjoints (Maroc) ou attachés d'inspection (Tunisie);
- contrôleurs du travail (Algérie, Maroc, Tunisie);

sauf à Djibouti et en Mauritanie où la situation concrète et le statut des inspecteurs (cadres A) et des contrôleurs (cadres B) ne diffèrent pas de ceux des autres fonctionnaires.

Dans trois pays (Algérie, Maroc, Tunisie), ils bénéficient d'indemnités spécifiques (pour sujétions spéciales, rendement, service permanent, expérience professionnelle, etc.); l'absence de références rend difficile la comparaison avec le régime indemnitaire des autres agents de l'Etat.

3. Recrutement et formation

Les différents rapports exposent de façon détaillée les niveaux et les modes de recrutement des agents de l'inspection du travail. Si les systèmes ne sont pas uniformes dans les cinq pays représentés à l'atelier, on observe cependant que l'administration du travail puise volontiers ses cadres soit dans les Ecoles nationales d'administration (Maroc, Mauritanie, Tunisie) où, après avoir passé un concours d'entrée, ils reçoivent une formation générale, soit dans des centres de formation administrative (Algérie) ou des écoles spécialisées dépendant du ministère chargé du travail (Tunisie), à visées plus professionnelles.

Elle recrute aussi ses cadres supérieurs parmi les titulaires d'une licence (droit, sciences économiques, sociologie) ou d'un diplôme équivalent, soit par concours externe (Maroc, Tunisie) soit sur titre (Algérie).

Des concours internes sont généralement organisés pour permettre à des agents ayant au moins cinq ans de service d'accéder aux postes de responsabilité (exemples : Algérie, Tunisie). Les contrôleurs du travail sont habituellement recrutés par concours au niveau du brevet d'enseignement moyen.

La durée de la formation initiale des inspecteurs et des contrôleurs est de un ou deux ans selon le niveau et le mode de recrutement.

L'apprentissage de l'exercice concret des fonctions se fait parfois sur le terrain par le contact avec les agents plus expérimentés (Tunisie). La formation continue et le perfectionnement sont assurés soit par des stages ou des séminaires d'une ou de plusieurs semaines dans les instituts nationaux du travail (Algérie, Maroc) ou à l'institut national d'hygiène et de sécurité (Algérie), soit lors des réunions de service (Algérie, Maroc, Tunisie) ou de conférences avec des magistrats, des employeurs, des syndicalistes (Tunisie).

Les rapporteurs mentionnent enfin les formations complémentaires dispensées dans le cadre du BIT (CRADAT; RACLA) ou de l'OAT, ainsi que les séminaires bénéficiant de l'assistance des experts du BIT.

4. Les fonctions d'inspecteur du travail

Les fonctions de l'inspecteur du travail telles qu'elles sont prévues par les législations des cinq pays représentés à l'atelier sont identiques et s'articulent autour de quatre axes :

- Contrôle : veiller à l'application dans toutes les entreprises de l'ensemble des dispositions législatives, réglementaires et conventionnelles applicables aux travailleurs; le contrôle doit porter sur tous les aspects de la vie des travailleurs : hygiène et sécurité, salaires, durée du travail, travail des femmes et des jeunes, libertés syndicales, etc.;
- Conseil : donner aux employeurs et aux travailleurs des informations et des conseils techniques sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales;
- Conciliation : favoriser par la voie de la conciliation amiable le règlement des conflits individuels et collectifs de travail;
- Information des autorités sur la situation des entreprises et des travailleurs, notamment sur les déficiences en abus non couverts par la législation.

Les cinq rapporteurs sont unanimes pour affirmer fortement que la mission fondamentale donnée par la loi interne à l'inspection du travail demeure le contrôle, ceci conformément à la convention internationale du travail No. 81 et que cette priorité doit amener les inspecteurs du travail à privilégier, parmi les modes d'intervention, la visite régulière des entreprises.

Certains pays (par exemple le Maroc) ont, par des instructions ministérielles, fixé aux inspecteurs du travail des normes d'activité en termes de nombre de visites d'établissements par mois. En Algérie, l'inspecteur doit consacrer 2/3 de son temps de travail aux visites de contrôle sur la base d'un programme et 1/3 seulement au travail administratif de bureau. La Tunisie fait état de 12.000 visites en 1986.

Mais les cinq rapporteurs admettent que dans la pratique la fonction de conciliation absorbe une part importante de l'activité des services et que "les contraintes quotidiennes, surtout en cas de conflit collectif grave" viennent souvent perturber la programmation des visites (Algérie).

Certains voient dans le rôle capital joué par les inspecteurs du travail dans les relations professionnelles le signe de la confiance que leur accordent les partenaires sociaux et de la reconnaissance que l'inspection du travail est l'administration la mieux placée pour "instaurer de bons rapports entre employeurs et travailleurs" (Maroc).

La Mauritanie pour sa part constate que dans la réalité la conciliation et les tâches administratives absorbent 80% du temps des inspecteurs et contrôleurs du travail et explique cette situation par l'absence de moyens de déplacement pour effectuer des visites d'entreprises.

D'autres enfin ont tenté de limiter la part prépondérante prise par la conciliation en créant soit un corps de conciliateurs (Tunisie) soit des commissions régionales ou locales (Algérie). Ces innovations sont encore trop récentes pour que l'on puisse d'ores et déjà affirmer que la tendance s'est inversée.

Plusieurs rapporteurs estiment que, en tout état de cause, les inspecteurs du travail sont appelés à intervenir dans les relations professionnelles dans la mesure où ils participent "à la constitution et à l'animation des structures légales et conventionnelles de dialogue : comité d'entreprise, CHS, délégués du personnel" (Tunisie). En Algérie, les inspecteurs du travail sont aussi chargés de veiller au bon fonctionnement des assemblées des travailleurs et au libre exercice des activités syndicales.

S'agissant de la fonction "conseil", tous les rapporteurs insistent sur le rôle éducatif de l'inspecteur du travail : "la priorité est plutôt donnée au rôle d'éducation qu'à la répression des infractions constatées" (Mauritanie). Le rapporteur de l'Algérie constate que "de par sa formation, son expérience, sa place dans le monde des relations socio-professionnelles, l'inspecteur du travail se retrouve comme un éducateur très écouté dans son domaine". A Djibouti comme dans d'autres pays, l'inspecteur du travail intervient dans des séminaires d'éducation ouvrière et diffuse des informations aux employeurs sur les textes et sur les meilleurs moyens de les appliquer.

Par ses rapports sur les abus constatés et sur les aspects insuffisamment réglementés des relations de travail, l'inspection participe, dans les différents pays, à l'élaboration de la législation du travail, de manière d'autant plus efficace qu'elle connaît mieux le terrain.

Dans la plupart des pays représentés à l'atelier, l'inspection du travail intervient d'une façon ou d'une autre dans les problèmes d'emploi soit en présidant des commissions d'étude en cas de compression de personnel (Algérie), soit par ses rapports sur les entreprises en difficulté ou en croissance, soit même en gérant directement le marché du travail en l'absence de services spécialisés (Mauritanie).

Le contrôle de certaines dispositions relatives à la prévoyance sociale est souvent confié aux inspecteurs du travail, concurremment avec les organismes spécialisés dans ce domaine.

On peut enfin relever trois cas particuliers :

- au Maroc, l'inspection du travail est chargée de l'étude des dossiers des établissements classés pour la protection de l'environnement;
- en Tunisie, il entre dans ses missions de vérifier l'exécution des clauses insérées dans les cahiers des charges des marchés de l'Etat et des collectivités publiques concernant les relations de travail et l'emploi;
- en l'absence de cadres expérimentés au ministère du travail, l'inspecteur du travail de Djibouti est appelé à participer en qualité de président, de vice-président ou de membre à une multitude de conseils, commissions et comités se rapportant aux questions sociales.

5. Les personnes protégées par l'inspection du travail

En théorie, et dans les cinq pays représentés à l'atelier, toutes les personnes répondant à la définition du travailleur donnée par le code du travail bénéficient de la protection de l'inspection du travail et cela quels que soient :

- l'âge (apprenti) et le sexe du travailleur;
- le secteur d'activité (industrie, commerce, services, agriculture);
- la taille de l'entreprise;
- l'implantation géographique (zone urbaine ou rurale);
- le type d'entreprise (secteur public, privé, informel).

Le rapport de Djibouti signale cependant que les travailleurs indépendants, les professions libérales et le secteur informel ne sont pas théoriquement couverts par la législation du travail.

Les rapporteurs ne cachent pas néanmoins que dans la réalité l'inspection du travail visite surtout les entreprises importantes du secteur industriel et des services implantés dans les zones urbaines, pour plusieurs raisons : insuffisance des moyens de déplacement, dispersion des travailleurs ruraux, faiblesse numérique du salariat agricole, contraintes économiques et sociales, incertitudes juridiques sur la définition du travailleur protégé, etc.

L'insuffisance des statistiques ne permet pas de situer l'importance respective des effectifs théoriquement et pratiquement couverts par l'inspection du travail. Le rapporteur du Maroc estime que "les agents de l'inspection du travail arrivent à toucher dans le cadre de leurs visites environ 500.000 salariés dont le personnel des établissements industriels, commerciaux et des professions libérales, représente les 4/5èmes". En Tunisie, les 180 agents ont en charge 80.000 établissements occupant 1.200.000 travailleurs.

Le rapporteur de l'Algérie signale que l'inspecteur du travail oriente son intervention sur les aspects les plus sensibles et dans les secteurs connus pour le non-respect de la loi; ainsi dans l'établissement de son programme d'activité, il privilégie :

- le secteur privé, réputé plus défaillant que le secteur public où la syndicalisation pratiquement généralisée et le niveau des cadres gestionnaires permettent d'assurer les droits des travailleurs;
- les petites entreprises qui, par manque d'organisation et d'encadrement, par recherche du gain, lèsent les droits les plus élémentaires des travailleurs;
- Les travailleurs les plus exposés soit à certains risques professionnels, soit aux abus des employeurs, tels les femmes, les enfants, les travailleurs isolés (commerce de détail, artisans, salariés ruraux).

6. Les ressources mises à la disposition de l'inspection du travail

La dotation en véhicules de service est très variable selon les pays. L'inspection du travail de Djibouti ne dispose que d'un véhicule. En Mauritanie, plusieurs inspections régionales n'en ont aucun et celles qui en disposent rencontrent de grandes difficultés pour financer l'entretien, les réparations et le carburant. Au Maroc, les circonscriptions des lois sociales en agriculture sont dotées d'une voiture de service (en raison de l'éloignement et de la dispersion des exploitations), ainsi que certains délégués préfectoraux ou provinciaux.

Les agents qui ne peuvent utiliser un véhicule de service bénéficient parfois de prêts à faible intérêt pour l'achat d'un véhicule personnel (Algérie, Maroc), d'indemnités kilométriques forfaitaires ou dans la limite d'une dotation annuelle (Algérie, Maroc, Tunisie), ou encore de cartes de transport individuelles (Tunisie).

Le remboursement des autres frais de déplacement et de tournée n'est évoqué que par les rapporteurs du Maroc et de Djibouti.

De même, l'attribution de logements est rare; en Algérie, les logements ne sont affectés aux agents qu'en fonction des nécessités et des disponibilités, cet avantage n'étant pas statutaire. A Djibouti, seul l'inspecteur du travail dispose d'un logement de fonction.

Les rapports du Maroc et de l'Algérie font état de locaux en nombre suffisant, correctement aménagés et équipés; de même à Djibouti où l'inspection du travail vient de s'installer dans un nouveau local plus vaste.

Les rapporteurs ont fourni peu de renseignements sur les moyens en documentation. En Algérie, l'inspecteur dispose de la documentation de la wilaya et d'une documentation spécialisée. A Djibouti l'inspection reçoit les revues du BIT et quelques autres documents.

7. Relations de l'inspection du travail avec son environnement

Les cinq rapporteurs soulignent tout l'intérêt qui s'attache à l'organisation de relations suivies avec les représentants des employeurs et des travailleurs à tous les niveaux :

- au niveau central, sur les problèmes d'actualité ou dans le cadre de la préparation des plans de développement et des projets de modification de la législation du travail;
- au niveau régional, à l'occasion de la négociation de conventions collectives ou de la conclusion de protocoles d'accord, notamment à la suite de conflits collectifs ou de difficultés économiques dans un secteur d'activité ou dans une entreprise;
- dans l'entreprise avec les institutions représentatives du personnel et les organisations syndicales lors des visites et des enquêtes de l'inspecteur du travail.

Tous s'accordent pour reconnaître que ces contacts réguliers permettent de prévenir ou de résoudre de nombreuses situations conflictuelles et d'améliorer l'application de la législation du travail.

Les relations avec les services de médecine du travail et avec les médecins inspecteurs du travail sont qualifiées

- d'étroites et de précieuses au Maroc;
- de ponctuelles en Mauritanie;
- de "mitigées" en Tunisie, du fait que la médecine du travail dépend du ministère de la santé publique; le rapporteur estime que le rattachement de ce service au ministère des affaires sociales lui permettrait de mieux collaborer avec l'inspection du travail.

A Djibouti et en Mauritanie, le ou les postes de médecin inspecteur du travail prévus par le code du travail ne sont pas pourvus, soit par absence de médecins spécialement formés dans le domaine des risques professionnels soit pour des raisons budgétaires.

En Algérie, l'inspecteur du travail fait appel aux services spécialisés (médecine du travail; institut national d'hygiène et de sécurité) chaque fois qu'il le juge nécessaire, la collaboration étant acquise et organisée par circulaires.

Au Maroc, outre les relations avec les médecins du travail et les deux médecins inspecteurs du travail, l'inspection du travail est assurée de la collaboration des experts et techniciens des organismes agréés pour la vérification des installations électriques, appareils de levage, ascenseurs, chaudières, ainsi que des ingénieurs des mines, ingénieurs des travaux publics et fonctionnaires compétents pour la navigation maritime.

A Djibouti, l'inspecteur du travail collabore surtout avec la commission nationale de la protection civile dans le domaine de la prévention des risques professionnels (inspection, enquêtes d'accidents, appareils de mesure et de contrôle) et de l'organisation des premiers secours.

Selon les rapporteurs, les relations s'intensifient avec les autres ministères, notamment avec le plan, l'industrie et l'agriculture.

Les situations sont assez diverses en ce qui concerne la tutelle exercée par les autorités locales sur les services de l'inspection du travail. A Djibouti, les commissaires de la République n'exerçant aucune tutelle sur l'inspection du travail. En Algérie, l'inspection du travail est un service de la Wilaya.

En Mauritanie, les inspecteurs et contrôleurs du travail sont "mis à la disposition" du gouverneur de la région qui "exerce sur eux le pouvoir hiérarchique et de contrôle en tant que représentant du Ministre du Travail"; ils lui rendent compte des activités du service, lui adressent copie de toutes les correspondances et transmettent sous son couvert leurs rapports à l'administration centrale.

Enfin les services de l'inspection du travail entretiennent des relations plus ou moins régulières selon les pays avec les parquets pour les procès-verbaux d'infraction et avec les tribunaux du travail pour les conflits.

8. Difficultés rencontrées par l'inspection du travail dans son action

Problèmes généraux

Il est évident pour les rapporteurs que les difficultés du ministère du travail qu'ils vivent quotidiennement sont une des nombreuses illustrations de la faiblesse générale de l'administration publique dans un pays en voie de développement. Mais cette constatation ne leur paraît pas suffisante pour expliquer la faiblesse caractérisée du ministère du Travail.

Ils tiennent en effet à souligner fortement que, des différents départements ministériels, ceux qui sont chargés du travail et des questions sociales leur apparaissent comme les plus mal lotis et, selon l'expression consacrée, "les parents pauvres des services de l'Etat" (Mauritanie).

Ils trouvent à cet état de fait plusieurs explications :

- Un problème financier : le ministère du Travail est "considéré comme un département budgétivore ne participant pas à l'alimentation du Trésor public" (Djibouti). "L'inspection du travail n'est pas considérée comme un service productif tel que les douanes, les impôts, le trésor" (Mauritanie).
- Un problème de perception de l'inspection du travail par les employeurs et les travailleurs : le rapporteur de Tunisie a bien souligné "l'impossibilité pour l'inspecteur du travail de réussir les interventions relevant de sa compétence en l'absence d'une collaboration étroite de la part des employeurs et des travailleurs concernés. Ces derniers, s'ils ne sont pas convaincus de l'utilité de la législation qui leur est applicable et surtout de la mission dévolue à l'inspection du travail, ne pourraient par conséquent concourir à l'instauration d'un dialogue fructueux au sein de l'entreprise".

Ce que confirme le rapport de la Mauritanie : "En fait, le rôle réel de ce service est ignoré de tous, y compris des partenaires sociaux qui n'en voient pas l'utilité, sauf lors de crises (grèves par exemple). L'inspection est le plus souvent perçue à travers son rôle secondaire (le bureau de l'emploi, qu'elle englobe généralement) ou le règlement des conflits".

- Un problème d'autonomie : l'administration du travail étant souvent noyée dans un grand ministère, "ni son importance, ni les problèmes qui lui sont spécifiques n'ont été perçus avec suffisamment de clarté" (Mauritanie).
- Un problème social : c'est l'objet même du ministère du travail qui est ignoré ou mis en question. Les jeunes Etats accordent "une priorité aux secteurs qui contribuent directement au développement de l'économie" (Djibouti) et délaissent les questions sociales. L'amélioration des conditions de travail est "considérée comme secondaire par les autorités, les employeurs et la classe ouvrière elle-même" (Djibouti); elle n'apparaît pour personne comme digne d'intérêt à côté des autres préoccupations telles que l'emploi, l'éducation ou les salaires" (Mauritanie).

Problèmes propres à l'inspection du travail

A. Les fonctions réellement exercées

Le rapport de la Tunisie admet que l'élargissement et la multiplication des tâches de l'inspection du travail, notamment en matière de règlement des conflits individuels et collectifs, en marge des missions fondamentales fixées par la convention No. 81 ont "contribué en quelque sorte à la détérioration de la qualité de l'intervention dans le domaine du contrôle".

Dans le même sens, le rapport de l'Algérie estime que "les difficultés rencontrées par l'inspecteur du travail dans le cadre de son action quotidienne sont liées à la complexité de sa mission, la diversité des problèmes et des secteurs auxquels il touche, la multiplicité de ses rôles, les résultats attendus de son action".

Le rapport de la Mauritanie démontre fort bien le paradoxe de ce service : l'insuffisance des moyens matériels ne permet pas aux inspections régionales du travail de "remplir leur rôle, qui est l'inspection des conditions de travail. Cette situation les conduit à s'occuper davantage des tâches secondaires de l'inspection qui n'obligent pas à un déplacement. L'absence d'inspection entraîne la multiplication des conflits qui conduisent à ne plus avoir le temps d'effectuer des visites".

B. Les textes en vigueur et les pouvoirs de l'inspecteur du travail

A Djibouti, la législation applicable est encore celle qui résulte du code du travail d'outre-mer de 1952, dont les dispositions se révèlent "inadaptées aux réalités du pays, dépassées et difficiles à appliquer".

Ces critiques valent aussi pour la plupart des textes pris en matière d'hygiène et de sécurité qui, dans certains cas, n'ont pas été modifiés depuis 1955-1957. L'assistance du BIT est soit en cours soit vivement sollicitée pour élaborer de nouveaux textes plus appropriés.

La Tunisie et Djibouti ajoutent que dans ce domaine des risques professionnels, certaines attributions des inspecteurs du travail restent purement théoriques dans la mesure où ils n'ont ni les moyens juridiques, ni la compétence technique, ni l'aide administrative pour les exercer et faire exécuter leurs décisions; il en est ainsi de la possibilité :

- De suspendre un procédé dangereux ou de faire arrêter un chantier (Djibouti);
- De prescrire des mesures immédiatement exécutoires en cas de danger imminent;
- De prescrire par mise en demeure des mesures destinées à éliminer certains risques non visés par la réglementation technique.

Généralisant le propos, le rapport de l'Algérie estime que les pouvoirs, même clairement définis, demeurent trop faibles pour être véritablement efficaces : "En effet beaucoup d'actions de l'inspecteur du travail restent sans suite et des décisions non appliquées. Cette situation vient du fait que l'inspecteur du travail agit dans un cadre de procédures lentes et longues. Souvent les mesures envisagées n'aboutissent pas ou, alors, dans des délais qui atténuent considérablement leur effet".

Il ajoute que "les sanctions prévues ne sont pas toujours en rapport avec les infractions relevées, ce qui n'enraye pas les abus de certains employeurs".

La même observation se retrouve dans le rapport de Djibouti où l'on peut lire que "l'absence d'un effet concret des procès-verbaux contribue d'une façon intolérable à ternir l'image de marque de l'inspection du travail et à amoindrir l'importance de son autorité", ainsi que dans celui de la Mauritanie ("les sanctions encourues théoriquement par les contrevenants ne sont jamais appliquées, si bien que l'inspecteur se couvre plutôt de ridicule en insistant").

C. Les effectifs et les moyens

La faiblesse persistante des effectifs et des moyens de l'inspection du travail figure en tête de liste des problèmes rencontrés par cette institution.

Les effectifs sont toujours qualifiés d'insuffisants eu égard à l'étendue des territoires à couvrir et à la complexité des questions à résoudre. Il s'agit là d'une constatation d'évidence, vécue quotidiennement, même s'il est difficile de se fonder sur des ratios en fonction du nombre d'établissements assujettis et de travailleurs occupés. Deux chiffres seulement, à titre d'exemples :

- 180 agents du cadre de l'inspection du travail en Tunisie pour 80.000 établissements occupant 1.200.000 travailleurs;
- 200 agents au Maroc.

Du côté des moyens matériels, le problème capital souligné dans tous les rapports demeure celui de la dotation en véhicules qui s'avère très largement insuffisante et constitue un handicap majeur à l'efficacité des services.

Sont aussi évoquées les difficultés résultant de l'insuffisance et de l'inadaptation des locaux, du mobilier et des fournitures de bureau, de la documentation juridique et surtout technique, enfin de l'absence générale d'instruments de mesure des ambiances de travail.

D. La formation

Les problèmes de formation ont été largement évoqués dans la description des systèmes de recrutement. Les conséquences des carences dans ce domaine sont évidentes, qu'il s'agisse de l'absence de formation initiale et pratique, ou de l'orientation trop juridique du recrutement ou encore de l'insuffisance de formation technologique.

Elles sont surtout manifestes en matière de prévention des risques professionnels au point qu'un rapporteur a pu affirmer : "La formation très approximative, entièrement juridique, des agents ne leur permet pas de remplir efficacement leur tâche en ce qui concerne l'hygiène et la sécurité du travail pour lesquelles aucune formation ne leur a été dispensée" (Mauritanie).

Ces questions complexes ont nourri les débats de l'atelier, ainsi qu'en témoigne le compte-rendu des résultats des travaux.

E. Les méthodes de travail

"Compte tenu des contraintes en moyens aussi bien personnels que matériels, l'inspection du travail ne peut établir un programme rationnel des visites et se trouve dans l'obligation d'orienter son action vers les secteurs ou les entreprises au sein desquels des circonstances ou des événements ponctuels surgissent".

Cette observation du rapporteur de Djibouti est généralement partagée dans la mesure où chacun reconnaît que l'inspecteur du travail fait plus de visites provoquées que de visites programmées. On a déjà souligné la difficulté d'assurer un suivi des visites quand l'inspecteur ne dispose que d'une marge très faible de liberté dans l'organisation de son travail du fait de la pression permanente des événements et de l'absence de moyens de déplacement.

Le rapporteur de l'Algérie regrette que l'organisation et les méthodes de l'inspection du travail ne permettent pas de faire face à des problèmes spécifiques très complexes qui apparaissent dans certaines zones d'activité industrielles ou agricoles et qui exigeraient un ensemble de mesures particulières, une documentation appropriée, l'assistance de spécialistes et une formation adaptée. Il soulève, ce faisant, une question qui va se poser avec de plus en plus d'acuité, celle de l'adaptation des méthodes administratives à la diversification croissante des situations des entreprises, des travailleurs et des secteurs d'activité. Il propose déjà une amorce de réponse en souhaitant que les meilleures expériences personnelles des agents soient diffusées sous forme d'un "guide pour les jeunes inspecteurs" ou d'une "revue de l'inspection du travail" pour l'Afrique et le Maghreb.

F. L'organisation administrative

La Tunisie souligne que l'organisation de l'administration centrale ne lui avait pas permis jusqu'à présent de "suivre de près l'évolution des relations professionnelles et d'avoir une idée globale sur la situation sociale et économique dans le pays; ceci empêche de définir un programme d'activité rigoureux, de tracer les priorités et d'assurer la coordination et le suivi de l'action de l'inspection". Elle se propose d'y remédier en créant quatre nouvelles unités (prévention; emploi; coordination; études et statistiques; documentation et formation).

A ce même propos, on peut lire dans le rapport de la Mauritanie que "les moyens matériels de l'administration centrale ne permettent pas d'assurer un suivi suffisamment rigoureux des activités des services extérieurs qui sont laissés à eux-mêmes, jusqu'à l'apparition d'une grève ou de tout autre événement grave. L'administration centrale est absorbée par des tâches liées aux autres missions (emploi, relations internationales, relations avec les autres administrations, etc.)".

En ce qui concerne l'indépendance de l'inspection du travail, on peut relever deux appréciations légèrement différentes :

"L'inspection du travail essaie de se mettre à l'abri des pressions d'ordre hiérarchique ou même politique en usant du rempart de la déontologie du métier pour étouffer dans l'oeuf les conséquences éventuelles de ces pressions" (Djibouti).

"Le personnel ne jouit pas de la protection suffisante pour rendre effective son indépendance et son impartialité, en l'absence d'un statut particulier prévu pourtant par les textes" (Mauritanie).

9. Propositions et conclusions

Après avoir exposé la multitude des problèmes rencontrés par l'inspection du travail, les rapporteurs auraient quelque difficulté à conclure sur une note optimiste. Ils avancent cependant quelques propositions qui, si elle étaient retenues, permettraient d'améliorer l'efficacité de cette institution.

Le rapport de la Tunisie estime que, malgré les insuffisances, l'inspection du travail est parvenue à atteindre ses principaux objectifs, notamment en amorçant le dialogue au sein de l'entreprise et en sensibilisant les partenaires sociaux aux problèmes d'hygiène et de sécurité. Afin de faire mieux connaître et la législation et l'inspection du travail, l'administration centrale a élaboré un programme d'informations destiné aux employeurs et aux travailleurs par le moyen de la presse écrite et parlée et par la publication d'un bulletin périodique sur l'inspection du travail.

Pour sa part, le Maroc note les efforts récemment accomplis en matière de recrutement de nouveaux inspecteurs et de réorganisation des services; il veut surtout retenir le programme d'amélioration des conditions de travail inscrit dans le projet de plan d'orientation 1988-1992. Le rapporteur estime que le BIT pourrait grandement aider l'inspection du travail à être plus efficace en contribuant à la formation des agents, à la modernisation des moyens de travail et à la dotation en instruments de mesure et en documentation technique.

L'administration du travail algérienne, de son côté, entend agir dans 3 directions : organisation et méthodes de travail; développement et utilisation rationnelle des moyens humains et matériels; renforcement des pouvoirs des inspecteurs du travail.

A Djibouti, on souhaite surtout une augmentation des effectifs et des moyens matériels et on attend beaucoup de la création d'un service d'hygiène, de sécurité et de prévention en cours de réalisation avec l'assistance du BIT.

Au vu des nombreuses difficultés conjuguées, le rapporteur pour la Mauritanie conclut que "l'inspection du travail, dans les conditions actuelles, n'est pas en mesure de jouer efficacement son rôle de contrôle de l'application des normes et de protection de l'homme au travail". Il propose un programme complet visant à améliorer la situation de l'inspection du travail et à accroître son efficacité.

Il apparaît en effet à la lecture des différents rapports que tout programme d'amélioration de l'efficacité de l'inspection du travail devrait intégrer des opérations de recrutement d'agents en nombre suffisant; de formation pratique et technologique; d'investissements en véhicules, locaux, mobilier, documentation, sans négliger l'impact d'une meilleure organisation des services centraux et de la diffusion de méthodes de travail appropriées au pays, aux secteurs d'activité et aux différents types d'entreprises.

Un rapporteur explique de la façon suivante le paradoxe auquel se trouve confrontée l'inspection du travail : "Les pouvoirs publics attendent de l'inspection qu'elle prouve l'importance de son rôle pour lui accroître son aide; or ce rôle ne peut être rempli sans un minimum de moyens matériels, qui continueront donc à faire défaut" (Mauritanie).

Comment briser ce cercle vicieux ? La présentation des cinq rapports a confirmé que rien de décisif ne serait acquis tant que les décideurs politiques et économiques n'auraient pas une meilleure perception du rôle essentiel de l'inspection du travail dans le développement économique et social ainsi que de la synergie qui peut s'instaurer entre le progrès d'une nation et l'amélioration des conditions de vie et de travail de l'ensemble de ses travailleurs.

IV. LES EXPOSES INTRODUCTIFS (résumés).

1. L'administration du travail (M. Mokhtar Ouldamar, service de l'administration du travail, BIT).

Dans son exposé, M. Ouldamar, du Bureau international du Travail, a tout d'abord fait l'historique de l'administration du travail et rappelé que cette question avait été notamment discutée au niveau africain par la commission consultative africaine du travail de l'OIT tenue à Dakar en 1967, par la troisième session de la Conférence régionale de l'OIT tenue à Accra en 1969 et au niveau international par la réunion d'experts tenue à Genève en octobre 1973. Elle fut l'objet en 1978 d'une convention No. 150 et d'une recommandation No. 158. Il rappela les préoccupations exprimées en Afrique et dans les pays du tiers monde sur le rôle et le fonctionnement de l'administration du travail.

Il souligna que la politique sociale devrait avoir la même priorité que les autres domaines de la vie de la nation (finance, justice, éducation, etc.) ce qui suppose donc que les administrations du travail devraient formuler et réaliser les objectifs de la politique sociale, disposer de structures adéquates et de ressources humaines et matérielles appropriées, ce qui n'est malheureusement pas le cas en général.

Il mit en exergue en particulier le rôle de l'administration du travail dans l'amélioration des conditions de travail. Cependant, cette action ne peut aboutir que si elle associe, d'une part, les autres administrations appelées à collaborer avec elles en vue d'assurer l'équilibre entre les politiques économiques et les objectifs sociaux et d'autre part, les partenaires sociaux, travailleurs et employeurs qui sont en définitive les bénéficiaires directs ou indirects de toute promotion sociale. Il termina son exposé en rappelant l'action de l'OIT dans la promotion du tripartisme nécessaire au développement social des pays et dans l'assistance qu'elle fournit depuis les trois dernières décennies aux différents pays du tiers monde pour le développement de leur administration du travail et pour la formation de leurs cadres.

2. Le rôle de l'inspection du travail dans l'amélioration des conditions et du milieu de travail (M. Michel Lafougère, Chef du service de l'administration du travail, BIT).

M. Lafougère a rappelé dans son exposé quelle était selon les normes internationales, la mission de l'inspection, quelles étaient les difficultés qu'elle rencontre, quels étaient enfin les principes qui se dégagent des normes internationales et qui doivent en permanence guider son action.

L'inspection du travail est chargée d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs : durée du travail, salaires, sécurité, hygiène, bien-être. La deuxième mission est de fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens d'observer les dispositions légales. Troisième fonction de l'inspection : porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences et les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes. L'inspection est donc bien un des moteurs du progrès social puisqu'elle assure la réalisation des mesures sociales décidées et qu'elle suggère les améliorations à y apporter.

Les difficultés auxquelles se heurtent l'inspection du travail sont fort nombreuses. L'amélioration des conditions de travail cède le pas dans l'ordre des priorités au problème de l'emploi. L'inspection du travail est placée devant trois défis :

- celui de la technologie
- celui du développement du droit
- celui de la segmentation du marché du travail et de la difficulté de protéger des catégories nombreuses de la population (travailleurs ruraux, travailleurs précaires, en sous-traitance, sans parler des travailleurs du secteur informel ou clandestin).

Face à ces difficultés, les normes internationales fixent quelques grands principes qui doivent guider en permanence l'action de l'inspection et inciter à la réflexion.

- Premier principe : nécessité d'une coopération étroite de l'inspection du travail avec les employeurs et les travailleurs.
- Deuxième principe : nécessité d'une coopération effective de l'inspection avec des spécialistes (médecins, ingénieurs).

- Troisième principe : nécessité d'une action préventive de l'inspection : il est en particulier recommandé que les plans concernant les établissements lui soient soumis pour avis et que l'ouverture d'un nouvel établissement lui soit déclaré.
- Quatrième principe : l'administration doit tenter d'étendre sa protection à des catégories de travailleurs qui aux yeux de la loi ne sont pas des salariés (secteur rural, secteur informel).
- Cinquième principe : nécessité de garantir et de préserver l'indépendance des inspecteurs.

Pour conclure M. Lafougère a affirmé qu'un service d'inspection contribue nécessairement au développement social et a une incidence économique positive. L'action de l'inspection du travail doit permettre d'améliorer les conditions et le milieu de travail mais aussi de faire diminuer les coûts de production des entreprises (en réduisant par exemple le nombre d'accidents du travail). L'inspection est un instrument indispensable à la protection de l'homme au travail, encore faut-il pour qu'elle soit efficace que se manifeste une réelle volonté politique.

3. Construire une politique de prévention (M. Jean-Maurice Derrien, expert-consultant su BIT).

Comment construire, mettre en oeuvre et évaluer une politique de prévention appropriée aux risques professionnels et à l'état de développement de la société et des entreprises ?

C'est sur cette problématique que Jean-Maurice Derrien, expert du BIT invite à la réflexion les représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs.

La notion de politique de prévention introduite ici, sous-entend un effort volontaire, organisé, programmé, finalisé qui va bien au-delà des pratiques occasionnelles (réclamations ponctuelles, rappel des consignes, enquêtes et visites sans suite, etc.) généralement mises en oeuvre par les différents acteurs.

Ces interventions occasionnelles ne sont certes pas inutiles mais elles se révèlent d'une efficacité très limitée dans la mesure où elles ne sont pas intégrées dans une démarche globale qui prendrait en compte l'ensemble des facteurs déterminant le niveau de sécurité et l'état des conditions de travail.

Elles agissent sur la périphérie du système de prévention et non sur les centres décisionnels : la politique de prévention ne peut être évaluée isolément, elle est reliée aux politiques de productivité, de qualité, de relations sociales, elle est une des manifestations de la politique générale de l'entreprise et de son organisation.

Construire une politique de prévention au niveau d'une entreprise, d'un secteur d'activité, d'un pays peut apparaître au premier abord comme une tâche relativement complexe du fait de la diversité des situations observées; il faut en effet tenir compte des différences dues à la taille des entreprises, au secteur d'activité (secteur informel, agriculture, industrie, tertiaire), à la localisation (centre urbain, zone industrielle, brousse), à la structure des relations professionnelles.

Par ailleurs il n'est pas toujours aisé d'apprécier les risques à leur juste valeur (sont-ils graves, moyens ou faibles), surtout si les sources d'information sur les situations de travail sont défailtantes et si la formation des acteurs en matière de risques professionnels est insuffisante.

Pour aider les décideurs, aux différents niveaux, à construire cette politique de prévention, il est donc nécessaire :

- de repérer les types d'entreprise auxquels on s'adresse;
- de disposer d'indicateurs de santé au travail;
- d'évaluer les stratégies mises en oeuvre par les différents acteurs.

J.M. Derrien propose de classer les entreprises en quatre types :

- l'entreprise familiale ou "le cercle de famille élargi";
- l'entreprise taylorienne;
- l'entreprise humanisée;
- l'entreprise adulte.

Le premier type représente la très grande majorité des entreprises des pays en développement et doit donc faire l'objet de programmes prioritaires de prévention par secteurs d'activité (par exemple garages, menuisiers, petite mécanique, micro-entreprises du bâtiment, sous-traitants, etc.), l'intervention occasionnelle sur quelques entreprises isolées dans leur secteur étant d'une efficacité très faible.

Parmi les indicateurs de santé au travail, il convient d'insister sur l'intérêt d'obtenir que les accidents du travail soient déclarés et fassent l'objet d'enquêtes suffisamment approfondies pour prendre en compte l'ensemble des facteurs déterminants sans se limiter à une seule cause, humaine ou technique. Il faudrait pouvoir aussi exploiter les registres des soins à l'infirmerie ou au dispensaire ainsi que les relevés des incidents techniques (presqu'accidents) afin de dresser une carte des facteurs de risques qui serait complétée par des informations plus qualitatives sur les risques tels qu'ils sont ressentis, vécus et exprimés directement par les travailleurs.

Enfin les préventeurs devraient être capables d'évaluer les stratégies mises en oeuvre dans les entreprises et dans les secteurs d'activité et de proposer, à partir de l'analyse des structures de l'entreprise et des risques potentiels, des programmes de prévention permettant à l'entreprise ou au secteur de progresser dans la voie de la protection des travailleurs.

Dans cet esprit les étapes à franchir seraient les suivantes :

- aller au delà de la réparation des dommages (soins aux accidentés, réparation financière individuelle ou collective, sanction pénale);
- la mise en conformité avec les normes, indispensable, élimine les risques majeurs mais ne touche pas aux problèmes d'organisation du travail, de postures, de fatigue, de rythmes de travail;
- les stratégies centrées sur l'information et la formation permettent d'agir sur les comportements humains par l'émission de messages de sécurité et par le renforcement de la compétence des opérateurs;

- la participation des travailleurs et la négociation des conditions réelles de travail sont des garanties essentielles pour que les programmes de prévention adoptés par les décideurs répondent aux besoins prioritaires ressentis par les travailleurs.

En conclusion J.M. Derrien tient à souligner une nouvelle fois l'urgence de programmes prioritaires de prévention centrés sur les secteurs où est employée la majeure partie des travailleurs, à savoir le secteur informel et l'agriculture.

4. L'inspection du travail comme moyen d'amélioration des conditions et du milieu de travail (Dr. M. Mokrane, service de la sécurité et de l'hygiène au travail, BIT).

La contribution du Dr. Mokrane fait un bref rappel du lancement du Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail (PIACT-1976) et des activités entreprises, dans ce cadre, notamment dans les pays d'Afrique francophone. Ce programme de portée universelle couvre trois domaines techniques étroitement liés : la sécurité et la santé au travail, la durée et l'aménagement du travail ainsi que l'organisation et le contenu du travail. De plus, il est reconnu comme fondamental "le principe selon lequel l'amélioration des conditions et du milieu de travail ne peut constituer un objectif isolé, qu'elle doit accompagner le processus d'industrialisation et de développement économique et social et qu'elle doit être poursuivie en période de récession économique comme en période d'expansion économique".

La Conférence de 1984 procède à l'évaluation de l'ensemble des activités du PIACT à travers le monde (1976/1983) pour en apprécier l'impact dans les différents pays et les enseignements qu'il convient de prendre en compte. L'adoption durant cette session de conclusions relatives à l'action future dans le domaine des conditions et du milieu de travail permet de dégager un certain nombre de tendances nouvelles qui s'affirment sur le plan international que la médecine du travail ne peut ignorer. Ces orientations ont constitué une base importante pour l'élaboration des rapports et les discussions qui ont précédé, en 1985, l'adoption d'instruments concernant les services de santé au travail.

Concernant la santé au travail, la contribution du Docteur Mokrane mentionne qu'une soixantaine de conventions et de recommandations ont été adoptées par l'OIT. Il cite particulièrement la convention (No. 155) et la recommandation (No. 164) sur la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail, 1981 et la convention (No. 161) et la recommandation (No. 171) sur les services de santé au travail. Ces instruments constituent pour les Etats membres, une référence et une base fondamentale pour la définition et la mise en application d'une politique nationale cohérente tenant compte des conditions réelles du monde du travail et visant à couvrir progressivement tous les travailleurs de toutes les branches d'activités économiques.

Les instruments internationaux concernant la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail, 1981, insistent sur la nécessité de définir une politique nationale en matière de sécurité et de santé au travail, dans un cadre tripartite, où les fonctions et les responsabilités des pouvoirs publics, des employeurs, des travailleurs et autres personnes intéressées, devront être précisées en tenant compte de leur caractère complémentaire, ce qui implique une coordination de toutes les parties. Il est insisté sur l'importance d'une concertation et d'une coopération entre employeurs et travailleurs pour promouvoir les mesures pratiques de prévention tant au plan national que dans l'entreprise. Il est également insisté sur l'efficacité des dispositions qui requiert une inspection du travail opérationnelle et dotée de moyens renforcés en vue d'accroître la capacité des inspecteurs du travail à intervenir sur les lieux de travail pour contrôler leur application et à fournir des informations et des conseils techniques aux travailleurs et aux cadres de l'entreprise.

Concernant les services de santé au travail, la contribution du Docteur Mokrane rappelle que lors de la discussion générale des instruments, les experts ont, à plusieurs reprises, estimé que les services de santé au travail, sont le résultat d'une volonté et d'un effort positifs et généralement accepté par les gouvernements comme par les partenaires sociaux, pour protéger la santé de la population active. Les ressources humaines sont, en effet, l'actif le plus important des entreprises.

