

SEMINAIRE INTERNATIONAL
SUR LA FORMATION
DES INSPECTEURS DU TRAVAIL

Missions au sens de l'OIT.

LYON, Marcy l'Etoile (France)
(12-15 octobre 1992)

SYSTEMES D'INSPECTION DU TRAVAIL
ET POLITIQUE DE
FORMATION DES INSPECTEURS

*Intervention de Jean-Maurice DERRIEN
BIT, Genève*

L'objet de notre présentation est d'abord de rendre compte des résultats de l'enquête internationale que nous avons réalisée pour préparer ce séminaire. Il est juste en effet de restituer à ceux qui ont contribué à la réflexion la synthèse de leurs recherches sur la formation des inspecteurs du travail.

Nous tenons à remercier vivement tous les pays qui ont répondu au questionnaire adressé par le BIT. Les informations fournies par ces réponses sont souvent très riches et dans de nombreux cas, elles sont complétées par des dossiers, des programmes de formation, des documents pédagogiques.

Nous disposons là d'un matériau important qui nous permet d'apprécier à leur juste valeur les efforts consentis par les pays pour former leurs inspecteurs du travail.

Certaines expériences de formation nous permettront aussi d'enrichir les connaissances du BIT sur les solutions trouvées par certains pays à des problèmes complexes posés à l'inspection du travail. Ces innovations sont dans plusieurs cas transférables à d'autres pays et nous remercions encore une fois ceux qui ont ainsi contribué à la coopération technique entre les Etats membres de l'OIT.

Cependant, au moment de restituer les résultats de cette enquête internationale, nous nous trouvons confrontés à la diversité extrême des systèmes d'inspection du travail et des politiques de formation des inspecteurs. En effet, parmi les 33 pays invités à cette rencontre, il n'y a pas deux services d'inspection du travail organisés de la même façon et les politiques de formation sont aussi diverses.

Dans un pays centralisé, on peut comparer les services locaux d'inspection du travail organisés au niveau d'un district, d'un comté, d'un département ou d'une région. Dans un Etat fédéral, on retrouve en général dans chaque Etat fédéré des caractéristiques communes et de grandes tendances dans l'organisation des services d'inspection du travail. Au niveau international, l'extrême diversité des systèmes défie toute comparaison; elle témoigne de l'adaptation de chaque système à l'histoire sociale du pays, à son environnement économique, social et culturel.

On ne peut cependant pas rendre compte d'une telle enquête en juxtaposant des systèmes et des politiques de formation hétérogènes. Cet exercice ne présenterait qu'un intérêt limité et on en sortirait en concluant simplement que le contexte et l'organisation sont tellement spécifiques que les innovations et les expériences de tel pays ne sont guère transposables à tel autre.

Nous avons donc été contraints de choisir une approche plus synthétique, en recherchant les grandes caractéristiques et les dénominateurs communs. Nous avons abouti à une typologie des systèmes d'inspection du travail et à une typologie des politiques de formation des inspecteurs.

Sur le plan intellectuel, ces typologies peuvent paraître assez séduisantes mais nous sommes tout à fait conscients que cette simplification est réductrice et nous ne serons pas étonnés si vous nous dites que vous ne retrouvez pas exactement votre pays dans l'un des trois modèles que nous allons vous présenter. Il est évident que le type idéal, parfaitement pur, de système d'inspection du travail n'existe pas et que chaque système emprunte des caractéristiques aux types voisins.

Nous avons pris toutefois le risque d'apparaître réducteurs et simplificateurs car, par delà notre devoir moral de vous restituer une synthèse de vos contributions, nous avons estimé nécessaire d'aider les participants à ce séminaire international à se comprendre et à parler le même langage. C'est là le deuxième objectif de notre présentation.

Malgré notre équipe d'interprètes - qu'ils soient ici remerciés pour leur contribution - la langue est déjà un obstacle à notre dialogue. S'y ajoute la diversité des systèmes, des cadres juridiques, des institutions du droit du travail, des pratiques sociales.

Si nous voulons que notre séminaire soit productif et ne se limite pas à la juxtaposition de monologues et d'exposés nationaux, il nous faut saisir, à travers la diversité des pratiques, les logiques internes des différentes politiques de formation; ces dernières sont elles-mêmes reliées aux logiques internes de chaque type de système d'inspection.

En analysant vos réponses au questionnaire et en les comparant à nos informations sur d'autres pays non représentés ici, il nous est apparu que les politiques de formation des inspecteurs du travail étaient surtout déterminées par le type de système d'inspection. C'est là notre hypothèse principale, celle d'une relative cohérence interne entre politique de formation et système d'inspection.

Si cette hypothèse est vérifiée, nous devons alors nous interroger sur la capacité du système d'inspection et de la politique de formation à atteindre les objectifs qui leur sont fixés par la société et sur leur capacité à s'adapter aux changements intervenus dans leur environnement. Notre problématique est donc celle de la cohérence entre la politique de formation d'un système d'inspection du travail et l'environnement de ce système.

Après avoir, dans une première partie, défini la notion de système d'inspection du travail à la lumière des normes internationales, j'essaierai, dans la deuxième partie, de caractériser les trois modèles que nous avons repérés: l'inspection généraliste; les inspections spécialisées; les équipes pluridisciplinaires d'amélioration du milieu et des conditions de travail.

Puis mes collègues de l'INTEFP, André Cano et Daniel Xirau, broseront un tableau des politiques de formation observées dans les pays de notre échantillon.

Enfin dans une dernière partie, je voudrais montrer comment la formation des inspecteurs du travail est une condition nécessaire mais insuffisante de l'adaptation d'un système d'inspection du travail à son environnement.

lère partie

UNE APPROCHE SYSTEMIQUE
DE
L'INSPECTION DU TRAVAIL

Qu'est-ce qui nous permet de regrouper en trois types les systèmes d'inspection du travail que nous avons repérés dans notre échantillon et qui, à notre avis, sont représentatifs des pratiques nationales dans les 151 Etats membres de l'OIT? Pour répondre à cette question, il nous faut définir ce qu'on entend par système d'inspection du travail.

L'expression "système d'inspection du travail" est utilisée à plusieurs reprises dans les conventions 81 et 129 relatives à l'inspection du travail, ainsi que dans d'autres normes de l'OIT quand elles évoquent le rôle de l'inspection du travail dans l'amélioration du milieu et des conditions de travail.

On ne trouve pas dans ces normes une définition formelle du système d'inspection du travail mais des missions, des objectifs fixés à l'inspection, ainsi que des exigences en matière de moyens humains, matériels, financiers, juridiques et institutionnels. C'est cet ensemble d'éléments qui constitue un système cohérent d'inspection du travail.

Nous allons tenter de décomposer ces éléments du système tels qu'ils ressortent d'une analyse des conventions 81 et 129 (figure 1).

I. LES MISSIONS

Le premier élément du système, le plus important, celui qui va déterminer l'organisation des services, les politiques de recrutement et de formation, les méthodes d'intervention et l'activité des inspecteurs, leurs relations internes et externes, ce sont les missions qui sont fixées à l'inspection du travail par l'autorité politique.

Il convient ici de se référer à l'article 3 de la convention 81 et à l'article 6 de la convention 129. De ces textes fondateurs, il ressort que l'inspection du travail est chargée d'intervenir de façon principale et prioritaire dans deux domaines, deux champs de compétence: le milieu de travail et les conditions de travail.

Par milieu de travail on entend tout ce qui concerne la sécurité, la santé et le bien-être des travailleurs. C'est le domaine que l'on appelait auparavant l'hygiène et la sécurité et qui s'est élargi au delà de la lutte contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. Dans les conventions on utilise désormais les expressions "milieu de travail", "sécurité et santé des travailleurs."

L'inspection du travail est d'abord chargée de contribuer, avec ses moyens et ses méthodes spécifiques, à l'amélioration du milieu de travail et de l'état de santé des travailleurs. En intégrant les apports des différentes conventions et recommandations, on pourrait définir la santé au travail comme "un état de bien-être physique, mental et social optimal résultant d'un milieu de travail sûr et salubre dans lequel les travailleurs peuvent exercer une influence sur leur propre travail et accomplir des tâches professionnelles motivantes."

Sous le terme "conditions de travail", entendu au sens strict, on regroupe quatre facteurs relevant de la protection des travailleurs:

- le travail des enfants et des adolescents: âge d'admission, travaux dangereux, durée du travail, apprentissage;
- le travail des femmes: protection de la maternité, travaux dangereux, durée du travail, discriminations;
- le temps de travail, sous ses différents aspects: durée maximale, organisation, travail de nuit, repos et congés;
- les salaires et les systèmes de rémunération.

Pour le BIT, ces quatre facteurs font partie intégrante du champ de compétence de l'inspection du travail dans la mesure où l'action sur ces facteurs contribue directement à l'obtention, au bénéfice des travailleurs, d'un état de bien-être physique, mental et social optimal.