"L'expression 'service de santé au travail' désigne, aux fins de la Convention adoptée, un service investi de fonctions essentiellement préventives et chargé de conseiller l'employeur, les travailleurs et leurs représentants dans l'entreprise en ce qui concerne :

- les exigences requises pour établir et maintenir un milieu de travail sûr et salubre, propre à favoriser une santé physique et mentale optimale en relation avec le travail;
- l'adaptation du travail aux capacités des travailleurs, compte tenu de leur état de santé physique et mentale".

Les dispositions mettent l'accent sur l'importance de la surveillance du milieu de travail qui permet une véritable et efficace prévention primaire couvrant non seulement l'environnement de travail, mais aussi et surtout le travail lui-même, qui est de plus en plus perçu comme une source possible de nuisance tant dans son organisation que dans son contenu. Ces activités de prévention technique se développent alors que la prévention médicale est remise en question dans certains aspects de ses activités traditionnelles. De plus les instruments accordent une attention particulière à l'oeuvre d'éducation et de formation des employeurs, des travailleurs et cadres en vue de mobiliser tous les efforts pour modifier les comportements et les mentalités et promouvoir une meilleure santé physique et mentale. Les fonctions des services de santé au travail doivent s'inscrire dans un cadre national cohérent pour favoriser une coopération étroite avec les services et les organismes concernés par les problèmes de santé et d'amélioration des conditions et du milieu de travail.

Les conclusions relatives à l'action future dans le domaine des conditions et du milieu de travail (évaluation PIACT, 1984), les instruments internationaux concernant la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail 1981, et ceux concernant les services de santé au travail 1985, constituent une base importante pour une approche nationale, tenant compte des conditions et des ressources de chaque Etat membre, pour améliorer les conditions et le milieu de travail et promouvoir la santé des travailleurs.

Après avoir évoqué l'environnement général difficile dans lequel s'exercent les fonctions et les responsabilités de l'inspection du travail pour mieux saisir ses limites et ses possibilités d'action, il a été noté que malgré les efforts considérables déployés par les Etats membres, notamment ceux du continent africain, et par l'OIT pour accroître la sécurité et la santé du travailleur, la situation demeure préoccupante. Les informations disponibles révèlent que la probabilité d'être victime d'un accident de travail mortel est, pour un africain, trois à cinq fois supérieure à celle qui existe dans un pays industriel (0,25% des travailleurs du secteur moderne perdent la vie chaque année dans un accident de travail, ce qui représente 25.000 décès pour toute l'Afrique. Quant au nombre des accidents graves non mortels, il est estimé à plus d'un million par an).

Le Docteur Mokrane a fait un bref résumé des conditions de sécurité et d'hygiène dans les entreprises des pays d'Afrique (grandes entreprises agricoles et industrielles, petites et moyennes entreprises, exploitations agricoles familiales) et a montré que, dans ce contexte difficile, des efforts importants ont été accomplis dans différents domaines grâce notamment aux inspecteurs du travail dont il a salué le dévouement et les sacrifices consentis. Des efforts restent encore à accomplir.

Dans le cadre des grandes entreprises, l'inspection du travail est en mesure d'apporter une contribution appréciable, appuyée en cela par la sécurité sociale, pour éliminer les insuffisances constatées notamment : connaître et faire mieux connaître les textes législatifs et réglementaires concernant la sécurité et l'hygiène du travail ainsi que la médecine du travail et veiller à leur application; faire ou aider à faire des mesures et des prélèvements sur les lieux de travail en vue d'un contrôle plus efficace de l'hygiène générale (installations sanitaires notamment), d'une amélioration des ambiances physiques (éclairage, climat, poussière, bruit, etc.) et enfin d'une protection contre les risques de pollution de l'environnement; s'assurer que les examens d'embauche et les visites périodiques prévus par la loi, en liaison avec les risques existants sur les lieux de travail, sont effectivement réalisés; aider à l'installation de CHS opérationnels grâce à une sensibilisation des employeurs et des travailleurs et à une formation adéquate des membres des CHS; susciter et animer des campagnes d'information et d'éducation des travailleurs pour assurer le respect des consignes de sécurité et le port des équipements de protection individuelle.

Dans le cadre des PME dont il a été rappelé l'importance, il est généralement admis que face aux accidents de travail de plus en plus graves et fréquents dont le coût ne cesse de s'élever, une action de prévention permettant des améliorations simples et peu coûteuses est possible grâce à l'intervention des inspecteurs du travail. Les domaines d'intervention possibles pourraient être : organisation du travail, réaménagement du travail, salubrité des locaux, ambiances physiques, formation des employeurs, de la maîtrise et des travailleurs, mise en place de services communs (sécurité et hygiène, médecine du travail, services sociaux). Ces actions possibles de l'inspection du travail qui nécessitent le concours d'organismes techniques et le soutien de l'institution de sécurité sociale se traduiront immédiatement par une meilleure production et productivité et une forte diminution de l'absentéisme et du turn over.

L'action de l'inspection du travail pour atteindre efficacement son objectif, doit se réaliser en coordination avec les services concernés comme l'institution de sécurité sociale, les services de médecine d'entreprise, les organisations des employeurs et travailleurs dans le cadre d'une politique nationale d'amélioration des conditions et du milieu de travail intégrée au plan de développement du pays (meilleure utilisation des ressources humaines encore limitées), conformément aux conclusions adoptées lors de l'évaluation du PIACT, 1984, et aux dispositions contenues dans la Convention No. 155 et la Recommandation No. 164 sur la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail, 1981, et la Convention No. 161 et la Recommandation No. 171 sur les services de santé au travail, 1985.

V. LES DEBATS DE L'ATELIER

Les participants ont convenu d'organiser les débats de l'atelier autour de six thèmes. Dans la synthèse qui suit, les deux premiers thèmes ont été réunis sous une même rubrique en raison de leur connexité, bien qu'ils soient présentés séparément dans le rapport de synthèse adopté par l'atelier (cf. VI, les résultats des travaux).

1 & 2. La formation des inspecteurs du travail et la coopération avec les spécialistes

Les représentants des administrations du travail ont complété les informations fournies dans leurs rapports par des précisions intéressantes sur l'organisation des cours dans les centres ou instituts de formation fréquentés par les inspecteurs du travail, notamment sur les cycles de formation théorique et pratique (visites d'établissements) dispensés à des inspecteurs africains par l'Institut national d'hygiène et de sécurité d'Algérie (INHS); cet institut forme aussi des techniciens supérieurs et des agents de sécurité demandé par les entreprises.

Les représentants des travailleurs sont longuement intervenus dans ce débat pour illustrer les conséquences néfastes pour la santé des travailleurs de l'absence de formation des inspecteurs du travail en matière d'hygiène et de sécurité. Ils ont cité par exemple l'état déplorable de certains chantiers (Tunisie) ou la situation sur les voies ferrées où "on y travaille comme au début du siècle" (Djibouti).

Le représentant des travailleurs tunisiens a vivement regretté que les inspecteurs du travail ne soient pas suffisamment sensibilisés à ces questions qui lui apparaissent beaucoup trop négligées; un regain d'intérêt semble se dessiner mais, dans la pratique, il constate que les inspecteurs du travail n'y consacrent que peu de temps; il voit là un des aspects les plus significatifs du sous-développement.

Le représentant des employeurs tunisiens admet qu'il s'agit bien d'un problème de sous-développement mais qu'il s'inscrit dans un environnement général particulièrement défavorable sur le plan économique et structurel.

Plusieurs représentants des employeurs et des travailleurs se demandent si la durée de la formation initiale (un à deux ans) est suffisante et si le niveau de recrutement n'est pas trop faible pour donner prestige, autorité et compétence aux inspecteurs du travail.

Les intervenants soulignent à plusieurs reprises l'écart croissant entre, d'une part, les progrès scientifiques et techniques qui se traduisent par l'apparition de risques encore mal connus et insuffisamment maîtrisés (automatisation, procédés nouveaux, produits dangereux) et d'autre part une formation initiale et continue des inspecteurs du travail qui n'évolue pas au même rythme que le développement des applications industrielles des progrès scientifiques.

Constatant l'inefficacité à peu près totale des visites de contrôle des lieux de travail et la méconnaissance par les inspecteurs du travail de la nature et des dangers des produits manipulés, certains participants suggèrent de prévoir deux corps distincts d'inspecteur du travail, comme il existe des médecins généralistes et des médecins spécialistes; il y aurait ainsi, d'une part, des juristes attachés à la défense des droits des travailleurs en matière de salaires, congés, contrat, statut, durée du travail, etc., et, d'autre part, des spécialistes solidement formés dans les différents domaines de la prévention, notamment le contrôle des produits dangereux tels que les phytosanitaires utilisés dans l'agriculture.

A tout le moins, si malgré ses insuffisances l'organisation actuelle de l'inspection du travail devrait subsister, il faudrait renforcer la collaboration avec les experts et spécialistes tels que les médecins du travail, ainsi que l'assistance directe des inspecteurs par des médecins inspecteurs du travail; ainsi en Algérie les techniciens de l'INHS visitent les entreprises et formulent des observations sur les situations dangereuses, observations qui sont ensuite reprises au niveau du droit par les inspecteurs du travail.

Dans le même sens l'Algérie vient de créer un nouveau corps, celui des techniciens supérieurs du travail, formés dans deux filières : emploi et salaires; ils assistent les services de l'inspection du travail dans ces domaines qui exigent une certaine technicité, ce qui libère les agents pour des visites de contrôle plus fréquentes et plus approfondies.

Certains participants se demandent avec inquiétude s'il n'y a pas un lien très fort entre l'absence de formation des inspecteurs du travail en hygiène et sécurité et une certaine conception du rôle de l'inspection du travail, perçue exclusivement comme le garant de la paix sociale : "les pouvoirs publics sont-ils prêts à modifier leur perception des missions fondamentales de ce service et comment aider cette mutation des mentalités ?"

M. Lafougère informe les participants de l'existence de six centres régionaux d'administration du travail (Lima, Bangkok, Caraïbes, Yaoundé, Harare, Tunis); ces centres ont trois types d'activités :

- l'enseignement : formation et perfectionnement des agents, l'accent étant mis sur l'hygiène et la sécurité;
- les études, notamment sur la médecine, l'hygiène et la sécurité du travail, les salaires, conduisant à l'élaboration de manuels fort bien faits;
- le recueil et la diffusion d'informations et de documents provenant soit des pays membres soit du BIT.

Il annonce que le CRADAT (Yaoundé) va prochainement engager une importante opération de formation de formateurs en hygiène et sécurité du travail.

Intervenant dans le débat sur la formation et la coopération avec les spécialistes, il estime qu'une inspection du travail généraliste présente plusieurs avantages, notamment en apportant une vue globale des problèmes et en évitant la multiplicité des contrôles successifs par des fonctionnaires différents; il pense que l'inspecteur du travail peut régler seul une bonne part des problèmes qui lui sont soumis dans les entreprises et que, pour les cas particuliers, il doit pouvoir faire appel à des spécialistes, ainsi qu'il est prévu à l'article 9 de la Convention No. 81.

3. Les méthodes d'intervention de l'inspection du travail

Les représentants des administrations du travail ont rappelé dans le détail les méthodes classiques de visite des entreprises et le débat s'est rapidement engagé sur l'opportunité de continuer à visiter des entreprises alors que les procès-verbaux relevant des infractions graves ne sont même pas traités au niveau des autorités judiciaires ou que les sanctions appliquées sont sans rapport avec la gravité des faits constatés.

Pour les représentants des travailleurs, seuls comptent les résultats obtenus : "Nous cherchons la dissuasion et l'efficacité; les travailleurs ne peuvent qu'être insatisfaits si les procès-verbaux sont sans effet en raison de négligences judiciaires ou administratives" (Tunisie).

Certains ajoutent que le nombre de visites effectuées ne veut rien dire puisque l'on peut faire de nombreuses visites sans jamais rien obtenir de concret pour la protection des travailleurs; ils préféreraient que les inspecteur du travail orientent leurs activités vers les entreprises difficiles où se posent des problèmes d'hygiène et de sécurité, de licenciements économiques, de protection des délégués, plutôt que de consacrer leurs temps à des "visites faciles".

Les représentants des employeurs reconnaissent que les entreprises qui se mettent en marge de la législation du travail portent à tort à celles qui la respectent et qu'il est de l'intérêt des employeurs dans leur ensemble que les abus les plus graves soient redressés.

Pour M. Lafougère, "c'est à l'étendue des pouvoirs réels et aux suites données aux visites que se mesure l'efficacité de l'inspection du travail. Un service dont les procès-verbaux d'infraction sont classés sans suite perd toute autorité". Il recommande trois types d'interventions :

- auprès des autorités législatives, pour que le niveau des sanctions prévues par la loi soit mis en rapport avec la gravité des infractions commises;
- auprès des autorités judiciaires pour qu'elles comprennent mieux les préoccupations du monde du travail et donnent une suite convenable aux procès-verbaux qui leur sont transmis;
- auprès des inspecteurs du travail, pour qu'ils améliorent la rédaction de leurs procès-verbaux et leur donnent des bases juridiques solides au niveau des constatations et des textes d'incrimination.

4. Les personnes protégées par l'inspection du travail

Les représentants gouvernementaux reconnaissent sans difficulté que, en dépit des textes généreux, de larges secteurs de la population active demeurent encore exclus de toute protection, les travailleurs ruraux, en premier lieu; "les travailleurs des micro-entreprises où on ignore tout de la loi"; le secteur informel; les gens de maison; les saisonniers, temporaires, occasionnels, journaliers; les handicapés; les travailleurs isolés (petits garages; commerces ambulants, ou "au tablier", ou sur la rue); artisanat; les travailleurs employés par les sous-traitants "exposés à l'avidité de leurs patrons et victimes d'abus inimaginables".

Les intervenants qui se succèdent dans ce débat important admettant cette évidence : c'est ici que l'on mesure le mieux l'écart, immense, entre une législation construite pour protéger le maximum de travailleurs et la réalité d'une société duale qui ne protège effectivement qu'une petite minorité de travailleurs urbains employés dans des entreprises importantes du secteur moderne.

Les solutions proposées par les intervenants exigent - tous en son conscients - un changement assez radical des stratégies des services de l'inspection du travail; il s'agit en effet de passer d'une pratique empirique fondée sur des réponses ponctuelles à une succession d'événements plus ou moins importants, à une stratégie de programmation des interventions qui privilégierait les secteurs reconnus comme les plus défavorisés.

Après avoir rappelé les valeurs collectives de solidarité sur lesquelles est fondée l'inspection du travail, M. Lafougère a invité les participants à "ne pas se cacher la vérité" et à poursuivre en commun la réflexion sur les moyens et les méthodes les plus pertinents pour mettre en oeuvre une nouvelle stratégie d'intervention au bénéfice des travailleurs les plus nombreux et les plus fragilisés par la crise.

5. Les relations de l'inspection du travail avec son environnement

Les représentants gouvernementaux ont apporté dans le débat de nouvelles précisions sur l'organisation des relations de l'inspection du travail avec toutes les composantes de son environnement.

L'accord s'est fait sans difficulté avec les représentants des employeurs et des travailleurs non seulement sur la nécessité mais aussi sur l'intérêt pour toutes les parties d'une collaboration étroite et permanente entre administration du travail, employeurs et travailleurs dans les différents domaines, qu'il s'agisse de l'application de la législation ou de la recherche de solutions appropriées en cas de difficultés économiques et de conflits du travail.

M. Lafougère a rappelé que c'était bien là l'exprit des différentes conventions internationales du travail, notamment des conventions No. 81 et 155.

6. Les problèmes de déontologie et de moyens mis à la disposition de l'inspection du travail

Les représentants des administrations du travail ne nient pas que des efforts sérieux ont été consentis en matière de moyens par rapport à une situation de départ peu satisfaisante; ils reconnaissent aussi que certains pays sont confrontés à de réels problèmes de survie économique et que les difficultés de tous ordres retentissent profondément sur les moyens fournis à l'inspection du travail.

Cependant ils ne peuvent taire l'insuffisance flagrante des moyens disponibles eu égard aux exigences explicites des travailleurs et aux besoins de protection qui, pour n'être pas toujours exprimés clairement par les travailleurs exclus de cette protection, n'en sont pas moins réels. Il ne demandent pas le luxe mais le minimum indispensable pour sauvegarder l'autorité du service et ne pas exiger des agents un héroïsme quotidien.

Les représentants des administrations du travail n'ont pas caché qu'ils étaient conscients de l'image peu favorable de leurs services aux yeux des travailleurs; l'un d'eux a pu dire que "le soupçon de dépendance naît lorsque les travailleurs voient leur inspecteur du travail démuné de véhicule demander à l'employeur de le ramener à son bureau."

Un autre considère que "on ne pourra exiger des agents d'être efficaces et de produire un travail de qualité que si l'on a réglé les problèmes matériels et de statut. On ne peut leur demander d'être des exemples d'intégrité si en contrepartie on ne les met pas à l'abri des tentations".

Les représentants des employeurs et des travailleurs admettent qu'on ne peut dissocier les questions de l'indépendance et des moyens de l'inspection du travail et que personne ne peut se réjouir de l'inefficacité de cette institution.

Devant ce qu'ils considèrent comme une "dégradation de l'image d'un métier dur, pénible mais auparavant prestigieux", certains représentants des travailleurs en arrivent à douter de la volonté des gouvernements à faire appliquer le code du travail et à sanctionner les abus les plus manifestes.

Pour M. Lafougère, "les moyens financiers mis à la disposition de l'inspection du travail reflètent les choix des gouvernements". Il souhaite que ces derniers comprennent toute l'importance de l'inspection du travail. Il rappelle que l'indépendance de cette institution est une condition indispensable résultant de la convention No. 81 et une garantie qui doit être protégée par des moyens financiers appropriés et par la stabilité de l'emploi des agents.

VI. LES RESULTATS DES TRAVAUX (RAPPORT DE SYNTHESE ADOPTE PAR L'ATELIER)

1. La formation des inspecteurs du travail

Les formules adoptées dans les pays représentés à l'Atelier sont de deux types :

- soit la formation est assurée par l'Ecole nationale d'administration, au même titre que les autres fonctionnaires;
- soit les inspecteurs du travail sont formés dans des centres ou instituts spécialisés dispensant une formation plus orientée vers l'exercice de leur profession.

Cette distinction ne recoupe pas entièrement un autre clivage apparu lors des débats entre :

- d'une part un recrutement au niveau de la licence : on y trouve la garantie d'une formation générale de bon niveau et l'avantage du prestige habituellement attribué à un cadre issu de l'université;
- d'autre part un recrutement au niveau de baccalauréat : certains pays ont fait ce choix, préférant assurer aux futurs inspecteurs du travail une solide formation professionnelle dans les différents domaines d'activité.

Quoiqu'il en soit, l'accord s'est fait sans difficulté pour insister sur la nécessité de disposer d'inspecteurs du travail aptes à comprendre les réalités des entreprises et à intervenir efficacement pour la protection de l'homme au travail.

Certains participants ont estimé que les profils professionnels étaient peut-être trop uniformes, la quasi-totalité des inspecteurs du travail étant recrutés sur la base de diplômes ou de connaissances juridiques ou économiques. L'administration du travail gagnerait sans doute à s'ouvrir à des jeunes issus de formation technique et scientifique ainsi qu'à des professionnels ayant déjà exercé dans les entreprises publiques ou privées. De même il conviendrait de mieux utiliser l'expérience acquise par les contrôleurs du travail dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle des entreprises.

Les participants n'ont pas manqué de souligner la difficulté extrême des tâches à accomplir : l'inspecteur du travail doit être à la fois un fin juriste, un économiste averti, un sociologue attentif aux mutations de la société, un pédagogue, un administrateur avisé et surtout il devrait être très au fait des différentes technologies utilisées dans des secteurs aussi divers que le bâtiment et les travaux publics, la chimie, la métallurgie, le textile, etc.

Certains se sont interrogés sur l'opportunité de séparer les fonctions en créant deux corps d'inspecteurs du travail, l'un plus juriste, l'autre plus technique. Dans ce débat important, qui reste ouvert, on a souligné l'intérêt d'une approche globale de l'entreprise par un inspecteur généraliste et fait remarquer que les employeurs et les travailleurs tenaient beaucoup à connaître leur inspecteur du

travail. Une des solutions à développer consiste à s'assurer de la collaboration d'experts et de techniciens dûment qualifiés, ainsi qu'il est prévu à l'article 9 de la convention No. 81.

L'unanimité s'est faite en tout cas sur le constat de l'insuffisance flagrante de formation des inspecteurs du travail en matière d'hygiène et de sécurité du travail. La formation donnée dans les centres et instituts demeure encore trop théorique et parfois même des inspecteurs du travail sont affectés dans les services extérieurs sans avoir reçu la moindre initiation dans ce domaine qui devrait pourtant constituer l'essentiel de leur activité.

La région n'est pas dépourvue de ressources qui peuvent être mobilisées pour assurer une formation des inspecteurs du travail adaptée aux réalités des secteurs d'activité couverts :

- Le RACLA dispense des cours à Tunis et dans les Etats membres;
- Les instituts nationaux du travail et/ou d'hygiène et de sécurité;
- L'assistance ponctuelle d'experts du BIT;
- La formation de formateurs en hygiène et sécurité que le BIT va prochainement mettre en oeuvre.

Les participants unanimes ont souligné toute l'importance de la circulation des informations juridiques et techniques et de l'échange d'expériences entre pays africains et arabes, sous des formes appropriées (bulletins périodiques, séminaires, ateliers) et ont insisté sur la nécessité de faire descendre ces informations jusqu'au niveau des inspecteurs présents sur le terrain.

2. La coopération avec les spécialistes

La coopération avec les spécialistes revêt une importance fondamentale en matière d'hygiène et de sécurité du travail, notamment pour les raisons évoquées au point précédent.

Cette coopération est à peu près inexistante dans certains pays du fait de l'absence de médecins du travail et de techniciens en hygiène et sécurité. Dans d'autres pays des projets sont en cours d'élaboration et dans un pays les relations entre les inspecteurs du travail et les spécialistes en hygiène et sécurité du travail sont organisées par des textes réglementaires en vue de fournir aux inspecteurs des bilans suffisamment complets des risques et des conditions de travail tout en assurant aux représentants de l'Etat la maîtrise de l'action administrative.

Dans d'autres domaines tels que l'emploi et les salaires, l'assistance de spécialistes devrait libérer l'inspecteur du travail de certaines tâches de collecte et d'analyse des informations afin de lui permettre de se consacrer à sa mission principale, le contrôle des conditions de travail dans les entreprises.

3. Les méthodes d'intervention de l'inspection du travail

Les méthodes classiques d'intervention de l'inspection du travail ne diffèrent guère d'un pays à l'autre : l'activité essentielle de l'inspection du travail devrait s'exercer principalement par des visites d'entreprises; ces dernières peuvent être générales ou spécifiques.

Si le déroulement de ces visites (rencontre avec la direction générale, avec les représentants du personnel, visite des lieux de travail, examen des registres) ne soulève pas de questions particulières, il en va tout autrement des suites données aux interventions en entreprise.

En effet les participants sont unanimes à constater que les procès-verbaux que les inspecteurs du travail sont amenés à dresser à la suite d'infractions graves ou répétées sont soumis à des procédures de transmission beaucoup trop lentes et surtout qu'ils ne sont généralement pas suivis de sanctions pénales.

L'Atelier attire tout spécialement l'attention des administrations responsables sur la gravité des conséquences de cette situation de non-droit sur l'autorité et la crédibilité du service de l'inspection du travail.

Il est apparu particulièrement opportun de rappeler une nouvelle fois les termes de la convention internationale No. 81 à ce sujet : selon l'article 18, "des sanctions appropriées pour violation des dispositions légales (...) seront prévues par la législation nationale et effectivement appliquées".

Ceci implique que le niveau des sanctions soit mis en rapport avec les infractions commises et que s'instaurent des relations permanentes de coopération entre l'administration du travail et les autorités judiciaires pour, d'une part, que les procès-verbaux soient traités dans des délais compatibles avec la gravité des infractions et que, d'autre part, les inspecteurs du travail soient immédiatement informés des suites données à leurs procès-verbaux.

Par delà les méthodes classiques d'intervention, les décisions que les inspecteurs du travail sont amenés à prendre en vue de faire arrêter des travaux dangereux et même de provoquer la fermeture immédiate de chantiers et d'ateliers dans lesquels les travailleurs courent des risques graves et imminents pour leur vie et leur santé, doivent être immédiatement exécutées par des moyens rapides et efficaces mis à leur disposition.

4. Les personnes protégées

Certaines législations du travail protègent l'ensemble des travailleurs, quel que soit leur statut; d'autres écartent des secteurs entiers tels que l'artisanat et les gens de maison.

Mais quel que soit l'état de la législation nationale, on constate que l'activité de contrôle des services de l'inspection du travail se concentre sur les entreprises importantes du secteur privé des centres urbains et ne s'exerce que de façon exceptionnelle dans les petites entreprises, dans le secteur informel et dans le secteur rural qui emploient pourtant la majeure partie des travailleurs.

Le défi lancé à l'administration du travail est immense : comment protéger ces catégories de plus en plus nombreuses de travailleurs ruraux, de travailleurs clandestins ou précaires, de sous-traitants ? comment éviter cette société duale, ce salariat éclaté, cette protection à deux vitesses ? Les réponses ne sont pas évidentes, il reste une grande interrogation et quelques tentatives dans certains pays pour orienter l'action des services vers les travailleurs les plus isolés, les moins organisés.

Des législations nationales devraient être modifiées afin de donner compétence à l'inspection du travail pour contrôler les conditions de travail de tous les travailleurs mais surtout les services devraient être organisés et renforcés pour passer de la protection juridique potentielle à la protection réelle.

Fondée sur la solidarité et les valeurs collectives, l'administration du travail ne peut pas tolérer que les travailleurs les plus démunis ne puissent bénéficier d'aucune protection de l'Etat.

5. Les relations de l'inspection du travail avec son environnement

Les relations avec les autorités judiciaires ont été évoquées au point 3. Ce sont ici les relations avec les autorités territoriales et avec les organisations patronales et ouvrières qui ont retenu l'attention des participants.

Ces relations sont en général organisées dans le cadre des diverses commissions prévues par la législation du travail :

- soit pour la prévention ou le règlement des conflits collectifs de travail,
- soit en cas de compression de personnel ou de fermeture d'établissement.

Les participants ont souligné que la collaboration était étroite et permanente avec ces diverses instances.

On est cependant obligé de relever que la participation des inspecteurs du travail à de multiples commissions et institutions, leur laisse peu de temps pour exercer leur mission principale de contrôle des conditions de travail dans les entreprises.

Il est important de rappeler ici la nécessité d'une collaboration la plus étroite possible entre l'administration du travail et les organisations patronales et ouvrières dans l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques de prévention des risques professionnels au niveau des entreprises, des secteurs d'activité ainsi qu'au niveau national.

6. Les problèmes de déontologie et de moyens mis à la disposition de l'inspection du travail

Ces deux questions mises à l'ordre du jour sont apparues aux participants comme indissolublement liées : l'Atelier tripartite a tenu tout spécialement à insister sur le fait que c'est dans la mesure où des moyens humains et matériels suffisants et appropriés seront attribués aux services de l'inspection du travail que les règles de déontologie professionnelle pourront être scrupuleusement respectées.

L'indépendance de jugement et la liberté d'action que les Etats ayant ratifié la CIT 81 doivent garantir aux inspecteurs du travail ne seront assurées que si ces Etats acceptent de prendre en considération les conditions réelles dans lesquelles les inspecteurs du travail doivent exercer leurs difficiles missions.

A ce sujet la question des possibilités de déplacement se révèle primordiale : l'affectation de véhicules en nombre suffisant est une nécessité impérative pour des services appelés à se rendre à tout moment dans les entreprises pour procéder aux enquêtes et contrôles dont ils sont chargés.

Dans ce même sens, les locaux attribués aux services devraient être adaptés à leurs mission et équipés en matériel de bureau appropriés. Un effort particulier devrait être consenti pour fournir aux services la documentation juridique et technique adaptée aux secteurs d'activité couverts.

Au chapitre des moyens, on ne saurait passer sous silence l'inadaptation des législations du travail aux problèmes rencontrés quotidiennement par les inspecteurs du travail : parmi les exemples cités, on peut relever que, en l'absence de textes appropriés, les inspecteur du travail se trouvent impuissants face aux licenciements individuels et collectifs qui, du fait de la crise, frappent un nombre de plus en plus important de travailleurs.

Les participants souhaitent que les gouvernements comprennent toute l'importance de la mission de l'inspection du travail dans le développement économique et social et mettent à sa disposition les moyens matériels et humains indispensables à son fonctionnement, au respect et à la dignité dus à un service public essentiel.

Pour conclure sur ce point, il est apparu nécessaire de rappeler que l'indépendance de l'inspection du travail est une obligation internationale résultant de la convention No. 81 et que en vertu de ce texte elle doit être garantie par la stabilité de l'emploi des agents, leur protection par l'autorité centrale, la fourniture de moyens de fonctionnement appropriés et par une situation personnelle satisfaisante des inspecteurs du travail.

Liste des participants

- Algérie: M. Akli Rahmouni, Chef de la division valorisation des ressources humaines TIPAZA (gouvernement)
- Djibouti: M. Issa Ouffanèh Fakir, inspecteur du travail (gouvernement)
- M. Moussa Ahmed Osman (travailleur)
- Maroc: M. M'Barek Ouhajjou, chef du Service de l'inspection du travail (gouvernement)
- M. Ahmed Abou Lahcen, président de la Chambre C et I Settat et trésorier de la Fédération des Chambres de C et I (employeur)
- M. Ahmed El Gharbaoui, professeur (UMI) (travailleur)
- Mauritanie: M. Boubacar N'Djiya, Chef du service de l'inspection du travail (gouvernement)
- M. Mine Ould Abdoullah, CGEM (employeur)
- M. El Khoury, Secrétaire général UTM (travailleur)
- Tunisie: M. Touhami Khaled, assistant du directeur de l'inspection générale du travail (gouvernement)
- M. Khaled Ben M'Barek, membre du bureau exécutif de l'UTICA (employeur)
- M. Sadok Allouche, Secrétaire général adjoint de l'UGTT (travailleur)
- BIT: M. Lafougère, chef du Service de l'administration du travail; M. Ouldamar, fonctionnaire du Service de l'administration du travail
- M. Derrien, expert
- Mme Antony, secrétaire du Service de l'administration du travail
- Délégation du Maroc: M. Salhi, délégué préfectoral du travail du Grand Casablanca
- M. Laghrifi, ministère de l'Emploi (observateur)
- M. Chater, ministère de l'Emploi (observateur)
- Dr. Janina Melczarska, médecin inspecteur du travail (observatrice).

Discours de S.E. M. Hassan Abbadi,
ministre de l'Emploi du Royaume du Maroc

Monsieur le Représentant du Directeur général du BIT,
Monsieur Le Wali du Grand Casablanca,
Mesdames et Messieurs,

J'aimerais tout d'abord, au nom du gouvernement de Sa Majesté le Roi Hassan II, souhaiter la bienvenue aux délégations des pays participants à ce séminaire tripartite sur l'efficacité de l'inspection du travail et dont j'ai l'honneur de présider la séance d'ouverture.

Je voudrais remercier le Bureau international du Travail d'avoir choisi le Royaume du Maroc pour abriter cette importante rencontre qui aura à débattre des thèmes ayant trait à l'une des institutions principales du droit du travail.

La participation à ce séminaire des représentants des employeurs et des travailleurs à côté des représentants de l'administration sera d'une grande utilité et donnera aux conclusions de vos débats un contenu concret.

Mesdames et Messieurs,

Dans son rapport à la session de la Conférence de l'Organisation internationale du Travail de 1964, le Directeur général du BIT a signalé qu'une législation du travail sans inspection constitue beaucoup plus une démarche théorique qu'une discipline sociale obligatoire.

En effet, il ne suffit pas de prévoir des droits, encore faut-il mettre en place des moyens pour en assurer la garantie et veiller à leur exercice aussi bien par les travailleurs que par les employeurs. L'inspection du travail est l'un de ces moyens. Le Royaume du Maroc, dès son accession à l'indépendance, a poursuivi sous la conduite éclairée de Sa Majesté le Roi la voie démocratique et a instauré le dialogue et la concertation pour régir les relations entre les partenaires sociaux.

Notre pays a accordé une importance particulière au domaine de l'inspection du travail.

Cette importance est reflétée d'une part dans le fait que le Maroc se trouve parmi les 23 pays sur un total de 150 Membres de l'OIT qui ont ratifié aussi bien la convention no 81 sur l'inspection du travail que la convention no 129 concernant l'inspection des lois sociales en agriculture; elle est concrétisée, d'autre part, par la création d'un corps des inspecteurs du travail et d'un corps spécialisé des inspecteurs des lois sociales en agriculture afin de poursuivre le dialogue constructif et contribuer au maintien de la paix sociale et portant l'expansion de la production nationale.

Ces agents sont soumis, en ce qui concerne leurs droits et leurs obligations, au statut général de la fonction publique. Sélectionnés parmi les universitaires, ils accomplissent leur mission dans les conditions prévues par la loi. Leur nombre est en augmentation régulière. L'objectif visé est que les services de l'inspection du travail soient représentés dans les différentes préfectures et provinces du Royaume. Cette action répond au souci du gouvernement de Sa Majesté le Roi Hassan II de rapprocher l'administration des

administrés et de veiller à ce que le développement économique de nos provinces s'accompagne du progrès social.

L'efficacité des services de l'inspection du travail réside en réalité dans le fait que leur rôle est beaucoup plus éducatif que répressif. C'est en effet par le dialogue aussi bien au niveau de l'entreprise, au plan local comme à l'échelon national que des solutions efficaces et réalistes sont apportées aux problèmes quotidiens et que la stabilité des relations professionnelles est maintenue.

Mesdames et Messieurs,

Le rôle du BIT dans le domaine de l'organisation des services de l'inspection du travail est essentiel. Il serait souhaitable que ses programmes de coopération technique soient élargis pour qu'il puisse contribuer non seulement à la formation des agents, mais également à l'équipement de ces services en matériel moderne et à la fourniture régulière des informations actualisées sur les produits et les machines qui présentent un risque pour la santé des travailleurs.

Le BIT pourrait également oeuvrer pour la standardisation des méthodes de l'inspection du travail afin que les problèmes essentiels puissent être cernés plus facilement et que l'échange d'expérience entre les différents pays Membres de l'OIT s'effectue dans les meilleures conditions.

Il y a d'autres questions d'ordre technique au sujet desquelles des propositions concrètes et pratiques peuvent être avancées en vue de l'adaptation des services de l'inspection du travail aux situations nouvelles et au développement technologique. C'est précisément l'objet de ce séminaire qui, j'en suis persuadé, sera l'occasion d'échanges d'expériences enrichissantes et de l'adoption de recommandations constructives.

Je vous remercie.

Discours de M. Michel Lafougère,
Chef du service de l'administration du travail du BIT

Monsieur le Ministre,
Monsieur le Wali, Messieurs les gouverneurs,
Mesdames et Messieurs,

J'ai le très agréable devoir, au nom du Directeur général du Bureau international du Travail et en mon nom propre, de vous souhaiter la bienvenue à cet Atelier tripartite sur l'inspection du travail organisé aujourd'hui à Casablanca. J'adresse au gouvernement du Royaume du Maroc mes très vifs remerciements pour avoir bien voulu accueillir ce séminaire avec l'hospitalité coutumière à ce pays.

Je tiens aussi à remercier les participants, les ministères et les organisations d'employeurs et de travailleurs auxquels ils appartiennent, qui ont reconnu l'intérêt et l'importance de ce séminaire. En l'organisant, le BIT prend la suite d'un certain nombre de manifestations semblables, et il exerce l'une de ces missions essentielles; il est en effet aussi important pour faire avancer la protection des travailleurs, objectif central de l'OIT, d'organiser la confrontation des expériences et les échanges d'idées, que d'élaborer des normes (conventions et recommandations).

Je n'ai pas l'intention de vous faire un long discours, pour laisser à ces échanges la place la plus large possible. Le thème et l'objectif de ce séminaire ne nécessitent pas d'ailleurs de longues explications pour vous, qui êtes tous, à un titre ou à un autre, des familiers des activités et de la mission de l'inspection du travail. Je voudrais seulement, si vous le permettez, rappeler, en espérant qu'elles seront utiles pour le déroulement de vos travaux, quelques idées simples - vérité d'évidence peut-être, mais qui, me semble-t-il, devraient être gardées présentes à l'esprit à chaque fois que des praticiens de la protection des travailleurs débattent ensemble de l'inspection du travail.

Le premier point que je voudrais rappeler est l'idéal qui nous rassemble tous. Cet idéal, c'est la protection des travailleurs, qu'il s'agisse de leur intégrité physique menacée par tant de dangers, visibles et moins visibles, ou de leur dignité et de leur besoin de considération. La mission de l'inspection du travail a toujours été et reste aujourd'hui de "veiller à l'application des dispositions légales relatives à la protection de l'homme au travail".

Mission considérable et mission exaltante! C'est un tel objectif qui donne à l'inspection du travail sa grandeur. C'est à la lumière de cet objectif que prennent tout leur sens les activités quotidiennes de l'inspecteur; c'est cet objectif qui permet de discerner l'essentiel de l'accessoire; c'est lui aussi qui donne du courage et aide à surmonter les difficultés. L'homme au travail, sa protection, sa promotion, telle est notre préoccupation commune; tel est aussi notre point de repère commun, malgré la diversité des systèmes, des circonstances, des contraintes qui existent dans les différents pays: c'est pourquoi, il est capital de s'y référer constamment, non comme une invocation gratuite, mais comme un guide pour l'activité quotidienne.

Le deuxième terme que je voudrais placer en exergue de vos travaux est celui de réalisme. Une claire conscience des objectifs et une vision nette de l'idéal qui nous anime ne signifient pas être aveugle devant les difficultés et les écueils qui, nombreux, parfois même insurmontables, se dressent sur la route de l'inspecteur du travail. Bien au contraire, une vue réaliste de ces difficultés permettra de s'y attaquer avec patience, mais avec détermination, progressivement, lentement peut-être. Connaître les difficultés de l'inspection du travail, ce n'est pas seulement les identifier, c'est aussi en mesurer les effets: tout ce qui vient limiter, ou freiner, ou pervertir l'action de l'inspection du travail porte atteinte à la protection du travailleur. Ainsi que le disait notre collègue, M. Clerc, lors de l'Atelier tripartite africain, sur le même thème, qui s'est tenu à Yaoundé en novembre 1982, "partout où la législation et la réglementation sociales ne sont pas, ou sont incomplètement appliquées, où les droits syndicaux sont peu ou mal respectés, où l'inspection du travail est faible ou peu efficace, les conditions et le milieu de travail sont menacés et sont probablement mauvais; ces risques sont aggravés si la situation économique et les menaces de chômage sont telles que le travailleur craint tout ce qui pourrait mettre en péril son emploi"¹["Rapport sur l'Atelier tripartite ...", p. 69.]

C'est avec cette double préoccupation d'idéalisme et de réalisme que je vous rappelle à un véritable dialogue - et c'est là la troisième idée que je voudrais vous proposer. Je souhaite qu'il soit constructif et que, sans aucunement laisser de côté les difficultés que vous vivez, le rappel de celles-ci soit l'occasion, non de déplorer seulement, non de critiquer, mais de confronter les expériences et tout particulièrement les solutions imaginées, même si elles sont modestes. Je suis en effet convaincu que des séminaires comme celui-ci sont indispensables à chacun de nous et - je vais plus loin - à l'inspection du travail et à l'exercice de sa mission dans le monde. Pourquoi donc se réunir et pourquoi débattre? C'est que rien n'est figé, rien n'est définitif, tout bouge et évolue. Les principes de base de l'inspection du travail sont, certes, toujours là et la convention no 81 les a fixés de manière claire. Ils sont de nos jours admis de manière universelle. Mais les problèmes concrets - vous êtes bien placés pour les mesurer - viennent quotidiennement entraver votre mission. Ai-je besoin de les énumérer? Difficultés matérielles, insuffisance de personnel, niveau des traitements, inadéquation des moyens de déplacements, insuffisance des sanctions prononcées, complexité et évolution rapide des techniques utilisées dans l'industrie, insuffisance de la formation des inspecteurs, poids considérable des impératifs économiques, prédominance du souci de paix sociale sur la protection des droits fondamentaux des travailleurs, tant et si bien que notre problème, à nous inspecteurs du travail ou praticiens directement intéressés au bon fonctionnement d'une inspection du travail efficace, n'est pas tant de redéfinir sa mission que de s'efforcer constamment de rapprocher la réalité et les objectifs. Comment y parvenir, sinon en "exposant" les problèmes, en échangeant les points de vue et les expériences. C'est ainsi que nous renforcerons nos convictions et que nous pourrons, les uns et les autres, sensibiliser les instances politiques sur la nécessité impérieuse de réunir les conditions de base indispensables à l'exercice de notre mission.