En fixant comme objectif prioritaire à l'inspection du travail l'amélioration du milieu et des conditions de travail, tels que définis ci-dessus, l'OIT propose une approche cohérente et intégrée qui permet de mobiliser un système, des hommes et des moyens en vue d'obtenir un résultat en agissant sur un ou plusieurs des facteurs déterminant la situation de travail.

C'est là le noyau originel des missions de l'inspection du travail. Ces missions ne sont pas extensibles. Les conventions 81 et 129 ont pris le soin de mettre en place un verrou en stipulant:

"Si d'autres fonctions sont confiées aux inspecteurs du travail, celles-ci ne devront pas faire obstacle à l'exercice de leurs fonctions principales ni porter préjudice d'une manière quelconque à l'autorité ou à l'impartialité nécessaires aux inspecteurs dans leurs relations avec les employeurs et les travailleurs."

La recommandation 81 est encore plus précise en son article 8:

"Les fonctions des inspecteurs du travail ne devraient pas comprendre la fonction d'agir en qualité de conciliateurs ou d'arbitres dans des différends de travail."

La définition des missions prioritaires de l'inspection du travail et des fonctions des inspecteurs relève d'une décision politique et c'est sur sa capacité à produire des résultats en termes d'amélioration du milieu et des conditions de travail que sera évalué un système d'inspection du travail.

Sur la base des missions ainsi définies vont se construire les autres éléments du système, par deux séries de décisions relevant des autorités politiques et des responsables de l'inspection du travail: des décisions stratégiques et des décisions de gestion.

II. LES DECISIONS STRATEGIQUES

2.1. Le deuxième élément du système, ce sont les méthodes d'intervention que les autorités politiques et les responsables de l'inspection du travail vont demander aux inspecteurs de mettre en oeuvre.

Des différentes normes de l'OIT, il ressort que les méthodes privilégiées sont les suivantes:

- a) faire appliquer la législation dans les domaines de compétence relevant des missions prioritaires fixées à l'inspection du travail, et cela par des décisions administratives plus ou moins contraignantes;
- b) fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales;
- c) contribuer à l'élaboration et à l'animation d'une politique cohérente et concertée d'amélioration du milieu et des conditions de travail.

On verra que certains systèmes d'inspection mettent plus l'accent sur telle méthode que sur telle autre.

2.2. Le troisième élément, l'organisation de services, découle des missions et des méthodes:

- a) l'organisation doit être cohérente avec les missions principales;
- b) elle doit être telle que le maximum de travailleurs et de branches d'activité économique soit couvert par un service d'inspection du travail;
- c) il doit exister une autorité centrale capable de définir une politique en concertation avec ses partenaires et d'animer les services pour qu'ils atteignent les objectifs fixés.

2.3. Les relations externes doivent, pour l'OIT, être fondées sur la coopération étroite entre l'inspection du travail et tous ses partenaires, à savoir les employeurs, les travailleurs, les experts, les autres organismes et administrations.

Ce choix résulte d'une orientation stratégique de l'OIT, le tripartisme, et aussi de la conviction que la tâche d'amélioration du milieu et des conditions de travail est tellement complexe, elle touche à tant de facteurs qu'il faut le concours de tous pour obtenir des résultats significatifs; l'inspection du travail n'est pas une île, elle ne peut accomplir ses missions fondamentales que si elle obtient la participation de tous ses partenaires.

III - LES DECISIONS DE GESTION

Les décisions de gestion sont celles qui visent à mettre en oeuvre les décisions stratégiques.

3.1. Selon les conventions 81 et 129, la politique de recrutement doit être telle que l'inspection du travail dispose:

- d'un nombre suffisant d'agents qualifiés, aussi bien des hommes que des femmes;
- recrutés uniquement sur la base de l'aptitude à remplir les tâches qu'ils auront à assumer;
- ces agents doivent être des fonctionnaires publics dont l'indépendance à l'égard de tout pouvoir et de toute influence est garantie par un statut et un système de rémunération appropriés.

3.2. La politique de formation est la résultante des décisions précédentes:

- elle doit permettre aux inspecteurs du travail d'exercer efficacement les fonctions qui leur sont confiées;
- elle doit assurer une mise à jour de leurs connaissances, un perfectionnement continu, une adaptation à leur environnement.

3.3. Enfin l'organisation du travail au niveau local, régional et national doit être telle que les inspecteurs du travail peuvent avoir recours à tout moment aux services d'experts et de techniciens qualifiés en matière de milieu de travail; ils doivent aussi disposer de moyens matériels appropriés, de locaux adaptés, de véhicules, de documentation juridique et technique.

IV - LES OPERATIONS

Par cet ensemble de décisions, politiques, stratégiques et de gestion, ont été mis en place les éléments du système d'inspection du travail mais ce système ne commence à fonctionner que par l'activité de terrain des inspecteurs du travail.

Parmi les différentes opérations que doivent exécuter les inspecteurs du travail pour exercer leurs missions, les normes privilégient évidemment la visite des lieux de travail et protègent le droit d'entrée des inspecteurs dans les entreprises.

Au cours de ses visites, l'inspecteur a le choix entre prendre des décisions d'application plus ou moins contraignantes ou donner des informations et des conseils. Il peut aussi participer à des réunions de comité de sécurité et de santé au travail ou animer des actions de formation.

Il doit aussi signaler aux autorités compétentes les abus et les lacunes non couverts par la législation.

V - L'INSPECTION DU TRAVAIL EN TANT QUE SYSTEME DYNAMIQUE

Les huit éléments qui constituent un système d'inspection du travail tel que le conçoit l'OIT sont évidemment reliés entre eux et chacun ne peut être examiné que par rapport aux autres.

Ainsi la politique de formation, qui nous intéresse ici, doit permettre aux inspecteurs du travail d'accomplir leurs missions prioritaires d'amélioration du milieu et des conditions de travail en privilégiant les méthodes considérées comme les plus efficaces. Elle doit les préparer à entretenir des relations de coopération avec tous ses partenaires.

Elle dépend étroitement de la politique de recrutement qui doit elle-même être cohérente avec les missions prioritaires, avec les méthodes d'intervention privilégiées et avec l'impératif de relations externes étroites avec employeurs et travailleurs.

Enfin l'organisation générale des services et l'organisation du travail au niveau local doivent permettre de valoriser les ressources humaines et être non pas un obstacle mais une aide à la formation et à l'activité des inspecteurs du travail.

Après avoir ainsi décomposé les éléments du système et montré leurs relations, on pourrait maintenant tenter de donner une définition.

"Un système d'inspection du travail est un ensemble plus ou moins cohérent d'acteurs, d'institutions, d'organisations, de politiques, de relations qui, dans un environnement donné, participent à la production des conditions de travail, de vie et de santé des travailleurs et qui contribuent, à un titre ou à un autre, directement ou indirectement, à favoriser ou à détériorer l'état de santé physique, mental et social des travailleurs."

Cette définition, on le voit, met l'accent sur un élément extérieur au système. En effet, comme tout système, le système d'inspection du travail est défini par les résultats que l'on attend de lui. Ce sont ses produits, ses "outputs" qui vont le distinguer des systèmes voisins, par exemple des systèmes de formation professionnelle, d'éducation ou de santé publique, de promotion de l'emploi ou de sécurité sociale.

En d'autres termes, un système d'inspection du travail et les inspecteurs du travail seront évalués non sur leurs activités, leurs opérations (le nombre de visites, de décisions administratives, de conseils) mais sur leurs résultats, c'est-à-dire sur leur capacité à contribuer à l'amélioration du milieu et des conditions de travail et à répondre aux besoins exprimés dans ce domaine par leur environnement.

Historiquement les différents systèmes d'inspection du travail sont nés de la volonté de leur environnement économique, politique, social, culturel, d'obtenir une amélioration de la situation des enfants au travail et de lutter contre les accidents du travail; la situation étant devenue insupportable à la vue de certains groupes influents, on a demandé à l'inspection du travail d'intervenir pour écarter les plus jeunes enfants, interdire ou réglementer certains travaux; on a ensuite confié à l'inspection une mission plus large de protection des femmes au travail puis de prévention des accidents et des maladies professionnelles. Certains systèmes d'inspection du travail sont restés très proches de ce noyau originel des missions principales, d'autres ont, par accumulation de strates successives, confié aux services des missions de plus en plus larges.

Le système de référence, je ne dis pas le modèle mais la référence, celle qui va nous permettre de distinguer les différents types, c'est donc le système qui est organisé pour obtenir principalement des résultats en matière de sécurité, de santé et de conditions de travail.

Autour de ce système de référence, reconnu par les 108 Etats membres qui ont ratifié la convention 81, les pratiques nationales se sont beaucoup diversifiées, y compris depuis 1947. On peut cependant tenter de les regrouper si l'on retient comme critère déterminant les missions confiées de façon prioritaire à l'inspection du travail et donc les résultats attendus par la société.

L'observation des différents systèmes d'inspection du travail répandus à travers le monde nous permet d'isoler quatre grands groupes de missions confiées aux services d'inspection (figure 2).

1. Le milieu de travail: outre les tâches liées directement à la sécurité et à la santé des travailleurs, certains services effectuent eux-mêmes des contrôles spécialisés de machines, d'appareils, d'installations, de produits dangereux; d'autres interviennent aussi sur les risques industriels nés dans l'entreprise mais préjudiciables à la population et à l'environnement.

2. Les conditions de travail: nous avons déjà détaillé le contenu de cette mission qui concerne le travail des enfants, des femmes, le temps de travail et les salaires.

3. Dans la troisième catégorie, on regroupe les missions liées aux relations de travail, qu'elles soient individuelles (contrats, embauchages, licenciements), ou collectives (négociation des accords, règlement des conflits, protection des représentants des travailleurs). Certains systèmes les excluent totalement de la compétence de l'inspection; les relations de travail sont alors gérées par les partenaires sociaux, par les tribunaux ou par des commissions spécialisées. Dans d'autres systèmes les normes relatives aux relations de travail sont administrées par des services d'inspection distincts des services chargés du milieu et des conditions de travail. Enfin dans d'autres systèmes, ce sont les mêmes services et les mêmes agents qui contrôlent les lois et règlements sur le milieu, les conditions et les relations de travail.

4. La même observation vaut pour le quatrième groupe de missions, celles qui concernent l'emploi et la formation professionnelle.

Enfin on a classé dans une cinquième rubrique les autres missions, par exemple le contrôle des obligations en matière de sécurité sociale.

Ce sont ces missions, ou groupes de missions, qui vont nous permettre de distinguer trois systèmes d'inspection du travail:

- 1) L'inspection généraliste.
- 2) Les inspections spécialisées.
- 3) Les équipes pluridisciplinaires d'amélioration du milieu et des conditions de travail.

2ème partie

TROIS SYSTEMES
D'INSPECTION DU TRAVAIL

I UNE INSPECTION GENERALISTE

poly-technicienne -

1. Pour qualifier le premier système, nous avons retenu le terme: "une inspection généraliste" dans la mesure où le même service d'inspection et les mêmes inspecteurs de terrain sont chargés d'une part du noyau originel constitué par le milieu et les conditions de travail et d'autre part des relations individuelles et collectives de travail; en outre ils exercent assez souvent des fonctions de contrôle de l'emploi et de la formation professionnelle et parfois des fonctions autres, par exemple en matière de sécurité sociale (figure 3).

Par rapport à notre modèle de référence, les missions d'une inspection généraliste sont beaucoup plus étendues, de telle sorte que les priorités sont difficiles à identifier. Dans la plupart des cas, les pays interrogés n'ont pas indiqué quelles étaient les missions prioritaires; cependant, en croisant certaines informations contenues dans les dossiers et dans les rapports annuels, on peut tenter un classement par ordre de priorité des attentes à l'égard de l'inspection du travail (figure 4):

- en premier lieu, les relations collectives, la prévention et le règlement des conflits du travail, l'amélioration du climat social, la promotion de la négociation collective, la protection des droits des représentants des travailleurs;
- puis la protection des droits individuels des travailleurs en matière de contrat, à l'occasion de l'embauchage, de l'exécution et de la rupture des contrats;
- la promotion de l'emploi, la lutte contre le chômage ou pour la sécurité de l'emploi peuvent être considérées comme la troisième préoccupation majeure;
- les conditions et le milieu de travail viennent seulement en quatrième et cinquième priorité, sauf exception;
- la sécurité sociale est en moyenne classée en sixième position mais dans un pays, elle est considérée comme une deuxième priorité dans la mesure où l'action de l'inspection du travail dans ce domaine génère des rentrées d'argent importantes pour l'Etat et pour les organismes de sécurité sociale;

Espagne ?

- enfin la formation professionnelle est généralement citée en dernière priorité.

La politique de formation sera donc conçue pour préparer des généralistes à intervenir sur un large champ de compétences sans privilégier l'une ou l'autre mission.

2. Dans l'inspection généraliste, caractérisée par la multiplicité des missions, on observe que la méthode d'intervention privilégiée est plutôt l'application des décisions administratives (90% des pays). La formation des inspecteurs du travail sera surtout centrée sur la connaissance des lois et règlements et sur les méthodes de contrôle et d'exécution des textes.

Les conseils et les informations qu'ils donnent sont plus juridiques que techniques et la notion de politique concertée est peu développée dans la mesure où une politique implique des choix, des priorités; or dans l'approche juridique, c'est toute la loi qui doit être appliquée et rien que la loi.

3. En ce qui concerne les relations externes, c'est dans le système généraliste que l'on trouve le plus de services fonctionnant avec des relations minimales ou même en autarcie. En effet la loi étant la même pour tous, elle doit s'appliquer sans tenir compte des caractéristiques propres des entreprises, de leurs contraintes ou de leurs politiques spécifiques.

Lors de leurs visites les inspecteurs doivent, selon la loi, rencontrer l'employeur et les représentants des travailleurs; ils étendent rarement leurs contacts aux travailleurs eux-mêmes. au médecin, à l'ingénieur de sécurité, aux chefs de service, et surtout ils font peu appel aux spécialistes internes ou externes pour les aider à évaluer les risques et à rechercher des solutions appropriées.

La formation des inspecteurs mettra ainsi l'accent sur les pouvoirs, les prérogatives des inspecteurs et sur les frontières de compétence avec les autres institutions; les techniques de communication sont peu enseignées, sauf dans quelques pays.

4. La politique de recrutement est la conséquence des choix précédents: à 85 % les inspecteurs du travail sont, dans ce système, recrutés avec des diplômes non techniques (droit, économie, sociologie, lettres) et à 90% sans expérience professionnelle antérieure; les écarts vont de 100% de non techniciens à 60%.

Dans certains pays, tous les inspecteurs du travail sont recrutés immédiatement après leurs études universitaires; dans d'autres, 10 à 20% des inspecteurs ont acquis, avant leur recrutement, une certaine expérience professionnelle dans le secteur privé.

Dans leur très grande majorité, les inspecteurs généralistes sont recrutés par un concours administratif spécifique ou à la sortie d'une école ou d'un centre de formation de l'administration. La promotion interne est aussi une voie de recrutement admise dans des proportions variables selon les pays.

5. L'organisation du travail ne corrige pas ces tendances, puisque à 80% les inspecteurs généralistes fonctionnent de façon isolée; il en est de même des spécialistes (médecins inspecteurs du travail, ingénieurs, chimistes) quand ils existent.

Le mode dominant d'organisation du travail est à base géographique, on confie à chaque inspecteur une portion du territoire et dans cette zone il visite toutes les entreprises quelle que soit leur branche d'activité, depuis la métallurgie, le textile, les industries alimentaires, jusqu'aux différentes formes de commerces et de services, sauf dans certains cas les mines, les transports et l'agriculture. Dans quelques pays, des équipes d'inspecteurs peuvent être constituées occasionnellement pour mener une opération ponctuelle sur une branche particulière.

Dans la plupart des systèmes généralistes, on a institué une autorité centrale de l'inspection du travail qui fonctionne comme un service unifié mais cela ne veut pas dire nécessairement qu'il existe une politique et des priorités. Au contraire la multiplicité des missions autorise chaque bureau de l'administration centrale à considérer comme prioritaire le domaine qu'il a en charge, de telle sorte que sur le terrain les inspecteurs du travail ne savent plus ce qui est prioritaire et que, à la limite, il y a presque autant de politiques que d'inspecteurs.

6. Les activités des inspecteurs généralistes peuvent être assez contrastées. Dans certains pays ils visitent peu les entreprises et consacrent 80 à 90% de leur temps à concilier des conflits individuels et collectifs. Dans d'autres, ils visitent davantage les entreprises mais passent beaucoup de temps à rédiger des rapports et des décisions administratives et à répondre à des demandes de renseignements juridiques.

Dans la plupart des systèmes généralistes, l'animation de comités de sécurité et de santé au travail et la formation des employeurs et des travailleurs représentent une faible part de l'activité des inspecteurs.

7. Les résultats obtenus dans les systèmes généralistes sont difficiles à évaluer dans la mesure où les missions sont multiples et où les priorités ne sont pas clairement annoncées.

Il semble cependant que les inspecteurs généralistes sont reconnus pour leur contribution à l'amélioration des relations collectives et individuelles de travail et pour leurs interventions en matière d'emploi quand les entreprises sont confrontées à d'importantes difficultés économiques.