Peut-être vos débats vous permettront-ils aussi d'aborder ou de poursuivre une réflexion plus large, déjà amorcée à Yaoundé, sur les missions et le fonctionnement de l'inspection du travail dans le contexte africain, réflexion portant, par exemple, sur des questions telles que les suivantes: des priorités se dégagent-elles dans les fonctions de l'inspection du travail en Afrique, quant aux domaines de son intervention, quant aux personnes protégées? Est-il plus urgent de se pencher sur son organisation et son fonctionnement dont la qualité est garante des résultats escomptés? Faut-il, constatant lucidement la pauvreté des moyens de l'inspection du travail, et l'impossibilité où elle se trouve de ce fait de mener systématiquement et de

manière satisfaisante ses activités de contrôle, donner une importance accrue à son rôle d'information et d'animation? Convient-il d'aller plus loin dans cette direction et, prenant en compte l'existence de forces (je pense aux organisations de travailleurs et d'employeurs) et d'organismes variés (Caisse de sécurité sociale, organes paritaires dans l'entreprise ou nationaux), de les associer plus directement aux actions de l'inspection du travail, en leur assignant un rôle plus large tout en gardant à l'inspection du travail et en lui attribuant plus explicitement le rôle de coordination des efforts?

En entendant il y a quatre ans et en réalisant ces jours-ci les communications des participants au séminaire de Yaoundé, je mesurais combien, par-delà leur variété, se dégagait un accord profond sur les préoccupations exprimées, que leurs auteurs soient des fonctionnaires du ministère du Travail ou qu'ils appartiennent à des organisations de travailleurs ou d'employeurs. La richesse de l'approche tripartite n'est pas un vain mot. Pourquoi ne pas mettre à profit de telles rencontres pour tenter de progresser, en concentrant les efforts sur des questions rencontrant l'unanimité, par exemple la nécessaire indépendance des inspecteurs du travail ou l'obligation de leur assurer une formation adéquate et permanente? Je suis convaincu que la protection des conditions de travail et le bon fonctionnement de l'inspection du travail, instrument privilégié de cette protection, sont les domaines par excellence où le tripartisme peut donner son plein effet et révéler son potentiel de force de progrès.

C'est dans l'espoir que ce séminaire en sera une illustration et permettra de faire un pas de plus dans la bonne direction que, en terminant, je vous adresse mes vœux chaleureux pour vos travaux et remercie à nouveau le gouvernement du Royaume du Maroc pour la qualité, la générosité et la chaleur de son accueil.

M. Lafougère,
Chef du Service
de l'administration du travail, BIT, Genève.

Suggestions pour la préparation des documents
des pays participants

Ces documents devraient notamment traiter les points suivants:

1. Introduction (facultative)

Survol rapide de l'évolution de l'inspection et du ministère du Travail (sa place au sein de la structure gouvernementale).

2. Organisation et statut

- L'inspection du travail dépend-elle du seul ministère du Travail ou d'autres ministères (transport, agriculture, etc.)?
- Organisation administrative: niveaux central, régional, local.
- Statut des agents des services extérieurs.
- Rémunération = principes, situation par rapport au reste de la fonction publique, évolution de carrière, situation concrète (pouvoir d'achat), avantages accessoires s'il y a lieu (prêts de l'administration pour l'achat de véhicules).

3. Recrutement et formation

- Procédure de recrutement a) sur titre, b) par concours.
- Qualifications, niveau, formation universitaire requise (droit, économie, sciences physiques).
- Autres conditions et possibilités de recrutement.
- Formation dispensée par le pays lui-même: sous quelle forme?
- Formation dispensée à l'étranger: sous quelle forme? Stages auprès d'autres services, écoles.
- Perfectionnement en cours de carrière.

4. Les fonctions d'inspecteur du travail

- Enumération des fonctions: protection des travailleurs, relations professionnelles, emploi, conciliation des litiges individuels, etc.
- Missions principales et priorités.
- Importance respective dans la pratique, des différentes fonctions.
- Nombre et nature des visites d'entreprises.

- L'amélioration des conditions de travail constitue-t-elle une part importante de l'activité de l'inspection?
- L'inspection participe-t-elle à l'élaboration de la législation en matière de conditions de travail (en signalant par exemple les risques non couverts)?
- Rôle éducatif de l'inspecteur du travail? Rôle de coordination, de conseil?
- Autres fonctions ou travaux à la charge des inspecteurs du travail (de nature économique, environnement, etc.).

5. Les personnes protégées par l'inspection du travail

a) en théorie (attributions légales)

b) en pratique

- les salariés urbains des entreprises grandes et moyennes,
- les salariés des petites entreprises,
- les salariés ruraux,
- les travailleurs indépendants (artisans, fermiers), le secteur informel,
- l'importance respective de ces différents secteurs.

6. Les ressources mises à la disposition de l'inspection du travail

- Moyens de transport, allocations de déplacement, remboursement de frais,
- bureaux,
- documentation, statistiques,
- service de spécialistes (médecins, ingénieurs),
- instruments de contrôle (par exemple de la pollution de l'air).

7. Relation (avec d'autres organismes)

Relations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs:

- au niveau central,
- au niveau régional,
- dans l'entreprise (C.H.S. par exemple).

Relations avec la médecine du travail (contrôle sur l'organisation, collaboration avec les médecins)

Coopération avec d'autres organismes (organes de prévention de la sécurité sociale, organismes agréés de contrôle, universités, instituts d'hygiène et de sécurité, etc.)

Tutelle exercée par les représentants du gouvernement au niveau des circonscriptions géographiques.

Collaboration avec d'autres ministères:

- plan)
- finances) au niveau central
- justice) au niveau des circonscriptions géographiques.
- agriculture)

8. Difficultés rencontrées par l'inspection du travail dans son action

Problèmes généraux

- Faiblesse du ministère du Travail (faiblesse spécifique ou générale de la fonction publique)
- Priorité insuffisante accordée aux questions sociales
- Amélioration des conditions de travail considérée par la classe ouvrière comme une priorité secondaire par rapport à d'autres priorités: emploi salaire
- Secteurs ou domaines échappant (pour des raisons statutaires, économiques ou autres) au ministère du Travail et au contrôle de l'inspection du travail.

Problèmes propres à l'inspection du travail

- A. Fonctions en marge des missions fondamentales de l'inspection du travail (telles qu'elles sont fixées par la convention no 81, article 3) ou déséquilibre dans le temps consacré aux différentes tâches. Raisons, améliorations envisagées.
- B. Résultant des textes légaux et réglementaires: insuffisants, inadaptés, peu clairs (dans les obligations qu'ils édictent, dans la compétence de l'inspection du travail à l'égard de certains problèmes).
- C. Résultant de la situation en ce qui concerne les effectifs et les moyens

Inadaptation à l'évolution quantitative et qualitative de l'activité économique, mauvaise distribution géographique, mauvaise répartition des effectifs en fonction de la nature des tâches, détachement ou affectation d'une partie des effectifs, "évasion" vers d'autres activités, perspectives de carrière.

Moyens matériels: rémunération, transport, remboursement des frais locaux, autres moyens matériels (téléphone, courrier, instruments de contrôle, etc.).

D. Résultant de la formation: Formation universitaire et/ou formation aux fonctions d'inspecteur du travail jugées inadéquates ou insuffisantes en matière administrative au sens large (formation aux responsabilités, à l'organisation du travail et aux méthodes de travail, à la déontologie du métier), manque de contacts avec des spécialistes, manque de spécialistes au sein de l'inspection du travail, formation complémentaire souhaitée.

E. Concernant les pouvoirs de l'inspection: Pouvoirs insuffisants (examen des plans, arrêt immédiat des activités dangereuses, etc.), problèmes de sanctions, pénalités prévues par les textes insuffisantes, pénalités prononcées par les tribunaux insuffisantes, nulles, trop tardives, difficultés rencontrées par les inspecteurs à rédiger des procès-verbaux.

F. Concernant les méthodes: Choix et importance des visites, absence de priorités, pas de "suivi" de l'action de l'inspection.

G. Concernant l'organisation administrative

Appui de l'autorité centrale sur les plans techniques (instructions, informations), administratif et hiérarchique (relations avec les représentants locaux du pouvoir central, coordination des inspections du travail (réunions, circulaires), consignes concernant la répartition des tâches et leur importance respective.

Information en direction de l'autorité centrale concernant les problèmes rencontrés.

Indépendance à l'égard des pressions de toutes sortes (problèmes de déontologie).

Relations avec les autres organismes chargés de la prévention.

H. En résumé: L'inspection du travail est-elle en état d'exercer efficacement son rôle concernant l'élaboration, l'exécution et le contrôle de l'application de la politique sociale visant à assurer la protection de l'homme au travail?

9. Les solutions pour améliorer la situation sont fonction des difficultés (mentionnées précédemment) rencontrées par l'inspection du travail dans son action

Elles pourraient notamment viser à:

- 1) Faire prendre conscience que la mission première de l'inspection du travail consiste à assurer la protection de l'homme au travail.
- 2) Améliorer le recrutement, la formation, les perspectives de carrière des inspecteurs.
- 3) Faire en sorte que sa rémunération soit améliorée et qu'il dispose de moyens suffisants (en personnel, en matériel, en documentation).
- 4) Améliorer les méthodes de l'inspection (organisation des visites, détermination d'objectifs prioritaires, programmation, etc.).

- 5) Renforcer les liaisons avec les partenaires sociaux, les ministères (justice, plan, etc.) et d'autres institutions.
- 6) Assurer de la part de l'administration centrale à la fois un contrôle et un soutien de l'activité des services ainsi qu'une certaine décentralisation.

Il conviendrait de renforcer l'efficacité de l'inspection du travail dans sa participation au développement social et, par voie de conséquence, au développement économique.

Ces quelques suggestions ne sont fournies qu'à titre indicatif.

P.S. Pour aider à la préparation des documents, il nous a semblé utile de joindre la liste des normes internationales qui traitent de la protection des travailleurs et plus particulièrement de l'amélioration des conditions et du milieu de travail.

Les normes internationales visant à l'amélioration
des conditions et du milieu de travail

Le développement de l'inspection du travail a été grandement influencé par la convention no 81 (1947) concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce, la convention no 85 (1947) sur la durée maximum des contrats de travail des travailleurs indigènes, la convention no 89 (1948) concernant le travail de nuit des femmes occupées dans l'industrie, les conventions nos 3 et 103 sur la protection de la maternité, la convention no 90 (1948) relative au travail de nuit des enfants dans l'industrie, la convention no 94 (1949) sur les clauses de travail dans les contrats passés par une autorité publique, la convention no 110 (1958) sur les conditions d'emploi des travailleurs des plantations, la convention no 129 (1969) concernant l'inspection du travail dans l'agriculture. Il y a évidemment d'autres conventions et recommandations aussi importantes telles que l'âge minimum pour l'emploi des enfants (conventions nos 5 et 59), la convention no 62 concernant la sécurité dans le bâtiment, la fixation des salaires minima (conventions no 26 et 131), le travail forcé (conventions nos 29 et 105), la convention no 119 sur la protection des machines (1963), la convention no 148 concernant la pollution de l'air, les bruits et les vibrations (1977), etc.

Il est aujourd'hui hors de doute que les gouvernements opérant de manière isolée ne peuvent réaliser une réelle amélioration des conditions de travail et de protection des travailleurs sans des associations solides de travailleurs et d'employeurs aptes à participer à la fois à la formulation d'une politique du travail et à son exécution, en milieu urbain, mais aussi rural. Ainsi, la convention no 144 (1976) souligne le besoin de consultations tripartites pour promouvoir l'application des normes internationales du travail. Plus récemment, la convention no 150 (1978 définissant le rôle, les fonctions et l'organisation de l'administration du travail met l'accent sur la nécessité de consultation, coopération et négociation entre les autorités publiques et les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs. Ceci s'applique à la formulation et à l'exécution de la politique en matière d'inspection du travail. Dans le même ordre d'idée, la nouvelle convention relative à l'hygiène et à la sécurité du milieu de travail (convention no 155) requiert une consultation avec les organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs pour formuler, mettre en oeuvre et périodiquement revoir une politique nationale cohérente dans ce domaine.

EXPOSE DE M. RAHMOUNI AKLI,
REPRESENTANT GOUVERNEMENTAL DE L'ALGERIE

Pour mieux apprécier l'évolution de l'inspection du travail en Algérie, il est nécessaire de la situer par rapport à la structure gouvernementale dont elle relève, à savoir l'administration centrale du travail.

Au lendemain de l'indépendance, la direction politique du pays a opté pour une organisation gouvernementale de grands départements ministériels. C'est ainsi que l'administration du travail se retrouvait avec les secteurs de la santé, de la sécurité sociale et des anciens moudjahidin.

Cette organisation a été révisée à plusieurs reprises selon les exigences du développement rapide du pays dans le domaine économique et social, avec beaucoup de secteurs clés et la naissance d'un secteur d'Etat de plus en plus important. L'administration du travail partenaire privilégié des opérateurs économiques ne pouvait rester en marge de ce développement. C'est ainsi que le ministre du Travail et des Affaires sociales devient ministre du Travail et de la Formation professionnelle, puis ministre du Travail à part entière, avec un secrétariat d'Etat à la formation professionnelle, puis ministère de la Formation professionnelle et du Travail avec un vice-ministre chargé du travail et enfin, actuellement, une intégration complète de ces deux secteurs.

Cette recherche constante dans l'organisation du travail, la meilleure pour une prise en charge réelle des problèmes sociaux des travailleurs, aurait été vidée de son sens si, parallèlement, l'outil de travail de ce secteur, à savoir la législation du travail n'avait pas lui aussi connu d'évolution.

L'algérianisation, la révision et l'actualisation de la législation ont été une préoccupation première de l'Etat dès les premières années de l'Indépendance. C'est ainsi qu'après un recensement exhaustif des textes existants, plusieurs mesures ont été prises par réglementaire et législative(?) pour atteindre l'objectif fixé.

Le troisième volet de cette évolution, élément indispensable pour la mise en oeuvre de toute cette démarche est, bien entendu, l'organisation de l'inspection du travail. Dans ce domaine, plusieurs textes ont été pris: les statuts du corps de l'inspection du travail, les attributions et pouvoirs de l'inspecteur du travail et enfin les textes relatifs à la justice du travail, la protection de l'exercice du droit syndical, etc.

I. Organisation et statut de l'inspection du travail

a) Organisation

Aujourd'hui, l'inspection du travail relève du seul ministère de la Formation professionnelle et du Travail, en termes de tutelle sectorielle (activité).

Son organisation territoriale la place sous la tutelle de la Wilaya (découpage administratif comparable à un département en France). Au niveau de

la Wilaya, il existe un service du travail chargé de mise en oeuvre de la politique de l'emploi et de la législation du travail de façon plus générale.

Les inspecteurs du travail interviennent donc à partir de la Wilaya. Mais dans un souci d'efficacité et avec la préoccupation de rapprocher l'administration de l'administré, l'inspection du travail est décentralisé au niveau d'une Daira (regroupement administratif de plusieurs communes) ou d'une zone d'activité très importante (zone industrielle).

Quelle que soit l'implantation des services de l'inspection du travail, le schéma d'organisation administrative reste le même:

- inspecteur principal du travail (circonscription)
- inspecteur du travail (section délimitée au plan géographique)
- contrôleur du travail (assistant de l'inspecteur du travail).

Compte tenu des contraintes d'effectifs et en fonction de l'importance d'une zone, l'inspecteur du travail peut être à la tête d'une circonscription.

b) Statut

En termes de statut, les agents de l'inspection du travail sont des agents de l'Etat, donc des fonctionnaires. A ce titre, ils sont régis par les dispositions du statut général de la fonction publique, repris tout dernièrement par le statut général du travailleur.

- inspecteur principal, échelle XIII. Catégorie 14 - administrateur/IPC.
- inspecteur du travail, échelle XI Catégorie 12 - attaché d'administration - inspecteur des douanes.
- contrôleur du travail, échelle IX Catégorie 10 - secrétaire d'administration - contrôleur des prix.

c) Rémunération

Les fonctionnaires bénéficient du salaire de base attaché à la section de la catégorie de classement du poste de travail occupé. Toutefois, lorsque les conditions de qualification fixées par le statut particulier du corps d'origine sont inférieures à celles issues de la nouvelle classification du poste de travail occupé, le salaire de base est calculé par référence à l'indice fixé pour la première section de la catégorie dudit poste.

Outre le salaire de base, les fonctionnaires bénéficient d'une indemnité d'expérience professionnelle qui est fonction de l'échelon atteint dans le corps d'origine au 31.12.1984. L'échelon atteint dans le corps d'origine est translaté dans la section de la catégorie de classement du poste (article 68 du décret no 85.59 du 23.03.85).

Lorsque le nombre de points indiciaires obtenus au titre de l'indemnité d'expérience professionnelle dans le grade d'origine est inférieur à celui rattaché à l'un des échelons indiciaires de la section, catégorie de

classement du poste occupé, l'intéressé bénéficie de l'échelon indiciaire immédiatement supérieur.

d) Régime indemnitaire

Outre la rémunération principale (salaire de base plus l'indemnité d'expérience professionnelle) et le cas échéant de la bonification de points particuliers aux moudjahidine, les agents de l'inspection du travail bénéficient également:

- 1) de l'indemnité de service permanent telle que fixée par le décret no 81.37 du 28.03.81 et de l'arrêté interministériel no 1194/MFPT du 16.05.85. Le montant de cette indemnité est de 15 pour cent du salaire de base;
- 2) des primes de rendement telles que fixées par la réglementation en vigueur et au taux en vigueur au 31.12.80;
- 3) d'une indemnité kilométrique pour l'utilisation de son véhicule personnel pour les besoins du service et dans la limite d'une dotation annuelle. (Décret no 77.34 du 23.01.77 fixant les taux de l'indemnité kilométrique - Arrêté no 1/67 fixant les catégories de fonctionnaires pouvant être autorisés à utiliser leur véhicule personnel pour les besoins de service;
- 4) d'un prêt pour l'acquisition d'un véhicule (décret no 76.167 du 24.10.76 fixant les conditions d'acquisition et d'utilisation de véhicule personnel pour les besoins de service);
- 5) de logements par priorité comparés à d'autres fonctionnaires, en fonction des disponibilités propres à chaque région, ainsi que de prêts pour l'achat d'un véhicule. Néanmoins, ces avantages n'étant pas statutaires, ils sont octroyés de façon conjoncturelle en fonction des nécessités et des disponibilités.

e) Recrutement - formation

Inspecteurs principaux du travail: Régis par les dispositions du décret no 78/152 du 17.06.78 portant statut particulier des inspecteurs principaux du travail, ils sont recrutés sur titre parmi les candidats titulaires d'une licence en droit, sociologie, sciences économiques, etc. par promotion interne et sur concours minimum de cinq années.

Inspecteurs du travail: Régis par les dispositions du décret no 68.366 du 30.05.68 portant statut particulier des inspecteurs du travail, ils sont recrutés sur concours parmi les candidats titulaires du baccalauréat ou niveau de terminale et subissent une formation de deux années dans un centre de formation administrative. Ils peuvent être également recrutés sur concours parmi les contrôleurs du travail ayant une ancienneté de cinq années au minimum.

Contrôleurs du travail: Régis par les dispositions du décret no 68.367 du 30.05.68 portant statut particulier des contrôleurs du travail, ils sont recrutés sur concours parmi les candidats titulaires du brevet d'enseignement moyen ou ayant ce niveau. Ils subissent une formation de deux années dans un centre de formation administrative.

Outre la formation spécifique à chaque corps, l'administration du travail assure aux agents de l'inspection du travail une formation complémentaire sous forme de regroupement et stage de courte durée modulés d'une à quatre semaines.

Les stages se déroulent en général au niveau de l'Institut national du travail ou de l'Institut national d'hygiène et de sécurité en fonction du thème choisi.

Les regroupements sont organisés le plus souvent au niveau régional à l'occasion d'événements précis: publication de nouveaux textes, préparation à des examens de promotions, rentrée sociale, etc.

II. Les fonctions de l'inspecteur du travail

D'une façon générale, l'inspecteur du travail est chargé de l'application de la législation du travail. En Algérie, les attributions de l'inspecteur du travail sont définies par l'ordonnance no 75.33 du 29.04.75 et le décret no 68.366 du 30.05.68.

Aux termes de ces deux textes, les inspecteurs du travail sont chargés:

- d'assurer l'application des dispositions légales et réglementaires relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession;
- de donner des informations et conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales;
- de favoriser par la voie de la conciliation amiable le règlement des conflits collectifs de travail;
- de fournir toute information demandée par la tutelle sur la situation des entreprises et porter à l'attention de l'administration centrale les déficiences ou abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes;
- de l'animation et du contrôle des actions sociales;
- de participer dans le cadre des dispositions légales à la mise en place des organes de gestion des entreprises socialistes et veiller à leur bon fonctionnement;
- d'entreprendre toute enquête ou étude relative à l'évolution des rapports socioprofessionnels;
- de veiller au libre exercice par les sections syndicales des activités syndicales et au respect des attributions de la section syndicale;
- de veiller au bon fonctionnement des assemblées des travailleurs et des commissions permanentes.

Les inspecteurs du travail sont habilités dans le cadre de leur mission à procéder aux actes suivants:

- Observations écrites
- Injonctions = Celles-ci sont consignées sur le registre des mises en demeure et observations de l'inspecteur du travail prévu réglementaire.
- Mises en demeure
- Constats d'infraction et procès-verbaux.

Ceci étant les attributions légales de l'inspecteur du travail, dans la pratique, ce dernier agit dans un cadre organisé et dégagé ...(?)

En règle générale, l'inspecteur du travail balance son temps de travail entre les visites d'inspection (2/3) et le travail administratif de bureau (1/3). Ces rapports sont souvent perturbés par les contraintes quotidiennes surtout en cas de conflit collectif grave.

La priorité est donc constituée essentiellement de missions d'inspection. Celles-ci sont organisées sur la base d'un programme et donne lieu au renseignement d'une fiche d'établissement; les informations recueillies sont confrontées avec celles déjà détenues par le service. Leur nombre varie en fonction du type de visite. Il y a les visites appelées de "routine"; il s'agit de visites ordinaires sans préparation préalable s'intéressant au contrôle de la législation du travail de façon générale, à la vérification de documents réglementaires et au contrôle de mesures générales d'hygiène et de sécurité. Puis il y a les visites spécifiques; celles-ci font l'objet d'une préparation particulière; elles sont déclenchées en règle générale à partir d'une préoccupation précise: contrôle de l'emploi, travail de nuit, travail des femmes et des enfants, protection individuelle et collective des travailleurs dans certains secteurs (BIP).

En plus de son rôle d'agent de contrôle, l'inspecteur du travail joue un rôle éducatif très important. De par sa formation, son expérience, sa place dans le monde des relations socioprofessionnelles, l'inspecteur du travail se retrouve comme un éducateur très écouté dans son domaine.

Dans ce cadre, il anime et parfois organise des rencontres de travailleurs (syndicalistes) et d'employeurs autour de thèmes particuliers de l'application de la législation du travail (hygiène et sécurité, emploi des femmes et des enfants, salaires, etc.). Il participe également à la formation de cadres syndicaux (ou collègue syndical) en prenant en charge des cours théoriques le plus souvent accompagnés de visites.

Un autre rôle non moins important de l'inspecteur du travail est sa participation à l'enrichissement de la législation du travail. Ses rapports constituent une base de travail de premier plan pour les concepteurs de nouveaux textes réglementaires. En effet, ses constants quotidiens sur le terrain(?), l'inspecteur est amené à relever toutes les insuffisances de la loi, signaler les domaines non pris en charge ou insuffisamment réglementés.

Certains projets de textes sont soumis à l'inspecteur du travail pour étude, avis et enrichissement avant leur adoption. A cette occasion, des rencontres sont organisées au niveau local et donnent lieu à des débats qui constituent eux-mêmes une forme de formation pour les participants les moins expérimentés.

De par sa fonction, l'inspecteur du travail est souvent amené à présider des commissions régionales, locales ou groupes de travail dans les domaines de conciliation, l'arbitrage de conflits collectifs de travail, d'étude et de solution de problèmes conjoncturels (compression de personnel, modification de structures d'emploi au niveau d'une région, etc.).

Il peut également occuper une fonction d'encadrement de l'administration locale ou centrale (chef de bureau, chef de service, sous-directeur, etc.).

III. Les personnes protégées par l'inspecteur du travail

L'inspecteur du travail est chargé de la mise en oeuvre des dispositions législatives et réglementaires touchant au monde du travail d'une façon générale.

Dans ce cadre, il assure la protection des travailleurs et des apprentis sans distinction de sexe, ni de catégorie socioprofessionnelle, dans le secteur public et privé (dispositions des ordonnances nos 75-31 et 75-33).

Cette protection est étendue à tout travailleur ou apprenti de tout employeur, personne physique ou morale, employé dans toute entreprise et exploitation socialiste autogérée ou coopérative pour des activités agricoles ou non agricoles.

Ceci étant les principes généraux édictés par la loi, en pratique l'inspecteur du travail axe son intervention sur les points sensibles et connus pour le non-respect de la loi.

En termes de secteurs juridiques, le contrôle est beaucoup plus renforcé dans le secteur privé, celui-ci étant réputé défaillant. Dans le secteur public on ne relève de manquement à la législation que par méconnaissance due à l'insuffisance de certains gestionnaires. Une autre garantie dans ce secteur, la syndicalisation, est pratiquement généralisée et le niveau de son encadrement est à même d'assurer les droits des travailleurs.

En termes de taille d'entreprise, les plus petites sont celles où l'action de contrôle est plus renforcée. Celles-ci, compte tenu de leur insuffisance d'organisation et d'encadrement et aussi par la recherche de gains par tous moyens lèsent des travailleurs dans leurs droits les plus élémentaires (dépassement de la durée légale de travail, non-rémunération de certaines sujétions exceptionnelles, amputation du régime indemnitaire, etc.).

Enfin, dernier volet de l'action de contrôle privilégiée de l'inspecteur du travail, les catégories les plus exposées à l'abus des employeurs sont:

- les travailleurs isolés (commerce de détail, artisanat, salariat rural, etc.
- les femmes et les enfants.

Ces catégories de travailleurs, par méconnaissance de leurs droits ou par la fragilité de leur relation de travail, constituent un terrain privilégié des abus de certains employeurs qui y trouvent une source de gain facile.

Ce classement des actions de contrôle privilégié de l'inspecteur du travail n'exclut pas l'intérêt particulier porté aux travailleurs exposés aux risques professionnels (accidents ou maladies). C'est ainsi qu'un programme est établi en direction de cette catégorie de travailleurs.

IV. Ressources mises à la disposition de l'inspecteur du travail

L'inspecteur du travail est un service intégré à l'organisation générale de l'administration locale (Wilaya). A ce titre, elle bénéficie de tous les moyens dont dispose cette administration (bureaux, mobilier, fournitures, documentation, etc.).

Néanmoins, compte tenu de sa spécificité, l'inspecteur du travail dispose de moyens qui lui sont proposés (documentation spécialisée, implantation particulière de bureaux). Concernant les problèmes de déplacements des inspecteurs, ces derniers utilisent selon le cas soit des véhicules personnels ou de l'administration; les allocations de déplacement et le remboursement des frais font l'objet de textes réglementaires (voir régime indemnitaire).

Dans le cadre de sa mission, l'inspecteur du travail fait appel aux services spécialisés à chaque fois qu'il le juge nécessaire (service de médecine du travail, Institut national d'hygiène et de sécurité, services spécialisés de contrôle économique et de sécurité sociale). En règle générale, la collaboration est acquise, celle-ci étant organisée à partir de l'administration centrale par la diffusion d'une série de circulaires dans ce domaine.

V. Relations avec d'autres structures

Le problème de relations aussi bien dans le sens horizontal que vertical est essentiel à l'action de l'inspection du travail. Un nombre considérable de cas conflictuels est solutionné par l'existence de relations professionnelles correctes de l'inspecteur du travail avec son environnement.

Ces relations sont organisées par un programme de rencontres de travail à partir de l'échelon national jusqu'au niveau local. Mais les véritables relations de travail sont celles que se crée l'inspecteur du travail dans le cadre de son action quotidienne.

Au niveau national, la coordination de l'action de l'inspection du travail est prise en charge par une direction spécialisée qui assure en même temps la tutelle d'activité. Cette direction a des consultations régulières avec le ministère de la Justice, des Finances, du Plan et les ministères "gros employeurs" ainsi qu'avec la centrale syndicale.

Le même schéma se retrouve pratiquement au niveau de la Wilaya où une commission permanente chargée de la prévention et du règlement des conflits collectifs de travail assure une bonne coordination des différents partenaires de cette action.

Malgré cette prise en charge organisationnelle, il n'en demeure pas moins que l'inspecteur du travail reste la cheville ouvrière pour tisser les relations de travail indispensables à son action et à la solution des

problèmes posés au monde du travail. C'est pourquoi, il maintient des relations étroites avec la structure locale de l'organisation syndicale, les services spécialisés, le tribunal et la Chambre de commerce.

VI. Contraintes et difficultés rencontrées par l'inspecteur du travail

Les difficultés rencontrées par l'inspecteur du travail dans le cadre de son action quotidienne sont liées à :

- la complexité de sa mission
- la diversité des problèmes et des secteurs auxquels il touche
- la multiplicité de son rôle
- aux résultats attendus de son action.

Les difficultés peuvent être regroupées en trois points :

1. Organisation et méthode

Au plan organisationnel et méthodologique, l'inspection du travail agit selon un schéma défini au niveau national et doit faire face à des problèmes spécifiques très complexes avec les mêmes méthodes et moyens.

Exemple: des zones industrielles et les zones agricoles ou urbaines n'engendrent aucun train de mesures particulières, soutien de spécialités, documentation conséquente, informations préalables sur les changements attendus.

Il aurait été souhaitable de faire assister l'inspecteur de spécialistes pour chaque type de région ou zone exigeant assistance ou de compléter la formation initiale des inspecteurs.

Des essais timides ont été tentés en Algérie; ils mériteraient d'être étendus et approfondis en vue de tirer les enseignements les plus profitables.

En ce qui concerne les méthodes de travail, bien que demeurées souples en Algérie, seules les initiatives personnelles ont donné jusqu'à présent des résultats positifs. Enfin, les meilleures expériences devraient être retenues au niveau national et constituer un guide notamment pour les agents n'ayant pas encore suffisamment d'expérience.

Dans un sens, une revue de l'inspection du travail serait un outil de travail très intéressant surtout s'il pouvait avoir une audience régionale (africaine, maghrébine).

2. Moyens

Il est indéniable que les moyens de l'inspection du travail restent encore faibles au double plan humain et matériel.

Au plan humain, l'insuffisance se situe aussi bien au niveau quantitatif que qualitatif. Les effectifs dégagés au budget de l'état sont insuffisants

comparés au territoire géographique à couvrir et à la complexité des problèmes à solutionner.

La formation initiale des inspecteurs essentiellement axée sur l'acquisition des connaissances en matière de droit au travail ne répond que partiellement aux problèmes posés quotidiennement. Le développement général et l'évolution des techniques exige qu'une formation complémentaire soit donnée en termes économiques et techniques (pb de démographie, nouvelle technologie, etc.).

Si des contraintes objectives ne peuvent dégager des solutions radicales, une utilisation rationnelle de ces moyens et un programme de perfectionnement, même de courte durée, de la part des inspecteurs du travail, sont de nature à améliorer la situation.

Au plan matériel, l'inspection du travail doit jouir des moyens modernes de gestion (matériel de bureau, fournitures, etc.). En ce domaine, le problème capital reste celui de la dotation de véhicules en nombre suffisant. La solution de parcs automobiles de service étant pratiquement écartée, l'efficacité de l'inspecteur du travail dépend de son intervention rapide sinon immédiate.

Toujours dans ce cadre, l'inspecteur du travail doit être réassuré au plan personnel en termes de besoins (rémunération correcte, logements, promotion, cadre de vie, etc.).

3. Les pouvoirs de l'inspecteur du travail

Si les pouvoirs de l'inspecteur du travail sont clairement définis par les dispositions de l'ordonnance no 75.33 du 29.4.75 et le décret no 68.366 du 30.5.68 relatifs aux attributions de l'inspection du travail, ils restent néanmoins faibles, si l'on veut s'attendre à une action efficace de ce corps.

En effet, beaucoup d'actions de l'inspecteur du travail restent sans suite et des décisions non appliquées.

Cette situation vient du fait que l'inspecteur du travail agit dans un cadre de procédures lentes et longues. Souvent les mesures envisagées n'aboutissent pas ou, alors, dans des délais qui atténuent de façon considérable leur effet.

Les sanctions prévues ne sont pas toujours en rapport avec les infractions relevées, ce qui n'enraye pas les abus de certains employeurs.

Pour assurer l'efficacité nécessaire aux décisions de l'inspecteur du travail, il y a lieu de revoir les pouvoirs que lui confère la loi, de les renforcer, de simplifier les procédures au niveau de la justice du travail, de réviser les sanctions pour les mettre en rapport avec les fautes commises.

Bien qu'à titre personnel nous soyons d'accord pour privilégier le rôle éducatif de l'inspecteur du travail comme animateur des relations socioprofessionnelles, conseiller aussi bien des travailleurs que des employeurs, l'attitude d'un bon nombre de ces derniers nous incite à demander un renforcement des mesures coercitives à leur égard.

Le renforcement des pouvoirs de l'inspecteur du travail pourrait être vu dans le même cadre que celui de l'inspecteur des impôts ou du contrôle des prix et de la qualité.

EXPOSE DE M. ISSA OUFFANEH FAKIR,
REPRESENTANT GOUVERNEMENTAL DE DJIBOUTI

Introduction

Afin de situer la place occupée par l'inspection du travail et le ministère du Travail de la République de Djibouti, il semble utile de faire un survol rétrospectif sur l'historique de l'inspection du travail.

Vue dans le cadre général de la situation des pays africains d'expression française, Djibouti était dotée, à l'époque de l'ancienne administration française d'une inspection du travail et des lois sociales dépendant directement du ministère des Affaires sociales en France et placée sous l'autorité administrative du gouverneur.

Il est donc très compréhensible que l'inspection pourrait avoir la possibilité de mener son action dans une indépendance presque totale vis-à-vis des autorités locales.

Peu de temps avant l'accession du pays à l'indépendance, à savoir le 27 juin 1977, et à la suite de la mise en application de la loi cadre choisie par le peuple par voie de référendum, l'inspection du travail s'est trouvée rattachée au ministère du Travail qui fait partie du gouvernement local.

Le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, nouvelle appellation de ce département, auquel est rattachée actuellement l'inspection du travail, fait partie du gouvernement à part entière. Les attributions qui lui sont dévolues sont exercées par:

- l'administration centrale du ministère;
- les établissements publics rattachés au ministère;
- un secrétariat général créé par la loi du 3 février 1983 au sein du ministère
- un service central composé de deux directions, la direction du travail et la direction de l'emploi et de la formation professionnelle.

Le service de l'inspection du travail et le service administratif, juridique et des relations internationales relèvent de la direction du travail.

Organisation et statut

La même loi du 3 février 1983 définit en son article 11 la mission confiée à l'inspection du travail.

- 1) Assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, telles que les dispositions relatives à la durée du travail,

aux salaires, à la sécurité, à l'hygiène et au bien-être, à l'emploi des femmes, des enfants et des adolescents.

- 2) Fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales.
- 3) Procéder aux études et enquêtes qui lui sont prescrites.
- 4) Connaître l'application des dispositions édictées en matière de prévoyance sociale.
- 5) Porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes.
- 6) Viser les contrats de travail.

Il est à remarquer que la nouvelle définition par la loi précitée réduit les charges confiées à l'inspection du travail conformément aux dispositions de l'article 145 de la loi 52-1322 du 15.12.52 instituant un code du travail, qui se sont trouvées abrogées par la loi du 3 février 1983.

Pour mieux comprendre ce qui vient d'être exposé, l'intervenant se permet de rappeler ci-après la teneur de l'article 145 du Code du travail:

"L'inspection du travail et des lois sociales est chargé de toutes les questions intéressant les conditions des travailleurs, les rapports professionnels, l'emploi des travailleurs: mouvements de main-d'oeuvre, orientation et formation professionnelle, placement:

- élaborer les règlements de sa compétence,
- veiller à l'application des dispositions édictées en matière de travail et de protection des travailleurs,
- éclairer de ses conseils et de ses recommandations les employeurs et les travailleurs,
- coordonner et contrôler les services et organismes concourant à l'application de la législation sociale,
- procéder à toutes études et enquêtes ayant trait aux différents problèmes sociaux."

L'inspection du travail dépend du seul ministère du Travail et de la Prévoyance sociale et comporte pour l'instant un service central réparti en trois sections:

- section programme et rapports
- service d'hygiène et sécurité
- section de conciliation.

La structure prévue dans la loi du 3 février 1983 n'est pas encore mise en place de façon effective en raison, d'une part, de contraintes d'ordre budgétaire et financière et, d'autre part, de l'insuffisance en nombre de cadres formés dans ce domaine.

Dans tous les cas, la création des services extérieurs prévue ne pourra être réalisée que dans un avenir assez lointain pour les mêmes raisons évoquées plus haut. En d'autres termes, l'inspection du travail actuelle se situe uniquement au niveau central dans la capitale qui regroupe près de 70 pour cent des travailleurs et dans les districts de l'intérieur du pays.

En ce qui concerne la situation de l'inspecteur du travail, il faut souligner qu'à Djibouti il n'existe pas un corps d'inspecteurs et contrôleurs du travail au sein de la fonction publique. Les inspecteurs du travail en place relèvent du cadre A (administrateur civil ou chef de bureau), tandis que les contrôleurs sont intégrés dans le cadre B (rédacteur). Autrement dit, la situation des inspecteurs du travail en matière de rémunérations, de pouvoir d'achat et d'évolution de carrière est identique à celle des autres fonctionnaires appartenant au même cadre et au même grade.

A l'heure actuelle, l'inspecteur du travail et de la prévoyance sociale est le seul à bénéficier de quelques avantages accessoires qui se traduisent par la gratuité du logement, une indemnité de transport, le personnel de maison, une dotation budgétaire de déplacement et un forfait téléphonique de communications locales.

Recrutement de formation

Djibouti a recouvré son indépendance en 1977. Le problème de la relève des inspecteurs du travail français en place à l'époque, mais qui devaient rentrer définitivement, a obligé la nouvelle République à procéder au recrutement des inspecteurs nationaux, soit par nomination de fonctionnaires du ministère du Travail, soit sur titre.

Ces premiers inspecteurs ont reçu une formation "sur le tas" qui, par la suite, a été complétée par des stages organisés par le BIT (GRADAT) et des séminaires de l'OAT.

A l'heure actuelle, un texte réglementaire portant création d'un cadre particulier des administrateurs, inspecteurs et contrôleurs du travail est à l'étude et sera certainement mis en pratique sous peu après approbation du gouvernement.

Les fonctions de l'inspecteur du travail

Comme dans les pays africains francophones en général, les fonctions des inspecteurs du travail consistent essentiellement:

- à assurer la protection des travailleurs par la recherche du respect des dispositions légales et réglementaires en matière salariale et autres conditions de travail telles que la durée du travail, l'hygiène et la sécurité du travail;
- à conforter les relations professionnelles dans le sens d'une mise en place des conditions contractuelles satisfaisantes entre employeurs et travailleurs, conseils fournis pour la conclusion des conventions collectives, des accords d'établissement et des contrats de travail;

- à arbitrer les litiges individuels et les conflits collectifs afin de trouver des points de conciliation ou un terrain d'entente entre les parties concernées;
- à intervenir dans la recherche d'un plein emploi ou à défaut à donner son point de vue afin d'aider les autorités dirigeantes du pays dans la recherche des solutions susceptibles de réduire l'acuité du problème du chômage;
- à veiller sur le maintien de bonnes conditions de travail dans les entreprises par des visites d'inspection et d'éducation;
- à participer aux travaux de différents établissements publics et de commissions consultatives:
 - a) Vice-présidence du conseil d'administration de la Caisse des prestations sociales;
 - b) Vice-présidence du conseil d'administration du service médical interentreprises;
 - c) Présidence du Comité technique consultatif d'hygiène et de sécurité;
 - d) Présidence de la Commission consultative du travail;
 - e) Présidence de la Commission paritaire de recrutement du personnel conventionné des services et établissements publics;
 - f) Vice-présidence de la Commission d'aptitude au travail;
 - g) Membre de la Commission nationale de la protection civile;
 - h) Vice-présidence de la Commission de recours gracieux de la Caisse des prestations sociales;
 - i) Membre du Comité de gestion du bureau de la main-d'oeuvre "Dokers";
 - j) Membre de la Commission de la navigation maritime;
 - k) Membre de la Commission nationale d'attribution des bourses de stages;
 - l) Président du jury des examens du Centre de formation professionnelle pour les adultes;
- à participer d'une façon effective et active à l'élaboration de la législation en matière de conditions de travail. A ce sujet, une mission d'un expert du BIT est en cours à l'heure actuelle en vue de procéder à une refonte de la législation en matière de prévention des accidents du travail, d'hygiène et de sécurité. L'inspecteur du travail participe aux travaux de la mission par sa présence aux réunions de travail et par la fourniture des informations dont il dispose en la matière;
- à assurer un rôle éducatif, en fonction des circonstances et des moyens auprès des syndicats des travailleurs soit en intervenant dans les séminaires d'éducation ouvrière ou autres, soit par le biais d'un contact direct avec les Membres dirigeants des syndicats;
- à assurer également un rôle de conseiller auprès des employeurs sous forme de diffusion d'informations sur les dispositions réglementaires et d'interprétation de celles-ci et surtout sur les procédés et moyens à

mettre en oeuvre pour assurer de bonnes conditions de travail aux salariés;

- à constater par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire, des infractions aux dispositions de la législation et de la réglementation du travail;
- à élaborer et à présenter un rapport annuel sur le fonctionnement administratif de l'inspection du travail et sur les activités techniques du service;
- à établir un rapport circonstancié et confidentiel à l'attention du gouvernement sur la mesure de la tension sociale en général et sur le degré d'évolution de la situation particulière des points de conflits subsistants.