Par contre leur contribution à l'amélioration du milieu et des conditions de travail est moins évidente dans la mesure où ils consacrent peu de temps à cette activité et où ils ne sont pas en général des techniciens. Il faudrait nuancer cette appréciation pour quelques pays qui ont placé à côté des inspecteurs généralistes un nombre significatif d'experts en sécurité et santé au travail facilement accessibles à tout moment.

En résumé on observe dans le système généraliste que la politique de recrutement et l'organisation du travail ne corrigent pas l'inconvénient majeur d'une multiplicité de missions et d'une approche essentiellement juridique. La politique de formation peut-elle jouer ce rôle correcteur?

II DES INSPECTIONS SPECIALISEES

1. Par opposition au premier modèle d'une inspection généraliste, le deuxième système est caractérisé par l'existence de plusieurs inspections spécialisées au sein d'un même pays (figure 5).

Par rapport au modèle de référence, celui de l'OIT, les missions de l'ensemble des services d'inspection du travail peuvent, dans ce deuxième système, être plus étendues que le noyau originel du milieu et des conditions de travail mais à la différence de l'inspection généraliste, ces missions sont réparties entre plusieurs services distincts.

Comment s'opère la répartition des missions entre les services? Les critères varient d'un pays à l'autre, les conditions de travail servant de pivot. On distingue deux pôles et donc deux types de services:

- d'une part les services (de type 2 A) centrés autour des conditions et des relations de travail; ils ne s'occupent pas du milieu de travail, entendu au sens de sécurité et santé des travailleurs;
- d'autre part les services (de type 2 B) centrés autour du milieu de travail; outre la sécurité et la santé, ils peuvent être aussi chargés des conditions de travail.

Au sein d'un même système, ces deux types de services n'ont donc pas les mêmes missions - c'est ce qui les distingue les uns des autres - mais ils diffèrent aussi par leurs politiques de recrutement et de formation et souvent par leurs méthodes d'intervention, leurs relations et l'activité de leurs inspecteurs.

2. Avant d'analyser la logique interne de chaque type de service, nous prendrons dans les pays de notre échantillon quelques exemples d'organisation d'un système d'inspections spécialisées.

2.1. Dans un premier groupe de pays, on distingue:

- l'inspection de la sécurité et de la santé au travail, confiée à un service spécialisée: inspection des usines au Kenya; bureaux de la sécurité du travail en Egypte; direction nationale de la santé et de la sécurité au travail en Argentine; administration de la sécurité et de la santé au travail aux Etats Unis (OSHA);
- et d'autre part l'inspection des conditions et des relations de travail, confiée à un ou plusieurs services spécialisés:
 - . à un seul service en Thaïlande, au Kenya et en Argentine;
 - . en Egypte à deux services, l'un s'occupant du travail des enfants et des femmes ainsi que de la durée du travail, l'autre intervenant sur les salaires et les relations individuelles et collectives;

- . aux Etats-Unis, l'administration des normes d'emploi (ESA) dispose de deux services d'inspection, l'un pour le travail des enfants, la durée du travail et les travailleurs étrangers, l'autre pour la protection de la maternité, les systèmes de rémunération, les contrats et d'autres normes d'emploi.

2.2. Dans un deuxième groupe de pays, les missions en matière de milieu de travail sont partagées entre plusieurs services publics ou parapublics tandis que l'intervention sur les relations de travail est confiée à une inspection spécialisée ou laissée à d'autres institutions (tribunaux, commissions paritaires, etc.). Les conditions de travail quant à elles sont gérées soit par l'inspection ou les inspections du milieu de travail soit par le ou les services chargés des relations de travail.

En Belgique, l'inspection du travail est constituée de trois services:

- l'inspection technique du travail, chargée de la sécurité du travail, des contrôles techniques portant sur les machines et appareils et des travaux dangereux interdits aux enfants;
- l'inspection médicale du travail, chargée de la santé, de l'hygiène, des services médicaux, des contrôles sur les produits et de certains aspects des conditions de travail des enfants, des femmes, des handicapés;
- l'inspection des lois sociales, chargée des conditions de travail, des relations individuelles et collectives et du contrôle de l'emploi des travailleurs étrangers.

En Hongrie, on retrouve la même distinction entre:

- d'une part la sécurité, confiée à l'inspection du travail, qui a aussi en charge le travail des enfants, des femmes, la durée du travail et les salaires minima;
- et d'autre part la santé, confiée à l'inspection de la santé publique.

En Suisse, la répartition des compétences est assez complexe et diffère selon les cantons. L'inspection fédérale et les inspections cantonales du travail interviennent en matière de sécurité et de conditions de travail tandis que la Caisse nationale d'assurances accidents est chargée elle aussi de la sécurité et, de façon exclusive, de la prévention des maladies professionnelles.

En Allemagne, le milieu de travail est contrôlé par l'inspection du travail de chacun des 16 Lander, par les 96 caisses professionnelles d'assurances sociales et par des organismes privés d'inspection technique, tandis que l'inspection du travail des Lander est seule compétente pour les conditions de travail des enfants et des femmes et pour la durée du travail.

A partir de ces quelques exemples, on peut voir qu'un des principaux problèmes posé aux responsables de l'inspection du travail et aux formateurs est celui de la cohérence des politiques et de la coordination des programmes et des actions prioritaires. Cette exigence de cohérence est d'autant plus importante que chaque inspection spécialisée a sa logique interne, ses méthodes, sa politique de recrutement et de formation (figure 6).

3. Les inspections spécialisées en conditions et relations de travail (type 2A) privilégient, semble-t-il, dans leurs méthodes d'intervention d'abord les décisions administratives puis les conseils et l'information des employeurs et des travailleurs. Les méthodes permettant d'obtenir des politiques concertées en matière de conditions de travail sont peu utilisées; en effet on considère en général que la concertation est déjà intervenue lors de l'élaboration des lois et que l'inspection du travail doit faire une application égale des textes quelles que soient les entreprises et les situations économiques et sociales.

On peut penser que la formation des inspecteurs du travail mettra plus l'accent sur l'acquisition de connaissances juridiques que sur le savoir-faire et le savoir-être, c'est-à-dire sur la transmission du message de protection des travailleurs.

Dans ce type 2 A, les relations entre l'inspection du travail et ses partenaires risquent d'être limitées au minimum requis par la loi, avec une certaine tendance à l'autarcie. Le travail en réseau représente une pratique peu courante et les techniques de communication figurent seulement dans quelques programmes de formation des inspecteurs.

Dans ce système comme dans l'inspection généraliste, les inspecteurs sont, dans leur grande majorité (80%), recrutés avec des diplômes non techniques (sciences juridiques, économiques et sociales) et avec une expérience professionnelle antérieure assez faible (20%).

Qu'ils se considèrent comme des généralistes des conditions et des relations de travail ou comme des spécialistes, les inspecteurs dans ce système spécialisé exercent leurs missions de façon relativement isolée; ils visitent seuls les entreprises et ont rarement recours à des experts, par exemple à des psychologues ou à des sociologues du travail, ou à des médecins ou ergonomes pour évaluer les conditions de travail des enfants et des femmes, ou à des spécialistes des qualifications ou des salaires.

Les politiques de formation risquent d'accentuer cet isolement si elles ne leur donnent pas une vue globale de la situation des travailleurs.

Dans l'activité des inspecteurs, les visites de contrôle et la conciliation des conflits occupent une place importante; l'équilibre entre décisions administratives et conseils varie selon les pays mais, caractéristique commune, les inspecteurs consacrent ici peu de temps à l'animation d'une politique concertée et à la formation des employeurs et des travailleurs.

Ce type d'inspection spécialisée contribue à améliorer en même temps les conditions et les relations de travail sans qu'il soit possible de préciser dans quels domaines les meilleurs résultats sont obtenus.

4. Les inspections spécialisées en milieu et conditions de travail (type 2 B).

Leurs missions sont très ciblées, concentrées sur le milieu de travail et intégrant parfois des facteurs liés aux conditions de travail, tels que la durée et l'organisation du temps de travail. Ce type d'inspection spécialisée est surtout reconnu pour ses résultats en matière de sécurité et de santé au travail.

Dans ce système les inspecteurs sont des spécialistes, recrutés à 80% avec des diplômes techniques d'ingénieurs, de médecins, de techniciens; environ 75% d'entre eux ont déjà travaillé dans l'industrie pendant plusieurs années.

Grâce à leurs compétences techniques et à leur expérience, ils peuvent mettre l'accent plus sur les conseils techniques et l'information que sur les décisions administratives. Dans quelques pays ils interviennent dans le cadre de campagnes nationales ou sectorielles; cependant la tendance dominante demeure l'action isolée, entreprise par entreprise et des relations minimales avec les autres acteurs et les autres services concernés par les conditions de travail.