Les personnes protégées par l'inspection du travail

Théoriquement, l'inspection du travail a la charge d'accorder sa protection à tous les travailleurs relevant du Code du travail et répondant à la définition du statut de travailleur conformément aux dispositions de l'article premier du Code du travail à savoir:

"Est considéré comme travailleur au sens de la présente loi, quels que soient son sexe et sa nationalité, toute personne qui s'est engagée à mettre son activité professionnelle, moyennant rémunération, sous la direction et l'autorité d'une autre personne physique ou morale, publique ou privée. Pour la détermination de la qualité du travailleur, il ne sera tenu compte ni du statut juridique de l'employeur, ni de celui de l'employé."

La protection sociale du travail ne fait pas de distinction entre les salariés urbains et ruraux ou encore entre les salariés des grandes, moyennes et petites entreprises. Le seul critère reconnu légalement pour accorder la protection de l'inspection du travail est la condition du travailleur qui répond à la définition du statut du travail précité. Toujours en théorie, les travailleurs indépendants, les professions libérales et les secteurs informels ne bénéficient pas de la protection de l'inspection du travail.

Dans la pratique, l'inspection du travail est tenu de prendre en considération l'aspect économique et social d'une région, d'une branche d'activité donnée et de la situation de l'emploi pour mener son action protectrice en faveur des travailleurs de chaque secteur d'activité. Par conséquent, l'importance respective accordée par l'inspection du travail aux différents secteurs ne peut être définie d'une façon rigide et immuable. Tout dépend du contexte et des circonstances.

Les ressources mises à la disposition de l'inspection du travail

En tant que service public, l'inspection du travail est dotée d'un budget de fonctionnement comprenant les salaires du personnel, fournitures de bureau, frais d'entretien pour le seul véhicule disponible, frais des postes et télécommunications, eau et électricité.

Comme indiqué précédemment, la dotation de crédit budgétaire pour déplacement couvre les allocations de déplacement et le remboursement des frais.

Par ailleurs, l'inspection dispose, outre les revues et ouvrages périodiques du BIT, d'un abonnement au droit africain du travail, ainsi que de la documentation du ministère français des Affaires sociales, des Statistiques sur l'emploi et d'autres revues sociales.

Par contre, l'inspection du travail ne dispose pas de crédit spécifique pour la constitution de sa documentation propre, pour son abonnement à des journaux ou revues techniques.

Très récemment, un nouveau local comportant neuf pièces à usage de bureau vient d'être mis à la disposition de l'inspection du travail qui s'est trouvé à l'étroit dans les anciens locaux qu'elle partageait avec les autres services du ministère du Travail. Cette nouvelle mesure tient compte également de la perspective d'extension des activités de l'inspection du travail.

Bien que la loi du 3 février 1983 prévoit la création d'un poste de médecin inspecteur du travail auprès de l'inspection, pour des raisons d'ordre financier et également faute de médecin formé en médecine du travail, de prévention des accidents du travail, d'hygiène et de sécurité, la mise en place effective de ce poste n'a pas pu être réalisée jusqu'à ce jour.

La présente note entend regrouper les commentaires concernant la prévention, l'hygiène et la sécurité dans la rubrique "relations avec d'autres organismes" et plus précisément dans les relations de l'inspection du travail avec l'expert du BIT en place actuellement pour l'étude d'un projet de création d'un service d'hygiène, de sécurité et de prévention des accidents du travail.

Relations avec les autres organismes

Géographiquement, les organisations d'employeurs et de travailleurs sont représentées sous forme d'union au niveau central. Cette situation facilite en pratique les relations de l'inspection du travail avec lesdites organisations.

L'Union syndicale interentreprises des employeurs entretient des relations avec l'inspection dans les domaines ci-après:

- nomination des assesseurs employeurs auprès du tribunal du travail;
- nomination des membres employeurs dans les différents comités ou commissions tripartites;
- coopération dans la réalisation des journées d'information sur les droits et obligations des employeurs;
- consultations ponctuelles de l'inspection en matière de divergences de vue sur les points de droit entre un ou plusieurs employeurs et le syndicat des travailleurs;
- consultation en matière d'interprétation des dispositions de la législation et de la réglementation du travail;

- information sur les modifications ou les nouveautés réglementaires prises par le gouvernement et les modalités d'application de celles-ci;
- échanges réciproques d'informations en matière de statistique.

En ce qui concerne les relations de l'inspection du travail avec l'UGTD (Union générale des travailleurs djiboutiens), une constance et une permanence constituent le trait essentiel. En effet, des représentants de l'Union générale des travailleurs djiboutiens sont quotidiennement présents dans les bureaux de l'inspection pour des raisons diverses: assister les travailleurs dans le règlement des différends individuels ou collectifs, s'informer auprès des fonctionnaires du service sur les dispositions spécifiques réglant les problèmes qui se posent dans les différents secteurs d'activité, demander conseil auprès de l'inspection sur la conduite à tenir devant l'abus manifesté par certains employeurs aux dépens des travailleurs.

Comme avec l'Union syndicale interentreprises des employeurs, l'inspection du travail entretient également les relations énumérées plus haut avec l'UGTD.

Le service médical interentreprises (SMI) a la charge de la médecine du travail à Djibouti. Il s'agit d'une organisation financée exclusivement par les cotisations patronales, mais gérée par un conseil d'administration tripartite et placée sous la tutelle du ministère du Travail.

Les relations de l'inspection du travail avec cet organisme se traduit en premier lieu par la participation de l'inspecteur du travail aux travaux de son conseil d'administration en qualité de vice-président de droit. En deuxième lieu, l'inspecteur du travail est appelé à arbitrer les divergences de vue ou les conflits qui surgissent entre les organisations professionnelles des employeurs ou encore celles des travailleurs et le SMI (service médical interentreprises). En général, ces différends ont trait à des problèmes d'organisation des soins, de prescription de repos médical ou encore de la délivrance de produits pharmaceutiques jugés souvent insuffisante.

En dernier lieu, l'inspecteur du travail en sa qualité, une fois de plus, de vice-président de droit de la commission d'inaptitude au travail contribue à la décision d'admettre à la retraite anticipée les travailleurs malades reconnus inaptes au travail par les praticiens du service médical interentreprises.

Bien avant l'accession du pays à l'indépendance, il existait des textes réglementaires sur l'hygiène et la sécurité en général et sur les risques spécifiques dans les principaux secteurs d'activité. Il est également prévu un comité technique consultatif sur l'hygiène et la sécurité auprès de l'inspection du travail. Le comité en question et les textes précités n'ont pas eu d'existence effective. Le comité technique a vu ses membres nommés mais ne s'est jamais réuni. Les textes, à quelques rares exceptions, n'ont pas eu d'application réelle.

Par contre, la seule organisation existante qui mène une action effective en matière de sécurité et d'hygiène est la Commission nationale de la protection civile relevant du ministère de l'Intérieur composé, à quelques éléments près, des mêmes membres que le comité technique consultatif pour l'hygiène et la sécurité et dont fait partie l'inspecteur du travail.

Cette commission de la protection civile dispose des moyens en personnel technique et en matériel de tout genre tels que les appareils de mesure et les instruments de contrôle ainsi que les véhicules spécialisés en matière

d'incendie, de réanimation et de sauvetage des noyés mis à la disposition du service de la protection civile et des pompiers.

Il va de soi que l'objectif principal des deux services précités est de mener une action préventive en vue d'assurer la sécurité de l'ensemble de la population et en cas de besoin de prêter leur concours à des opérations de sauvetage ou de dispenser les premiers soins.

Devant l'inexistence d'un système équivalent en faveur des travailleurs, l'inspection du travail est appelé très souvent à recourir au moyen dont dispose le service de la protection civile dans les enquêtes ou les inspections menées soit dans le cadre de l'application des dispositions concernant l'hygiène et la sécurité des travailleurs, soit dans le cadre des investigations en matière d'accidents du travail.

Il convient enfin de souligner que l'inspection du travail n'est pas représentée au niveau des circonscriptions géographiques qui sont au nombre de quatre dans la République, à savoir les districts d'Ali-Sabieh, de Dikhil, d'Obock et de Tadjourah. Il est donc normal que les représentants du gouvernement ayant pour titre commissaire de la République, chef du district n'exercent aucune tutelle sur l'inspection du travail.

Paradoxalement, des derniers sont les représentants officiels de l'inspection du travail dans leur circonscription respective. A ce titre, ils peuvent procéder à une tentative de conciliation ou faire appel à l'inspection située dans la capitale pour régler les différends nécessitant une compétence technique ou encore pour procéder à des enquêtes d'ordre socioprofessionnel approfondies.

Collaboration avec d'autres ministères

Etant donné le fait que l'Etat représente le premier employeur utilisant dans les rouages administratifs les services de travailleurs conventionnés relevant du Code travail, il est tout à fait naturel que l'inspection ait des relations et collaborations avec tous les ministères. Toutefois il semble utile de souligner quelques aspects particuliers de la collaboration de l'inspection avec certains ministères bien déterminés.

Avec le ministère des Finances, du Plan et de l'Economie, outre les questions débattues tous les ans dans le cadre de l'élaboration du budget national, l'inspection du travail est appelée à collaborer avec ce ministère dans les études sur le monde du travail nécessaire à la confection du plan de développement triennal.

Avec le ministère de la Justice, l'inspection du travail accorde sa collaboration outre ses relations habituelles avec le tribunal du travail et le ministère public, à des échanges de point de vue dans le domaine de l'élaboration d'une nouvelle législation ou réglementation et également dans la communication mutuelle d'informations sur la jurisprudence.

Difficultés rencontrées par l'inspection du travail
dans ses actions

Problèmes généraux

Le ministère du Travail, comme celui de nombreux pays, accuse une faiblesse spécifique en raison, d'une part, de la méconnaissance de son rôle de gardien de la paix sociale et, d'autre part, du fait qu'il est considéré comme département budgétivore ne participant pas à l'alimentation du Trésor public.

Il découle de cette faiblesse du ministère que l'importance du budget qui lui est attribué est minimisée au point de ne suffire à peine à couvrir le minimum des besoins de fonctionnement, ce qui ne permet pas d'envisager un développement du ministère tant en personnel sur le plan qualitatif et quantitatif qu'en matière de moyens matériels.

Dans le cadre général de la fonction publique à laquelle sont rattachés administrativement les fonctionnaires du ministère du Travail, il n'existe pas de mesures incitatives ou d'intéressement qui pourraient renforcer la conscience professionnelle, améliorer le rendement, l'efficacité et stimuler l'ardeur au travail.

L'existence de telles mesures incitatives pourra faire du ministère du Travail (actuellement victime de la fuite de certains de ses bons éléments vers d'autres secteurs) un pôle d'attraction des meilleurs éléments issus de l'enseignement supérieur ou encore des autres administrations.

La faiblesse du ministère du Travail expliquée plus haut se trouve accentuée par le fait que la jeune République accorde une priorité aux secteurs qui contribuent directement au développement de l'économie et partant, laisse les questions sociales dans l'expectative jusqu'à maintenant.

L'amélioration des conditions de travail, laissée de côté, jusqu'ici, est considérée comme priorité secondaire par les autorités, les employeurs et la classe ouvrière elle-même commence à attirer l'attention des parties concernées par la venue de la mission d'experts du BIT appelée à la refonte de la législation et de la réglementation en matière d'hygiène, de sécurité et de prévention des accidents du travail et également à aider les responsables du ministère du Travail à élaborer un projet de création d'un service d'hygiène, de sécurité et de prévention des accidents du travail qui sera rattaché à la CPS (caisse des prestations sociales) et qu SMI (service médical interentreprises) avec l'assistance de l'inspection du travail sur le plan de l'application de la législation et de la réglementation.

Naturellement, à l'instar de tous les pays, la situation et les conditions de travail des militaires de toutes armes, les agents des forces de sécurité (gendarmerie et police), les agents relevant des cadres des fonctionnaires de l'Etat, les fonctionnaires des organisations internationales, des ambassades et consulats bénéficiant de l'immunité diplomatique échappent au ministère du Travail et au contrôle de l'inspection du travail.

Problèmes propres à l'inspection
du travail

Dans le cadre de la structuration actuelle de l'administration du travail, il est constaté que la direction du travail prévue par la loi du 3 février 1983 n'a pas encore été mise en place; le secrétaire général du ministère et l'inspecteur du travail se partagent la charge des fonctions du directeur du travail. C'est peut-être la seule occasion où l'on peut estimer, bien que cela est sujet à discussion, que l'inspection du travail assume des fonctions en marge de ses missions fondamentales.

Par contre, l'insuffisance en nombre des inspecteurs et contrôleurs du travail ainsi que la faiblesse des moyens matériels de travail ont pour effet un déséquilibre permanent dans le temps consacré aux différentes tâches, puisque le règlement des différends individuels occupe largement le temps du personnel technique au détriment des activités de contrôle, de conseil et d'éducation. Cette situation semble être confinée dans un cercle vicieux. En effet, pour rechercher une diminution en nombre des différends individuels, une des meilleures solutions consiste à sensibiliser et à "conscientiser" employeurs et travailleurs sur leurs droits et obligations respectifs par une action intensive et permanente de conseil et d'éducation. Or, cette dernière action demeure limitée devant le volume important des différends à régler.

La solution souhaitable à ce problème serait d'étoffer qualitativement et quantitativement l'effectif des inspecteurs du travail.

Les problèmes résultant des textes légaux et réglementaires relèvent du fait que leur adaptation aux réalités du pays, après l'accession à l'indépendance, qui date de dix ans seulement, n'est pas encore réalisée dans sa totalité. En effet, le Code du travail appliqué est toujours celui de 1952, les textes régissant l'hygiène et la sécurité en cours de refonte, ceux de la sécurité sociale en cours et ceux de la procédure de répression ont tous été pris à l'époque de l'administration française et sont actuellement dépassés et difficiles à appliquer. Une assistance technique du département de l'administration du travail du BIT est en vue pour la réalisation du nouveau Code national du travail.

Pour ce qui concerne des problèmes résultant de la situation des effectifs et des moyens, les précédents chapitres de la présente note ont largement abordé et développé cet aspect qu'il semble superflu de reprendre dans le présent paragraphe.

En matière de formation des inspecteurs du travail, Djibouti ne dispose pas encore d'expérience notable pour pouvoir invoquer les situations concrètes mais il y a lieu de souligner, comme il a été dit plus haut, que les inspecteurs en place ont été formés "sur le tas" avant de suivre des cours spécialisés au CRADAT. A l'heure actuelle, il est souhaitable que le recrutement des inspecteurs soit réalisé au niveau universitaire et la formation reçue de l'enseignement supérieur sera complétée par un passage dans les instituts spécialisés des pays arabes francophones où des organismes de formation relèvent du Bureau international du Travail, sans oublier les stages pratiques auprès des inspections du travail plus développées.

Les pouvoirs de l'inspection du travail sont limités dans plusieurs domaines. Par exemple, elle ne peut agir seule pour suspendre un procédé de fabrication qu'elle juge dangereux ou l'exécution d'un chantier présentant des risques pour les ouvriers sans recourir aux autorités administratives géographiquement compétentes.

Par ailleurs, l'inspecteur du travail, dans ses activités de pénalisation, a tendance à recourir de moins en moins à la verbalisation des infractions qu'il est amené à constater en raison de la lenteur, voire de l'absence, des décisions de pénalisation prononcées par les tribunaux au vu des procès-verbaux dressés par ses soins. Il est malheureusement constaté que l'absence d'un effet concret des procès-verbaux contribue d'une façon intolérable à ternir l'image de marque de l'inspection du travail et à amoindrir l'importance de son autorité.

Pour l'heure, compte tenu des contraintes en moyens aussi bien en personnel qu'en matériel, l'inspection du travail ne peut établir un programme rationnel de visites et se trouve dans l'obligation d'orienter son action vers les secteurs ou les entreprises au sein desquels des circonstances ou des événements ponctuels surgissent.

L'organisation administrative du ministère du Travail ne prévoit que l'existence d'une seule inspection du travail pour l'ensemble du pays et le fait que les services centraux et l'inspection sont tous implantés dans la capitale facilite quelque peu les relations interservices, la circulation des informations et des instructions, ainsi que la tenue des réunions de travail. La circulation de l'information en direction de la hiérarchie ou dans le sens inverse, qu'elle soit formelle ou informelle, s'en trouve très fluide et favorise la concertation.

L'inspection du travail essaie de se mettre à l'abri des pressions d'ordre hiérarchique ou même politique en usant le rempart de la déontologie du métier pour étouffer dans l'oeuf les conséquences éventuelles de ces pressions.

Conclusions

De tout ce qui précède, il semble que l'inspection du travail rencontre des difficultés de tous genres qui sembleraient s'opposer à la recherche d'une pleine efficacité dans sa mission qui consiste à assurer la protection de l'homme au travail.

Plusieurs solutions pourraient concourir à l'amélioration de la situation de l'inspection du travail dans son action mais en général la mise en oeuvre de ces solutions dépend essentiellement de la compréhension que le gouvernement voudrait bien réserver à la nécessité d'une amélioration des conditions administratives et matérielles de l'inspection du travail et de la reconnaissance de la mission hautement sociale confiée à celle-ci pour assumer pleinement son rôle de garant de la paix sociale.

EXPOSE de M. OUHAJJOU M'BAREK,
REPRESENTANT GOUVERNEMENTAL DU MAROC

I. Evolution de l'administration du travail

Au début des années quarante, les questions de travail relevaient d'abord de la direction des communications, de la production industrielle et du travail dont dépendait un service du travail, qui faisait partie de la division de la production industrielle et du travail.

A compter du 1er juillet 1947 fut créée une direction du travail et des questions sociales par dahir du 31 décembre 1947, qui lui transféra toutes les attributions dévolues en matière de travail au service dépendant de la division de la production industrielle et du travail.

Au moment de la formation du premier gouvernement marocain, la direction du travail a été remplacée par un ministère du Travail et des Questions sociales, qui hérita des attributions de l'ancienne direction.

II. Organisation et statut de l'inspection du travail

D'une manière générale, le contrôle de l'application de la législation du travail incombe aux agents de l'inspection du travail, notamment dans les établissements industriels, commerciaux, agricoles ainsi que dans les professions libérales. Cependant, dans les mines ou dans les carrières où l'exploitation nécessite des travaux souterrains, leurs attributions sont confiées aux ingénieurs des mines. Ces derniers sont également compétents pour veiller à l'application de la législation du travail dans les entreprises privées installées sur le carreau des exploitations minières, et y effectuant des travaux relevant de la technique des mines. Dans les établissements soumis au contrôle technique du ministère des Travaux publics, les attributions des inspecteurs du travail sont confiées aux fonctionnaires chargés de ce contrôle.

Toutefois, les inspecteurs du travail sont seuls compétents pour veiller à l'application de la législation du travail dans les ports, les entreprises concédées par les municipalités, les chantiers des entreprises exécutant des travaux pour le compte des établissements soumis au contrôle technique du ministère des Travaux publics, les entreprises privées installées sur le domaine public des chemins de fer.

Les agents de l'inspection du travail ont qualité, concurremment avec les ingénieurs des travaux publics, pour faire appliquer ladite législation dans les entreprises de transports par véhicules automobiles sur route, les carrières autres que celles où l'exploitation nécessite des travaux souterrains, les ateliers et divers établissements exploités en régie par les chemins de fer.

A bord des navires affectés à la navigation maritime, le contrôle de l'application de la législation du travail est confié, en lieu et place des

inspecteurs du travail, aux chefs de quartier maritime et aux inspecteurs de la navigation maritime.

Du point de vue organisation, les agents de l'inspection du travail exercent localement leurs attributions dans les circonscriptions du travail et les circonscriptions des lois sociales en agriculture. Les premières, au nombre de 55, sont compétentes sectoriellement pour les établissements industriels, commerciaux et Les professions libérales; les secondes, au nombre de 19, le sont pour les exploitations agricoles, forestières et leurs dépendances.

Au niveau régional, les deux catégories de circonscriptions sont groupées au sein des délégations préfectorales et provinciales de l'emploi qui sont actuellement au nombre de 37. Chaque délégation est placée sous l'autorité d'un délégué qui a pour attributions, dans la limite territoriale, d'animer, de contrôler et de coordonner les activités des services extérieurs du ministère dans les domaines a) de l'inspection du travail, b) de l'emploi, c) de la prévoyance et de la sécurité sociale.

Sur le plan statutaire, les agents de l'inspection du travail exerçant aussi bien dans les services extérieurs que dans les services centraux sont des cadres particuliers au ministère de l'Emploi, des fonctionnaires publics stables dans leur emploi. Ils sont également régis par le statut général de la fonction publique. Ils peuvent obtenir sur leur demande des crédits à faibles intérêts en vue d'acquérir des véhicules, de même qu'une indemnité forfaitaire leur est accordée pour frais de tournée.

III. Recrutement et formation

L'article 1er du décret no 2-84-393 du 11 Rajeb 1404 (13 avril 1984) modifiant et complétant les dispositions du statut particulier du ministère du Travail et des Affaires sociales, stipule que le personnel du ministère du Travail et des Affaires sociales est constitué par les cadres ci-après:

- le cadre des contrôleurs du travail et de la prévoyance sociale et des contrôleurs des lois sociales en agriculture;
- le cadre des inspecteurs adjoints du travail et de la prévoyance sociale et des inspecteurs adjoints des lois sociales en agriculture;
- le cadre des inspecteurs du travail et de la prévoyance sociale et des inspecteurs des lois sociales en agriculture;
- le cadre des inspecteurs divisionnaires.

Pour ne retenir que le cadre des inspecteurs du travail, ceux-ci sont recrutés:

- sur titre, parmi les diplômés du cycle normal de l'Ecole nationale d'administration publique;
- à la suite d'un concours, parmi les candidats titulaires d'une licence en droit ou d'un diplôme équivalent.

Les candidats admis aux concours ou recrutés sur titre sont nommés en qualité de stagiaires et ne peuvent être titularisés qu'après un stage d'une année. Il est prévu que ces agents subissent pendant cette année de stage une

formation qui leur est assurée par un établissement de formation créé au sein du ministère de l'Emploi, l'Institut national du travail et de la prévoyance sociale.

Au niveau des circonscriptions, les stagiaires sont pris en charge par les chefs de circonscriptions qui les accompagnent dans les visites d'établissements, qui leur enseignent le contrôle de la législation du travail, qui les instruisent sur les méthodes administratives du travail et qui contrôlent les manifs de visites et relèvent les erreurs.

Au niveau des délégations, les délégués rédigent un rapport d'ensemble sur les travaux mensuels des stagiaires et coordonnent les travaux des stagiaires en collaboration avec les chefs de circonscriptions.

En cours de carrière, les agents de l'inspection du travail sont appelés à suivre des stages de perfectionnement et de recyclage au sein de l'Institut national du travail et de la prévoyance sociale.

IV. Les fonctions d'inspecteur du travail

Ces fonctions peuvent se résumer essentiellement dans les points suivants:

- contrôle de l'application de la législation du travail;
- conciliation des conflits individuels et collectifs du travail;
- exécution des travaux administratifs, des travaux d'information et de statistiques.

La mission fondamentale de l'inspection du travail est d'assurer et de contrôler l'application de la législation du travail dans les établissements et les exploitations assujettis. Ce contrôle exige que les agents de l'inspection du travail effectuent des visites d'établissements au cours desquelles ils donnent des conseils aux employeurs, notifient des mises en demeure et dressent parfois des procès-verbaux pour sanctionner les infractions constatées.

En vertu des instructions ministérielles en vigueur, ces agents sont astreints à un minimum de visites par mois, fixé comme suit:

- 20 visites pour les délégués préfectoraux et provinciaux;
- 30 visites pour les chefs de circonscriptions du travail;
- 50 visites pour les autres inspecteurs et contrôleurs.

Eu égard à l'éloignement et à la dispersion des exploitations agricoles, les inspecteurs et contrôleurs des lois sociales en agriculture ne sont tenus qu'à 20 visites par mois. Pour le chef de la circonscription, ce nombre est réduit à 15 en raison des autres attributions que comporte cette tâche.

Indépendamment du contrôle de l'application de la législation du travail, les inspecteurs et contrôleurs jouent un rôle capital dans la conciliation des différends individuels et collectifs du travail. Cette action contribue à l'instauration de bons rapports entre employeurs et travailleurs.

De par leurs fonctions, les agents de l'inspection du travail sont en contact permanent avec les employeurs, les travailleurs et les organisations qui les représentent. C'est ainsi qu'ils sont appelés périodiquement à exécuter des travaux administratifs et à effectuer diverses enquêtes, soit pour le compte des services centraux du ministère de l'Emploi, soit pour le compte des autres départements ministériels ou des autorités locales.

Ces travaux administratifs et enquêtes diverses portent notamment sur:

- les conflits individuels;
- les conflits collectifs;
- les réductions entreprises de l'activité des entreprises;
- les statistiques des établissements et du personnel inscrits au fichier des circonscriptions;
- les accidents du travail;
- le niveau des salaires;
- l'activité des entreprises en général;
- l'étude des dossiers des établissements classés.

V. Les personnes protégées par l'inspection du travail

Ce sont les salariés au service des catégories suivantes:

- des établissements commerciaux, y compris les succursales d'entreprises commerciales de vente au détail ou de coopératives de consommation dirigées par les gérants non salariés;
- des établissements industriels;
- des employeurs exerçant une profession libérale;
- des notaires, des courtiers, des commissionnaires, des représentants ou agents d'assurances;
- des sociétés civiles, des syndicats, des associations et des groupements de quelque nature que ce soit;
- des exploitations agricoles, forestières et leurs dépendances.

Les enquêtes et recensements réalisés jusqu'à présent au Maroc ne distinguent pas les établissements assujettis au contrôle de l'inspection du travail des autres établissements, d'où la difficultés de quantifier l'ensemble des personnes théoriquement protégées par l'inspection.

En fait, les agents de l'inspection du travail arrivent à "toucher" dans le cadre de leurs visites environ 500.000 salariés dont le personnel des établissements industriels, commerciaux et des professions libérales représente les quatre cinquièmes.

VI. Les ressources mises à la disposition de l'inspection du travail

Les services de l'inspection du travail disposent généralement de locaux en nombre suffisant aménagés de façon correcte. Ils sont équipés notamment du mobilier nécessaire, de lignes téléphoniques.

Les circonscriptions des lois sociales en agriculture sont dotées d'une voiture de service, compte tenu de l'éloignement et de la dispersion des exploitations, de même que certains délégués préfectoraux et provinciaux disposent d'un véhicule de service.

Par ailleurs, les inspecteurs et contrôleurs du travail peuvent obtenir sur demande des crédits à faibles intérêts en vue d'acquérir des véhicules. Ils sont autorisés à se servir de ces véhicules pour les besoins du service dans le cadre de contingents kilométriques annuels réglementaires prévus pour tous les agents de la fonction publique.

Ils ont également droit au remboursement des frais engagés à l'occasion de leurs déplacements dans l'intérêt du service suivant le barème établi par la fonction publique. Dans le même ordre d'idées, il convient de signaler qu'une indemnité forfaitaire pour frais de tournées est accordée à tous les agents de l'inspection du travail.

VII. Relations avec d'autres organismes

Au niveau central, les relations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs s'inscrivent notamment dans le cadre des consultations sur les modifications à apporter à la législation du travail (cas du projet de code du travail, par exemple), de la préparation des plans de développement, de la concertation et du dialogue instaurés par les instances gouvernementales avec ces organisations. Au niveau régional, ces relations sont entretenues dans le cadre de la conclusion des protocoles d'accord et des conventions collectives.

Dans l'entreprise, ces relations sont surtout entretenues avec les délégués du personnel, soit lors des visites d'établissements, soit à l'occasion d'enquêtes sur telle ou telle question intéressant l'entreprise.

Par ailleurs, l'inspection du travail entretient également des relations étroites avec certains techniciens dûment qualifiés et chargés des visites d'inspection. Il s'agit:

1) Des médecins inspecteurs du travail qui exercent leurs fonctions en liaison avec le ministère de la Santé publique sur le plan médical, tout en dépendant du ministère de l'Emploi. Leurs attributions consistent:

- à assister les services de l'inspection du travail dans la surveillance de l'application de la législation relative à l'hygiène du travail et à la protection de la santé des travailleurs;
- à appuyer l'action continue du médecin du travail en vue de la protection des travailleurs au lieu de leur travail. Cette action porte en outre sur le contrôle du fonctionnement des services médicaux du travail.

L'inspection médicale du travail paraît particulièrement qualifiée pour effectuer dans le domaine médical les diverses études et recherches scientifiques de nature à permettre la prévention des maladies professionnelles.

2) Des ingénieurs des mines, certains fonctionnaires spécialisés des travaux publics, les chefs de quartier maritime et les inspecteurs de la navigation maritime qui sont chargés, en fonction de leur technicité, de veiller seuls ou concurremment avec les inspecteurs du travail à l'application de la législation du travail dans les établissements pour lesquels ils sont habilités.

Par ailleurs, les services de l'inspection du travail sont assurés de la collaboration d'experts ou groupes de techniciens qui, sans participer aux visites d'inspection, apportent leur concours précieux à ces services.

1) Le médecin du travail qui est considéré comme le conseiller de la direction de l'entreprise, des chefs de service et du service social, en ce qui concerne notamment:

- la surveillance de l'hygiène générale de l'entreprise;
- la protection des ouvriers contre les poussières et les vapeurs dangereuses et contre les accidents;
- la surveillance et l'adaptation des salariés au poste de travail;
- l'amélioration des conditions de travail.

2) Les personnes ou organismes agréés par le ministère de l'Emploi pour la vérification, à la demande des agents de l'inspection du travail, des appareils de levage et ascenseurs, les installations électriques et les chaudières.

VII. Difficultés rencontrées par l'inspection du travail dans son action

Les difficultés que rencontre l'inspection du travail dans l'accomplissement de son action sont inhérentes principalement à l'insuffisance des effectifs et des moyens mis à sa disposition face à l'ampleur de ses tâches et, en deuxième lieu, à la formation de ses agents.

S'agissant du premier handicap, rappelons qu'à peine 200 agents de l'inspection du travail ont en charge l'ensemble des salariés au service des établissements assujettis. A cette insuffisance des effectifs s'ajoute celle des moyens matériels (moyens de transports, instruments de mesure, documentation technique, etc.).

Sur le plan formation, la formation universitaire des inspecteurs du travail (licence en droit, diplôme de l'ENAP) ainsi que celle des inspecteurs adjoints et des contrôleurs (culture générale) ne sont pas toujours au niveau souhaité en matière technique, compte tenu surtout de l'évolution technologique et de l'utilisation de nouveaux produits.

Cette insuffisance en matière technique se ressent d'autant plus qu'elle s'ajoute à une absence quasiment totale de spécialistes au sein de

l'inspection du travail (à titre d'exemple, il y a deux médecins inspecteurs du travail pour l'ensemble du pays).

Il est bien entendu que les efforts du ministère, pleinement conscient de cette situation, tendent à combler les insuffisances comme en témoignent les recrutements ponctuels de nouveaux inspecteurs, la revalorisation de certains avantages (indemnité forfaitaire pour frais de tournées), la promotion interne des agents, la réorganisation des structures du ministère et surtout le programme d'action inscrit dans le cadre du projet de plan d'orientation 1988-1992, qui porte notamment sur l'amélioration des conditions de travail. La portée des efforts susindiqués est cependant limitée par des contraintes budgétaires et l'ampleur des besoins.

C'est pourquoi l'assistance du BIT est souhaitée à plus d'un titre:

- au niveau des effectifs, cet organisme pourrait contribuer, même partiellement au renforcement du nombre des agents de l'inspection du travail, à leur formation soit sur place dans le cadre de l'Institut national du travail et de la prévoyance sociale, soit à l'étranger au moyen de bourses d'études;
- au niveau des moyens matériels, le BIT pourrait également contribuer à la modernisation des moyens de travail des services de l'inspection du travail (informatisation notamment), à leur dotation en instruments de mesure et en documentation technique.

Cette assistance contribuera certainement à éviter la persistance ou l'aggravation des insuffisances susindiquées et, par voie de conséquence, leur impact sur l'entrain des agents de l'inspection du travail à exercer efficacement leur rôle afférent à l'élaboration, l'exécution et le contrôle de la politique sociale tendant à assurer la protection de l'homme au travail.

EXPOSE DE M. BOUBACAR N'DIAYE,
REPRESENTANT GOUVERNEMENTAL DE MAURITANIE

Je voudrais tout d'abord, au nom du gouvernement de mon pays et en particulier de M. le ministre de la Fonction publique, du Travail, de la Jeunesse et des Sports et en mon nom propre, adresser mes salutations fraternelles aux représentants du monde du travail des pays frères et amis présents dans cette salle. Je voudrais également féliciter et remercier le Bureau international du Travail pour l'heureuse initiative qui a consisté en l'organisation de cet atelier tripartite interrégional sur l'efficacité de l'inspection du travail.

A notre sens, ces travaux viennent à point nommé: la crise économique que vivent nos différents pays - certes, inégalement - a, à maints égards, des conséquences directes sur les systèmes d'inspection de nos pays, leur efficacité et leur méthode de travail.

Ceci nous conduit à repenser leur mission et les démarches à suivre pour mener à bien cette mission. Le besoin se faisait donc sentir de faire le point de nos différentes expériences, de nous enrichir de celle des autres et de définir ensemble les voies et moyens pouvant nous permettre d'améliorer toujours plus l'efficacité de l'inspection du travail, d'en faire dans l'esprit des conventions et des recommandations de l'Organisation internationale du Travail en la matière des instruments de progrès et de bien-être économique et social au bénéfice des partenaires sociaux.

C'est dans cet esprit que se situe le présent exposé, modeste contribution à notre atelier, auquel je souhaite un succès à la mesure de nos espérances.

Je me réjouis enfin de constater qu'une fois de plus le Bureau international du Travail a su, par la tenue de cet atelier, démontrer s'il en était encore besoin qu'il reste le cadre irremplaçable et l'instrument efficace de réflexion et de concertation sur les questions concernant le monde du travail.

L'inspection du travail en Mauritanie
Réalités et voies et moyens pour en améliorer l'efficacité

A l'instar de tous les pays ayant ratifié les conventions nos 81 ou 129, la République islamique de Mauritanie dispose d'un système d'inspection du travail dont la structure et la mission reflètent les dispositions de ces conventions.

Notre système d'inspection hérité de la colonisation française et du Code du travail d'outre-mer (loi no 521.322) de décembre 1952 est à compétence générale et intègre donc le règlement des conflits du travail, mais aussi, de fait, les opérations de gestion du marché de l'emploi.

L'inspection du travail dépend exclusivement du ministère chargé du travail dont l'appellation actuelle est "ministère de la Fonction publique, du Travail, de la Jeunesse et des Sports".

Les réalités

L'inspection du travail constitue le pilier de l'administration du travail qui, sous l'autorité du ministère chargé du travail, a pour mission "de contrôler l'application de la législation et de la réglementation applicable aux travailleurs" (article 21 LVCT).

Les inspections régionales du travail forment les services extérieurs de l'administration du travail. Au nombre de huit, ceux-ci sont implantés dans le district de Nouakchott² ou dans nos régions; leur ressort territorial se confond avec les régions administratives, mais leur compétence peut s'étendre à d'autres régions, dont l'activité économique ne justifie pas l'implantation d'une inspection.

Au niveau central, le service des inspections et de la prévoyance, qui se compose de la division des inspections du travail et de la division des relations professionnelles, est chargé, sous l'autorité du directeur du travail, de l'impulsion du suivi, de la coordination et du contrôle des activités des inspections régionales. Le service est également chargé du suivi de la procédure de règlement des différends collectifs ainsi que des questions de prévoyance sociale.

Les inspecteurs et contrôleurs du travail sont régis par les dispositions du statut général de la fonction publique. Ils n'ont pas de statut particulier. Leur recrutement se fait par voie de concours et leur formation était assurée au niveau interne par l'ENA (Ecole nationale d'administration) et complétée éventuellement par des stages à l'extérieur (CRADAT, OAT, etc.). Le niveau du baccalauréat est exigé pour les inspecteurs qui sont classés dans la catégorie A dans le classement de la fonction publique. Les contrôleurs recrutés souvent par concours professionnel doivent justifier du niveau du secondaire. A la fin de leur formation qui dure également deux ans, ils sont classés dans la catégorie B.

Les inspecteurs et contrôleurs ont pour fonction le contrôle de l'application dans les entreprises et, sur les chantiers, de l'ensemble des dispositions d'ordre législatif réglementaire et conventionnel applicable aux travailleurs.

Ceci couvre non seulement l'hygiène et la sécurité du travail mais les salaires, l'horaire de travail, le travail des femmes et des enfants, les congés, la liberté syndicale, etc. Sont également couverts le règlement des différends (individuels ou collectifs) de travail qui naissent entre travailleurs et employeurs, l'information de l'administration centrale, non seulement des abus non couverts, mais également de toute autre information susceptible d'être exploitée, ainsi que la gestion du marché de l'emploi (recensement des demandeurs d'emploi, placement, prospection, tenue des statistiques, etc.).

Cette dernière mission est confiée à l'inspection du fait de l'inexistence de services de l'emploi autonomes. Pour accomplir ces tâches, les inspecteurs et contrôleurs du travail doivent évidemment effectuer des visites d'inspection aux chantiers et entreprises de leur ressort. Au cours de ces visites, l'accent est mis essentiellement sur les conseils et les informations à donner aux employeurs et travailleurs sur les dispositions

applicables et sur la prévention des risques professionnels. La priorité est plutôt donnée au rôle d'éducation qu'à la répression des infractions constatées.

Dans la réalité, du fait de l'absence de moyens de locomotion permettant d'effectuer des visites, l'activité qui absorbe plus de 80 pour cent du temps des inspecteurs est la conciliation des différends et autres tâches administratives. L'action des inspecteurs et contrôleurs du travail est orientée en direction de tous les travailleurs quel que soit le secteur d'activité auquel ils appartiennent et quelle que soit la taille de l'entreprise dans laquelle ils exercent. Le salariat rural, ainsi que le travail indépendant étant encore limités, ce sont surtout les travailleurs des sociétés plus ou moins bien structurées qui bénéficient de cette action. C'est le secteur secondaire qui est de loin le plus important, suivi du secteur des services.

Quant au secteur primaire, le salariat y reste rare, mais cette situation devra changer à terme, compte tenu de la priorité accordée à ce secteur. Les moyens très limités mis à la disposition des inspecteurs du travail pour l'accomplissement de leur tâche reflètent la situation générale d'un pays en développement confrontée à d'insolubles problèmes économiques qui contraignent à faire un choix parmi les priorités, ce qui est parfois difficile.

C'est ainsi que plusieurs inspections du travail ne disposent pas de véhicules permettant d'effectuer correctement les visites. Lorsque ces véhicules existent, les moyens financiers manquent pour assurer leur entretien et leur fonctionnement.

Compte tenu du faible développement industriel que connaît le pays, nos inspections ne sont pas dotées d'instruments de contrôle des ambiances de travail ou de mesure.

Par ailleurs, même si la législation prévoit le recours à des experts ou spécialistes dans des domaines précis (médecins, ingénieurs), il est rare que l'inspection leur fasse appel.

Dans le cadre de ses attributions, l'inspection noue des relations suivies à tous les niveaux avec les partenaires sociaux. Au niveau central, des contacts réguliers ont lieu entre le directeur du travail et les dirigeants des organisations patronales et ouvrières, au sujet de toutes les questions d'actualité ou des problèmes qui se posent tant au plan national que local.

Ces concertations et contacts se retrouvent également au niveau régional entre l'inspecteur régional et les représentants régionaux des organisations syndicales.

Dans l'entreprise, les délégués du personnel, les membres du comité d'entreprise et ceux de la section syndicale sont les interlocuteurs privilégiés de l'inspecteur du travail, ainsi que l'employeur, bien sûr. On rencontre systématiquement ces derniers lors de toutes les inspections.

Il existe en Mauritanie un service de médecine du travail géré par la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS); les médecins des dispensaires interentreprises sont parfois sollicités par l'inspecteur du travail pour des cas ponctuels. S'agissant de leurs relations avec les autorités administratives locales, les inspecteurs et les contrôleurs du travail sont "mis à la disposition" des gouverneurs des régions dans lesquelles ils doivent exercer. Ceux-ci exercent sur eux le pouvoir hiérarchique et de contrôle en

tant que représentants du ministre du Travail. Compte lui est rendu de toutes les activités du service d'ampliation lui est faite de toute correspondance. Les correspondances à l'administration centrale sont envoyées sous son couvert.

Au niveau central, une collaboration s'établit entre la direction du plan et la direction du travail. Celle-ci participe à l'élaboration des différents plans de développement par la fourniture de données sur la main-d'oeuvre et des informations sur les salaires ou tout autre domaine de sa compétence. La direction du travail est également membre de plusieurs commissions techniques.

Au niveau local, l'inspection du travail est en relation avec le parquet auquel les procès-verbaux d'infraction sont transmis, ainsi qu'avec la police à laquelle il lui arrive de demander assistance, conformément à l'article 28 du Livre V du Code du travail.

Elle entretient des rapports avec le Tribunal du travail qui connaît des litiges individuels ayant persisté après la tentative de conciliation, et pour lequel elle effectue parfois des calculs de droits des travailleurs.

Les difficultés rencontrées par l'inspection du travail dans son action

La Mauritanie n'échappe pas à cette règle qui fait que dans la plupart des pays en développement les ministères chargés des questions sociales soient le plus mal lotis et les services qui en dépendent, les parents pauvres des services de l'Etat.

Aussi, l'inspection du travail n'est pas considérée comme un service "productif" tel que les douanes, les impôts, le trésor, etc. De ce fait, les moyens mis à sa disposition sont des plus insuffisants. En fait, le rôle réel de ce service est ignoré de tous, y compris des partenaires sociaux qui n'en voient pas l'utilité, sauf lors de crises (grèves par exemple). L'inspection est le plus souvent perçue à travers son rôle secondaire (le bureau de l'emploi qu'il englobe généralement, ou le règlement des conflits). Le département du travail n'ayant jamais été érigé en ministère à part entière, mais toujours rattaché à d'autres, ni son importance, ni les problèmes qui lui sont spécifiques n'ont été perçus avec suffisamment de clarté. Au surplus, l'amélioration des conditions de travail n'apparaît pour personne comme digne d'intérêt à côté des autres préoccupations telles que l'emploi, l'éducation ou les salaires, etc.

A ces difficultés d'ordre général s'ajoutent celles tenant à l'inspection elle-même, à la situation de ses fonctionnaires, à son environnement, à l'organisation du travail, etc.

Nous avons vu que l'insuffisance des moyens matériels ne permettait pas aux inspections régionales du travail de remplir leur rôle véritable, qui est l'inspection des conditions de travail. Cette situation les conduit à s'occuper davantage des tâches secondaires de l'inspection qui n'obligent pas à un déplacement. L'absence d'inspection entraîne la multiplication des conflits qui conduisent à ne plus avoir le temps d'effectuer des visites.

A ce paradoxe s'ajoute un autre: les pouvoirs publics attendent de l'inspection qu'elle prouve l'importance de son rôle pour accroître son aide; or, ce rôle ne peut être rempli sans un minimum de moyens matériels qui continueront donc à faire défaut.

Par ailleurs, le dispositif juridique actuel ne permet pas de faire face efficacement aux nombreuses violations délibérées de la loi qui restent de ce fait impunies, les poursuites judiciaires n'ayant jamais lieu.

En ce qui concerne le personnel, il ne jouit pas de la protection suffisante pour rendre effectives son indépendance et son impartialité, en l'absence d'un statut particulier prévu pourtant par les textes. La formation très approximative, entièrement juridique des agents ne leur permet pas de remplir efficacement leur tâche en ce qui concerne l'hygiène et la sécurité du travail dans lesquelles aucune formation ne leur a été dispensée.

Quant à la motivation, elle est nulle du fait des conditions de travail et de vie que connaissent les inspecteurs (salaires peu élevés, aucun avantage, absence de perspective de carrière, etc.), si bien que nombre d'entre eux choisissent les autres administrations ou entreprises, après quelque temps d'exercice de la profession.

En effet, les inspecteurs du travail au fil du temps acquièrent la conviction du caractère vain de leur action insuffisamment soutenus ils ne sont compris ni des partenaires sociaux, ni des autorités dont ils dépendent. Ils ne se sentent pas en sécurité dans l'accomplissement de leur tâche qui peut heurter des intérêts des personnages puissants. Les sanctions encourues théoriquement par les contrevenants ne sont jamais appliquées, si bien que l'inspecteur se couvre plutôt de ridicule en insistant. Cette situation a pour conséquence que l'agent perd foi en ce qu'il fait. Les moyens matériels de l'administration centrale ne permettent pas d'assurer un suivi suffisamment rigoureux des activités des services extérieurs qui sont laissés à eux-mêmes, jusqu'à l'apparition d'une grève ou de tout autre événement grave. L'administration centrale est absorbée par des tâches liées aux autres missions (emploi, relations internationales, relations avec les autres administrations, etc.).

Toutes ces difficultés conjuguées amènent sans risque de se tromper à la conclusion que l'inspection du travail, dans les conditions actuelles, n'est pas en mesure de jouer efficacement son rôle de contrôle de l'application des normes et de protection de l'homme au travail.

Les voies et moyens pour améliorer la situation de l'inspection et accroître son efficacité

L'analyse attentive des difficultés auxquelles l'inspection en République islamique de Mauritanie est confrontée fait apparaître que les voies et moyens qui peuvent amener ce service à mieux remplir sa mission consistent en la prise de mesures diverses pouvant être schématiquement regroupées ainsi:

- faire prendre conscience à tous les niveaux du rôle véritable de l'inspection et son importance économique et sociale;
- assurer une formation au personnel et le doter d'un statut protecteur et de pouvoirs suffisants pour mener à bien sa mission;
- doter l'inspection de moyens matériels suffisants et adaptés à sa mission;
- réorganiser l'inspection du travail et adopter des méthodes de travail nouvelles.

La principale difficulté de l'inspection pourrait être contournée lorsque les pouvoirs publics auront compris que le rôle de l'inspection, qui est la protection de l'homme au travail, s'inscrit harmonieusement dans les objectifs globaux de l'Etat qui sont d'assurer le bien-être matériel et moral de l'individu qui, en tant que travailleur, est un agent économique qui doit être protégé. La conscience claire de cette réalité devra se traduire par la création d'un ministère consacré principalement à l'administration du travail, à défaut de l'être exclusivement.

Afin de démarquer le rôle de l'inspection du travail des autres fonctions de l'administration du travail, la fonction emploi devra être séparée totalement au niveau des services extérieurs et leurs locaux ne devront pas être communs. La mission de l'inspection doit être précisée à nouveau dans l'esprit des conventions nos 81 et 129, afin que toutes les structures de l'Etat en soient imprégnées, ainsi que les partenaires sociaux. Cependant, aucune réforme ne serait viable si elle ignorait le sort des agents (inspecteurs et contrôleurs) qui constituent le moteur de tout système d'inspection. Ces agents, afin de pouvoir s'acquitter au mieux de leur mission, devront subir une formation appropriée qui intègre tous les aspects de cette mission, l'aspect juridique, certes, mais aussi et surtout l'hygiène et la sécurité du travail, et tenir compte des mutations techniques et technologiques en cours et des risques pouvant en résulter pour les travailleurs. Cette formation devra être complétée par un perfectionnement continu au moyen de stages et de recyclages fréquents.

Pour que ces fonctionnaires puissent jouer leur rôle avec l'efficacité souhaitée, il importe que des conditions de services de rémunération, des perspectives de carrière et, d'une manière générale, des conditions de vie qui préservent leur indépendance et les mettent à l'abri de toute influence extérieure indue leur soient garanties. Cette préoccupation doit s'exprimer par la dotation du corps des inspecteurs et des contrôleurs du travail d'un statut particulier.

Il est tout aussi évident qu'ils doivent être dotés de pouvoirs suffisants leur permettant de faire disparaître effectivement les défauts constatés ou de faire prendre effectivement des mesures immédiatement exécutoires lorsque la situation l'exige.

En ce qui concerne le règlement des litiges, les inspecteurs devront pouvoir trancher sans appel ceux portant sur des droits reconnus, jusqu'à concurrence d'un certain montant et pouvoir amener l'employeur à s'exécuter. Il est évident que, quelle que soit la valeur du cadre institutionnel servant de base à un système d'inspection, celui-ci ne serait d'aucune efficacité si des moyens matériels appropriés n'étaient pas mis à la disposition des inspections. Celles-ci doivent disposer de véhicules de service et d'équipement de bureau et d'appareils de mesure suffisants, leur permettant de faire place à leur mission. Lorsque ces mesures auront été prises, une méthode nouvelle de travail tendant à concentrer l'effort des agents sur les visites et leurs suites devra être instaurée, ce qui ne pourra être facilité que lorsque l'inspection aura été délestée de toutes les tâches secondaires qui la détournent de sa véritable mission.

Il est évident que le présent exposé ne pourrait présenter la situation de l'inspection du travail en R.I.M. de manière complète et encore moins énumérer toutes les difficultés qu'elle rencontre de façon exhaustive, ni même suggérer toutes les mesures qu'il conviendrait de prendre pour la rendre plus efficace et plus performante.

La situation décrite reflète dans ce domaine la situation d'un pays en développement qui est confronté à plusieurs défis à la fois dont le combat se pose parfois en termes de suivi.

Nul doute cependant que, malgré nos problèmes, une conscience aiguë commence à se faire jour, du fait de la crise économique et de ses conséquences, sur la nécessité d'accorder de plus en plus d'importance aux problèmes sociaux d'une manière générale et donc à ceux incontournables de l'inspection.

Mais n'est-ce pas ce premier pas qui compte?

Merci de votre attention.

EXPOSE DE M. KHALED TOUHAMI,
REPRESENTANT GOUVERNEMENTAL DE TUNISIE

(non prononcé, mais exposé à la réunion)

Introduction

1. Création de l'inspection du travail
en Tunisie

- Dans l'industrie et le commerce, en vertu du décret du 15 juin 1910 réglementant le travail dans les établissements industriels et commerciaux;
- dans l'agriculture, en vertu du décret du 24 mars 1949;
- unification des deux corps par décret du 3 mars 1958 portant unification des deux secrétariats d'Etat à la santé publique et aux affaires sociales;
- unification légale effective, par suite de la promulgation du Code du travail, instituant l'inspection du travail dans tous les domaines de l'activité économique soumis au droit commun du travail (articles 170 et suivants du Code du travail);
- l'inspection du travail relève actuellement du ministère des Affaires sociales qui fut créé en 1945 par le regroupement des services compétents en matière sociale, qui étaient à l'époque dispersés dans différentes directions administratives.

A souligner que l'inspection du travail en Tunisie ne dépend pas uniquement du ministère des Affaires sociales; elle est aussi du ressort d'autres départements:

- ministère de la Défense nationale pour les établissements et chantiers militaires;
- ministères des Communications et de l'Habitat qui disposent d'établissements et de chantiers où le travail est effectué en régie et qui relèvent de leurs départements respectifs.

2. Organisation administrative de l'inspection
du travail (décret no 75-775 du 30.10.75)

a) Organigramme détaillé

L'inspection du travail est assurée par une administration centrale et des services extérieurs organisés comme suit:

Administration centrale

Service extérieurs

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Direction de l'inspection- Sous-direction de l'inspection sectorielle- Neuf services sectoriels (mines, transport et docks, hôtellerie, textiles, pétrochimie, bâtiment, matériaux de construction, professions diverses et agriculture- Service de la coordination et de la documentation | <ul style="list-style-type: none">- Vingt-quatre inspections régionales du travail à raison d'une unité par gouvernorat à l'exception de Tunis qui dispose de deux inspections régionales et cinq inspections locales localisées dans des régions connaissant une population active importante |
|---|--|
-

b) Mission de l'administration centrale

- Coordonne les activités des services sectoriels et des inspections régionales;
- suit en étroite collaboration avec les fédérations syndicales patronales et ouvrières l'évolution des conditions de travail et des relations professionnelles;
- centralise les informations et les statistiques sur la situation économique et sociale du pays;
- élabore le rapport annuel d'activité de l'inspection.

c) Mission des services extérieurs

- Ils assument à raison d'une unité par gouvernorat et sous le contrôle de l'administration centrale les attributions dévolues à celle-ci, notamment en matière de contrôle de l'application de la législation du travail et de prévention des conflits;
- quant aux services locaux implantés dans des régions connaissant une concentration d'unités industrielles développées, ils assument le même rôle que les services régionaux.

3. Cadre, traitements et indemnités

a) Cadre: Le cadre organique de l'inspection du travail divisé en une administration centrale et des services extérieurs se présente comme suit:

<u>Administration centrale</u>	<u>Effectif</u>
Inspecteur général	-
Inspecteur en chef	1
Inspecteur central	1
Inspecteur principal	3
Inspecteur	9
<u>Services extérieurs</u>	<u>Effectif</u>
Inspecteur principal	8
Inspecteur	108
Attaché d'inspection	41
Contrôleur du travail	9
<u>Total</u>	<u>180*</u>

* Il s'agit d'agents effectivement en service, alors que le nombre réel des agents de l'inspection est de 250.

Ce personnel exerce son contrôle sur approximativement 80.000 établissements occupant un total de 1.200.000 travailleurs. Les indications relatives au cadre de l'inspection du travail et celles concernant le nombre d'établissements à visiter permettent de se faire une idée de la tâche qui attend les inspecteurs.

En effet, les 180 agents ont chacun, en moyenne, 444 établissements à visiter. Répartis sur les 174 jours* d'enquêtes annuelles, chaque inspecteur devrait normalement exercer un contrôle quotidien auprès de deux établissements environ. Les inspecteurs sont dans l'impossibilité d'assurer un tel rythme de visites, qui les rend d'ailleurs inefficaces. Donc l'augmentation substantielle du nombre d'agents est nécessaire. Cette opération a été partiellement réalisée par le recrutement de nouveaux inspecteurs de niveau universitaire.

b) Traitements: Le traitement annuel des fonctionnaires de l'inspection du travail est le suivant:

Grades	Traitement de début de carrière	Traitement de fin de carrière
Inspecteur général	2.999,550	
Inspecteur en chef	2.527,050	2.810,550
Inspecteur central	1.737,805	2.697,150
Inspecteur principal	2.072,550	2.527,050
Inspecteur	1.492,050	2.432,550
Attaché d'inspection	1.154,550	2.072,550
Contrôleur du travail	1.012,550	1.737,805

* Etant entendu que l'inspecteur consacre quatre jours par semaine pour le contrôle et deux jours et demi pour le suivi des visites.

c) Indemnités: Les inspecteurs perçoivent les indemnités suivantes:

Nature de l'indemnité	Montant	Texte d'application
Indemnité complémentaire	14D/mois	Décret no 80/128 du 12.2.80
Indemnité provisoire complémentaire	28D/mois	Décret no 82/504 du 16.3.82
Indemnité kilométrique	15D/mois	Décret no 83/578 du 17.6.83
Indemnité de sujétions spéciales	24,500/mois	Décret no 76/806 du 30.8.76
Prime de rendement	360D/an	Décret no 74/511 du 27.4.74

Pour les déplacements effectués pour les besoins du service, les inspecteurs bénéficient de cartes de transport individuelles et des véhicules mis à la disposition de l'inspection.

Indemnités à caractère familial:

<u>Indemnité familiale mensuelle</u> (décret no 75-952 du 30.12.75)	<u>Montant en dinars</u>
Premier enfant	4,600
Deuxième enfant	3,800
Troisième enfant	3,300
Quatrième enfant	2,700
<u>Majoration pour salaire unique</u> Arrêté du 19.5.1983	
Premier enfant	3,125
Deuxième enfant	6,250
Troisième enfant et plus	7,825

Il faut ajouter que l'inspecteur du travail chargé d'un emploi fonctionnel dans l'administration centrale (chef de service sectoriel) ou dans les services extérieurs (inspecteur régional du travail) bénéficie d'une indemnité de fonction égale à 90,000D/mois (décret no 83-576 du 17.6.83). Pour l'indemnité de logement, elle n'est accordée qu'aux inspecteurs régionaux dépourvus de logement fonctionnel. Elle est de 35.000D/mois.

4. Recrutement, formation

a) Recrutement: Les inspecteurs sont recrutés à concurrence de 70 pour cent des emplois:

- par voie de nomination directe parmi les anciens élèves du cycle moyen de l'Ecole nationale d'administration ou d'un cycle équivalent d'une école spécialisée du ministère des Affaires sociales;
- par voie de concours sur épreuves ouvert aux candidats titulaires d'une licence en droit ou en sciences économiques ou d'un diplôme équivalent et aux attachés d'inspection ayant accompli au moins cinq années de service dans le grade.

Ils sont recrutés à concurrence de 10 pour cent des emplois mis au concours par voie de nomination directe parmi les fonctionnaires qui ont accompli au moins dix ans de service effectif dans le grade d'attaché d'inspection et inscrits à un tableau d'avancement spécial.

Les jeunes inspecteurs recrutés par voie de nomination directe sont soumis à un stage d'une durée d'un an à l'issue duquel ils sont, soit titularisés dans leur nouveau grade, soit admis à une prolongation de stage de même durée, soit licenciés, alors que ceux recrutés par voie de concours sur épreuves sont soumis à un stage de deux ans, à l'issue duquel ils sont soit titularisés dans leur nouveau grade, soit admis à une prolongation de stage n'excédant pas un an, soit licenciés.

b) Formation: A côté de l'apprentissage du métier d'inspecteur par le biais des fonctionnaires plus anciens ou plus qualifiés, les jeunes inspecteurs auront l'occasion, par le biais de multiples réunions de service, d'exposer les problèmes auxquels ils se trouvent confrontés (réunions périodiques des cadres de l'inspection). Aussi, des conférences sont-elles organisées auxquelles participent d'iminentes personnalités spécialisées dans le domaine du travail et des personnes qualifiées du milieu judiciaire, du monde patronal ou syndical.

Des séminaires de perfectionnement et de recyclage ont été organisés à l'intention des inspecteurs du travail sur des thèmes relatifs aux conditions de travail et à l'hygiène et à la sécurité.

5. Les attributions de l'inspecteur du travail

Mission principale:

- contrôle de l'application de la législation du travail (article 170 du Code du travail). A cet effet, 12.000 visites ont été effectuées en 1986;
- vérification, en outre, de l'exécution des clauses insérées dans les cahiers des charges des marchés de l'Etat et des collectivités publiques relatives aux relations de travail et à l'emploi de la main-d'oeuvre (article 180 du Code du travail).

Mission d'information:

- fournit des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales;

- informe les autorités compétentes sur les abus ou déficiences non couverts par la loi. Ainsi, il participe au perfectionnement de la législation du travail et à son évolution;
- établit des statistiques de toute nature concernant les conditions de travail et d'emploi dans les secteurs de l'activité économique soumis à son contrôle (statistiques sur les accidents du travail, sur les conflits collectifs, sur les conflits individuels, etc.);
- effectue, à la demande du gouverneur, toutes enquêtes relatives aux rapports nés du travail ou pouvant avoir une répercussion sur le volume de l'emploi de la main-d'oeuvre dans sa circonscription;
- effectue des enquêtes générales ou particulières;
- participe à la constitution et à l'animation des structures légales et conventionnelles du dialogue: comité d'entreprise, CHS, délégués du personnel, CPC.

A souligner que la mission de conciliation attribuée auparavant aux inspecteurs du travail est confiée aujourd'hui à un nouveau corps, celui des conciliateurs (décret no 85/1008 du 7.8.1985 fixant le statut particulier des membres du corps de conciliation du ministère des Affaires sociales).

Toutefois, dans la pratique quotidienne, on assiste à un élargissement des fonctions de l'inspecteur du travail (participation à la révision des conventions collectives, fixation des normes de production, occupation de places privilégiées dans les commissions interdépartementales d'assainissement des entreprises publiques, etc.), ce qui dénote l'importance de ce corps, vu qu'il est le mieux placé pour connaître le monde du travail.

6. Relations de l'inspection du travail avec les organismes qui s'occupent des questions sociales

En vue de promouvoir la paix sociale, l'inspection du travail s'emploie à établir, au niveau central ou régional, des relations fructueuses avec les partenaires sociaux (UGTT et UTICA), et ce par le biais de contacts permanents, afin de suivre de près l'évolution des conditions de travail et des relations professionnelles.

- Elaboration de programmes de perfectionnement et de recyclage au profit des inspecteurs du travail en matière d'hygiène et de sécurité en collaboration avec l'ATSACT.
- Organisation par le biais de l'Institut national du travail de cycles de recyclage pour le personnel de l'inspection pour le préparer aux différents concours organisés par l'administration.
- Organisation en collaboration avec l'ATDS de séminaires et colloques traitant des questions d'ordre social.

Toutefois, les relations établies avec la médecine du travail demeurent mitigées, étant donné que ce corps dépend actuellement du ministère de la Santé publique. Le rapprochement de ces deux corps et leur complémentarité se réaliseraient éventuellement par le rattachement de la médecine du travail au ministère des Affaires sociales. Aussi, l'inspection du travail noue de bonnes relations avec les autres départements ministériels pour l'étude de certains

dossiers complexes qui nécessitent l'avis technique de ces départements en l'occurrence le ministère de l'Industrie et du Commerce, le ministère de l'Agriculture et le ministère du Plan et des Finances.

7. Difficultés rencontrées par l'inspection du travail dans son action

a) Au niveau de l'organisation administrative

L'organisation de l'administration centrale de l'inspection du travail telle que présentée plus haut ne permet pas à celle-ci d'être en mesure de suivre de près l'évolution des relations professionnelles et d'avoir une idée globale sur la situation sociale et économique dans le pays; ceci empêche de définir un programme d'activité rigoureux, de tracer les priorités et d'en assurer la coordination et le suivi de l'action de l'inspection. A cet effet, et pour permettre à l'administration centrale d'être en état d'exercer efficacement son rôle, quatre nouvelles unités furent instituées, deux spécialisées respectivement dans la prévention et le contrôle de l'hygiène et de la sécurité et le contrôle de l'emploi, une unité de coordination, études et statistiques et une unité consacrée à la documentation et la formation, en plus des services sectoriels déjà existants.

b) Au niveau de la perception de l'inspection du travail par les employeurs et les travailleurs

Il convient de se rendre compte d'emblée de l'impossibilité pour l'inspecteur du travail de réussir les interventions relevant de sa compétence en l'absence d'une collaboration étroite de la part des employeurs et des travailleurs concernés. Ces derniers, s'ils ne sont pas convaincus de l'utilité de la législation qui leur est applicable et surtout de la mission dévolue à l'inspection du travail, ne pourraient, par conséquent, concourir à l'instauration d'un dialogue fructueux au sein de l'entreprise, de nature à aider à la résolution de tout conflit. La participation effective des parties concernées pour l'application de la législation sociale et l'amélioration des conditions de travail est fondamentale et ce par le respect mutuel des droits et obligations, pour que l'inspection du travail puisse s'acquitter de ses tâches de façon satisfaisante.

C'est pourquoi, outre les méthodes d'information traditionnelles empruntées par l'inspection pour montrer aux partenaires sociaux son vrai rôle (contacts permanents, réunions de travail, etc.), celle-ci a procédé à l'élaboration d'un programme d'information sur l'intervention de l'inspection du travail destinée aux travailleurs et aux employeurs comportant essentiellement des contacts avec la presse écrite et parlée et la publication dans un futur proche d'un bulletin périodique sur l'inspection du travail.

c) Des difficultés naissant de l'élargissement des tâches de l'inspection du travail

La multiplication des tâches de l'inspection du travail en marge de ses missions fondamentales telles qu'elles sont fixées par la convention no 81 (contrôle de l'application de la législation du travail, information et conseils destinés aux partenaires sociaux, etc.) a contribué en quelque sorte à la détérioration de la qualité de l'intervention dans le domaine du contrôle.

En effet, l'inspecteur du travail est devenu un facteur déterminant dans la prévention des conflits collectifs et des risques professionnels dans l'entreprise et dans la résolution des conflits individuels, ainsi que le promoteur de nouvelles formes d'organisation et de comportement dans l'entreprise. A noter que le législateur tunisien pour dégager l'inspection du travail de la conciliation qui l'a écarté de sa mission première a institué un nouveau corps de conciliateur.

d) Des difficultés provenant des textes en vigueur: en l'occurrence, certains articles du Code du travail

Le délit d'obstacle prévu par l'article 240 du Code du travail n'est pas sévèrement sanctionné (pénalité en vigueur: 24 à 120 D). Une amende aussi légère n'aurait aucun effet sur le comportement de certains employeurs obstinés. Dans l'état actuel des textes, le délit d'entrave à la désignation ou au fonctionnement du comité d'entreprise ou des délégués du personnel est plus réprimé que le délit d'obstacle à un agent de contrôle.

La deuxième déficience se situe au niveau de l'article 175 du Code du travail qui définit les pouvoirs de l'inspecteur du travail en matière de contrôle de l'hygiène et de la sécurité. En effet, ce dernier peut "prescrire des mesures destinées à éliminer les défauts dans une installation, un aménagement ou des méthodes de travail qu'il peut avoir un motif raisonnable de considérer comme une menace à la santé ou à la sécurité des travailleurs. A cet effet, il peut mettre en demeure l'employeur d'apporter dans un délai qui ne saurait être inférieur à quatre jours, les modifications nécessaires pour assurer l'application stricte des dispositions légales ou réglementaires concernant la santé et la sécurité des travailleurs".

En réalité, ce pouvoir est restreint pour deux raisons:

1. L'employeur est en mesure de saisir le ministre des Affaires sociales d'une réclamation suspensive avant l'expiration du délai de mise en demeure.
2. L'autorité saisie peut désigner le cas échéant un ingénieur conseil ou un médecin de l'inspection médicale du travail pour établir un rapport sur la question.

La troisième déficience qu'on peut retirer ressort du dernier paragraphe de l'article 175 qui permet à l'inspecteur du travail "de prescrire des mesures immédiatement exécutoires dans le cas de danger imminent pour la santé et la sécurité des travailleurs", mais ce pouvoir reste théorique puisque le législateur n'a déterminé aucun moyen juridique pour le rendre facilement applicable.

Ces difficultés passées en revue devront recevoir les réformes qui s'imposent pour renforcer le pouvoir de l'inspecteur du travail, notamment par le relèvement du taux des amendes en vigueur et l'adéquation entre les objectifs assignés à l'inspection du travail et les moyens juridiques mis en oeuvre pour atteindre ces objectifs.

A cet effet, le gouvernement tunisien soucieux de remédier à cette situation a élaboré un projet de révision du Code du travail qui fait actuellement l'objet d'une large consultation auprès des parties concernées.

e) Insuffisance des moyens matériels mis en oeuvre, notamment au niveau:

- des moyens de transport,
- des moyens de communication (télex, téléphone, etc),
- du mobilier de bureau, des locaux, etc.,
- de la documentation.

Toutefois, des efforts considérables sont en train d'être déployés pour l'amélioration des moyens matériels mis à la disposition de l'inspection du travail.

Malgré ces insuffisances, l'inspection du travail en Tunisie est arrivée à atteindre les principaux objectifs qu'elle a tracés, notamment en matière de:

- l'amélioration de la qualité de l'intervention en développant chez les inspecteurs le sens des relations humaines , de manière à garder à la visite d'inspection tout son impact positif qui est, outre le contrôle de l'application de la législation du travail, de créer et d'amorcer le dialogue au sein de l'entreprise, de détecter les risques de tension et d'en avertir le chef de l'entreprise et de conseiller les deux parties sur la meilleure façon de s'acquitter de leurs obligations respectives;
- le suivi et l'animation des structures de dialogue au sein de l'entreprise;
- la sensibilisation des partenaires sociaux sur l'application progressive des règles d'hygiène et de sécurité;
- l'organisation scientifique des méthodes de travail de l'inspection;
- l'amélioration des conditions de travail des inspecteurs.

EXPOSE SUR L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL

par M. M. Ouldamar,
Service de l'administration du travail, BIT

I. Aperçu historique

1. Le développement progressif d'administrations nationales chargées de contrôler les conditions de travail et d'assurer des services sociaux aux travailleurs de certains pays durement touchés par l'industrialisation au XVIIIe et au XIXe siècle est allé de pair avec l'adoption des premières lois sur le travail. Sous la pression de l'opinion publique nationale émue par les conditions d'emploi des femmes et des enfants, par la durée de travail excessive et par les effets du chômage sur les nouvelles populations urbaines, les pouvoirs publics ont renoncé au principe du laisser-faire, la nécessité d'une intervention de l'Etat pour maîtriser les conséquences sociales du développement économique s'est enfin imposée aux esprits.

2. Les bureaux du travail se limitant souvent à des services centraux d'enquêtes et de statistiques dont les travaux devaient servir de base à l'élaboration de la législation ont vu le jour dans la dernière partie du XIXe siècle. A titre d'exemple, l'on pourrait citer la Commission des statistiques du travail instituée en Allemagne en 1882, l'Institut des réformes sociales créé en Espagne en 1883, le bureau du travail mis sur pied aux Etats-Unis en 1884 et en France, la direction du travail relevant du ministère du Commerce, de l'Industrie, des Postes et des Télégraphes créé en 1899 et dont est issu en octobre 1906 le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale.

3. La compétence des organismes nationaux chargés de l'administration du travail avait à l'origine été limitée au contrôle des conditions d'emploi dans les fabriques et les mines et n'avait été étendue que progressivement au domaine du placement. Dans quelques pays, ils géraient ou contrôlaient également des régimes élémentaires et partiels d'assistance sociale et encourageaient discrètement des oeuvres privées d'entraide, d'assistance et de prévoyance.

4. La création de l'OIT en 1919 marqua un tournant dans l'évolution des systèmes d'administration du travail. Dans sa partie XIII, le Traité de Versailles énonce les objectifs sociaux que les Etats doivent s'efforcer d'atteindre, indique les problèmes les plus importants à résoudre et appelle l'attention sur la nécessité de mettre en place "un service d'inspection afin d'assurer l'application des lois et règlements pour la protection des travailleurs". En outre, la création d'une organisation internationale au sein de laquelle les gouvernements seraient représentés par des fonctionnaires du ministère du Travail siégeant aux côtés des représentants des employeurs et des travailleurs ne pouvait que renforcer la situation de ces ministères.

5. Cependant, l'éparpillement des responsabilités entre plusieurs administrations ministérielles resta une caractéristique au traitement réservé aux problèmes du travail. Ce n'est que progressivement qu'un nouveau type de ministère du Travail groupant exclusivement les services chargés des affaires sociales et des affaires du travail a vu le jour entre la première et la seconde guerre mondiale. Une résolution de l'OIT adoptée en 1928 invitait les gouvernements à créer "un organe adéquat et spécialisé capable de mener à

bien, de façon étendue et complète, la tâche de préparer, d'améliorer et de faire appliquer toutes les lois et dispositions relatives au travail, particulièrement en ce qui concerne l'inspection du travail, les relations avec le BIT, les organes consultatifs et d'information, la solution pacifique de conflits sociaux, ainsi que la compilation et la publication des statistiques, rapports et tout autre document concernant le travail. En 1938, 23 pays possédaient un service gouvernemental chargé exclusivement de l'administration du travail et des affaires sociales.

6. L'administration du travail a connu un essor remarquable dans les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale. N'oublions pas que c'est pendant cette période qu'ont été adoptées la convention sur l'inspection du travail en 1947 et la convention sur le service de l'emploi en 1948. La reconversion de dizaines de millions de travailleurs à une production adaptée aux temps de paix fut une tâche gigantesque qu'assumèrent les ministères du Travail. Le plein emploi devint l'objectif majeur des pays industrialisés qui ne négligèrent pas pour autant l'implantation d'un régime de sécurité sociale et l'amélioration des salaires et des conditions d'emploi. La sécurité et l'hygiène suscitèrent également un intérêt nouveau. La reconstruction et le développement industriel joints à la reprise des échanges internationaux firent apparaître de plus en plus les besoins de formation et de mise en valeur des ressources humaines nationales.

7. Lors de la session de 1953 de la CIT au cours de laquelle eut lieu la discussion générale sur les services du travail, 53 délégations nationales comprenaient des représentants de ministères ou de services du travail. A cette date, quelques autres pays indépendants, qui n'assistaient pas à la Conférence possédaient également une administration du travail et environ 50 territoires non autonomes étaient dotés de services du travail plus ou moins importants.

8. Vers les années soixante, d'autres progrès avaient été enregistrés dans les pays industrialisés comme dans presque tous les pays en développement. La consultation tripartite entre les ministères du Travail et les organisations professionnelles était largement admise. Des systèmes d'administration consultative (conseils ou avis) ou participative (intervention effective) avaient été adoptés dans certains pays. Non seulement les conseils reçus des représentants des travailleurs et des employeurs étaient pris en considération dans la formulation de la législation du travail, mais encore les conventions collectives et les sentences arbitrales pouvaient acquérir force de loi dans un nombre accru de pays.

9. Un autre élément notable est à signaler pour les trois dernières décennies; l'on reconnaissait désormais que les ministères du Travail devaient avoir un rôle suffisamment étendu. Bien que dans les sociétés industrialisées complexes l'ensemble des tâches d'administration du travail ait continué d'être réparti entre plusieurs ministères, la majorité des pays était dotée d'un ministère du Travail et des Affaires sociales ayant un large champ d'activité. Bon nombre de ces ministères en sont venus à assurer directement ou indirectement des services touchant pour ainsi dire tous les aspects de la vie du travailleur, exception faite de son instruction scolaire et de sa vie en tant que citoyen. C'est également pendant cette période que le BIT a commencé à étendre ses activités de coopération technique en matière d'administration du travail proprement dite dans les pays en développement. Outre l'assistance technique fournie directement à de nombreux pays, des centres régionaux d'administration du travail ont été créés par le BIT en Afrique, en Amérique latine, en Asie et, dernièrement, dans les pays arabes. Je reviendrai plus tard sur ces centres qui constituent, comme l'a si bien dit le Directeur général du BIT, M. Blanchard, des centres d'excellence en matière de développement de l'administration du travail et de formation de ses cadres.

10. Il est donc établi que les services de l'inspection du travail ont vu le jour bien avant la mise en place des structures de l'administration du travail, connue sous le nom de ministère du Travail.

11. En Afrique, la question de l'administration du travail y compris l'inspection du travail a été évoquée sur le plan régional à l'occasion de deux réunions:

- la troisième session de la Commission consultative africaine de l'OIT qui s'était tenue à Dakar en octobre 1967; et
- la troisième Conférence régionale africaine de l'OIT, tenue à Accra en décembre 1969.

D'autres réunions plus techniques se sont tenues autour de ce thème, notamment la Table ronde africaine sur l'administration du travail et la planification du développement de Copenhague (août 1970) et la première Conférence des administrateurs africains du travail d'Adis-Abéba (novembre 1976).

12. C'est dire donc que l'administration du travail occupe toujours l'actualité dans les réflexions sur les politiques sociales, qu'il s'agisse de l'emploi, de la main-d'oeuvre ou de l'amélioration des conditions de travail et de vie.

13. Sur le plan international, la Réunion d'experts sur l'administration du travail tenue à Genève en octobre 1973 a eu l'occasion de passer en revue tous les problèmes de l'administration du travail et de se prononcer sur son rôle, ses fonctions et son évolution institutionnelle. Elle recommanda l'inscription de la question de l'administration du travail à l'une des prochaines Conférences internationales du Travail en vue de l'adoption d'une norme internationale sur le sujet. C'est ainsi que la question fut inscrite et discutée en juin 1977 et en juin 1978 aboutissant à l'adoption d'une convention sur l'administration du travail, no 150, et d'une recommandation no 158 sur la même question. Présentement, nous avons enregistré 28 ratifications de la convention no 150 sur l'administration du travail, dont cinq pays africains (l'Algérie, le Burkina Faso, le Gabon, la Guinée et la Zambie) et un pays arabe (l'Iraq).

II. Situation actuelle de l'administration du travail dans les pays en développement et notamment en Afrique

A. Structures

14. Les textes qui créent et organisent le fonctionnement de l'administration du travail sont généralement la loi, l'ordonnance, les décrets et les arrêtés d'application. Du point de vue juridique, l'administration du travail est une structure institutionnelle assimilée ou confondue dans la terminologie large de "ministère du Travail". A ce titre, elle est un organe gouvernemental dont elle constitue un département ministériel et représente à l'égard des services du travail l'autorité centrale. Les organigrammes des administrations du travail entendues ici sous le vocable de ministère du Travail ne sont pas des schémas figés. En effet, les ministères du Travail changent de dénomination en fonction de critères politiques ou d'opportunité ou de considérations techniques:

- critères politiques souvent liés à la personnalité même de celui auquel le département est confié;

- critères d'opportunité lorsque tel ou tel objectif doit être privilégié;
- critères techniques lorsque ce sont des raisons de rationalité, d'efficacité ou de coordination qui prévalent dans l'action du ministère du Travail.

15. En ce qui concerne les structures de l'administration du travail, je me permettrai de faire une remarque quant à la multiplication et à la prolifération des directions, divisions, services et sections qui ne correspondent souvent ni aux objectifs à atteindre, ni aux effectifs, ni à la dimension ou à l'importance de l'unité administrative considérée. Il s'ensuit sur le plan pratique du fonctionnement une dilution des responsabilités conduisant à une dispersion des actions et par voie de conséquence à des phénomènes de blocage.

16. Bien au contraire, la création d'une direction, d'une division ou d'un service doit non seulement répondre à des objectifs clairs de l'administration du travail basés sur des programmes bien planifiés, mais se justifier également par l'existence de moyens humains et matériels.

17. Ceci dit, on ne peut proposer des stéréotypes de l'administration du travail, chaque ministère devant s'organiser en fonction des critères politiques, techniques ou de contingences nationales. Toutefois, généralement, l'on rencontre une autorité centrale placée directement après le responsable politique qui est le ministre. Il s'agit soit d'un secrétaire général, soit d'un directeur général qui coordonne et contrôle un ensemble de directions placées hiérarchiquement sous son autorité. Parmi ces directions, citons celles qui concernent directement l'administration du travail à savoir la direction du travail, la direction de l'emploi, la direction de la sécurité sociale, la direction de l'hygiène et de la sécurité du travail et la liste n'est pas exhaustive. Indépendamment de ces structures centrales, il existe des services dits "extérieurs" tels les services de l'inspection du travail et les bureaux de placement et des organismes dits "rattachés" ou "sous tutelle" qui ont souvent le statut juridique d'organismes parapublics ou semi-publics dotés d'une autonomie financière. Ce sont les offices et instituts tels que les offices de main-d'oeuvre, les caisses ou instituts de prévoyance ou de sécurité sociale, les offices et centres de formation professionnelle et les instituts du travail et de la sécurité et de l'hygiène du travail.

Quoi qu'il en soit, il nous paraît important de tenir compte de certains principes avant d'envisager la création et la mise en place des structures, à savoir:

- a) la création des structures doit correspondre à des objectifs réels et précis de l'administration du travail;
- b) elle doit tenir compte des moyens humains, des moyens matériels et des ressources disponibles pour leur fonctionnement efficace;
- c) ces structures doivent être animées par des cadres auxquels une délégation suffisante de pouvoirs de décision est accordée en vue d'une plus grande souplesse et d'une meilleure efficacité de leur mission;
- d) ces structures doivent être décentralisées aux niveaux régional et local et doivent refléter dans une certaine mesure l'organisation centrale, afin de permettre une meilleure communication entre services centraux et services extérieurs;

- e) enfin, ces différentes structures doivent être placées sous l'autorité d'un pouvoir central administratif et technique (secrétaire général ou directeur général).

B. Moyens matériels et ressources financières

19. Bien que les statistiques ne soient pas nombreuses pour situer de manière précise la situation matérielle et les ressources financières des administrations du travail, il n'est cependant ignoré de personne que ces administrations souffrent d'une pénurie en moyens matériels, logistiques, qui ne leur permet pas de jouer pleinement et efficacement leur rôle. Ce constat a d'ailleurs été fait à l'occasion de maints colloques et réunions pour qu'il soit utile d'y insister. En fait, cette situation précaire des moyens de l'administration du travail trouve son explication dans l'intérêt relatif accordé par les gouvernements au secteur social.

20. Dans la répartition de la masse budgétaire, les départements de l'éducation nationale et le secteur économique absorbent la grande majorité du budget national. C'est dire que certains départements dits sociaux (santé publique, affaires sociales et travail) en font les frais et sont obligés de se contenter d'un maigre budget. Cette amère réalité ressentie surtout au niveau des services extérieurs, le service central (noblesse oblige!) étant souvent mieux loti, a pour conséquence de paralyser le fonctionnement des inspections du travail et des bureaux de main-d'oeuvre. Comment donc trouver une solution en vue de l'accroissement des crédits affectés aux ministères du Travail, car on aurait tendance à croire que les administrations du travail se résignent à cette situation désarmante.

21. Une première démarche vise à une information appropriée qui ferait prendre conscience de l'impact du développement social sur le développement économique et par voie de conséquence plaiderait en faveur d'une augmentation des crédits affectés au secteur social. Il est établi et reconnu que le développement économique d'une nation n'a de sens et de valeur que s'il a pour conséquence et résultat de promouvoir le progrès et la justice sociale, par le plein épanouissement de l'homme, la satisfaction de ses besoins essentiels, l'amélioration de ses conditions de travail et de vie, en quelques mots la réalisation de son bien-être. Ceci implique donc que toute politique de développement économique doit prendre en compte les objectifs sociaux, d'où le rôle important que doit jouer l'administration du travail pour arriver à ces objectifs.

22. Une seconde démarche résiderait dans des procédures de formulation ou d'expression des besoins des administrations du travail, tant il est vrai que ceux-ci ne sont pas toujours cernés, identifiés et quantifiés de manière cohérente, méthodique et précise.