Dans quelques pays par exemple, les relations avec le médecin du travail ou avec les membres des comités de sécurité sont rares ou nulles alors que ces acteurs devraient être les interlocuteurs privilégiés d'inspecteurs spécialisés en milieu de travail; ils rencontrent surtout le chef du service de sécurité et le directeur technique. Pour corriger cette tendance à rester entre spécialistes, les programmes de formation de ces inspecteurs devraient les aider à prendre en compte le vécu des conditions de travail tel que les travailleurs peuvent l'exprimer quand on a appris à dialoguer avec eux.

Dans les inspections spécialisées en milieu et conditions de travail, la tendance s'affirme maintenant de constituer des groupes d'inspecteurs par branche ou secteur d'activité; ce mode d'organisation du travail des inspecteurs devrait faciliter l'apprentissage de la coopération interne et externe et l'évolution de ces services vers le modèle d'équipes pluridisciplinaires.

III DES EQUIPES PLURIDISCIPLINAIRES

Le troisième système d'inspection du travail, on pourrait l'appeler: des équipes pluridisciplinaires d'amélioration du milieu et des conditions de travail.

Pourquoi cette expression inhabituelle? Parce que ce troisième système se distingue assez nettement des deux autres par plusieurs caractéristiques.

1. En premier lieu, les missions (figure 7).

Elles sont centrées sur le noyau originel de référence, le milieu et les conditions de travail. Dans ce système, l'amélioration de la sécurité et de la santé au travail constitue la base, la mission prioritaire et dans certains cas presque exclusive de l'inspection du travail.

Les compétences en matière de conditions de travail sont parfois limitées à quelques domaines et ne viennent qu'en deuxième priorité, par exemple l'âge d'admission au travail et les travaux dangereux pour les enfants ou la protection de la maternité et l'interdiction de certains travaux pour les femmes. Dans plusieurs pays, ces compétences couvrent tout le champ des conditions de travail, y compris les salaires des enfants et l'apprentissage; les pratiques discriminatoires à l'égard des femmes; le temps de travail dans toutes ses dimensions et les salaires.

L'inspection du travail de troisième type intervient peu en dehors de ce champ bien ciblé du milieu et des conditions de travail. Dans quelques pays relevant de ce système, l'inspection du travail est aussi compétente en matière de relations individuelles (protection des travailleurs employés sous contrats précaires, saisonniers ou temporaires) ou de relations collectives (protection des mandats des représentants des travailleurs). Mais dans ce cas, les missions portant sur les relations de travail sont en général exercées par des inspecteurs ou des groupes d'inspecteurs juristes, économistes ou sociologues, distincts des inspecteurs techniciens en sécurité et santé au travail mais appartenant au même service d'inspection locale.

Cependant, en règle générale, dans ces pays, les relations de travail sont régulées par les partenaires sociaux eux-mêmes, par les tribunaux ou par des commissions spécialisées.

Dans ce troisième type, l'inspection du travail n'intervient pas dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle, qui relève d'autres institutions gouvernementales.

2. La deuxième différence fondamentale avec les deux autres systèmes réside dans les méthodes d'intervention de l'inspection du travail et dans ses relations avec ses partenaires (figure 8).

On privilégie ici très nettement la politique concertée (en première priorité dans 71% des pays) ainsi que les conseils techniques et l'information donnés aux employeurs et aux travailleurs (en deuxième priorité dans 86% des pays).

Ceci ne veut pas dire que l'inspection du travail renonce à faire usage de son pouvoir de coercition mais les injonctions, mises en demeure et sanctions administratives et pénales ne sont utilisées qu'en dernier ressort; la persuasion de type juridique n'intervient qu'en cas de résistance manifeste, lorsque les arguments techniques, humains, économiques et sociaux n'ont pu fléchir un employeur récalcitrant (par exemple dans 3 cas sur 1000 dans un pays scandinave).

Dans les pays où l'inspection du travail est organisée sur ce modèle d'équipes pluridisciplinaires, il existe en général une politique nationale et des politiques sectorielles d'amélioration du milieu et des conditions de travail ou au moins des éléments de politique suffisamment cohérents pour orienter l'action des inspecteurs du travail. Par leurs visites et leurs expertises, les inspecteurs contribuent à l'élaboration et à la mise en oeuvre de ces politiques au niveau national et dans les différentes branches d'activité. Une grande part de leur activité de terrain a pour objectif explicite d'aider les entreprises à adopter une politique et à programmer des mesures prioritaires d'amélioration du milieu et des conditions de travail.

Par exemple dans plusieurs pays, notamment scandinaves, la loi sur le milieu de travail dispose que les entreprises doivent chercher à résoudre elles-mêmes les problèmes de sécurité et de santé au travail "sur la base des orientations définies par les partenaires sociaux ainsi que des orientations et du contrôle de l'inspection du travail".

Les entreprises de taille moyenne - au delà de 100 travailleurs - sont en général bien organisées et disposent de services de sécurité, de groupes et de comités chargés de la sécurité. Les inspecteurs du travail leur apportent appui et assistance mais concentrent leur activité sur les petites entreprises qui ne sont pas encore capables de résoudre elles-mêmes leurs problèmes. Ils le font dans le cadre de campagnes nationales ou régionales, sectorielles ou thématiques par exemple sur les solvants, la manutention des charges lourdes, les tâches monotones et répétitives, les cancers, les affections cutanées et respiratoires.

Cette stratégie de responsabilisation des partenaires sociaux implique évidemment de créer avec les employeurs et les travailleurs des relations d'étroite coopération fondées sur la compétence et le recours aux experts internes et externes. Dans 86% des pays de ce groupe, les équipes d'inspecteurs fonctionnent en réseau, c'est-à-dire en s'appuyant sur les compétences des spécialistes de l'inspection du travail mais aussi des professionnels des entreprises, des branches d'activité et des institutions ou organismes spécialisés.

3. La troisième caractéristique de ces systèmes d'équipes pluridisciplinaires relève précisément de l'organisation du travail au niveau central, régional et local.

Il existe en général dans ces pays une autorité centrale de l'inspection du travail, souvent tripartite, qui anime, coordonne et oriente l'activité des inspecteurs du travail. En particulier elle élabore des éléments des politiques nationales et sectorielles et aide les services décentralisés à concevoir et à appliquer leurs politiques régionales.

D'autre part les inspecteurs de terrain sont assurés de pouvoir bénéficier à tout moment du concours des experts et des spécialistes des services centraux, régionaux ou locaux, par exemple des ingénieurs mécaniciens, électriciens ou chimistes, des médecins et des toxicologues, des spécialistes de certaines branches telles que l'agriculture, la métallurgie, la pétrochimie, des ergonomes, des psychosociologues, des spécialistes de la communication et de l'audiovisuel, des formateurs, etc.

Enfin, dans la plupart des cas, les inspecteurs de terrain sont organisés en groupes soit sectoriels soit géographiques et interviennent souvent en équipes pluridisciplinaires pour des opérations complexes d'analyse des risques et de recherche des solutions.

4. Les autres éléments du système sont cohérents avec ces orientations fondamentales, à commencer par la politique de recrutement.

Dans les systèmes d'inspection du troisième type, les inspecteurs sont à 80% des ingénieurs et des techniciens (l'écart varie de 90% à 60%); dans 75% des pays de ce groupe, ce sont tous des professionnels expérimentés qui ont travaillé dix ou quinze ans dans l'industrie ou au moins dans le secteur privé; dans les autres pays le pourcentage de professionnels va de 60 à 90%.

Au Royaume-Uni, sur un échantillon de 37 nouveaux inspecteurs, 15 sont diplômés en lettres et 22 en sciences et techniques; leur aptitude à traiter des problèmes techniques et à communiquer est évaluée lors d'un entretien préalable.

Au Danemark, on exige que les inspecteurs du travail aient une expérience professionnelle de cinq ans environ, acquise dans une entreprise privée ou publique; avoir été ingénieur, technicien, responsable d'un service de sécurité, délégué du personnel, délégué à la sécurité est apprécié. Les candidats doivent aussi avoir des capacités pédagogiques, des talents de négociateur et savoir communiquer par écrit et par oral.

Pour constituer des équipes pluridisciplinaires d'inspecteurs du travail au Danemark, on recrute:

- des scientifiques, chimistes, ingénieurs et techniciens supérieurs en mécanique, électricité, construction, etc;
- des professionnels des sciences médicales et paramédicales: médecins, ergonomes, physiologistes, ergothérapeutes, infirmiers, psychologues, pharmaciens.

5. Les politiques de formation, pour être conséquentes avec ces prémisses, se donnent deux objectifs:

- compléter la formation des spécialistes soit dans les domaines techniques de la sécurité et de la santé au travail soit en matière juridique et administrative;
- d'autre part apprendre aux inspecteurs du travail à travailler ensemble au sein d'équipes pluridisciplinaires et à transmettre leur message de prévention dans des termes adaptés aux différents groupes cibles qu'ils veulent atteindre.