C. Relations avec les organisations d'employeurs et de travailleurs

23. Il serait fastidieux de rappeler ici tous les instruments de l'OIT qui mettent l'accent sur le rôle et la nécessité du tripartisme, c'est-à-dire de la collaboration avec les partenaires sociaux. Outre la convention no 81 sur l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce et la convention no 129 sur l'inspection du travail dans l'agriculture, la convention no 150 et la recommandation no 158 sur l'administration du travail réaffirment, d'une manière significative, la nécessité des relations de l'administration du travail avec les partenaires sociaux. En effet, l'article 1, paragraphe b), de la convention no 150, en définissant le système d'administration du travail,

précise qu'il s'agit "d'organes de l'administration publique responsables ou chargés de l'administration du travail - qu'il s'agisse d'administrations ministérielles ou d'institutions publiques, y compris les organismes para-étatiques et les administrations régionales ou locales ou toute autre forme décentralisée d'administration - ainsi que toute structure institutionnelle établie en vue de coordonner les activités de ces organes et d'assurer la consultation et la participation des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations". L'article 2 de ladite convention va plus loin puisqu'il ouvre la possibilité à l'administration du travail de "déléguer" ou de "confier" certaines de ses activités aux organisations d'employeurs et de travailleurs ou, le cas échéant, à des représentants d'employeurs et de travailleurs.

24. L'esprit de cette ouverture d'une administration du travail qui accepte de déléguer ou de confier certaines de ses responsabilités aux partenaires sociaux se retrouve également dans l'article 3 de la convention. Il signifie que cette administration reconnaît implicitement ou explicitement le rôle des partenaires sociaux, leur contribution pour le succès de toute entreprise de développement économique et social. Dès lors, le problème qui se pose est de définir les modalités de participation, de collaboration ou d'association des employeurs et des travailleurs à la mise en oeuvre des politiques conçues par les pouvoirs publics et singulièrement par l'administration du travail. En fait, il appartient à cette dernière de promouvoir la création de structures, de concertation et de consultation tripartite lorsqu'elles n'existent pas, de stimuler et de dynamiser les institutions existantes. Trop souvent, il faut le dire, les mécanismes tripartites de concertation, de participation ou de consultation prévus par la loi n'existent que dans les textes et restent lettre morte. Les organes tels les conseils supérieurs ou consultatifs du travail ne se réunissent que sporadiquement ou parfois jamais, parce que les pouvoirs publics ne songent pas à les convoquer quand bien même des dispositions légales prévoient de manière claire leur convocation périodique. Les comités ou commissions paritaires groupant les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs connaissent également des périodes de léthargie. De telles situations que connaissent les partenaires sociaux ont pour conséquence un blocage ou un ralentissement du travail législatif ou des procédures de négociations collectives (conclusion des conventions collectives). Pourtant certaines questions prennent de plus en plus d'importance dans le contexte actuel du monde du travail: ce sont les problèmes d'emploi, des politiques des salaires et des revenus, des questions relatives aux conditions de travail (durée du travail, environnement, hygiène et sécurité du travail), les problèmes de la prévoyance et de la sécurité sociale et de la formation professionnelle.

25. Plus que jamais la sensibilisation, l'information et la participation des partenaires sociaux aux décisions en la matière se révèlent indispensables. Il est donc souhaitable que l'administration du travail et les organisations d'employeurs et de travailleurs favorisent ce dialogue autour des problèmes du monde du travail par la création d'un cadre et l'établissement de relations formelles ou informelles permettant d'aborder et de discuter toutes ces questions.

III. La formation des cadres de l'administration du travail

26. Dès les années soixante et au lendemain de leur indépendance, les administrations du travail des pays en développement ont souffert de la pénurie des cadres moyens et supérieurs et ressenti le besoin de lancer des programmes de formation. Grâce à l'assistance technique du BIT et à l'aide financière du PNUD et de certains pays donateurs, des programmes de formation et de perfectionnement ont été lancés tant au niveau national qu'au niveau régional. C'est ainsi que le BIT a créé des centres régionaux d'administration du travail en Afrique, en Asie, en Amérique latine, dans les Caraïbes et, tout dernièrement, dans les pays arabes.

27. L'Afrique dispose depuis bientôt deux décennies de deux centres, l'un pour les pays d'expression française à Yaoundé, le CRADAT et l'autre pour les pays d'expression anglaise à Harare, l'ARLAC. Grâce à l'appui technique du BIT et à l'aide financière internationale, les centres organisent des sessions annuelles de formation et de perfectionnement destinées aux administrateurs et inspecteurs du travail et aux contrôleurs du travail. Ils organisent également des cours spécialisés dans les domaines divers de l'administration du travail (services emploi, sécurité et hygiène du travail, statistiques du travail, etc.) et entreprennent des études et recherches dans ces mêmes domaines.

28. Enfin, pour les pays arabes, le Centre RACLA a été inauguré en janvier de cette année à Tunis par le BIT, l'OAT, le PNUD et le gouvernement tunisien. Ce centre organise des cours de perfectionnement dans les domaines de l'administration du travail, de l'inspection du travail, des relations professionnelles, des services de l'emploi et des statistiques du travail. Il octroie également des bourses d'étude et finance quelques missions de consultants dans les pays arabes, qui en font la demande. Notons que, pour donner l'exemple du tripartisme dans l'action de l'administration du travail, le BIT a décidé de faire participer les organisations d'employeurs et de travailleurs à toutes les activités de ces centres et notamment à celles du RACLA.

EXPOSE SUR LA MISSION DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

par M. M. Lafougère,
chef du Service de l'administration du travail, BIT

Si vous le permettez nous verrons dans cet exposé quelle est, selon les normes internationales, la mission de l'inspection, quelles sont les difficultés qu'elle rencontre, quels sont enfin les principes qui se dégagent des normes internationales et qui doivent en permanence guider son action.

I. Rappelons tout d'abord très brièvement
quelle est la finalité de l'inspection
Quelle est sa mission?

Les conventions internationales no 81 et 129 adoptées par les Etats Membres de l'OIT et qui traitent respectivement de l'inspection du travail dans l'industrie et l'agriculture précisent cette mission.

"Le service d'inspection du travail sera chargé d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, telles que les dispositions relatives à la durée du travail, aux salaires, à la sécurité, à l'hygiène, au bien-être (par dispositions légales il faut entendre lois, conventions collectives, sentences arbitrales)."

Retenons bien ces termes: "assurer l'application effective des dispositions légales". Son objectif est d'atteindre dans l'entreprise le niveau optimum de sécurité, de santé, de bien-être; il est le même que celui imposé par la législation à l'entreprise.

Le service d'inspection est chargé - c'est sa deuxième mission - "de fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales". Cette fonction concourt, comme celle de contrôle à assurer l'application de la loi. Fonction de contrôle et fonction de conseil se complètent et s'appuient mutuellement. Elles ne s'opposent pas.

Sans conseil, le contrôle risquerait de se transformer en attitude légaliste, énergique certes là où elle s'exercerait, mais restreinte dans ses effets car l'inspection ne peut être dans l'entreprise que de manière épisodique. Sans contrôle, sans pouvoir coercitif, il manquerait de base et perdrait sa puissance de conviction.

Associés, contrôle et conseil sont en mesure de promouvoir l'application intelligente de la législation du travail. Si dans le passé, on a insisté sur l'aspect répressif, les pouvoirs coercitifs de l'inspection du travail, sur le côté policier, on insiste beaucoup plus aujourd'hui sur sa mission de conseil. Mais il faut un équilibre. Rappelons que les normes internationales laissent à la libre décision des inspecteurs du travail de donner des conseils ou bien d'intenter ou de recommander des poursuites. Cette fonction consultative se prolonge par une action éducative (sous forme de cours, de conférences, tant auprès des employeurs que des travailleurs). le développement accéléré du droit du travail, des technologies et des risques professionnels milite en

faveur d'une telle action. De même, la création dans les entreprises d'instances de débats et de concertation (CHS, délégués du personnel, comités d'entreprises) modifie les modes d'intervention de l'inspection du travail et lui confère un rôle d'animation de ces comités et plus généralement des relations sociales au sein de l'entreprise.

Troisième fonction de l'inspection du travail: porter à l'attention de l'autorité compétente les déficiences et les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes.

Cette disposition, mise au même niveau que la mission d'application de la loi par les auteurs de la convention, achève de faire de l'inspection l'agent du progrès social en lui conférant une initiative dans l'arsenal de la protection du travailleur. Cette disposition s'appuie logiquement sur le fait que l'inspecteur du travail, seul fonctionnaire au contact du milieu de travail, est le mieux placé pour connaître les insuffisances de la législation sociale. La place de l'inspection du travail est, et j'y insiste, dans les lieux du travail: bureaux, ateliers, chantiers. On peut regretter toutefois que rares sont les inspecteurs du travail qui exercent cette possibilité que ce soit par manque de temps ou pour d'autres raisons.

Cette convention fait de l'inspection du travail l'instrument nécessaire et inséparable de la conception, de l'application et de l'amélioration de la législation du travail. L'inspection du travail est un des moteurs du progrès social puisqu'elle assure la réalisation des mesures sociales décidées et qu'elle suggère les améliorations à y apporter. Voilà sa mission, mission fixée par les auteurs de la convention no 81, il y a 40 ans mais qui reste d'actualité, de valeur permanente.

II. Les difficultés

Les difficultés auxquelles se heurte l'inspection du travail pour remplir sa mission sont nombreuses et ont, me semble-t-il, tendance à augmenter. Certaines sont traditionnelles, d'autres sont d'apparition plus récente.

Dans la plupart des pays, l'inspection du travail rencontre de sérieuses difficultés pour assurer pleinement la mission qui lui est impartie. La conscience de l'utilité de son action n'est pas toujours suffisamment ancrée, ni au niveau politique, ni même dans les milieux concernés. La crainte qu'une politique de prévention n'entraîne un coût important pour un bénéfice souvent lointain, sinon hypothétique, suscite des résistances d'autant plus fortes que les difficultés économiques actuelles limitent les possibilités financières des entreprises et des Etats et ont parallèlement accru les difficultés en particulier le chômage auxquelles se heurtent les administrations du travail.

Parallèlement, l'amélioration des conditions de travail cède le pas, dans les priorités, au problème de l'emploi. Dans certains pays, c'est le rôle et la place de l'Etat qui sont remis en cause et donc de l'administration du travail.

Il faut insister sur cette difficulté essentielle: l'inspection agit dans un milieu qui n'est ni homogène dans ses composantes sociales, ni constant dans ses caractéristiques techniques et économiques. Or ce milieu, dans la plupart des pays, se transforme de plus en plus vite. L'inspection se trouve ainsi placée devant autant de défis:

- celui de la technologie;
- celui de la segmentation du marché du travail;

- celui du développement du droit du travail;
- celui lié au contexte économique et social, que nous avons brièvement évoqué.

Examinons rapidement ces différents défis.

L'inspection se trouve aujourd'hui confrontée à une évolution étonnamment rapide et complexe des techniques: (robotique, informatique, mais aussi nouvelles techniques dans le secteur de la chimie ou de l'énergie atomique.) Ces nouvelles techniques entraînent une modification du fonctionnement interne des entreprises et de l'organisation du travail, une transformation du contenu des tâches, de nouvelles conditions de travail, une modification de la nature des risques (plus difficilement perceptibles), un accroissement parfois des nuisances et des dangers (comme le révèle la catastrophe de Tchernobyl). (Elles entraînent également une modification de la répartition du personnel entre secteurs économiques, un développement des petites entreprises, un accroissement de la flexibilité et de la mobilité professionnelles comme nous l'avons vu). Dans le même temps, la recherche médicale et scientifique permet d'identifier un nombre croissant de dangers précédemment ignorés ce qui développe les possibilités d'intervention de l'inspection mais en complique la tâche en accroissant les responsabilités. De même, le concept de protection de l'homme au travail évolue progressivement dépassant la notion classique d'hygiène et de sécurité pour intégrer toutes les données de l'adaptation du travail à l'homme. Tout ceci constitue un immense défi pour l'inspection du travail qui n'est pas, il faut l'avouer, toujours préparée à y répondre et qui risque même de l'être de moins en moins dans des délais très brefs.

Le deuxième défi auquel l'inspection du travail doit faire face tient à la segmentation du marché du travail, à la création d'une société duale, aux difficultés qu'elle a de protéger des catégories de plus en plus nombreuses de la population active: travailleurs des petites entreprises, travailleurs ruraux, travailleurs précaires, aux statuts de plus en plus différenciés, travailleurs temporaires ou en sous-traitance, sans parler des travailleurs du secteur informel ou clandestin.

Comment assurer leur protection? Cette question n'est pas posée qu'à l'inspection, elle est posée aux syndicats dans des termes identiques. Comment éviter la constitution d'une société à plusieurs vitesses, où certains bénéficieraient de la protection des syndicats et de l'inspection et d'autres d'aucune protection; comment éviter la constitution d'un salariat éclaté, d'un développement des inégalités? L'inspection est mal préparée à ces mutations, elle qui est née, a été conçue, dans une période de développement de la grande industrie, où les maîtres mots étaient solidarité et uniformité.

L'accent est mis aujourd'hui sur l'entreprise, sur l'individu. (Le social se déplace ainsi de plus en plus du collectif vers l'individu, et de l'Etat et du niveau interprofessionnel à l'entreprise.) A l'intérieur de l'entreprise même, les revendications se diversifient: les horaires comme les rémunérations s'individualisent de plus en plus. Les accords d'entreprise se multiplient. La tâche de l'inspecteur en est inévitablement compliquée. (L'on assiste même parfois dans certaines entreprises à une déréglementation négociée, c'est-à-dire l'abandon par accord paritaire de textes légaux sur la durée du travail par exemple. L'inspecteur du travail se trouve en difficulté pour exercer un contrôle et parfois dans l'embarras pour poursuivre.)

On doit noter également, dans certains pays, l'extraordinaire développement et la complexité du droit du travail. Celui-ci s'enrichit même s'il ne peut toujours suivre d'évolution des technologies - de nombreuses

dispositions assurant la protection des travailleurs et créant dans les grandes entreprises des structures spécialisées de caractère fonctionnel (service de médecine du travail par exemple) ou des instances de concertation (CHS, Comités d'entreprises) qui associent les représentants des travailleurs à l'application de la législation. Si, d'un côté, l'inspecteur du travail a ainsi un nombre plus grand d'interlocuteurs, ce qui complique sa tâche, d'un autre côté, ceux-ci peuvent constituer avantageusement des relais de l'action de l'inspection du travail, à condition qu'ils reçoivent une formation adéquate. En tout état de cause, la création de ces organes change dans les grandes entreprises, ses modes d'intervention. La fonction de l'inspecteur devient plus complexe. Elle n'a plus pour unique objet de provoquer la conformité de caractéristiques matérielles (salaires, durée du travail etc.), mais doit aider au développement des relations, disons sociales au sein de l'entreprise entre ses dirigeants et les spécialistes (médecins, ingénieurs, etc.) et les syndicalistes afin d'aboutir à une amélioration des conditions et du milieu de travail. Les nouvelles formes de contrôle de l'inspection du travail portent autant sur des modes d'organisation et de comportement dans l'entreprise que sur les aspects matériels. Elles visent à assurer un fonctionnement harmonieux des instances de dialogue et de concertation dans l'entreprise et des structures spécialisées. Elles visent aussi à influencer sur la gestion de la prévention des risques par l'entreprise ou plus généralement sur sa "politique sociale", car une gestion sérieuse de la protection du travail dans les entreprises n'est qu'un des aspects d'une gestion générale efficace. L'hygiène et la sécurité doivent être considérées comme partie intégrante du processus de production, si l'on veut que les taux des accidents et des maladies professionnelles soient radicalement réduits. Il est de la responsabilité globale permanente de la haute direction de l'entreprise d'élaborer et de mettre en oeuvre une stratégie de prévention efficace.

Tout ceci rend la tâche de l'inspecteur certainement plus complexe et plus difficile car il doit lui aussi avoir une vue d'ensemble de ces questions. Ceci pose en particulier un triple problème, indiquons les très brièvement: premièrement, celui du niveau hiérarchique des interlocuteurs de l'inspecteur: celui-ci ne doit pas hésiter à voir la direction générale d'une entreprise; deuxièmement, celui de la responsabilité des inspecteurs du travail, qui ne doivent pas se substituer à l'employeur lorsqu'ils donnent des conseils; troisièmement, celui de leur formation, une formation difficile à assurer (car ils doivent non seulement connaître le domaine technique dans lequel ils interviennent, mais aussi savoir convaincre, faire passer un message, organiser la prévention dans l'entreprise, etc.).

Dans les pays en développement, d'autres problèmes viennent ajouter leurs effets: qu'il s'agisse du chômage et du sous-emploi, de l'urbanisation trop rapide, du manque de formation à l'activité industrielle, d'absorption de nouvelles technologies dans des conditions difficiles, de la coexistence de deux mondes du travail, l'un technologiquement avancé, l'autre utilisant des méthodes de travail traditionnelles (dans le secteur urbain comme dans le secteur rural), de l'hétérogénéité de la classe ouvrière, des différences de statuts qui la protègent, de la faible part de la population active que constituent les salariés, du penchant naturel de la population salariée à porter une attention plus grande aux questions d'emploi et de salaire qu'à l'amélioration des conditions de travail, les travailleurs étant évidemment peu enclins - dans un contexte de pauvreté et de chômage - à mettre en danger leur emploi pour exiger le respect de leurs droits sociaux.

Pour faire face à ces tâches l'inspection est souvent désarmée: rémunération très insuffisante sinon dérisoire, stabilité dans l'emploi non garantie, fuite des jeunes éléments, problème de déontologie et d'indépendance, détournement de sa mission, telles sont souvent les caractéristiques des services d'inspection de ces pays.

On assiste enfin dans presque tous les pays, à une multiplication, à une diversification des fonctions confiées à l'inspection du travail, des fonctions souvent fort complexes et qui, parfois, n'entrent pas directement dans son champ de compétence ou l'écartent de sa mission première telle que définie par les conventions internationales. Est-il besoin enfin de mentionner l'insuffisance des moyens en hommes et en matériel de nombreux services en particulier ceux des pays en développement?

III. Comment l'inspection du travail, face à la multiplicité de ses tâches, face à la réalité parfois dégradée des conditions et du milieu de travail et face à l'évolution de la technologie et du droit, peut-elle répondre à la mission qui est la sienne: assurer la protection de l'homme au travail?

Si je n'ai pas la prétention de pouvoir y répondre (ni de donner des réponses autres que partielles) je crois néanmoins utile et même fondamental de rappeler quelques grands principes qui se dégagent des normes internationales et qui doivent en permanence guider l'action de l'inspection du travail et inciter à la réflexion.

- Premier principe: nécessité d'une coopération étroite de l'inspection du travail avec les employeurs et les travailleurs: L'inspection du travail, quels que soient ses pouvoirs, ne peut agir seule, isolément, son action est nécessairement discontinuée. Il lui faut des relais à l'intérieur de l'entreprise grâce à l'intervention de ceux qui y détiennent des responsabilités. La convention no 81 le prévoit expressément¹. On ne saurait trop insister sur l'importance que revêt la collaboration des partenaires sociaux et de l'inspection du travail tant en vue de l'application de la législation dans les entreprises que de l'étude, à tous les niveaux, des problèmes et des propositions d'amélioration des conditions de vie et de travail, ou de la diffusion d'informations auprès des entreprises sur leurs obligations réglementaires.

L'efficacité de l'inspection est directement liée à la présence syndicale dans l'entreprise, à son dynamisme (d'où la difficulté d'assurer des contrôles dans les petites entreprises). L'objectif de l'action de l'inspection est d'obtenir que le maximum de questions relatives à la protection de l'homme au travail trouvent leur solution au sein de l'entreprise comme résultat du dialogue et de la concertation (dans le respect évidemment de la législation).

¹ La convention no 155 (Article 4) affirme le principe de "la consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs" aux stades de la conception, de l'application et du réexamen de la politique de sécurité, de santé... et de milieu de travail". L'article 20 affirme de manière impérative que la coopération des employeurs et des travailleurs ou de leurs représentants dans l'entreprise devra être un élément essentiel des "dispositions prises". L'article 19 de la convention et l'article 12 de la recommandation no 164 prévoient les différentes formes de coopération, les diverses circonstances justifiant le concours des représentants des travailleurs et les conditions d'une participation satisfaisante de leur part (formation, information, protection, temps, moyens, etc.).

- Deuxième principe; nécessité d'une coopération effective avec d'autres organismes (instituts de recherche, universités, caisses de sécurité sociale) et avec des experts et nécessité d'une coordination de leur action.

La complexité des problèmes d'ordre technique et juridique est devenue telle que l'inspection du travail ne peut assurer, sans concours extérieur, le contrôle des entreprises. Elle doit pouvoir bénéficier de l'aide de spécialistes (médecins, ingénieurs, chimistes) comme le prévoit la convention no 81. Un service d'inspection ne peut, me semble-t-il, réunir des agents ayant individuellement connaissance de tous les aspects de la technologie du travail moderne. Mais il est évident que chaque inspecteur devrait avoir des connaissances techniques suffisamment générales pour apprécier l'éventualité d'un danger, faire appel à des spécialistes, engager avec eux un dialogue au sein d'une équipe multidisciplinaire, savoir enfin conserver sa cohérence à l'intervention simultanée d'experts de compétences très variées. De cette manière, l'inspecteur du travail deviendra capable de conduire une action "globale et cohérente". Ces diverses obligations posent, au premier chef, le problème de la formation initiale et permanente des inspecteurs. Elles posent aussi le problème des méthodes suivies par les services.

- Troisième principe; nécessité d'une action préventive de l'inspection du travail. L'action de l'inspection doit s'orienter de plus en plus vers la prévention. La complexité de la technologie devient telle aujourd'hui que, seule, une modification au moment de la conception s'avèrera possible. La Recommandation 81 adoptée en 1947 prévoit que l'inspection du travail soit avertie, au préalable, de l'ouverture de tout nouvel établissement et que les plans concernant les établissements et les procédés de fabrication lui soient soumis pour avis. La convention no 129 sur l'inspection du travail dans l'agriculture préconise la consultation préalable de l'inspection du travail pour la mise en service de nouvelles installations, de nouvelles substances, susceptibles de constituer une menace pour la sécurité et la santé des travailleurs".

Cette action de prévention peut prendre d'autres formes:

- participation à la mise en place par l'entreprise d'une politique de prévention;
- entreprises sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales;
- information donnée à l'autorité centrale;
- aide apportée à la formation de délégués à la sécurité, à la mise en place et au fonctionnement d'organes d'hygiène et de sécurité;
- action d'étude et de recherche.

En fait, toute l'action de l'inspection est orientée vers la prévention.

- L'inspection du travail doit en particulier participer à l'élaboration d'une politique de prévention. La convention internationale no 155 prescrit aux Etats membres de "définir, de faire appliquer et de ré-examiner périodiquement une politique nationale s'attachant à garantir la sécurité, la santé des travailleurs et les qualités du milieu de travail". Cette convention a pour objet de substituer aux initiatives non coordonnées et parcellaires une politique globale, cohérente, programmée,

arrêtée au niveau national, qui permette l'adaptation de la machine et des procédés de travail aux capacités physiques et mentales de l'homme. Il en va ainsi désormais dans les pays scandinaves où les autorités compétentes (ministère du travail, Conseil supérieur de l'inspection du travail) arrêtent des plans, en général quinquennaux, d'amélioration. De même, il est indispensable, étant donné l'ampleur des fonctions confiées à l'inspection, de mieux définir quelles doivent être ses tâches prioritaires, de faire des choix (l'inspecteur ne peut tout faire) et d'élaborer un programme d'action, si possible pluri-annuel, indispensable, enfin de mieux évaluer les résultats de ses interventions. (C'est le rôle de l'échelon central de l'inspection du travail que de faire appliquer la politique de prévention des risques arrêtés par l'autorité gouvernementale compétente.)

- Dernier principe: Tout Etat, nous indique la convention no 150, devra encourager l'extension des fonctions de l'administration du travail à des catégories de travailleurs, qui aux yeux de la loi, ne sont pas des salariés et qui constituent pour l'essentiel le secteur rural et le secteur dit "informel"¹. Tâche énorme dans certains pays puisque 90% parfois de la population active y est employée; tâche difficile car dans ces secteurs, la situation, les besoins, les attentes ne sont pas exactement ceux du secteur formel. Que peut dans ces conditions faire l'administration du travail, sinon d'abord s'interroger sur son rôle, rechercher comment le mener à bien, quelles méthodes utiliser, quelle approche suivre. Il est évident que l'administration du travail doit jouer un rôle en dehors de sa sphère traditionnelle d'influence c'est-à-dire la population salariée du secteur industriel formel. Elle ne peut tolérer dans son principe l'existence d'une société duale où certains seraient protégés et d'autres non. L'administration du travail est fondée sur la solidarité et le respect des valeurs collectives qui fondent une société.

J'aurais à ajouter un dernier principe qui tient à la nécessité d'assurer aux inspecteurs du travail une formation solide et un perfectionnement permanent adapté à l'évolution de la technologie du droit du travail et des missions confiées à l'inspection du travail. Nous aurons l'occasion de reparler de cette question, comme nous aurons, je le pense, l'occasion de reparler de la nécessité de garantir et préserver l'indépendance des inspecteurs du travail.

A partir de ces principes fondamentaux de base, une réflexion permanente doit être conduite sur les méthodes et les moyens de l'inspection du travail afin de les adapter à l'évolution sociale, économique, technique, dont nous parlions au début de cet exposé.

¹ "Les fermiers n'employant pas de main d'oeuvre extérieure, les métayers et les catégories analogues de travailleurs agricoles; les travailleurs indépendants occupés dans le secteur non structuré...; les coopérateurs...; les personnes travaillant dans un cadre établi par la coutume" (art. 7, convention no 150).

Que dire, pour conclure, sinon qu'un service d'inspection du travail efficace contribue nécessairement au développement social et a une incidence économique positive. L'action de l'inspection du travail doit permettre d'améliorer les conditions et le milieu du travail mais aussi de faire diminuer les coûts de production des entreprises (par exemple en réduisant le nombre d'accidents et de maladies professionnelles et en diminuant les motifs donnant lieu à des conflits sociaux).

L'inspection du travail peut ainsi assurer à la fois une protection suffisante aux travailleurs et une amélioration de la rentabilité économique de l'entreprise.

L'inspection du travail a été, est et restera, un instrument indispensable de la protection de l'homme au travail, mais l'inspection ne peut jouer ce rôle positif que si la protection de l'homme au travail mobilise l'ensemble des forces vives d'un pays et que si s'exprime une réelle volonté politique, que si le social n'est pas considéré comme une simple conséquence de l'économique.

Je vous remercie.

EXPOSE SUR LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE DE PREVENTION

par Jean-Marie Derrien, expert du BIT

Comment construire, mettre en oeuvre et évaluer une politique de prévention appropriée aux risques professionnels et à l'état de développement de la société? C'est en ces termes que les représentants des administrations du travail, des employeurs et des travailleurs devraient pouvoir poser la question essentielle de la protection des travailleurs contre les risques du travail.

Utiliser les termes "construire une politique de prévention", c'est déjà donner une partie de la réponse. En effet la notion de politique de prévention sous-entend un effort volontaire, organisé, programmé, finalisé, qui va bien au-delà des pratiques pulsionnelles ou occasionnelles.

Des pratiques pulsionnelles, qu'est-ce à dire? Un accident mortel vient de se produire, les travailleurs arrêtent spontanément le travail, les délégués protestent auprès de l'employeur et réclament des mesures de sécurité. L'inspecteur du travail effectue une enquête et dresse éventuellement un procès-verbal d'infraction; l'employeur prend alors des mesures immédiates, fait mettre en place des protections, renouvelle les consignes de sécurité mais après le choc émotionnel, légitime, de l'accident, la vie de travail reprend son cours, je dirais "comme auparavant", jusqu'à la prochaine alerte. Ce schéma est peut-être même optimiste car, bien souvent, c'est en visitant l'entreprise que l'inspecteur du travail apprend qu'un accident grave ou même mortel est survenu il y a déjà plusieurs mois sans avoir fait l'objet d'une déclaration; l'inspecteur constate généralement que la situation dangereuse persiste.

Des pratiques occasionnelles? Lors d'un passage dans l'entreprise, l'inspecteur du travail visite les ateliers, demande à l'employeur de modifier certaines installations et de fournir au personnel exposé des gants, des masques, des chaussures de sécurité; il inscrit ces demandes sur un registre mais ensuite, il ne se passe rien; il ne reviendra que dans quelques mois et constatera que ses demandes n'ont pas eu de suite. Cette démarche d'intervention occasionnelle, non suivie, est aussi celle que l'on observe souvent de la part des organismes de sécurité sociale, du médecin du travail, des membres des comités d'hygiène et de sécurité, quand ces institutions existent.

Ces pratiques pulsionnelles et occasionnelles ne sont peut-être pas inutiles mais elles se révèlent d'une efficacité très limitée, elles ne font pas une politique de prévention dans la mesure où elles ne sont pas intégrées dans une démarche globale qui prendrait en compte l'ensemble des facteurs déterminant le niveau de sécurité et l'état des conditions de travail. Elles agissent sur la périphérie du système de travail et non sur les centres décisionnels: la politique de prévention ne peut être décidée et évaluée isolément; elle est une des manifestations de la politique générale de l'entreprise, comme les politiques de productivité, de qualité ou de relations sociales.

Construire une politique de prévention adaptée à une entreprise, à un secteur d'activité ou à un pays tout entier peut apparaître, au premier abord, comme une tâche relativement complexe du fait de l'extrême diversité des situations observées. Il faut en effet tenir compte des différences dues:

- à la taille de l'établissement (petites ou moyennes entreprises, grandes sociétés multinationales);
- au secteur d'activité (agriculture, industrie, services, secteur informel);
- à la localisation de l'établissement (centre urbain, zone industrielle, brousse, îlot agro-industriel ou minier isolé);
- à la structure des relations professionnelles, à l'histoire de l'entreprise, à son mode d'organisation.

Par ailleurs il n'est pas toujours aisé d'apprécier les risques à leur juste valeur (sont-ils graves, moyens ou faibles) sans les sous-évaluer ni les surestimer, surtout si les sources d'information sur les situations de travail sont défaillantes et si la formation des acteurs en matière de risques professionnels est nulle ou insuffisante.

Enfin , troisième difficulté, il faut se déterminer sur les méthodes d'intervention les plus efficaces et ne pas appliquer des remèdes qui ne seraient d'aucun effet sur les situations dangereuses.

Il s'agit en fait d'aider les décideurs et les travailleurs, aux différents niveaux de responsabilité, à faire des choix en fonction de l'analyse du travail et des risques, à se fixer des priorités et à s'organiser pour contrôler l'exécution des mesures décidées. Pour mener à bien cette tâche, il est nécessaire:

- de repérer les types d'entreprises auxquels on s'adresse;
- de disposer d'indicateurs de santé au travail;
- d'évaluer les stratégies mises en oeuvre par les différents acteurs.

La typologie proposée ici, à la fois historique et actuelle, tente de caractériser les entreprises en privilégiant le facteur "organisation des relations entre employeur et travailleurs" qui semble déterminer la politique ou l'absence de politique de prévention observée dans les entreprises.

I. L'ENTREPRISE FAMILIALE

Le premier type, que l'on peut aussi qualifier de "cercle de famille élargi"¹, recouvre la très grande majorité des entreprises des pays en développement: exploitations agricoles, forgerons, petite mécanique, garages, menuiserie, habillement, première transformation des produits agricoles, micro-entreprises du bâtiment, fabrication de tapis, artisanat utilitaire ou d'art, bijouteries, etc. Ces entreprises travaillent pour un marché étroit, limité à une région, très dépendant du pouvoir d'achat de la population et des aléas climatiques.

¹ Ugo GRASSO, ARFA (Association pour la recherche en formation des adultes).

1. Les acteurs

Dans ce type d'entreprise, les rapports entre les hommes au travail ne sont habituellement pas organisés par référence à une norme juridique moderne de relations contractuelles employeur-salariés mais selon les normes traditionnelles en vigueur dans une société donnée. Le groupe de référence est la famille élargie, fondée sur l'autorité du père-patron et sur un système de récompense-punition; et en effet l'employeur utilise les services de son conjoint, de ses enfants, de ses "parents". Cette référence familiale demeure même lorsque, par delà ces travailleurs familiaux, il emploie des apprentis, de vrais salariés, des tâcherons, des domestiques, des dépendants, qui n'entretiennent avec lui aucun lien de parenté.

La relation de travail est cependant de même nature que celle qui caractérise le salariat puisqu'elle réside dans le lien de dépendance entre celui qui donne du travail et des ordres pour le réaliser et ceux ou celles qui les exécutent. Cette relation et ses conséquences sur la santé des travailleurs ne peuvent laisser indifférents ni l'administration du travail ni les autres préventeurs.

Dans un tel système de travail, l'employeur est seul: il est rarement assisté, conseillé ou contesté dans ses décisions portant sur les investissements, les bâtiments, les machines, les méthodes de travail. En raison de la petite taille de l'entreprise, il n'y a pas, sauf exception, d'intermédiaire (agent de maîtrise, délégué du personnel) entre lui et les travailleurs.

Les visites d'acteurs extérieurs sont rares, voire inexistantes: les inspecteurs du travail, les médecins du travail, les organismes de sécurité sociale, les techniciens de sécurité interviennent peu dans les entreprises de ce type, considérant que du fait de leur taille et de leur caractère familial, elles se situent à la frontière de leur compétence ou que la réglementation technique leur est difficilement applicable.

2. Les indicateurs

Dans un système où le pouvoir sur le milieu de travail n'est pas partagé, on peut s'attendre à ce que les indicateurs de santé au travail soient extrêmement limités.

Interrogée individuellement, chaque entreprise familiale répond qu'elle n'a guère souvenance d'accidents du travail suffisamment graves pour avoir marqué la mémoire collective. Les statistiques par secteur d'activité seraient plus significatives mais d'une part il est rare qu'elles soient agrégées à un tel niveau et d'autre part de nombreuses entreprises du secteur informel ne sont pas affiliées aux organismes de sécurité sociale ou ne déclarent que quelques uns de leurs salariés permanents.

Les inspecteurs du travail et les agents des caisses de sécurité sociale ne peuvent donc d'appuyer sur les déclarations d'accidents du travail pour procéder à des enquêtes; seuls, parfois, lorsque l'accident a provoqué la mort d'un travailleur dans un village isolé, le préfet ou les gendarmes se déplacent dans l'entreprise mais ils n'ont ni le pouvoir ni la compétence technique pour imposer des mesures de prévention.

On n'enregistre pas non plus de déclarations de maladies professionnelles, bien que les risques dans ce domaine ne soient pas négligeables: benzolisme, saturnisme, silicose, surdité, cancers, asthmes, allergies, etc.

Les maladies qui pourraient être liées au travail sont généralement attribuées à la vie hors travail; ainsi on considère que les conditions de logement et d'habillement, le vent de sable ou le froid sont responsables des affections pulmonaires - ce qui n'est pas faux - mais qui s'interrogera sur les courants d'air dans l'atelier, l'aspiration des vapeurs de soudage ou des poussières de coton, l'absence de vêtements de protection pour les tractoristes ou les ouvriers des plantations, ou l'impossibilité de disposer de vêtements secs lors de la reprise du travail?

La conscience des risques professionnels est peu développée dans ce type d'entreprise, sauf chez certains artisans qualifiés, tels les bijoutiers, les ébénistes. L'accident est attribué à la fatalité, à la malchance, au hasard, à l'imprudence de la victime. Les conditions de travail ne sont pas perçues comme un problème, elles sont imposées et acceptées du fait du sous-emploi et de certains facteurs culturels. Les préoccupations sont ailleurs: pour l'employeur, c'est la survie de son entreprise, l'accès au marché, l'approvisionnement en matières premières, la réparation de ses outils; pour le travailleur, c'est le maintien de son emploi, même s'il est peu rémunérateur et dangereux.

3. Les stratégies

Dans ces entreprises et secteurs d'activité, où les coûts économiques et humains de mauvaises conditions de travail ne sont ni évalués ni même perçus, les stratégies de prévention, de mise en conformité des installations et de réparation sont tout à fait exceptionnelles.

La réparation clinique immédiate des dommages (soins aux accidentés, évacuation) est très aléatoires, du moins en brousse, et en l'absence de trousse de secours sur les lieux de travail, elle dépend de la proximité d'un poste infirmier ou d'un hôpital.

Seule existe une certaine réparation individuelle ou familiale: l'entrepreneur verse volontairement une certaine somme à la victime ou à ses ayant-droits, ou il embauche des parents de la victime ou entretient sa famille pendant quelque temps.

L'expérience a montré la faible efficacité d'une intervention externe (inspecteur ou médecin du travail, sécurité sociale) sur une entreprise isolée: l'employeur invoque, pour se soustraire à ses obligations, la concurrence, l'absence de moyens financiers, le faible niveau de qualification de la main d'oeuvre.

La stratégie appropriée à ce type d'entreprise devrait être construite autour d'actions collectives sur tout un secteur d'activité (exploitations agricoles, bâtiment, menuiseries, forgerons, garages, boulangeries, bijouteries), ou sur certains risques communs (premiers soins, pesticides et produits toxiques; incendie; transport du personnel; machines). Elles devraient s'intéresser à l'amont et à l'aval de l'atelier: formation des entrepreneurs et des travailleurs, assistance et conseil dès la conception des plans de l'atelier, organisation de la maintenance et de la commercialisation. C'est dire tout l'enjeu d'un programme prioritaire de prévention approprié à un pays ou à un secteur, ainsi que la nécessité d'une coopération entre administrations, employeurs et travailleurs.

II. L'ENTREPRISE TAYLORIENNE

Comme son nom l'indique, ce deuxième type d'entreprise applique certains principes d'organisation du travail mis en évidence et systématisés au début du XXe siècle par l'ingénieur américain TAYLOR. On songe, bien sûr, à l'industrie automobile, au textile, à la fabrication de chaussures, d'appareils ménagers et électriques, mais on trouve aussi la même division du travail dans de petites unités de l'agro-alimentaire, du bois, du papier-carton, de la chimie et des matières plastiques, qui utilisent des installations modernes conçues pour la production de grande série, sacrifiant souvent la qualité du produit et de la vie de travail au profit de la quantité (biens commercialisés et salaires distribués).

1. Les acteurs

Par opposition au premier type, où les relations employeur-travailleurs ne sont pas formalisées, ici elles sont au contraire très organisées, enfermées dans des règles rigides et des procédures écrites (règlement intérieur, consignes, instructions, notes de services). L'un des principes fondamentaux du taylorisme étant d'organiser la distinction nette, la coupure entre d'une part les concepteurs, les organisateurs du travail (ceux qui savent) et d'autre part les exécutants (ceux qui ne doivent pas savoir mais simplement exécuter), c'est dans ces entreprises que l'on observe le plus souvent la prédominance de tâches parcellaires et monotones, du travail à la chaîne et des "cadences infernales".

Ici l'employeur n'est plus seul face aux travailleurs, il est assisté par des ingénieurs, des techniciens, une hiérarchie qui sait et qui commande en son nom: "le préposé" dispose généralement d'une délégation de pouvoir pour organiser, sanctionner et arbitrer entre productivité et sécurité.

Apparaît dans cette phase un contre-pouvoir représenté par les syndicats et les délégués du personnels; ils parlent au nom des travailleurs (ce principe de la délégation répond à la coupure hiérarchie/exécutants) et organisent leurs revendications autour des priorités suivantes: respect du droit syndical et de la dignité des travailleurs; défense de l'emploi; augmentation des salaires; réduction de la durée du travail. Si, dans ce schéma, la protection de la santé au travail n'est pas prioritaire, elle est cependant prise en charge parfois par des comités d'hygiène et de sécurité - dans les entreprises d'une certaine taille utilisant des matériels modernes dont les dangers sont évidents.

C'est aussi dans ce type d'entreprise très hiérarchisée que l'inspecteur du travail est le plus sollicité pour jouer le rôle de régulateur des tensions sociales; il y est reconnu comme le garant d'un certain équilibre dans des relations souvent conflictuelles.

2. Les indicateurs

Dans l'entreprise taylorienne les accidents du travail passent rarement inaperçus; ils peuvent même être à l'origine de grèves et de conflits; ils sont généralement déclarés à la sécurité sociale et à l'inspection du travail (sauf pour les saisonniers et les journaliers) et ces organismes procédant parfois à des enquêtes quand les accidents sont graves ou mortels.

Mais l'approche est plus souvent administrative, financière ou réglementaire que préventive; les déclarations d'accident sont rédigées par le service administratif et non par les responsables de la production; les enquêtes ne sont pas systématiques et il est rare que les représentants du personnel (délégués ou membres du comité d'hygiène et de sécurité) y soient associés (cette revendication d'enquête conjointe est d'ailleurs souvent l'objet de conflits de procédure).

Les déclarations et les enquêtes d'accident ne sont pas toujours utilisées pour la prévention et quand elles le sont, l'approche peut être qualifiée d'unicausale en ce sens que l'on attribue l'accident à une seule cause ou à une cause principale:

- une cause humaine: on l'appelle négligence, imprudence, comportement dangereux, non-application des consignes de sécurité, refus du port des protections individuelles; le responsable du personnel sanctionne des écarts par un avertissement, une mise à pied ou même le licenciement; les chefs renouvellent les consignes et menacent les récalcitrants de sanctions disciplinaires; on demande au médecin de l'entreprise de sélectionner les agents les plus aptes et d'écarter les inadaptables et les polyaccidentés; l'accident du travail est alors le signe d'une inadaptation de l'homme au travail: c'est l'homme qui doit se mettre en conformité avec les règlements et le milieu créés par le "savoir";
- une cause technique: on demande aux techniciens, aux services des méthodes de munir les machines et les installations de systèmes de sécurité pour protéger les salariés contre tout geste dangereux, y compris volontaire, mais on ne demande pas aux travailleurs "exécutants sans savoir technique" - leur avis sur ces protecteurs et leurs propositions sur les mesures de prévention les plus appropriées à leur travail.