C'est dans ce dernier domaine que l'expérimentation de nouvelles méthodes pédagogiques doit certainement être poursuivie et développée pour rendre les inspecteurs spécialistes de la sécurité et des conditions de travail capables d'inscrire leur intervention dans une approche globale de l'évolution des besoins des travailleurs et de la société.

6. L'activité des inspecteurs du travail exerçant au sein d'équipes pluridisciplinaires repose essentiellement sur les visites d'entreprise, sur l'animation des politiques nationales, sectorielles et régionales, sur la formation, l'information et les conseils fournis aux employeurs et aux travailleurs.

Cette activité est capable de s'adapter aux différents types d'entreprises. Par exemple dans les petites entreprises, les inspecteurs aident l'employeur et les travailleurs à identifier les risques les plus graves et à trouver des solutions appropriées au contexte économique et social. Dans les grandes entreprises, leur intervention va porter surtout sur l'organisation de la prévention, sur le fonctionnement des comités de sécurité et de santé au travail, sur la gestion de programmes d'investissement et de formation en matière de sécurité, sur l'articulation entre la protection des travailleurs et la protection du public et de l'environnement.

7. Dans des systèmes centrés sur une ou deux missions prioritaires, il est relativement facile d'évaluer les résultats obtenus en isolant quelques indicateurs significatifs sur une période assez longue. Les statistiques des accidents du travail et des maladies liées au travail sont certes un indicateur utile et largement exploité mais elles sont complétées par des enquêtes auprès des travailleurs et par les observations directes des inspecteurs, des médecins et des comités de sécurité et de santé au travail.

Le lien entre l'activité des inspecteurs du travail et les résultats n'est évidemment pas mécanique puisque l'amélioration du milieu et des conditions de travail peut aussi résulter de facteurs techniques ou économiques et de l'action des autres partenaires. Cependant, dans la mesure où les inspecteurs du travail ont un objectif central, l'amélioration du milieu et des conditions de travail, l'évaluation ne se disperse pas sur d'autres missions et ils sont capables de convaincre les décideurs politiques et économiques de la valeur ajoutée qu'apporte l'inspection du travail à la réalisation des objectifs de santé publique et de développement économique et social.

4ème partie

FORMATION DES INSPECTEURS DU
TRAVAIL ET
GESTION COHERENTE DES CHANGEMENTS

Dans cette quatrième et dernière partie, que j'intitulerai "Formation des inspecteurs du travail et gestion cohérente des changements", je voudrais montrer que si la formation initiale et continue des inspecteurs du travail est absolument nécessaire - c'est même "une ardente obligation"-, elle est cependant insuffisante pour obtenir d'un système d'inspection du travail son efficacité optimale.

Ce que nous recherchons d'abord et en premier lieu, c'est que l'inspection du travail soit efficace, c'est-à-dire qu'elle obtienne les résultats souhaités par son environnement, par la société civile, par l'Etat, les employeurs, les travailleurs et les autres institutions.

Pour atteindre cette efficacité optimale qui est notre critère principal d'évaluation, nous disposons d'un certain nombre d'outils, de méthodes, de moyens, de politiques, parmi lesquels la formation des inspecteurs du travail. Celle-ci peut et doit jouer un rôle essentiel mais cet élément doit être intégré dans une gestion cohérente des systèmes d'inspection du travail (figure 9).

Dans certains pays de notre échantillon, les responsables des services d'inspection du travail se considèrent comme de vrais gestionnaires, des managers qui gèrent leurs services comme un patron du secteur privé gère son entreprise.

Un chef d'entreprise interroge son environnement, cherche à obtenir des résultats financiers en produisant des biens et des services qui répondent aux besoins du marché; c'est le marché qui sanctionne une bonne ou une mauvaise gestion: pour être efficace et se développer, l'entrepreneur avisé ajuste en permanence les éléments de son système de production en agissant de la façon la plus cohérente possible sur les facteurs techniques, financiers et commerciaux, sur l'organisation du travail, sur les ressources humaines, sur les politiques de recrutement et de formation.

L'inspection du travail, elle, ne cherche pas à obtenir des résultats financiers directs mais une amélioration du milieu et des conditions de travail en produisant des services qui répondent aux besoins des travailleurs, des employeurs, de l'Etat et de la société toute entière.

Mais les systèmes d'inspection du travail ne disposent pas de ces signaux d'alerte que constituent les sanctions du marché. Certains peuvent fonctionner pendant des années sans jamais s'interroger sur leur efficacité, c'est-à-dire sur l'adéquation de leurs résultats aux besoins, aux attentes de leur environnement. Ils continuent à reproduire des méthodes, une organisation, des relations, une gestion des ressources humaines qui ne sont plus adaptés aux changements intervenus dans leur environnement.

La formation des inspecteurs du travail est-elle cette arme absolue, ce moyen efficace de relever les défis d'un monde du travail en mutation et d'adapter l'inspection du travail à un nouvel environnement?

A cette question fondamentale, je répondrai: oui et non. Oui, parce que l'inspection du travail c'est avant tout un groupe d'hommes et de femmes qui interviennent dans les entreprises avec leur connaissances, leur savoir-faire et leur savoir-être, lesquels sont perfectibles par la formation.

Non, parce que la formation peut-être vidée de toute efficacité si les gestionnaires du système d'inspection du travail n'ont pas en même temps ou préalablement modifié certains éléments déterminants de ce système.

Pour illustrer mon propos, je prendrai quelques exemples tirés des réponses à notre questionnaire et aussi de l'expérience du BIT dans la coopération technique avec les administrations du travail et je me poserai la question: par qui et comment les changements arrivent-ils ou, en d'autres termes, quels sont les signaux qui, à défaut de la sanction du marché, vont amener un système d'inspection du travail à modifier un ou plusieurs éléments de son organisation pour s'adapter à son environnement?

I. UNE GESTION INCOHERENTE DES CHANGEMENTS

Par qui et comment les changements arrivent-ils? Dans un premier temps, je donnerai quelques exemples d'une gestion incohérente des changements avec, en contrepoint, des exemples plus positifs.

1. Dans un premier groupe de pays, l'interrogation sur l'efficacité de l'inspection du travail a surgi brutalement à la suite d'événements tels qu'une catastrophe industrielle, minière ou nucléaire, une explosion dans une usine utilisant des produits chimiques, l'effondrement d'un immeuble en cours de construction, une succession d'accidents mortels, etc.

L'impact de ces événements dans l'opinion publique est d'autant plus fort qu'ils touchent non seulement les ouvriers de l'usine mais aussi la population avoisinante et le milieu naturel. Quand on s'interroge sur les multiples causes de tels accidents, on met en évidence, parmi les nombreuses hypothèses, le fait que l'inspecteur du travail n'avait pas visité l'entreprise depuis longtemps ou que, s'il l'avait visitée, il n'était pas suffisamment formé pour identifier les risques, les évaluer et proposer des solutions appropriées.

On demande alors à l'inspection du travail d'agir sur deux facteurs: l'activité des inspecteurs et leur formation. Les inspecteurs sont d'abord invités à faire davantage de visites d'entreprise et à être plus sévères dans l'application des règlements de sécurité; d'autre part on organise des séminaires de formation pour améliorer leurs connaissances techniques.

Ces actions ne sont certes pas sans effet à court terme mais quelques mois ou quelques années après, surviennent de nouvelles catastrophes ou une série d'accidents graves ou mortels. Alors on s'étonne de la faible efficacité de la formation. Le problème était peut-être ailleurs, il aurait peut-être fallu agir en même temps sur d'autres facteurs, par exemple:

- constituer une ou plusieurs équipes d'experts et de spécialistes chargés de poursuivre la formation des inspecteurs sur le terrain;
- ou modifier progressivement le recrutement des inspecteurs pour confier les missions techniques à des spécialistes expérimentés;
- ou encore modifier l'organisation des services et des missions pour spécialiser les inspecteurs du travail.

Ainsi, à la suite de l'explosion d'une chaudière qui a fait au moins trente morts parmi les ouvriers et la population, un pays d'Afrique a organisé, avec l'aide du BIT, deux séminaires de formation aux méthodes de visite des entreprises, destinés à des inspecteurs généralistes; puis il a constitué une petite équipe centrale de deux médecins, deux techniciens, deux inspecteurs et un formateur chargés d'aider les inspecteurs du travail et les entreprises à évaluer les risques et à trouver ensemble des solutions appropriées. Réponse modeste, réponse moderne qui engage ce système sur la voie du changement.

2. Dans un deuxième groupe de pays, c'est l'observation des statistiques d'accidents du travail et de maladies professionnelles sur une période assez longue qui montre que malgré les efforts des entreprises, de l'inspection du travail et des autres institutions, on n'arrive pas à freiner l'augmentation des accidents ou à en réduire l'incidence de façon significative.