Les indicateurs autres que les accidents sont, dans ce type d'entreprise, d'un faible recours pour évaluer les risques du travail:

- les maladies professionnelles ou liées au travail sont rarement déclarées, généralement sous-évaluées et souvent objet de conflit quand l'employeur entend les attribuer à la vie hors travail (exemples: surdité: musique moderne; benzolisme: bricolage à domicile);
- l'analyse des cahiers de revendication montre que ces dernières portent plus sur des mesures de protection individuelle (masques, lunettes, gants, lait ...) que sur des modifications des machines et des locaux de travail.

Les limites de cette approche taylorienne des risques sont évidentes lorsque l'on participe à une réunion de comité d'hygiène et de sécurité dans ce type d'entreprise: l'essentiel des exposés et des débats tourne autour des statistiques d'accidents, examinées sous tous les angles et les solutions proposées demeurent tout à fait tranchées: modifier les comportements de l'homme au travail ou modifier les machines, sans rechercher une possible articulation entre ces deux sous-systèmes d'un même système de travail.

3. Les stratégies

Dans l'entreprise taylorienne, les stratégies dominantes sont de deux sortes:

a) La réparation des dommages

- elle est d'abord clinique puisque l'entreprise dispose généralement d'une trousse de premiers soins et de secouristes, d'une infirmerie ou d'un dispensaire et parfois d'un médecin;
- elle est aussi financière, dans la mesure où les victimes et leurs ayant-droits sont normalement indemnisés par les organismes de sécurité sociale;
- elle est parfois Pénale, puisque l'inspecteur du travail concentre son activité sur ce type d'entreprise et sanctionne éventuellement par un procès-verbal les infractions aux règles élémentaires de sécurité.

On observe cependant que ces formes de réparation, absolument nécessaires comme premiers pas vers la prévention, débouchent difficilement sur l'analyse du travail réellement effectué par les opérateurs et sur des mesures préventives efficaces à long terme; les moyens de la réparation (les soins, l'indemnisation, la sanction pénale) se ferment sur eux-mêmes et sont pris comme des fins en soi, suffisantes.

b) La mise en conformité

Il s'agit de la mise en conformité:

- des machines et des installations par référence aux textes réglementaires et aux règles de l'art;
- des hommes par référence à un "homme normal" qui est en bonne santé, ne varie jamais dans ses potentialités de travail et obéit aux consignes.

Dans l'entreprise taylorienne utilisant des matériels modernes, dangereux, la perception des risques est plus grande que dans l'entreprise familiale. La stratégie de mise en conformité des machines et des installations tend à éliminer les risques majeurs mais en prétendant "normaliser l'homme", elle ne prend pas en compte les aspects les plus dépersonnalisants, les plus pénibles mentalement, du travail monotone, répétitif et parcellaire.

La réglementation en hygiène et sécurité du travail se développe au cours de cette phase historique comme un ensemble de règles techniques qui s'imposent à l'employeur pénalement responsable et dont les travailleurs sont les bénéficiaires sans qu'ils puissent intégrer leurs propres variables au niveau de l'application de ces normes impersonnelles.

Dans une situation d'équilibre précaire entre le pouvoir du patron, le savoir des techniciens et le contre-pouvoir des représentants du personnel, l'inspecteur du travail demeure le garant indispensable du respect de ces normes minimales et le comité d'hygiène et de sécurité le lieu où les délégués peuvent réagir aux conditions de travail qui sont imposées au personnel.

On a pu cependant observer que lorsque l'expression des travailleurs sur leurs conditions de travail est entièrement médiatisée par des délégués, le comité d'hygiène et de sécurité bénéficie de peu de prestige auprès des travailleurs et d'une faible autonomie et se transforme rapidement en un organe administratif ou technique ou en un lieu de débats procéduriers interminables et stériles.

Pour nécessaires et urgentes qu'elles soient, les stratégies fondées exclusivement sur la réparation des dommages et la mise en conformité des machines demeurent toutefois limitées dans leurs effets à long terme du fait de l'approche trop mécaniste de la prévention qui les soustend.

III. L'ENTREPRISE HUMANISEE

Dans certaines entreprises techniquement ou socialement plus avancées, on s'est rendu compte des impasses du taylorisme, des dégâts économiques, humains, sociaux de cette coupure entre les dirigeants et les exécutants, et de l'image de marque déplorable de l'entreprise inhumaine. On a été amené à introduire une certaine dose de ce qu'on a appelé "les relations humaines", mouvement apparu aux USA puis en Europe dans les années 60 avec l'entrée en masse dans le monde du travail des femmes et de générations plus scolarisées, refusant l'autorité formelle du père et du chef.

1. Les acteurs

Ce qui fait la différence dans ce modèle au niveau des acteurs, c'est la tentative de pondérer, de limiter l'importance des lignes hiérarchiques par l'intervention des services fonctionnels (service du personnel, sécurité et conditions de travail, médico-social, formation, relations sociales, etc.) qui aident les opérationnels (la fabrication) à réaliser leurs objectifs quantitatifs et qualitatifs en réduisant l'intensité des conflits entre dirigeants et exécutants.

Du côté patronal, la structure s'est densifiée, enrichie, diversifiée: l'employeur est assisté d'opérationnels et de fonctionnels et fait appel, le cas échéant, à des consultants-conseillers extérieurs: organismes de formation, de conseil, de vérification technique.

Les travailleurs, de leur côté, sont mieux organisés dans des syndicats puissants et respectés et les institutions représentatives élues (délégués, comités) fonctionnent généralement de manière plus régulière, sans entrave manifeste.

Le médecin du travail, l'inspecteur du travail et la sécurité sociale sont relativement présents dans ce type d'entreprise mais les organismes de conseil, de formation et d'expertise tendent à occuper le terrain de la prévention laissé vacant par une inspection du travail souvent désorientée par l'aspect dynamique de l'entreprise humanisée. Cette tendance est facilitée par le développement, au cours de cette phase historique, des réglementations imposant d'informer les travailleurs sur les risques professionnels et de disposer d'agents qualifiés aux postes de sécurité.

2. Les indicateurs

Sur le plan de la politique de prévention, ce mode de relations sociales est intéressant dans la mesure où l'accent est mis sur l'information et la formation des travailleurs.

Tous les accidents sont généralement déclarés; les enquêtes sont plus systématiques et elles font souvent l'objet de compte-rendus discutés avec les délégués et affichés pour informer les travailleurs et attirer leur attention sur certains risques.

On a aussi progressé dans le mode d'analyse de l'accident qui est ici considéré comme la conséquence d'une suite de causes liées par un enchaînement (et non comme dû à une cause principale). C'est dans cette phase historique et dans ce type d'entreprise que l'on utilise, pour analyser les accidents, la méthode dite de l'arbre des causes (approche pluricausale).

Le service de sécurité complète son information par l'analyse des incidents, c'est-à-dire les presque accidents qui sont aussi significatifs de situations ou de comportements dangereux que les accidents eux-mêmes. Le service médical de son côté exploite le registre des soins à l'infirmerie et repère dans quels ateliers et sur quelles machines travaillent ceux qui viennent se faire soigner.

Le service du personnel ou des relations sociales analyse le registre des délégués, les plaintes et les revendications des représentants du personnel et en tire des enseignements sur les dysfonctionnements dans les ateliers et les services. Il fait lui-même ou commande à des organismes extérieurs des enquêtes de satisfaction au travail en recueillant les opinions des travailleurs. Il évalue systématiquement les campagnes d'information sur la prévention qu'il a organisées ainsi que les résultats des stages de formation destinés à l'encadrement et aux opérateurs.

A partir de ces multiples sources - enquêtes d'accidents et d'incidents, soins, plaintes, opinions -, on est en mesure de dresser par établissement et même par atelier une carte des accidents, des incidents et des nuisances qui aidera les représentants du personnel et la direction à mieux identifier les risques et à faire des choix d'action prioritaires.

3. Les stratégies

Dans ce modèle, on combine:

- d'une part, les mesures matérielles de prévention, la mise en conformité des lieux de travail avec les normes;
- et, d'autre part, une grande variété de mesures d'information et de formation de l'encadrement et des travailleurs.

Il s'agit ici de changer les comportements par l'émission de messages de sécurité portés par l'image (affiches, montages audio-visuels, vidéo) et de persuader les travailleurs de porter dans leur intérêt les protections individuelles, de respecter les modes opératoires et les consignes de sécurité. Les efforts de formation à tous les niveaux ne sont pas négligeables et on commence à adapter le travail à l'homme en analysant de manière plus scientifique les charges physiques et mentales des opérateurs.

Le comité d'hygiène et de sécurité et les représentants du personnel participent généralement à ces actions de formation et d'information et disposent par la loi de moyens accrus pour mieux connaître les conditions réelles de travail.

Dans ce type d'entreprise, l'inspecteur du travail rappelle les normes et exige la mise en conformité mais surtout il veille à ce que l'information et la formation ne soient pas des substituts des mesures matérielles de prévention et qu'elles ne soient pas manipulatoires. Les pratiques dynamiques des services fonctionnels peuvent avoir pour effet et parfois même pour but - de déconsidérer les représentants du personnel; il convient alors de veiller à ce que ces derniers conservent leur rôle irremplaçable de porte-parole des travailleurs, de contre-pouvoir organisé et reconnu.

IV. L'ENTREPRISE ADULTE

1. Les acteurs

Dans les trois types d'entreprise précédents, il manque un acteur essentiel: les travailleurs eux-mêmes. Jusqu'à présent, on ne les a guère entendu s'exprimer directement sur leurs conditions de travail, donner leur avis sur les mesures de sécurité préconisées ou imposées par la hiérarchie ou par l'inspecteur du travail, sur les procédés de travail, sur les programmes de formation. Le mouvement s'amorce lentement dans certains pays: il aura fallu plus d'un siècle d'industrialisation et de réglementations pour que, de bénéficiaires, les travailleurs deviennent sujets à leur propre prévention et de l'amélioration de leurs conditions de travail.

L'innovation majeure dans l'entreprise adulte, c'est donc l'intervention consciente et organisée, à côté des autres acteurs déjà présents sur ce terrain, d'un nouvel acteur, les travailleurs eux-mêmes s'exprimant directement et collectivement sur leurs conditions de travail.

Ici, l'homme ou la femme au travail n'est plus considéré:

- comme un enfant, un mineur, un être dépendant (approche paternaliste ou féodale);
- simplement comme un "homo economicus", intéressé par le seul salaire (approche normative);
- essentiellement comme un être social que l'on peut manipuler (approche relationnelle).

Mais il est reconnu comme un être responsable de sa tâche et de sa vie, acteur de l'amélioration de son sort et du progrès de son entreprise.

L'organisation du travail dans ce type d'entreprise n'est plus fondée sur l'empirisme et la tradition (I), ou sur une pyramide hiérarchique fortement structurée (II), ou sur l'inflation de services fonctionnels (III), elle repose sur la responsabilité: chaque équipe, service, division, direction constitue un centre de responsabilité chargé de réaliser une tâche dont les objectifs quantitatifs et qualitatifs ainsi que les conditions d'exécution sont négociés avec les centres de décision et avec les autres équipes.

Les différents acteurs se reconnaissent comme des partenaires dont les intérêts peuvent parfois diverger mais qui ont suffisamment d'intérêts communs - développement de l'entreprise, productivité, qualité des biens et des services produits, maintien de l'emploi, qualité de la vie au travail - pour qu'ils coopèrent et institutionnalisent leurs rapports sur la base d'une participation négociée et d'une articulation cohérente des acteurs. Les formes de participation directe des travailleurs se développent alors et se diversifient, soutenues par de nouvelles normes internationales, reprises récemment dans certaines réglementations nationales.

2. Les indicateurs

Les enquêtes d'accidents et de maladies liées au travail, les enquêtes sur les incidents et les opinions s'enrichissent ici de la prise en compte de multiples facteurs recherchés en amont de l'évènement qui les a provoquées: organisation du travail, relations entre services, qualité des matières premières et des emballages, fiabilité des machines, entretien et maintenance.

Ces facteurs sont mis en évidence par l'analyse du travail réellement effectuée par les opérateurs s'exprimant eux-mêmes sur les méthodes et les procédures informelles qu'ils adoptent pour réaliser leurs tâches (approche ergonomique).

On est alors en mesure de dresser une carte des facteurs de risques potentiels qui représente une synthèse des multiples informations incluant le savoir des opérateurs et les risques tels que ces derniers les ressentent et les vivent au quotidien. On peut ainsi localiser les risques et les nuisances appréciés par une batterie d'indicateurs:

- la fréquence et la gravité des accidents et des incidents, ainsi que des maladies liées au travail, critères objectifs du passé;
- les niveaux de gêne, de risque, de nuisance tels qu'ils sont ressentis et exprimés par les travailleurs, critères subjectifs actuels;
- le nombre de travailleurs concernés par tel risque ou tel ensemble de risques;
- la durée d'exposition en fonction du temps de travail et du statut des personnes exposées (permanents, saisonniers, journaliers);
- la gravité des risques potentiels faibles.

On est de la sorte mieux armé pour repérer les risques majeurs, fixer des priorités, faire des choix et établir un programme dont les moyens et les délais de réalisation seront négociés avec l'ensemble des partenaires, décideurs, délégués, travailleurs concernés, organismes extérieurs.

3. Les stratégies

La stratégie mise en oeuvre dans l'entreprise adulte peut être qualifiée de globale dans la mesure où, les démarches de réparation, de mise en conformité et d'information-formation étant acquises, elle intègre l'expression et la participation des travailleurs à la négociation des conditions de travail.

Dans cette configuration, l'inspecteur du travail a essentiellement pour rôle de veiller à la prise en compte de l'ensemble des facteurs, à l'exécution des mesures décidées (négociation des délais), à l'évaluation des résultats avec les travailleurs concernés.

Ce modèle paraît beaucoup plus cohérent dans la mesure où les relations entre les acteurs internes et externes sont articulées et fondées sur la coopération négociée. L'expérience a montré qu'il était aussi performant à d'autres points de vue et qu'il permettait notamment d'affronter avec plus de souplesse les contraintes d'une économie mondiale en crise.

Conclusions

Une entreprise concrète ne se reconnaîtra peut-être pas dans l'un des quatre types purs schématisés ici car comme tous les systèmes vivants reliés à leur environnement, une organisation évolue, avance ou régresse d'un mode à l'autre par des phases intermédiaires.

Ce schéma théorique ne signifie pas que pour devenir adulte, c'est-à-dire pour considérer ses travailleurs comme des êtres majeurs et responsables, une entreprise doit nécessairement passer par l'une ou l'autre des phases historiques correspondant à chacun des types d'entreprise. Les richesses culturelles d'une société donnée, les contraintes économiques, les qualités humaines des différents acteurs, l'intervention de conseillers, de formateurs, de syndicalistes, les conditions politiques et sociales, peuvent amener un certain nombre d'entreprises à intégrer la politique de prévention des risques d'amélioration des conditions de travail comme un élément décisif de la politique générale de leur entreprise, au même titre que leur politique commerciale ou industrielle ou que leur recherche de la productivité et de la qualité.

De même, au niveau d'un secteur d'activité ou d'un pays tout entier, l'élaboration d'une telle politique peut être l'occasion de remettre l'homme à la place qu'il mérite - centrale - dans la stratégie de développement économique et social. L'administration du travail peut, dans ce domaine, être un catalyseur, un lieu d'éveil des consciences et de mobilisation des énergies, un pôle de coordination des actions des employeurs, des travailleurs et des organismes et administrations intéressés.

La typologie que nous venons d'ébaucher permet de mettre en évidence le fait que face à une entreprise donnée, l'inspecteur du travail doit lui-même adapter sa propre stratégie et tenir compte en permanence des multiples facteurs qui interfèrent et qui vont conditionner le succès de ses demandes d'amélioration de la situation des travailleurs. Il doit être capable de modifier sa stratégie en fonction des ressources internes de l'entreprise et du milieu environnant sans jamais perdre de vue qu'il a une quasi obligation de résultat, à savoir que chacune de ses visites se traduisent par une amélioration d'un ou de plusieurs indicateurs de santé au travail, en commençant par les risques les plus graves auxquels est exposé le plus grand nombre de travailleurs.

Au niveau d'un secteur d'activité et d'un pays, l'administration du travail devrait de même disposer de stratégies diversifiées, adaptées au niveau de développement économique, social, institutionnel et culturel. Sa responsabilité spécifique demeure de rappeler à tous les acteurs l'urgence de programmes prioritaires de prévention centrés sur les secteurs d'activité où sont employés les travailleurs les plus nombreux, les plus exposés et les plus démunis de protection. Dans les pays en développement, il s'agit bien évidemment des travailleurs de l'agriculture, du secteur informel et de l'artisanat, des apprentis, des jeunes et des femmes.

C'est aux résultats de l'action dans ces secteurs que sera appréciée l'efficacité réelle de l'administration du travail.

EXPOSE SUR L'INSPECTION DU TRAVAIL COMME MOYEN D'AMELIORATION
DES CONDITIONS ET DU MILIEU DE TRAVAIL

par le Dr M. Mokrane,
Service de la sécurité et de l'hygiène du travail, BIT
(non prononcé, mais exposé à la réunion)

1. Le PIACT

La Conférence internationale du Travail de juin 1974 a adopté, à l'unanimité, une importante résolution qui demande que soit préparé "un programme cohérent et intégré de l'OIT dans le but de contribuer à l'amélioration du travail et de son environnement sous tous ses aspects". La résolution précise, en outre, que ce "problème doit être considéré comme un tout dans lequel de nombreux facteurs touchant le bien-être physique et mental du travailleur sont étroitement liés, tels que la protection contre les conditions et les dangers physiques sur le lieu de travail et son environnement immédiat, l'adaptation des installations et des méthodes de travail aux aptitudes physiques et mentales du travailleur par l'application de principes d'ergonomie, la prévention de la tension mentale résultant du rythme et de la monotonie du travail et l'amélioration de la qualité de la vie professionnelle par celle des conditions de travail comprenant l'humanisation du travail et autres questions relatives à l'organisation du travail".

En 1975, le Directeur général du BIT soumet à la Conférence un rapport intitulé "Pour un travail plus humain". Suite à un large débat, la Conférence adopte une résolution invitant le BIT à "lancer un programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail destiné à promouvoir ou à appuyer les activités des Etats Membres dans ce domaine".

En vue d'identifier les objectifs et les mesures pratiques de ce programme, un large processus de consultations s'enclenche auprès des organisations internationales compétentes et des organismes nationaux, régionaux et internationaux spécialisés. Les consultations ont été élargies aux organisations internationales d'employeurs et de travailleurs et complétées par des missions BIT effectuées dans divers pays ainsi que par une série de réunions d'experts provenant des milieux gouvernementaux, employeurs, travailleurs et scientifiques.

Suite à ces consultations intensives, un document détaillé exposant un projet de Programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu de travail, plus connu sous le sigle PIACT, a été approuvé par le Conseil d'administration du BIT en novembre 1976.

Ce programme de portée universelle couvre trois domaines techniques principaux, traditionnellement séparés, à savoir la sécurité et l'hygiène du travail, la durée et l'aménagement du temps de travail ainsi que l'organisation et le contenu du travail. Le contenu technique insiste sur "les problèmes de tensions nerveuses et de troubles psychosomatiques provoqués par l'évolution de la technologie; les problèmes de sécurité et d'hygiène liés au transfert de technologies; l'ergonomie qui identifie les facteurs à prendre en considération dans l'aménagement du milieu de travail au stade de la conception des bâtiments industriels, dans l'utilisation des installations et matériels dans le respect des aptitudes psychophysiologiques et mentales de

l'homme et de la femme au travail; l'organisation, le contenu et le temps de travail qui, souvent, ne permettent plus à la population active une utilisation de leurs capacités et qualifications". Dans ce programme, l'accent est mis de plus en plus sur la complémentarité des efforts et des activités entre ceux consacrés à la sécurité, à l'hygiène et à la santé des travailleurs, d'une part, et ceux consacrés aux conditions de travail et de vie, d'autre part. Il est évident que, pour prendre en compte ces interrelations entre les divers problèmes auxquels est confronté le travailleur, une approche globale et pluridisciplinaire est nécessaire.

Enfin, il est reconnu comme fondamental "le principe selon lequel l'amélioration des conditions et du milieu de travail ne peut constituer un objectif isolé, qu'elle doit accompagner le processus d'industrialisation et de développement économique et social et qu'elle doit être poursuivie en période de récession économique comme en période d'expansion économique".

Pour répondre aux besoins et aux demandes exprimés dans le cadre du PIACT par les Etats Membres, les activités pratiques multiples et diverses développées entre 1976 et 1983 mobilisent tous les moyens d'action de l'OIT, y compris un nouveau moyen d'intervention: les équipes multidisciplinaires composées, selon la situation, de médecins du travail, d'ingénieurs de sécurité, d'hygiénistes, d'ergonomes, d'inspecteurs du travail, etc. Durant cette période, 17 équipes multidisciplinaires ont été constituées en vue d'aider les pays à préparer et à exécuter des programmes visant l'amélioration des conditions et du milieu de travail et la promotion de la santé et du bien-être des travailleurs.

Evaluation du PIACT

Parallèlement à la première discussion sur les services de médecine du travail, la Conférence de 1984 procède à l'évaluation de l'ensemble des activités de cette première phase du PIACT (1976-1983) pour en apprécier l'impact dans les différents pays et les enseignements qu'il convient de prendre en compte. L'examen des conclusions relatives à l'action future dans le domaine des conditions et du milieu de travail, adoptées durant cette session, permet de dégager les tendances nouvelles qui s'affirment sur le plan international et que la médecine du travail ne peut longtemps ignorer:

- 1) L'amélioration des conditions et du milieu de travail constitue une composante essentielle à la promotion de la justice sociale et une contribution positive au développement national en même temps qu'un critère de réussite d'une politique économique et sociale.
- 2) Nécessité de la participation des employeurs et des travailleurs, avec le soutien technique de leurs experts, à l'élaboration, la mise en oeuvre et le réexamen périodique d'une politique nationale cohérente.
- 3) Les principes fondamentaux énoncés rappellent que:
 - "le travail devrait s'effectuer dans un environnement de travail sûr et salubre";
 - "les conditions de travail devraient être compatibles avec le bien-être des travailleurs et la dignité humaine";
 - "le travail devrait offrir aux travailleurs de vraies possibilités de se réaliser, de s'épanouir et de servir la société".

- 4) Prise de conscience croissante de l'interdépendance des éléments constitutifs des conditions du travail. Il en résulte une tendance à aborder désormais les problèmes dans une optique globale et multidisciplinaire pour tenir compte de l'ensemble et de l'interaction des facteurs susceptibles de nuire à la santé physique ou mentale des travailleurs. L'approche multidisciplinaire inclut les contributions de la part des travailleurs, des employeurs, de l'encadrement et des spécialistes comme, par exemple, le médecin du travail, l'ingénieur de sécurité, l'hygiéniste du travail, le chimiste, le psychologue, l'ergonome et autres.
- 5) Tenir compte des avantages et des risques liés à une technologie nouvelle. Le fait de fournir des informations pertinentes et de tenir des consultations préalables avec les travailleurs et leurs représentants contribue efficacement à la promotion de choix technologiques sûrs, adaptés et prenant en compte les implications sociales.
- 6) Tout transfert international de technologies devrait s'accompagner de mesures adéquates touchant aux conditions et au milieu de travail, notamment la fourniture de dispositifs de protection et des informations appropriées sur la sécurité d'utilisation dans les langues des pays.
- 7) Combinaison de la réglementation et des activités de promotion dans les politiques et programmes d'amélioration des conditions et du milieu de travail avec une tendance à favoriser des comportements nouveaux plutôt qu'à fixer des règles de conduite impératives. La législation s'oriente vers l'énoncé des principes généraux de protection des travailleurs et s'en remet aux recommandations et aux directives pratiques pour le soin de fixer les modalités de détails adaptées aux circonstances qui régiront tel ou tel aspect particulier! Les nouvelles législations encouragent, en outre, les activités de promotion visant à stimuler des réalisations concrètes, soutenir les programmes de recherche et de formation et favoriser l'initiative et la participation des intéressés.
- 8) Recours accru à la négociation collective comme moyen efficace d'améliorer les conditions et le milieu de travail. Une place de plus en plus importante est faite à la sécurité et à la santé au travail dans les conventions collectives.
- 9) Le contenu technique rappelle certaines activités traditionnelles, mais insiste particulièrement sur:
 - la prévention de la fatigue et du stress d'origine professionnelle;
 - l'adaptation du travail et des postes de travail aux caractéristiques du travailleur;
 - la durée et l'aménagement du temps de travail;
 - la motivation et la satisfaction des travailleurs et la pleine utilisation de leurs potentialités;
 - la mise à disposition d'équipements et de services de bien-être (alimentation-logement-transport-loisirs).
- 10) Action immédiate et efficace partout où les conditions comportent un danger pour la vie ou la santé du travailleur.

- 11) Promotion de mesures particulières répondant aux besoins spécifiques de certaines catégories de travailleurs: femmes, jeunes, âgés, handicapés, migrants.
- 12) Application de mesures d'amélioration des conditions et du milieu de travail dans les secteurs de l'économie et pour les groupes de travailleurs hors du champ d'application des mesures de protection traditionnelle: petites et moyennes entreprises, secteur non structuré, secteur rural, travail temporaire, travail saisonnier, travail en sous-traitance, travail à domicile.
- 13) Rôle central accordé aux activités visant l'acquisition, le développement et la transmission des connaissances scientifiques et techniques et autres informations.
- 14) Développement des programmes d'éducation et de formation à tous les niveaux et pour toutes les personnes concernées. L'introduction d'un programme de sécurité et de santé dans les systèmes d'enseignement et d'éducation est considérée comme capitale.
- 15) Développement des programmes de recherche orientée vers l'action favorisant des mécanismes de définition tripartite des orientations de programmes. Il est insisté sur l'importance des études épidémiologiques sur les accidents et les maladies liés au travail.

Ces orientations dégagées au cours de l'évaluation du PIACT ont constitué une base informante pour l'élaboration des rapports et les discussions qui ont précédé l'adoption, en 1985, d'une convention complétée par une recommandation concernant les services de santé au travail.

2. La santé au travail

Environ 60 conventions et recommandations relatives à la sécurité et à la santé des travailleurs ont été adoptées par l'OIT. Parmi les plus récentes, il faut citer particulièrement la convention (no 155) et la recommandation (no 164), sur la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail, 1981 et la convention (no 161) et la recommandation (no 171) sur les services de santé au travail, 1985.

Ces instruments constituent pour tous les Etats une référence et une base fondamentale pour la définition et la mise en application d'une politique nationale cohérente tenant compte des conditions réelles du monde du travail et visant à couvrir progressivement tous les travailleurs de toutes les branches d'activité économique.

La sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail, 1981

L'action sur le plan national

Chaque pays devra, à la lumière des conditions et de la pratique nationales et en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, définir, mettre en application et réexaminer périodiquement une politique nationale en matière de sécurité, de santé des travailleurs et de milieu de travail.

Dans cette approche tripartite, les fonctions et les responsabilités des pouvoirs publics, des employeurs, des travailleurs et autres personnes intéressées devront être précisées en tenant compte de leur caractère complémentaire, ce qui implique une coordination de toutes les parties.

La concertation et la coopération sur le plan national entre employeurs et travailleurs devraient être encouragées en vue de:

- coordonner et rendre cohérentes les actions menées à différents niveaux;
- entreprendre ou promouvoir les études et recherches pour identifier et déterminer les moyens efficaces de prévention;
- promouvoir des échanges de vues, d'informations et d'expériences sur le plan national ou dans le cadre d'une branche d'activité économique;
- assurer, lorsque cela est approprié, des programmes spéciaux de formation.

Des mesures législatives et réglementaires appropriées devraient être prises pour donner effet à cette politique. De plus, l'efficacité des dispositions prises requiert une inspection du travail opérationnelle et dotée de moyens renforcés en vue d'accroître la capacité des inspecteurs du travail à intervenir sur les lieux de travail en vue de contrôler leur application et de fournir des informations et des conseils techniques aux travailleurs et aux cadres de l'entreprise.

Pour mettre en oeuvre ces politiques et programmes, des mesures devraient être prises, tant au plan national que dans l'entreprise, favorisant des interventions, notamment dans les domaines suivants:

- la conception, fabrication et utilisation des machines, appareils et outils, méthodes de production ainsi que produits et matériaux utilisés;
- le choix du site d'implantation des usines et la conception et la construction des bâtiments et des lieux de travail;
- les rapports de l'homme au travail qui doivent l'appréhender dans sa totalité physique, psychique et sociale en relation avec l'organisation du travail et l'adaptation des machines et méthodes de production (ergonomie);
- la surveillance des zones industrielles où sont concentrées des entreprises en vue de prévenir les risques potentiels majeurs pour les travailleurs et pour la population environnante.

D'autres dispositions stipulent par exemple l'inclusion des questions de santé au travail dans les programmes d'éducation et de formation à tous les niveaux, des conseils aux employeurs et aux travailleurs pour les aider à se conformer à leurs obligations légales, l'arrêt du travail en cas de péril imminent et grave pour la vie ou la santé du travailleur et l'institution d'un organe central de coordination entre les divers autorités et organismes intéressés.

L'action dans l'entreprise

Responsabilité de l'employeur

Du point de vue légal, c'est l'employeur qui a l'obligation de prendre toutes les mesures destinées à assurer la prévention des accidents du travail et la protection de la santé des personnes qu'il emploie. Toutes ces mesures sont aux frais des employeurs et ne doivent entraîner aucune dépense pour les travailleurs.

L'employeur doit notamment:

- a) fournir des lieux de travail, des machines et des matériels et utiliser des méthodes de travail qui ne présentent pas de danger pour la sécurité et la santé des travailleurs;
- b) donner les instructions et assurer la formation indispensables, compte tenu des fonctions et des capacités des travailleurs de différentes catégories;
- c) assurer une surveillance suffisante en ce qui concerne les travaux effectués, la manière de travailler et les mesures de sécurité et d'hygiène du travail mises en oeuvre;
- d) prendre, en fonction de la taille de l'entreprise et de la nature de ses activités, des mesures d'organisation en ce qui concerne la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail;
- e) fournir, sans frais pour le travailleur, les vêtements de protection et les équipements de protection individuelle adéquate;
- f) s'assurer que l'organisation du travail, en ce qui concerne particulièrement la durée du travail et l'aménagement des pauses, ne porte pas préjudice à la sécurité et à la santé des travailleurs;
- g) prendre toutes mesures raisonnables et pratiquement réalisables en vue d'éliminer une fatigue physique ou mentale exagérée;
- h) entreprendre des études et des recherches ou se tenir au courant de toute autre manière de l'évolution des connaissances scientifiques et techniques;
- i) prévoir des mesures pour les situations d'urgence et assurer les moyens suffisants pour l'administration des premiers secours et soins aux accidentés.

Le rôle des travailleurs

Dans le cadre de leur travail, les travailleurs doivent coopérer avec leur employeur en matière de santé et de sécurité au travail.

Ils doivent notamment:

- a) prendre un soin raisonnable de leur propre sécurité et de celle des autres personnes susceptibles d'être affectées par leurs actions ou leurs omissions au travail;
- b) se conformer aux instructions données en vue d'assurer leur propre sécurité et leur santé et celles d'autres personnes, ainsi qu'aux procédures de sécurité et d'hygiène;

- c) utiliser correctement les dispositifs de sécurité et les équipements de protection;
- d) signaler immédiatement à leur supérieur hiérarchique direct toute situation telle qu'elle peut présenter un risque et qu'ils ne peuvent corriger eux-mêmes;
- e) signaler tout accident ou atteinte à la santé survenant au cours du travail ou ayant un rapport avec celui-ci.

Les travailleurs ou leurs représentants doivent recevoir une formation appropriée dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène du travail, et ils seront habilités à examiner tous les aspects de la sécurité et de la santé liés à leur travail. Ils doivent être consultés par l'employeur au sujet de tels aspects.

Collaboration des employeurs et des travailleurs

La coopération des employeurs et des travailleurs et/ou de leurs représentants dans l'entreprise est un élément essentiel pour le succès de toutes activités de prévention.

La participation des travailleurs peut se faire par les délégués du personnel et surtout dans le cadre des comités d'hygiène et de sécurité.

Droits des délégués des travailleurs à la sécurité et d'autres représentants des travailleurs

Les délégués des travailleurs à la sécurité et les comités ouvriers ou conjoints de sécurité et d'hygiène ou, le cas échéant, d'autres représentants des travailleurs devraient:

- a) recevoir une information suffisante sur les questions de sécurité et d'hygiène, avoir la possibilité d'examiner les facteurs qui affectent la sécurité et la santé des travailleurs et être encouragés à proposer des mesures dans ce domaine;
- b) être consultés lorsque de nouvelles mesures ayant un impact important sur la sécurité et l'hygiène sont envisagées et avant qu'elles ne soient exécutées, et s'efforcer d'obtenir l'adhésion des travailleurs aux mesures en question;
- c) être consultés sur tous changements envisagés quant aux procédés de travail, au contenu du travail ou à l'organisation du travail pouvant avoir des répercussions sur la sécurité ou la santé des travailleurs;
- d) être protégés contre le congédiement et autres mesures préjudiciables lorsqu'ils accomplissent leurs fonctions dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène du travail en tant que représentants des travailleurs;
- e) être en mesure de contribuer au processus de prise de décisions au niveau de l'entreprise en ce qui concerne les questions de sécurité et de santé;
- f) avoir accès à l'intégralité des lieux de travail et pouvoir communiquer avec les travailleurs sur les questions de santé et de sécurité durant les heures de travail et sur les lieux de travail;
- g) avoir la liberté de prendre contact avec les inspecteurs du travail;

- h) être en mesure de contribuer aux négociations dans l'entreprise sur les questions relatives à la sécurité et à la santé des travailleurs;
- i) disposer d'un temps rémunéré raisonnable pour exercer leurs fonctions relatives à la sécurité et à la santé et pour recevoir une formation en relation avec ces fonctions;
- j) avoir recours à des spécialistes pour les conseiller sur des problèmes particuliers de sécurité et de santé.

Les services de santé au travail, 1985

Durant la discussion générale, les experts ont rappelé à plusieurs reprises que les services de santé au travail sont le résultat d'une volonté et d'un effort positifs et généralement accepté par les gouvernements comme par les partenaires sociaux pour protéger la santé de la population active. Les ressources humaines sont, en effet, l'actif le plus important des entreprises.

Principes d'une politique nationale relative aux services de santé au travail

Aux fins de la présente convention (art. 1 a)), "l'expression "services de santé au travail" désigne un service investi de fonctions essentiellement préventives et chargé de conseiller l'employeur, les travailleurs et leurs représentants dans l'entreprise en ce qui concerne:

- les exigences requises pour établir et maintenir un milieu de travail sûr et salubre, propre à favoriser une santé physique et mentale optimale en relation avec le travail;
- l'adaptation du travail aux capacités des travailleurs, compte tenu de leur état de santé physique et mentale."

Les objectifs des services de santé au travail ainsi précisés, il est stipulé que le gouvernement, en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs, devrait définir, mettre en application et réexaminer périodiquement une politique nationale relative aux services de santé au travail.

Tenant compte du personnel médical et des ressources disponibles, ces services devraient être établis progressivement pour tous les travailleurs de toutes les branches d'activité économique, y compris les travailleurs indépendants.

Surveillance du milieu de travail

L'accent est mis sur l'importance de cette prévention technique, véritable prévention primaire qui couvre progressivement non seulement l'environnement de travail mais aussi et surtout le travail lui-même, qui est de plus en plus perçu comme une source possible de nuisance tant dans son organisation que dans son contenu.

Des visites périodiques sont nécessaires pour examiner les facteurs du milieu de travail susceptibles d'affecter la santé des travailleurs, la salubrité du milieu de travail et les conditions de travail.

La surveillance du milieu de travail devrait notamment comporter:

- l'identification et l'évaluation des facteurs du milieu de travail qui peuvent affecter la santé des travailleurs;
- l'évaluation des conditions d'hygiène;
- l'évaluation des moyens de protection collective et individuelle.

En outre, le personnel des services de santé au travail doit participer, sinon collaborer, à l'analyse des accidents du travail et des maladies professionnelles en vue d'une meilleure prévention, à l'analyse des postes de travail ainsi qu'à l'étude de l'organisation et des méthodes de travail en vue d'une adaptation du travail aux travailleurs.

Dans cette activité importante de prévention technique et de conseils, le rôle de l'employeur est essentiel et la participation des travailleurs nécessaire.

Surveillance de la santé des travailleurs

Alors que les activités de prévention technique sur les lieux de travail se développent, par contre la prévention médicale, véritable prévention secondaire, est de plus en plus remise en question du moins dans certains aspects de ses activités traditionnelles.

L'examen médical, qu'il soit d'embauchage ou périodique, reste le point central et sans doute le plus efficace pour exercer une surveillance personnalisée de l'état de santé du travailleur. Il représente aussi la forme d'activité qui prend au médecin le plus de temps et qui limite souvent, de ce fait, ses possibilités d'action dans les autres domaines qui relèvent de sa responsabilité.

Ainsi, dans certains pays industrialisés à niveau socio-économique élevé et disposant de structure sanitaire et d'un réseau de médecine préventive et curative développé, il est noté une tendance à restreindre à l'essentiel cette forme d'activité en la limitant aux groupes des travailleurs qui sont exposés à des risques professionnels spécifiques. Même dans ce cas l'examen médical périodique tend de plus en plus à être remplacé par les tests de monitoring biologique dont la sensibilité précède les manifestations cliniques, et qui permettent d'effectuer une surveillance rigoureuse des signes "précliniques" d'une affection professionnelle et de sélectionner les cas nécessitant une évaluation clinique plus approfondie.

Dans les autres pays, les examens d'embauchage et périodiques représentent un moyen utile d'exercer une surveillance sanitaire complète d'une population qui n'a que peu de possibilité de faire appel à un service de santé publique. En outre, dans les pays qui ont adopté une conception globale de la santé, les services de médecine du travail font partie du réseau sanitaire, et les examens médicaux périodiques et sur demande représentent une activité importante de médecine préventive et curative qu'ils sont appelés à fournir.

Ces deux tendances, celle de limiter les examens médicaux à l'essentiel et celle de les étendre systématiquement à tout le personnel, ont pour résultat que l'activité des services de médecine du travail est, dans certains cas, orientée vers les problèmes d'hygiène du travail et d'ergonomie et, dans d'autres, vers la prise en charge totale de la santé du personnel de l'entreprise.

Information, éducation, formation, conseils

Dans la fixation des objectifs à atteindre, les instruments accordent une attention particulière à l'oeuvre d'éducation et de formation qui doit se poursuivre et se développer dans tous les domaines relatifs à la promotion de la santé, à la prévention et à l'adaptation du travail à l'homme.

Cette oeuvre complexe s'adresse, sous des formes et avec des contenus adaptés, à l'employeur, aux cadres et aux travailleurs et à leurs représentants. Cette éducation sanitaire en relation avec le travail peut être, dans certains cas, organisée selon un programme précis de portée générale adressé à tous les travailleurs ou à certains groupes de travailleurs, mais elle s'exerce aussi de manière particulièrement efficace sur le plan individuel lors de l'évaluation de la santé, de visites sur les lieux de travail ou d'autres contacts que le médecin et le personnel du service ont régulièrement avec les travailleurs.

Cette mission est, en fait, étroitement liée à la fonction conseil que le médecin doit exercer et développer auprès de la direction de l'entreprise, des bureaux d'études et des représentants des travailleurs. Cette activité est destinée à fournir les connaissances et les avis techniques nécessaires sur les risques pour la santé liés aux caractéristiques des conditions et du milieu de travail, ainsi que sur les mesures de prévention collective à prendre et l'efficacité des équipements individuels de protection utilisés. L'orientation générale est de mobiliser tous les efforts pour modifier les comportements et les mentalités en vue de promouvoir une meilleure santé physique et mentale.

Ce rôle conseil revêt une importance particulière pour prendre en compte les facteurs humains et les principes de l'ergonomie au stade de la planification des nouvelles installations, de la modification des structures existantes, du réaménagement des lieux de travail, des postes de travail ou de l'organisation du travail.

Premiers secours, traitements et programmes de santé

Les dispositions contenues dans les deux instruments reprennent les activités traditionnelles d'organisation des premiers secours et d'administration des soins d'urgence aux victimes d'accidents ou de malaises sur les lieux de travail. Cependant, il est insisté sur le nécessaire suivi des conséquences sociales et professionnelles des accidents et des maladies liés au travail, notamment en contribuant aux mesures de rééducation et de réadaptation professionnelles.

Des activités additionnelles sont développées dans ce cadre dont la nature et l'ampleur varient avec les pays. Ainsi, dans les instruments, il est conseillé, par exemple, de procéder à des immunisations contre certains risques biologiques présents sur les lieux de travail, de prendre part à des campagnes pour la protection de la santé et de collaborer avec les autorités

sanitaires dans la réalisation des programmes de santé. Selon les circonstances, le médecin du travail est appelé à pratiquer des soins dont certains aspects permettent une évaluation globale de la santé du travailleur.

Enfin, les instruments n'ignorent pas les liens qui existent, notamment lors de catastrophes, entre le milieu de travail et l'environnement général. En vue de protéger les travailleurs et les populations environnantes, des mesures sont suggérées pour établir, avec d'autres services concernés, des plans d'urgence destinés à faire face aux conséquences d'accidents majeurs dans et hors de l'entreprise.