Dans certains de ces pays, la réponse se limite à dire: les règlements ne sont pas assez précis, ou sont mal connus, ou encore les sanctions ne sont pas assez sévères. Il faut que les inspecteurs du travail connaissent mieux les textes et les fassent connaître et que les magistrats sanctionnent plus durement. On va donc renforcer les connaissances juridiques des inspecteurs par des séminaires théoriques et les mobiliser autour d'opérations ponctuelles de contrôle.

Cependant quand on analyse les résultats de ces efforts de formation, on s'aperçoit que les inspecteurs du travail n'ont pas pu s'investir dans le domaine de la sécurité soit parce qu'ils sont toujours autant sollicités par d'autres missions (les conflits n'attendent pas, l'emploi se dégrade), soit parce qu'on ne leur a pas fourni de moyens de déplacement, de la documentation ou des services d'experts.

On constate aussi dans certains cas les effets pervers d'un renforcement de la technicité des textes réglementaires. On demande à des inspecteurs généralistes, non techniciens, de faire appliquer des textes de plus en plus précis et complexes; au cours de leur formation, on passe de plus en plus de temps à leur commenter ces textes dans le détail. Pour, finalement, se rendre compte que, lorsqu'ils visitent les entreprises, il n'utilisent que quelques articles ou quelques règlements, les plus simples, et ils passent ainsi à côté de risques graves qu'ils n'ont pas pu identifier ou évaluer, des risques cachés tels ceux liés aux produits chimiques, ou des risques qui ne sont pas facilement objectivables par des textes, par exemple la fatigue physique liée à la manutention répétitive de charges légères, ou la fatigue mentale résultant de la monotonie des tâches, d'un travail sans intérêt et répétitif.

Plusieurs de ces pays qui suivent régulièrement l'évolution de leurs statistiques des lésions professionnelles sont ainsi amenés à se poser une question de fond: plutôt que de former à grands frais et avec une efficacité douteuse des juristes, des littéraires, des sociologues à l'analyse des risques chimiques, physiques, mécaniques ou électriques, ne vaudrait-il pas mieux recruter des ingénieurs et des techniciens qui ont déjà acquis une solide expérience industrielle et auxquels il suffira de donner une formation juridique légère leur permettant d'utiliser les textes réglementaires, sachant qu'en cas de difficulté ils pourront faire appel aux juristes de la direction centrale ou locale de l'inspection du travail?

Dans les inspections spécialisées et dans les systèmes d'équipes pluridisciplinaires, la question ne se pose même pas. Elle est par contre d'actualité dans les systèmes généralistes. Par exemple dans un pays, les responsables de l'inspection du travail ont accepté d'engager leur service dans une mutation profonde qui consiste à créer dans sept régions une petite équipe constituée de deux ingénieurs expérimentés et d'un inspecteur généraliste de formation universitaire. Les sept "équipes pluridisciplinaires de préventeurs et de formateurs" seront chargées d'élaborer et de mettre en oeuvre la politique nationale et les politiques sectorielles d'amélioration du milieu et des conditions de travail; elles le feront en visitant les entreprises et en formant les inspecteurs de terrain, les employeurs et les travailleurs. L'investissement pour la formation des membres de ces équipes sera certes important mais moins coûteux et les résultats moins aléatoires que si on avait essayé d'initier les 800 inspecteurs actuellement en poste aux problèmes techniques de sécurité de santé au travail.

3. Troisième exemple de changements qui appellent une vue globale et une approche cohérente.

Plusieurs pays d'Afrique ont pris conscience depuis quelques années du lien entre développement économique et gestion des ressources humaines. Ils ont demandé à l'inspection du travail de changer ses méthodes, d'intervenir plus comme conseiller que comme gendarme et surtout de s'investir dans un domaine qui, jusqu'à présent, a été très délaissé, la sécurité au travail, en particulier dans l'agriculture et dans le secteur informel. On avait considéré en effet pendant longtemps que l'amélioration du milieu et des conditions de travail était un luxe réservé aux pays riches et que, comme le prétendait un ministre du travail en 1975, "les masses des pays en développement ont surtout besoin de travail et qu'elles n'ont pas le temps d'être difficiles quant au contenu du travail."

Dans ce débat sur les conditions de travail "luxe ou nécessité pour le développement", un ministre africain a répondu: "Fermer les yeux sur les médiocres conditions de travail, tout simplement parce que le pays est tenu en quelque sorte dans une camisole de force économique, c'est accepter un semi-esclavage."

Pour répondre à ces nouvelles demandes de l'environnement, des efforts de formation ont été accomplis en Afrique francophone:

- un cycle de formation de formateurs en sécurité et santé au travail a été réalisé et a permis à 17 pays de disposer ensemble de 28 formateurs chargés de former les inspecteurs du travail, les employeurs et les travailleurs;

- le cours de perfectionnement des inspecteurs du travail, d'une durée de trois mois, a été entièrement remodelé et centré sur les missions principales de l'inspection du travail, avec des méthodes pédagogiques modernes;
- une formation d'animateurs de comités de sécurité et de santé au travail va être organisée prochainement.

Mais tous ces investissements en formation ne seront productifs que si dans le même temps les systèmes d'inspection du travail acceptent de modifier leurs structures, de spécialiser progressivement leurs inspecteurs du travail, de changer de méthodes d'intervention en mettant l'accent sur le conseil, la formation et l'animation d'une politique concertée d'amélioration du milieu et des conditions de travail.

C'est seulement à ce prix que s'amorcera une transformation de l'inspection du travail en un véritable outil de protection des travailleurs et qu'elle apparaîtra comme une institution qui contribue au développement économique et social.

4. Je prendrai un quatrième exemple. Dans les pays où existent plusieurs services d'inspection spécialisés, la coordination entre les services est un des problèmes majeurs. Les inspecteurs du travail chargés de la sécurité sont en général de bons techniciens, les inspecteurs chargés des conditions et des relations de travail sont de bons juristes, mais les premiers ignorent bien souvent ce que font les seconds dans les entreprises qu'ils visitent et vice-versa. Les chefs d'entreprise essaient de donner satisfaction successivement aux uns et aux autres mais ils se plaignent de ne pas percevoir clairement les priorités de l'administration du travail.

Quelques pays ont répondu à cette demande en organisant des séminaires de perfectionnement où se sont retrouvés ensemble les agents des deux ou trois services d'inspection spécialisés. Expérience passionnante d'une approche globale des situations de travail, apprentissage d'un regard multiple sur les risques encourus par les travailleurs, découverte d'une méthode de résolution de problèmes qui met l'accent sur les priorités et élabore un programme étalé dans le temps.

Mais après le séminaire, que s'est-il passé? Certes quelques inspecteurs ont pris l'habitude de s'informer auprès de leurs collègues de l'autre service avant ou après une visite mais cela individuellement et de façon informelle. Les hiérarchies respectives n'ont pas changé leurs modes très formels de relations; les échanges d'informations sont restés très limités et surtout on n'a pas commencé à construire un programme d'actions prioritaires par branche ou secteur d'activité. Dommage! Ce séminaire a été une occasion perdue.

5. Dans d'autres pays enfin, ce sont les changements politiques, la démocratisation, le pluralisme syndical, le développement de la liberté de la presse qui ont entraîné une remise en cause du système d'inspection du travail, un examen complet du fonctionnement des services.

Certains de ces pays ont demandé au BIT de procéder à une expertise. En général les recommandations des experts ont pris en compte l'ensemble des facteurs et proposé des mesures cohérentes concernant aussi bien la définition des missions et l'organisation des services que les méthodes, les relations externes et internes, le recrutement et la formation, mais dans plusieurs cas les pays ne retiennent qu'un ou deux éléments du système - par exemple la formation des inspecteurs du travail ou les moyens matériels -, ce qui limite considérablement les effets bénéfiques du changement.

Par exemple, à la suite d'une expertise, un pays a diversifié le recrutement de ses inspecteurs en intégrant des magistrats et des ingénieurs. Le BIT a financé une partie de la formation de ces nouveaux inspecteurs mais le pays n'a pas modifié l'organisation des missions de l'inspection du travail de telle sorte que des ingénieurs expérimentés dans les mines ou dans l'agriculture consacrent aujourd'hui 90% de leur activité à régler des conflits juridiques portant sur les salaires ou les licenciements et n'ont pas le temps de visiter les lieux de travail pour donner des conseils et des recommandations aux entreprises. Les magistrats de leur côté sont parfaitement adaptés aux fonctions de contrôle des textes sur les contrats et les conditions de travail mais sont incapables d'intervenir de façon crédible en matière de sécurité. L'investissement dans un programme lourd de formation initiale de ces nouveaux inspecteurs a été en grande partie perdu parce qu'il n'a pas été accompagné par une modification dans l'organisation du travail et par une nouvelle répartition des missions entre les agents.