Organisation, conditions de fonctionnement

Aux formes d'organisation classiques des services de santé au travail comme les services autonomes et les services interentreprises, d'autres formes sont rappelées, notamment dans le cadre des institutions de sécurité sociale, d'organismes techniques comme les instituts de sécurité et d'hygiène, les services de santé publique, ainsi que d'accords avec un service médical local. Les dispositions des instruments insistent sur l'importance de la coopération et de la participation de toutes les parties intéressées aux décisions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services de santé au travail ainsi qu'à l'emploi du personnel et à la planification des programmes d'action.

"Le personnel de santé" qui doit être en nombre suffisant et possédant une formation spécialisée et une expérience dans les domaines tels que la médecine du travail, l'hygiène du travail, l'ergonomie, les soins infirmiers au travail et autres domaines. L'équipe multidisciplinaire de base sera constituée en fonction de la taille de l'entreprise et de la nature des risques à contrôler. En outre, pour l'examen de problèmes spécifiques, l'équipe de base peut s'adjoindre des consultants spécialisés en ergonomie, psychologie, chimie, etc.

Ainsi dans une entreprise, à côté du médecin du travail et de l'infirmier, l'intervention d'un hygiéniste est de plus en plus nécessaire en même temps que celle de l'ingénieur de sécurité. Notons à ce stade que les dispositions des instruments insistent sur l'importance de la collaboration avec le service de sécurité du travail et recommandent, le cas échéant, une organisation conjointe.

Les fonctions des services de santé au travail doivent s'inscrire dans un cadre national afin de promouvoir une coopération étroite avec les services et organismes concernés par les problèmes de santé et d'amélioration des conditions et du milieu de travail.

A ce stade, il faut rappeler que l'autorité compétente en matière de médecine du travail est le ministère du Travail dans certains pays, le ministère de la Santé dans d'autres. En général, le ministère du Travail est compétent dans les pays qui ont de tout temps assuré la protection des travailleurs sur les lieux de travail, ce qui a l'avantage de placer sous une seule autorité les aspects techniques et médicaux de cette protection et de les réunir ainsi dans un ensemble cohérent, mieux intégré et capable de faire face aux problèmes de l'entreprise. Si la responsabilité incombe, en revanche, au ministère de la Santé, la médecine du travail sera mieux rattachée au secteur de la santé publique.

Il peut en résulter que ni l'un ni l'autre de ces ministères n'est disposé à allouer aux programmes de médecine du travail un financement

suffisant parce qu'ils ont tous les deux d'autres priorités qu'ils considèrent plus importantes.

Pour éviter les restrictions pouvant découler d'un choix tranché entre ministère du Travail et ministère de la Santé, certains pays, comme les USA ou le Royaume-Uni, établissent une répartition nouvelle des responsabilités au sein des ministères et de l'administration publique.

3. Approche nationale

Sur la base des conclusions relatives à l'action future dans le domaine des conditions et du milieu de travail (évaluation du PIACT-- 1984), des instruments internationaux concernant la sécurité, la santé des travailleurs et le milieu de travail, 1981, ainsi que les services de santé au travail, 1985, une approche nationale, tenant compte des conditions et des ressources de chaque Etat Membre, est possible pour améliorer les conditions et le milieu de travail et promouvoir la santé des travailleurs.

Le gouvernement/coordination interministérielle

Les objectifs économiques de tout plan de développement ne peuvent être pleinement atteints que dans la mesure où les autorités prennent en compte, au stade de la conception du plan, les problèmes humains et sociaux nés d'un développement accéléré.

Cette approche au plan gouvernemental devrait automatiquement entraîner une coordination, jusque-là insuffisante, des ministères concernés par ces problèmes, pour une meilleure et efficace utilisation des ressources humaines encore limitées.

Le ministère du Travail

1. Tripartisme: dans son rôle de coordination et d'orientation, d'une part, et de supervision et d'animation, d'autre part, le ministère du Travail, en collaboration avec le ministère de la Santé et les organisations d'employeurs et de travailleurs, doit définir dans un cadre législatif adapté une politique cohérente d'amélioration des conditions. Cette action de concertation et de coordination pourrait se dérouler au sein d'une commission nationale tripartite, assistée sur le plan technique d'un comité de sécurité et de santé (préparation des dossiers, identification des thèmes de recherche, enquêtes, conseils aux entreprises, etc.).

2. Le ministère du Travail devrait promouvoir et renforcer les services et institutions techniques prioritaires nécessaires à la réalisation des programmes retenus comme, par exemple:

- dans le cadre de la Direction du travail du ministère, un service de prévention aura pour rôle la conception et l'élaboration de normes législatives, la supervision et l'animation des activités pratiques, en étroite liaison avec l'inspection du travail;
- dans le cadre de l'institution de sécurité sociale, un service de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles d'autant plus que l'institution a une compétence légale et les moyens financiers nécessaires (cotisation des employeurs). Son action, en

coordination avec le service de prévention du ministère et l'inspection du travail permettra en outre de mieux surveiller les lieux de travail (application des textes légaux, contrôle des ambiances physiques, information et diffusion de méthodes de prévention, campagne de sécurité, soutien financier et technique ...).

3. Il faut noter, à ce stade, que la tendance dans le domaine de la législation et de la réglementation en matière de conditions et de milieu de travail est de décharger progressivement l'Etat de ses prérogatives traditionnelles au profit des partenaires sociaux sur les lieux de travail (conventions collectives, règlements internes, etc.). L'Etat devrait se limiter à définir les lignes d'orientation générales et les principes d'organisation, cadre souple et adapté situant les responsabilités des employeurs et des travailleurs.

Les partenaires sociaux

Les organisations syndicales d'employeurs et de travailleurs doivent également mettre en place à différents niveaux des services techniques de sécurité et de médecine, en coopération avec les services de prévention et d'inspection du travail du ministère.

Dans le cadre de grands secteurs professionnels comme les bâtiments et les travaux publics, les mines, les exploitations forestières, des organismes nationaux, sinon régionaux, orienteront et animeront les actions de protection de la santé des travailleurs et de surveillance des lieux de travail.

Dans le cadre des grandes entreprises, des services autonomes où des actions sont menées, qu'il s'agit de renforcer et d'élargir. Ces services pourraient en outre assurer des prestations pour les travailleurs des petites entreprises environnantes.

Un service interentreprises fixe secondé par un service mobile seront en mesure d'apporter des améliorations aux mauvaises conditions de travail et des soins aux travailleurs (et à leurs familles) des petites et moyennes entreprises.

La participation des travailleurs se fera dans le cadre des comités paritaires de sécurité et de santé au travail dont la tâche principale est de seconder et d'animer les activités pratiques de prévention des services techniques (sécurité, médecine du travail) de l'entreprise: respect des consignes de sécurité, information sur les risques et les moyens de les prévenir, éducation et formation des travailleurs avec l'appui, et parfois la participation, de l'inspection du travail.

Coopération internationale

Les objectifs prioritaires définis dans le cadre de la politique nationale d'amélioration des conditions et du milieu de travail doivent se concrétiser sous forme de projets techniques dont l'exécution pourrait se faire en collaboration avec des organisations internationales comme l'OIT. De plus, la coopération sous-régionale et régionale devrait se développer de plus en plus.

4. Les conditions de sécurité et de santé au travail

Malgré les efforts considérables déployés par les Etats Membres, notamment ceux du continent africain, et par l'OIT pour accroître la sécurité et la santé du travailleur, la situation demeure préoccupante. Les accidents du travail et les maladies professionnelles continuent d'affecter gravement la population active et de grever lourdement l'économie. Aujourd'hui encore, toutes les trois minutes, quelque part dans le monde, un travailleur meurt d'accident de travail ou de maladie professionnelle, et à chaque seconde qui passe au moins quatre travailleurs sont blessés. Il est estimé que, chaque année, 180.000 travailleurs perdent la vie et que 110 millions sont victimes de lésions non mortelles dans des accidents ["Le travail dans le monde", vol. 2, BIT, Genève, 1985.].

En général, la situation en matière de sécurité et d'hygiène du travail est bien plus mauvaise dans les pays en développement que dans les pays industriels. Dans quelques pays en développement, notamment ceux d'Afrique, la situation s'est même aggravée à certains égards. Les informations disponibles révèlent que la probabilité d'être victime d'un accident du travail mortel est, pour un Africain, trois à cinq fois supérieure à celle qui existe dans un pays industriel (0,25 pour cent des travailleurs du secteur moderne perdent la vie chaque année dans un accident du travail, ce qui représente 25.000 décès pour toute l'Afrique. Quant au nombre des accidents graves mais non mortels, il est estimé à plus d'un million par an).

4.1 Grandes entreprises agricoles et industrielles

Le statut général des travailleurs est relativement satisfaisant, mais le salariat temporaire persiste dans certains secteurs excluant toute protection sociale ou autre.

Dans l'appréciation de la durée effective du travail, il ne faut pas ignorer la durée du trajet domicile-lieu de travail, qui est estimée, en moyenne, à plus de deux heures et qui occasionne près du tiers des accidents du travail.

L'aménagement des horaires comme l'organisation du travail restent traditionnels. Des initiatives improvisées instituent une journée continue dans certains secteurs qui ne possèdent pas les aménagements sociaux nécessaires (lieux de repos et de repas, transports, etc.).

En général, la sécurité et la salubrité des lieux de travail respectent des normes satisfaisantes dans les grandes entreprises. Il existe souvent un service technique de sécurité du travail et de lutte contre les incendies et les explosions (pétrole, mines, etc.).

La protection des machines est généralement assurée et les dispositifs de sécurité collective intégrés. Cependant, peu de mesures et de prélèvements sur les lieux de travail sont effectués en vue de contrôler le respect des normes et de surveiller la santé des travailleurs.

Sur les lieux de travail, il est souvent constaté le non-respect des consignes de sécurité et d'hygiène par les travailleurs et les résistances à porter les équipements de protection individuelle quand ils sont disponibles. Il faut noter que le besoin de ces équipements est constamment exprimé mais difficilement satisfait car introuvable sur le marché national.

L'industrialisation accélérée et la mécanisation de l'agriculture s'accompagnent d'une augmentation du nombre des machines en service. Même quand les grandes entreprises appliquent des normes strictes de sécurité du travail, certaines se heurtent à des difficultés. En effet, il arrive que l'ensemble des procédés et installations conçus, pour être utilisés en toute sécurité dans les pays industriels, deviennent inadaptés ou dangereux dans les pays en développement en raison des différences de milieu physique, psychologique et social. Parfois des machines neuves ne présentent pas les garanties de sécurité exigées dans les pays exportateurs.

Les transferts de technologie ont contribué à la croissance et au relèvement de la productivité, mais ils ont aussi introduit des risques professionnels nouveaux: procédés dangereux, usage persistant de produits dont la toxicité est connue (sulfure de carbone, amiante, chlorure de vinyle monomère), substances chimiques (engrais, pesticides, herbicides), bruits et vibrations, etc.

Des comités d'hygiène et de sécurité (CHS), souvent prévus par la loi, ne sont pas toujours mis en place et, lorsque c'est le cas, ils sont rarement opérationnels.

Un service médical d'entreprise existe souvent, mais ses activités prédominantes sont curatives aussi bien pour les travailleurs que pour leur famille. Le médecin, submergé par des besoins importants de soins, ne peut consacrer de temps à la surveillance des risques sur les lieux de travail et, de plus, sa formation ne le prépare pas à des tâches de prévention qui appréhendent le travailleur dans sa situation concrète de travail.

Les visites d'embauche et périodiques, quand elles sont effectuées, n'établissent aucune relation entre l'aptitude du travailleur et les nuisances de l'emploi qu'il exerce.

En conclusion, les conditions de sécurité et d'hygiène du travail sont relativement satisfaisantes plus pour des raisons de respect des textes législatifs que par une prise de conscience des partenaires sociaux. Cependant, une base de développement existe mais nécessite une intervention plus décisive des organisations des employeurs et des travailleurs en vue d'informer et d'éduquer les travailleurs, principaux concernés par une amélioration des conditions et du milieu de travail et de promotion de leur santé.

4.2 Petites et moyennes entreprises (PME)

Les PME sont des entreprises précaires à faible capacité financière, mais dont le rôle économique est de plus en plus reconnu par l'Etat.

Ces petites entreprises, où les relations familiales et personnelles prédominent sur les relations de travail, sont disséminées à travers tout le territoire national. Certaines ne sont pas déclarées ou immatriculées à la sécurité sociale, alors que d'autres disparaissent après une brève existence.

Les instruments et les méthodes de travail sont souvent archaïques. Le travail est exécuté dans de mauvaises conditions sans les commodités minimales comme l'eau potable, l'hygiène, le lieu de repos, etc. Ces activités sont souvent interdites dans les pays industrialisés.

Le rythme de travail est adapté aux contraintes de la famille, de la demande et, surtout, de l'approvisionnement de certaines matières premières, d'où un rythme rapide en période de grande production excédant les limites

tolérables pour la santé des travailleurs (exemple des petits tâcherons dans la construction).

Ces entreprises, en particulier les petites, échappent à toute réglementation ou contrôle des lieux de travail. Aucune surveillance de l'état de santé des travailleurs n'est assurée.

L'hygiène est insuffisante (nettoyage, propreté et entretien des locaux et des équipements défectueux, etc.), la protection des machines, malgré la ratification de la convention no 119, n'est pas toujours assurée, les ambiances physiques nocives, etc. constituent des risques permanents pouvant mettre en danger la santé et parfois la vie même des travailleurs.

Les travailleurs sans tradition industrielle considèrent ces conditions de travail dangereuses, insalubres et incommodes comme normales, l'essentiel étant de trouver un emploi.

La maîtrise est rarement consciente de l'importance économique de meilleures conditions de sécurité et d'hygiène, et ne veille que rarement au respect des consignes ou au port des équipements de protection individuelle.

Employeurs peu expérimentés et de faible capacité financière, d'une part, et travailleurs au statut précaire, d'autre part, expliquent la persistance de pratiques dangereuses et insalubres. Le fort pourcentage de saisonniers et d'occasionnels accentue ce blocage qui satisfait aussi bien l'employeur (moins de charges sociales) que le travailleur (heureux d'avoir un emploi même momentané).

Les accidents fréquents et graves handicapent l'avenir professionnel des jeunes et limitent la capacité de production de la population active en général. Pourtant des mesures simples et peu coûteuses peuvent accroître la productivité par une amélioration sensible de la sécurité et de la santé des travailleurs: protection et entretien des machines, meilleure organisation du travail, surveillance plus stricte des lieux de travail, information, éducation des employeurs, de la maîtrise et des travailleurs, discipline et respect des consignes, etc.

4.3 Exploitations agricoles familiales

Les conditions de sécurité et d'hygiène du travail dans les exploitations agricoles familiales sont identiques à celles des petites entreprises urbaines. Cette population active majoritaire est exposée, en plus des risques classiques dus à la mécanisation et à l'utilisation de produits chimiques, à des risques spécifiques comme:

- les zoonoses, maladies d'origine infectieuse (brucellose, tuberculose bovine, tétanos, charbon) ou parasitaires (bilharziose, ankylostomiase, onchocercose);
- les poussières végétales et organiques responsables de maladies obstructives, d'asthme et autres allergies respiratoires (poussière de coton, de lin, de chanvre, de céréales, de tabac, de thé, de bois, etc.);
- le travail saisonnier durant lequel des efforts et des tensions énormes sont exigés des travailleurs pendant des périodes déterminées et limitées. Les conditions climatiques, notamment la chaleur et l'humidité, aggravent cette situation et engendrent des perturbations physiques et une fatigue générale qui réduisent considérablement le rythme et la capacité de travail et prédisposent à l'usure précoce et aux maladies.

4.4 Recueil et utilisation des statistiques

Les statistiques d'accidents du travail dans les pays en développement, et particulièrement en Afrique, sont rares et les données disponibles doivent être utilisées avec discernement, d'autant plus que beaucoup d'accidents ne sont pas déclarés. Seulement sept pays africains ont fourni à l'Annuaire des statistiques du travail du BIT des données suffisantes pour pouvoir calculer le taux moyen des accidents mortels pour la période 1971-1976 et 1976-1980 dans les industries manufacturières et le secteur de la construction. Aucune tendance nette à la diminution des accidents mortels n'a pu être discernée pour ces sept pays.

Il en est de même pour les statistiques des maladies professionnelles qui sont encore au stade embryonnaire. La liste des maladies professionnelles ouvrant droit à réparation est limitée et inadaptée, le personnel médical formé au diagnostic des maladies professionnelles est rare, les instruments de contrôle et de dépistage font défaut et la déclaration systématique des cas de maladie professionnelle reconnue n'est pas pratiquée. Malgré l'absence de données sûres, les spécialistes estiment que les maladies professionnelles sont plus fréquentes par rapport au nombre de personnes exposées et surtout qu'elles présentent un caractère plus grave (variable d'un pays à l'autre).

Cette situation préoccupante en matière de sécurité et de santé des travailleurs est aggravée par les mauvaises conditions de travail et de vie, qui rendent les travailleurs plus vulnérables aux nuisances du milieu de travail et réduisent leur vigilance à l'égard des risques professionnels: niveau de santé généralement bas, journées de travail longues et pénibles, horaires mal adaptées, manque de transports, mauvaises conditions de logements et de nutrition, etc.

5. Prévention des risques professionnels dans le cadre de la sécurité sociale

5.1 Rappel du contexte général

Il est utile de rappeler l'environnement général dans lequel s'exercent les fonctions et les responsabilités des agents du service de prévention des risques professionnels de la sécurité sociale pour mieux saisir leurs limites et leurs possibilités d'action.

Le constat des conditions et du milieu de travail qui porte préjudice, d'une part, à la santé et à la capacité de production des travailleurs et, d'autre part, hypothèque gravement les résultats économiques attendus d'un développement accéléré est connu de tous.

Ce constat ne débouche pas automatiquement sur une politique cohérente et planifiée intégrant au plan de développement l'amélioration des conditions et du milieu de travail et leurs conséquences humaines et sociales.

Cependant, une prise de conscience s'affirme de plus en plus ces dernières années parmi les membres des gouvernements sur l'importance économique et sociale de ces problèmes et la nécessité de les intégrer aux actions prioritaires du plan de développement.

Cette prise de conscience s'élargit aux représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs, même si leurs actions sur le terrain demeurent embryonnaires, dans l'attente de lignes d'orientation et d'initiative de la part de l'Etat.

Les travailleurs peu exigeants en raison du chômage ignorent les risques. Cette situation est aggravée par la faiblesse des syndicats qui ne possèdent pas les cadres suffisants et compétents dans ce domaine qui leur apparaît comme secondaire.

Les textes législatifs et réglementaires existent mais sont méconnus et rarement appliqués, surtout dans les PME. L'arsenal juridique s'avère à l'expérience inadéquat et même incomplet pour couvrir les nouvelles activités économiques.

Enfin, l'insuffisance des renseignements statistiques et des connaissances disponibles dans ce domaine limite la capacité d'élaboration d'une politique et de fixation d'objectifs précis à atteindre.

5.2 Dans ce contexte difficile, des actions ont été accomplies

1. Les textes législatifs portant création d'une institution de sécurité sociale lui reconnaissent non seulement une compétence légale pour une action de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, mais aussi une obligation de percevoir, auprès des employeurs, des cotisations à cet effet.

2. Différentes mesures préventives prévues par la loi sont plus ou moins appliquées dans les pays d'Afrique. Citons, pour rappel:

- le contrôle et la surveillance de l'application de la législation et de la réglementation au moyen de visites d'entreprises malheureusement peu fréquentes;
- les incitations financières (minoration ou majoration des cotisations, subventions, prêts à faible taux d'intérêt, etc.) sont recommandées en vue de créer et développer un esprit de sécurité chez les travailleurs et de stimuler la recherche et les études pour une meilleure prévention des risques sur les lieux de travail;
- la déclaration obligatoire des accidents du travail et des maladies professionnelles et les enquêtes approfondies après un accident grave (incapacité permanente ou décès) ou une maladie professionnelle;
- le Recueil de statistiques dont l'importance est reconnue par tous les pays, mais les services restent embryonnaires à quelques exceptions près et les renseignements disponibles insuffisamment exploités pour une politique de prévention;
- l'information et l'éducation des travailleurs (campagnes de sécurité, affiches, projections de films, séminaires, etc.) et la formation des agents chargés de la prévention;
- la collaboration souhaitée mais encore limitée et non formalisée avec les services de l'inspection du travail, de la médecine du travail, de la sécurité et de l'hygiène du travail, etc.

3. Des actions multiples et variées sont menées dans chacun des pays africains et certaines expériences dignes d'intérêt méritent d'être mieux connues.

Cependant, il est constaté que ces activités, parfois improvisées et ponctuelles, continuent d'accorder une prédominance aux réparations dont le coût ne cesse de croître parallèlement à la fréquence et à la gravité des accidents du travail.

Ces actions sont soutenues et encouragées par l'OIT et l'AISS qui développent leurs actions dans les domaines de la législation, de l'information, de la formation, des échanges d'expériences, d'études et de recherche ...

Ce constat est connu de tous. De plus, la place et l'importance de la prévention des risques professionnels au sein de l'institution de sécurité sociale ne sont pas clairement définies et les possibilités d'action relativement exploitées.

L'insuffisance de la concertation tripartite pour l'élaboration d'une politique nationale d'amélioration des conditions et du milieu de travail et le manque de coordination des efforts engagés réduisent considérablement l'efficacité des mesures prévues par la loi.

Bien plus, malgré leur présence au conseil d'administration de la sécurité sociale, les représentants des employeurs et des travailleurs n'apportent pas de contribution effective dans le domaine de la prévention, faute d'une prise de conscience de l'importance humaine, sociale, mais aussi économique de la préservation de la capacité de production de la population active.

5.3 Pour une action planifiée

Il est utile de rappeler que la branche des accidents du travail et des maladies professionnelles n'est qu'une partie des importantes fonctions sociales de la sécurité sociale. C'est pourquoi toute politique réaliste de prévention doit tenir compte à la fois de la politique nationale définie par le ministère du Travail et du contexte propre à l'institution de sécurité sociale qui a ses propres contraintes administratives, financières et techniques auxquelles elle doit faire face dans l'accomplissement de l'ensemble de ses activités.

L'institution de sécurité sociale doit être associée à l'élaboration de la politique nationale d'amélioration des conditions et du milieu de travail et de vie dans un cadre tripartite.

Dans le cadre de l'institution de sécurité sociale, le conseil d'administration devra définir un programme d'action et adopter un budget en conséquence afin de s'assurer des moyens efficaces comme:

- a) La mise en place d'une structure adéquate de prévention, support de promotion de la politique nationale et de réalisation des objectifs retenus.

Cette structure de prévention des risques professionnels pourrait se faire assister efficacement par un comité technique consultatif de sécurité et d'hygiène du travail souvent prévu par la loi, sinon à mettre en place.

- b) Le recrutement et la formation du personnel qualifié nécessaire: ingénieur de sécurité, médecin du travail, agents de prévention, dont certains pourraient constituer une équipe itinérante pour le contrôle et les mesures et prélèvements des ambiances physiques.

- c) La dotation de moyens financiers et matériels, notamment le transport, indispensables au fonctionnement de la structure de prévention et à l'application du programme d'action.

5.4 Éléments d'un programme d'action

- Contribuer effectivement à l'actualisation des textes législatifs et réglementaires et à l'élargissement de leur champ d'application.
- Soutenir, d'une part, les services du ministère du Travail chargés de l'application de la politique définie, notamment l'inspection du travail, et, d'autre part, les organisations d'employeurs et de travailleurs dans les tâches respectives qui ressortent de leurs prérogatives.
- Entreprendre des actions conjointes avec l'inspection du travail, la médecine du travail, les comités d'hygiène et de sécurité, les organisations d'employeurs et de travailleurs et autres organismes techniques concernés.
- Réaliser des actions spécifiques dont certaines sont prévues par la loi:
 - 1) Connaître et faire mieux connaître les textes législatifs et réglementaires en matière de sécurité et de santé au travail et promouvoir leur application sur les lieux de travail, en collaboration étroite avec l'inspection du travail.
 - 2) Promouvoir l'amélioration des conditions de sécurité et de santé au travail dans l'entreprise par des interventions périodiques pour aider à la mise en place des moyens de dépistage des maladies professionnelles et de surveillance de la santé des travailleurs: organisation et administration des soins d'urgence, visite d'embauche et visites périodiques, vaccinations, etc.
 - 3) Favoriser des visites régulières des entreprises pour surveiller l'application des dispositions légales, recueillir des informations et des statistiques sur les accidents du travail indispensables à une action de prévention efficace. De plus, un meilleur ramassage des travailleurs, un réaménagement des horaires de travail et un soutien aux activités de la prévention routière assureront une prévention et une diminution des accidents de trajet toujours plus fréquents.
 - 4) Aider à la mise en place d'organismes techniques de prévention qui développeront l'enseignement, l'information et la formation ainsi que participer à la diffusion des nouvelles méthodes de prévention, tout en soutenant techniquement et financièrement les activités de recherche et les expériences pratiques sur les lieux de travail.
 - 5) Encourager les actions menées dans les grandes entreprises en vue de leur élargissement, notamment en faisant ou en aidant à faire des mesures et des prélèvements sur les lieux de travail en vue d'un contrôle plus efficace de l'hygiène générale (installations sanitaires et sociales notamment) et des ambiances physiques (éclairage, microclimat, bruit et vibrations, poussières, etc.) ainsi que d'une protection contre les risques de pollution de l'environnement général.
 - 6) Promouvoir l'installation de comités paritaires de sécurité et de santé au travail (CHS) et participer à leur réunion en vue d'améliorer la qualité des interventions des membres et d'élever leur niveau de compétence technique.

- 7) Informer et conseiller le personnel de prévention pour l'aider à évaluer les risques présents sur les lieux de travail et leurs effets sur la santé des travailleurs, à définir des priorités et des objectifs précis, à identifier les moyens nécessaires et à évaluer périodiquement les résultats obtenus.
- 8) L'expérience aidant, les agents de prévention de la sécurité sociale seront en mesure de dépister les inadaptations des textes législatifs et réglementaires et les risques non couverts et de susciter, au ministère du Travail, les révisions nécessaires et l'élargissement progressif de la protection contre les risques nouveaux.
- 9) Développer une information et une sensibilisation des employeurs et des travailleurs des petites et moyennes entreprises non encore couvertes par l'inspection du travail, procéder à des études et enquêtes pour une meilleure connaissance des conditions de sécurité et de santé dans ce secteur ainsi que favoriser et aider financièrement la mise sur pied de services communs chargés d'assurer une protection de base de la santé des travailleurs et de surveiller le milieu de travail (premiers secours et soins d'urgence, hygiène individuelle et générale, salubrité des locaux, ambiance physique, aménagement du temps de travail, organisation du travail, etc.).
- 10) Soutenir des actions dans le monde rural majoritaire en vue de connaître objectivement les conditions de travail et de vie et de promouvoir une protection de base des travailleurs ruraux.
- 11) Incitations financières sous diverses formes: majoration ou minoration des cotisations, avances, subventions, prêts à faible taux d'intérêt, etc.
- 12) Initier des réunions locales et nationales en vue de faire connaître les expériences positives et de diffuser l'information et les connaissances nouvelles sur les méthodes de prévention des risques spécifiques.
- 13) Développer et renforcer la coopération principalement avec l'inspection du travail et les services de médecine du travail dans un cadre planifié.
- 14) Procéder à une évaluation périodique des résultats des éléments du programme d'action.
- 15) Dans le cadre de la coopération technique, participer aux rencontres régionales et internationales initiées par le BIT et l'AISS en vue d'échanges d'expériences et d'amélioration des connaissances et des compétences.

Il apparaît qu'une action d'amélioration des conditions et du milieu de travail et de promotion de la santé des travailleurs est non seulement souhaitable mais aussi possible dans le cadre de la sécurité sociale. Cette action, pour atteindre efficacement son objectif, doit se réaliser en coordination avec les services concernés de l'inspection du travail, de la médecine du travail, des organisations d'employeurs et de travailleurs, dans le cadre d'une politique nationale cohérente, intégrée au plan de développement du pays.

Septembre 1987.

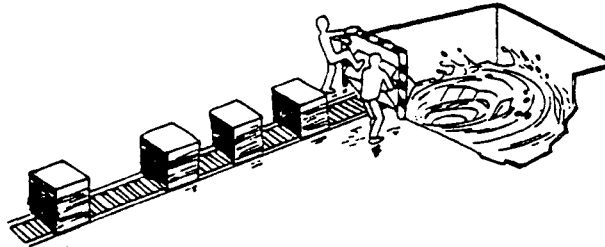
SECURITE, CONDITIONS DE TRAVAIL ET PRODUCTIVITE

Analyse du fichier de l'INRS: "La sécurité est un combat"

(document de synthèse établi par M. F. Derrien,
maître de conférences, IUT, Hygiène et sécurité, Marseille)

Michel est représentant du personnel au C.H.S. de l'entreprise X : " Je vais porter ces papiers au patron..."

En passant dans la salle des pulpeurs, il voit Claude et Roger près de la bouche de chargement d'un pulpeur située au ras du sol. Claude et Roger poussent du pied ou de la main des balles de pâte à papier dans le pulpeur, en se retenant de l'autre main à la main courante.



M — "Ça va pas non ? Qu'est-ce que tu fais là sans ta ceinture de sécurité ?"

R — "On est déjà assez fatigué comme ça, à manier des balles de 250 kg, 8 heures par jour ! Alors on ne va pas s'attacher près du pulpeur pour se détacher aussitôt après et repartir préparer des balles. On a l'habitude, on fait gaffe."

Dans le bureau du patron :

M — "En tant que membre du C.H.S., je voudrais vous parler d'un problème : les ceintures de sécurité aux pulpeurs..."

Patron - "Pourquoi ne les portent-ils pas ? Il n'y a qu'à forcer les ouvriers à les porter !"

M — "Je ne suis pas d'accord, il y a un problème. Je le note sur le registre du C.H.S. Forcer les gens à porter des ceintures, ce n'est pas la solution. C'est la machine qu'il faut équiper de protecteurs afin de protéger les opérateurs".

Réunion du C.H.S.

Patron — "...puisque nous n'arrivons pas à nous mettre d'accord, je propose que le C.H.S. effectue une visite sur place pour étudier ce problème des pulpeurs".

Visite salle des pulpeurs.

Membre C.H.S. — "Il faudrait que l'ouverture ne soit pas au ras du sol... amener les balles à hauteur..."

Patron — "On va arriver à tout foutre en l'air ! C'est matériellement impossible actuellement".

Dans son bureau, le patron réfléchit, et appelle l'ingénieur de sécurité.

Patron — "Venez me rejoindre avec le projet de modernisation de l'atelier... Je crois qu'effectivement, il faut trouver une solution. Reprenez l'étude du chargement des pulpeurs. Mais je veux aussi que vous calculiez les conséquences sur la production et la rentabilité".

Dans l'atelier.

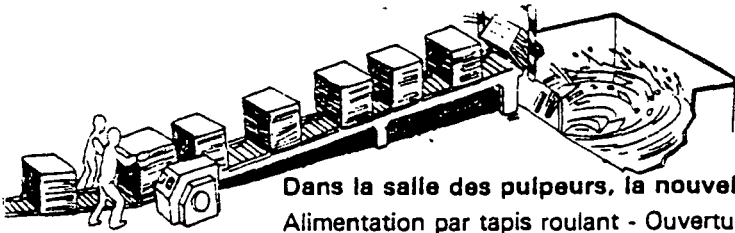
Des individus discutent, prennent des mesures. Les ouvriers sont inquiets. Ils prennent à parti le délégué du C.H.S.

R — "Où tout cela va-t-il nous mener ? Qu'est-ce que le C.H.S. est allé faire en s'occupant des pulpeurs ? Est-ce qu'on ne va pas supprimer du personnel ?"

M — "D'abord je te fais remarquer que le C.H.S. est une obligation légale, pour une usine comme la nôtre qui a plus de 50 salariés. Ensuite nous sommes chargés, entre autres, de l'inspection de l'établissement et de signaler toute cause de danger imminent et moi je trouve que c'est une bonne chose, parce que nous sommes aussi chargés de faire une enquête après chaque accident, et c'est beaucoup moins drôle. Nos interventions sont purement techniques et réglementaires et nous ne suggérons jamais de modifications d'emploi."

Le responsable du comité d'entreprise.

"Le C.H.S. fonctionne comme une commission spéciale du comité d'entreprise, c'est la loi. Grâce à lui, beaucoup de choses ont été faites pour améliorer la prévention dans l'usine. Mais il est vrai que nous ne connaissons pas la nature exacte des modifications qui se préparent au chargement des pulpeurs. Nous allons demander des explications à la direction."



Dans la salle des pulpeurs, la nouvelle installation.

Alimentation par tapis roulant - Ouverture du pulpeur beaucoup plus haute...

Patron - "Cette fois on est tranquille, c'est une bonne chose de faite."

Responsable C.E. - "Il y a aussi un gain de productivité de 20 %, c'est une bonne affaire pour la direction, vous consolidez votre place sur le marché."

Patron - "Il est vrai que le chargement manuel de ces pulpeurs freinait la production. Sans suppression de personnel, je garantis mieux votre travail, avec diminution du risque et de la fatigue des ouvriers. La sécurité a finalement eu l'avantage de nous attaquer au problème."

Michel s'éloigne et dit à un collègue : "A la prochaine réunion du C.H.S., il faut qu'on parle de l'embarquement des feuilles, parce qu'un de ces jours il y aura un accident sur la vieille machine..."

- "Tu as raison, ça ne peut pas rester comme ça..."

Les acteurs

Trois acteurs principaux :

- les ouvriers
- la direction
- Michel, membre du comité d'hygiène et de sécurité,

Autres acteurs dont le rôle a été remarqué :

- l'ingénieur-conseil de la C.R.A.M.
- le secrétaire du comité d'entreprise
- l'organisation syndicale ouvrière
- VARLIN, cadre de la production
- des consultants extérieurs

Le problème :

Il est posé par Michel.

Au poste de travail du pulpeur, la consigne de sécurité n'est pas respectée; l'ouvrier ne porte pas sa ceinture de sécurité, il risque de tomber dans le pulpeur et d'être broyé par la machine.

Cette protection individuelle gêne l'avancement du travail, et augmente la fatigue; explications de Roger ouvrier de l'équipe: "on est toujours à la bourre... il faut drôlement se remuer les fesses ... on est déjà assez crevé comme ça..."

Et pourtant Roger est bien conscient du danger : "Je n'ai pas envie de faire du papier rose avec ma viande !..."

Le discours de Roger illustre bien la double contradiction engendrée par les mesures de sécurité adoptées:

- sécurité/efficacité d'une part "produire en sécurité est moins efficace"
- sécurité/santé d'autre part "produire en sécurité est plus fatigant".

Différentes approches :

Elles apparaissent notamment dans les séquences suivantes :

- Entretien de Michel avec le directeur,
- Réunion du C.H.S. et visite des lieux,
- Remise sur pied d'une étude à l'initiative du directeur et rencontre de l'encadrement avec les consultants extérieurs; il a été noté que pendant cette phase les ouvriers ne sont pas informés. Ils saisissent des bouts de conversation et s'inquiètent pour leur emploi. L'organisation syndicale va mobiliser les travailleurs. Le comité d'entreprise prend le relais du C.H.S.

Résumons les approches :

- a) le système récompense-punition. Il est bien souvent associé aux mesures individuelles de protection "Si on proposait une prime !" L'agent de la C.R.A.M. émet un avis défavorable : on sait que d'une manière générale cette solution encourage le camouflage des accidents. Le problème posé n'est pas résolu au fond.
- b) La solution du tout automatique : semble t'il la direction y avait déjà pensé. Elle y avait renoncé en raison du montant des investissements nécessaires. C'est la solution redoutée par les travailleurs. La peur de perdre l'emploi est sans doute ce qui explique pourquoi les ouvriers acceptent le statut quo. Elle donne un éclairage particulier à l'action de Michel, préoccupé avant tout de la sécurité, conscient de sa mission, et qui refuse de se laisser enfermer dans les termes de la contradiction développée,
- d'une part par la direction : sauver l'entreprise du chaos économique et financier;
 - d'autre part par les travailleurs : assurer sa propre survie, d'abord par la sauvegarde de son emploi, ensuite seulement par la sauvegarde de sa santé.

En ce qui concerne la préservation de leur santé tout ce passe comme si les ouvriers déterminaient leur action sur la base d'un calcul de probabilité implicite: en utilisant les protections individuelles, la probabilité d'accroître l'usure de son organisme au travail et à terme, de perdre sa capacité à occuper l'emploi ou du moins le poste de travail, paraît beaucoup plus élevée que la probabilité d'avoir un accident.

- c) La solution de compromis: elle est une tentative de conciliation des différents intérêts qui sont en jeu, par la réponse qu'elle apporte dans les domaines de l'amélioration de la sécurité de la santé des travailleurs et de la productivité. Ce qui a décidé l'employeur, c'est la prise de conscience du mauvais résultat global de son entreprise révélé par l'analyse du comportement de refus des ouvriers de respecter les consignes de sécurité. En arrière-plan du point noir sécurité est apparu un maillon faible dans la chaîne de production.

Solution retenue :

Surélévation de l'ouverture du pulpeur;

A hauteur d'homme, mise en place d'un rail d'alimentation avec commande électrique pour l'avancement du produit.

Validation :

Une fois l'aménagement réalisé, le C.H.S. revient sur les lieux, on constate :

- élimination du risque de chute;
- diminution de la fatigue liée aux déplacements et aux postures pénibles.
- les ouvriers au poste se déclarent satisfaits; ils travaillent dans une plus grande tranquillité d'esprit
- du côté de employeur, dépenses importantes, mais amortissement rapide (deux ans) et sécurité garantie (moins de frais d'accidents).

Ce qu'il faut savoir sur le C.H.S.

Obligations légales : art. R.231 du Code du Travail. Un Comité d'Hygiène et de Sécurité est constitué obligatoirement dans les établissements industriels et certains établissements agricoles occupant habituellement au moins 50 salariés et dans les autres établissements occupant habituellement au moins 300 salariés.

Qu'est-ce qu'un C.H.S. ?

C'est une commission de travail chargée d'étudier les problèmes d'hygiène et de sécurité de l'établissement.

Qui le compose ?

- le chef d'établissement : Président ;
- le médecin du travail ;
- le conseiller du travail, le responsable de formation et le chef de sécurité s'ils existent ;
- et enfin, des représentants du personnel : leur nombre ne peut pas être inférieur à trois.

Au-dessus de 300 personnes, il est fonction de l'effectif des salariés.

En outre, tout comité peut faire appel, à titre consultatif, au concours de toute personne qui lui paraît qualifiée (ingénieurs ou contrôleurs des services de prévention des caisses régionales d'assurance maladie, ou techniciens spécialisés pour certaines questions, etc.).

Comment fonctionne-t-il ?

Il se réunit obligatoirement 1 fois par trimestre. Chaque réunion donne lieu à un procès-verbal qui comporte les résultats du travail du comité : décisions, plan d'action, etc.

Quelles sont ses missions ?

Le comité doit :

- Procéder à l'analyse des risques professionnels auxquels sont exposés les salariés de l'établissement.
- Procéder à une enquête à l'occasion de chaque accident ou maladie professionnelle ou à caractère professionnel révélant l'existence d'un danger grave ou présentant un caractère répété à un même poste de travail.
- Inspecter régulièrement l'établissement pour s'assurer que les prescriptions réglementaires concernant l'hygiène et la sécurité sont respectées.
- Susciter toute initiative portant sur les méthodes de travail les plus sûres, le choix et l'adaptation du matériel, des appareils et des outils.
- Développer, par tous les moyens efficaces (campagnes, formation du personnel), le sens du risque professionnel et l'esprit de sécurité.
- S'assurer de l'organisation et de l'entretien des équipes chargées des services d'incendie.
- Être consulté sur les programmes de formation à la sécurité et doit veiller à leur mise en œuvre effective.
- Dans les chantiers de bâtiment et de Travaux Publics, il existe un organisme spécialisé, l'Office Professionnel de Prévention du Bâtiment et des Travaux Publics.

"Indépendamment des missions ainsi définies, si un représentant du personnel au sein du comité constate une cause de danger imminent, il en avise le chef du service intéressé et, s'il existe, l'agent chargé des questions de sécurité - le ou les agent(s) ainsi alertés sont tenus de procéder immédiatement à un contrôle en compagnie du représentant du personnel ayant signalé ce danger - L'objet de l'intervention et les observations qui en découlent sont notés sur le registre du comité d'hygiène et de sécurité (ce registre est tenu à la disposition de l'inspecteur du travail)".

Il ressort de tout ceci que l'action du comité, des représentants du personnel, ou de chaque membre du personnel est primordiale en matière de prévention des accidents du travail. Chacun peut, un jour ou l'autre, faire partie du comité ou aider le comité dans son action, ne serait-ce qu'en signalant un risque.

Ce sont ces responsabilités que vous devrez prendre même si vous êtes employé dans une petite entreprise où, en raison d'un effectif peu important, un comité d'hygiène et de sécurité n'existe pas.

Ayant acquis par une formation professionnelle le sens du risque, vous aurez pour souci d'en faire profiter la collectivité.