A l'inverse un pays d'Europe centrale qui souhaite construire de toutes pièces un service d'inspection du travail jusque là inexistant a accepté une démarche d'apprentissage qui mène de front:

- d'une part la formation conjointe des inspecteurs du travail, de dirigeants syndicalistes et de chefs d'entreprise;
- et d'autre part la mise en place progressive de petites équipes pluridisciplinaires d'inspecteurs du travail (un médecin, deux ingénieurs, un ou deux spécialistes en sciences sociales du travail) chargés de répondre, dans un contexte de transition vers une économie de marché, aux nouveaux besoins qui commencent à s'exprimer en matière d'amélioration du milieu, des conditions et des relations de travail.

La formation, activité centrale de ce projet, sera mise entièrement au service de l'objectif de construction dans deux ans des premières équipes d'inspecteurs du travail appelées à inventer de nouvelles relations entre l'administration du travail, les employeurs et les travailleurs et à faire naître une nouvelle culture du travail, de la négociation et du tripartisme.

II. INTEGRER LA FORMATION DANS UNE GESTION COHERENTE DES CHANGEMENTS

Après avoir lu toutes les réponses au questionnaire, j'ai été frappé par plusieurs écarts:

- écarts entre les besoins de formation des inspecteurs du travail et les politiques de formation mises en oeuvre;
- écarts entre les investissements de formation et les résultats obtenus;
- écarts entre les changements intervenus dans la société et les structures figées de certains systèmes d'inspection du travail;
- écarts entre la culture des jeunes inspecteurs du travail et l'organisation du travail très taylorienne, hiérarchisée qu'ils trouvent en prenant leur service.

Et je me suis demandé: si un jour les décideurs politiques, les bailleurs de fonds, ceux qui financent les systèmes d'inspection du travail leur demandent de justifier par des résultats les investissements consentis pour le fonctionnement des services et notamment pour la formation, certains services ne pourront répondre qu'en termes juridiques: l'inspection du travail est prévue par la loi et par nos engagements internationaux, il n'est pas question d'y toucher. Si j'étais bailleur de fonds ou ministre des finances, je ne me contenterais pas d'une telle réponse et je demanderais que l'on me montre quelle est la valeur ajoutée par l'inspection du travail à l'amélioration du milieu et des conditions de travail.

Plusieurs services d'inspection du travail ont été confrontés à cette question cruciale et y ont répondu en ouvrant un large débat avec leurs partenaires employeurs et travailleurs. De ces débats et des rapports publiés par des commissions, tripartites ou non, il en est résulté des changements parfois importants dans l'organisation des services, dans les méthodes de travail, dans les politiques de recrutement et de formation.

A la lecture de ces expériences diverses, il m'est apparu que se dessinaient les contours d'une méthode de gestion cohérente des changements qui intègre la formation des inspecteurs du travail dans un ensemble de modifications touchant aux différents éléments du système d'inspection.

C'est cette méthode que je voudrais vous proposer en conclusion sans prétendre qu'elle est la seule possible mais en soulignant que, inspirée de l'approche systémique, elle a l'avantage de l'expérience et de la cohérence.

1. La première étape de la méthode consiste à s'interroger sur l'interface environnement/résultats, sachant que l'on est encore à l'extérieur du système.

Qu'est-ce que la société attend de l'inspection du travail? Beaucoup de choses mais pas tout et n'importe quoi.

Quelles sont les valeurs que la société entend défendre et qui justifient la création d'un service d'Etat chargé de les protéger? La vie et la santé des travailleurs, la protection des enfants contre l'exploitation de leur travail sont-elles des valeurs communes aux employeurs, aux travailleurs, aux gouvernants et aux différentes composantes de la société?

Dans certains pays, le consensus sur ces valeurs communes est tel que tous les acteurs ont décidé d'investir dans un service d'inspection du travail chargé principalement de promouvoir l'amélioration de la santé physique, mentale et sociale des travailleurs, hommes, femmes et enfants, sachant que les autres problèmes de travail seront traités par la négociation directe entre employeurs et travailleurs ou par des institutions spécialisées.

Dans d'autres pays, les attentes à l'égard de l'inspection du travail sont beaucoup plus diffuses et contradictoires; l'absence d'accord sur les missions prioritaires va alors perturber profondément l'équilibre du système.

2. La deuxième étape concerne l'interface missions/organisation des services.

Compte tenu des missions prioritaires confiées par la société à l'inspection du travail, il s'agit de choisir une organisation des services permettant de combiner:

- la professionnalisation des inspecteurs, c'est-à-dire l'emploi de spécialistes des différentes sciences de l'homme au travail;
- et l'approche intégrée, c'est-à-dire la capacité de tenir compte de l'environnement économique, social et culturel de la situation de travail.

Les systèmes organisés sur la base d'équipes pluridisciplinaires distinguent:

- l'intervention: les inspecteurs agissent sur une situation de travail avec leurs moyens spécifiques, leurs connaissances techniques et leur savoir-faire;
- et la compréhension: les inspecteurs intègrent leurs demandes d'amélioration et leurs conseils dans cet ensemble constitué par le vécu des conditions de travail et la somme des contraintes des entreprises et des travailleurs.

Cette distinction fondamentale entre intervention et compréhension aura des conséquences importantes sur les politiques de formation:

- les spécialistes en sécurité et conditions de travail recevront des notions sur les contrats de travail, les relations de travail, la gestion de l'emploi;
- les spécialistes des relations de travail seront initiés aux risques du travail;

mais chacun interviendra dans son domaine de compétence.

3. Dans la troisième étape, on recherche un accord entre l'inspection du travail et les partenaires sociaux sur l'interface missions/méthodes d'intervention et relations.

Dans les systèmes où un accord a été trouvé sur les valeurs communes à la société et sur les missions prioritaires de l'inspection du travail, on admet sans difficulté que l'amélioration du milieu et des conditions de travail se fera principalement par l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques concertées au niveau national et sectoriel et dans chaque entreprise. Les inspecteurs du travail y contribueront avec leurs moyens propres et utiliseront principalement les conseils techniques et l'information, sans renoncer à l'exercice de leurs pouvoirs de sanction.

Cette stratégie fondée sur la concertation implique de passer d'un fonctionnement en autarcie, tentative de toute institution étatique, à un fonctionnement en réseau qui exige la coordination, la coopération, la multiplication des contacts.

La formation devra alors viser à apprendre aux inspecteurs à intégrer leur intervention dans une politique, à animer des réunions, à transmettre un message, à communiquer, à travailler en réseau.

Elle devra aussi entraîner les inspecteurs à respecter les trois temps d'une méthode de construction d'une politique concertée, à savoir:

- observer ensemble les situations de travail et écouter les travailleurs;
- évaluer les risques du travail et comprendre,
- agir dans le temps et former les employeurs et les travailleurs.

4. Dans la quatrième étape, des accords obtenus dans les étapes précédentes on tire les conséquences sur le recrutement et l'organisation du travail.

Il s'agit ici d'adapter le profil professionnel des inspecteurs du travail aux missions prioritaires confiées à l'institution en diversifiant les qualifications et les expériences pour répondre aux besoins de l'environnement.

Cette nouvelle politique de recrutement conduit à modifier l'organisation locale et les relations internes pour faire travailler ensemble des spécialistes de différentes disciplines.

5. Enfin la cinquième et dernière étape est la résultante de ces efforts d'intégration: la politique de formation transforme ces accords sur les préalables en objectifs de formation. Il s'agit d'une part de permettre aux inspecteurs de faire l'expérience de la richesse du travail en équipe, à travers des formations communes aux différents spécialistes et d'autre part de les professionnaliser pour qu'ils soient capables d'effectuer les opérations et les activités qui transformeront les apports du système en résultats.

Au terme de cette démarche méthodologique, la politique de formation apparaît comme un élément central et intégré d'une politique de l'inspection du travail.

La construction d'une telle politique intégrée est un exercice d'équilibre dans la mesure où un système efficace d'inspection du travail doit combiner les apports des quatre figures emblématiques représentatives des différents types d'inspecteurs (figure 10).

- le technicien, capable d'évaluer les risques et de proposer des solutions techniques;
- le généraliste, capable d'intégrer dans l'analyse des situations de travail des facteurs non techniques;
- le scribe, gardien de la loi, qui fixe des règles et des procédures et veille à leur application;
- le marchand, capable de convaincre, de faire passer son message de prévention dans des termes ajustés à ses interlocuteurs.

Le système le plus efficace sera certainement celui qui parviendra à rassembler autour d'un objectif d'amélioration du milieu et des conditions de travail les compétences des techniciens et des généralistes, des scribes et des marchands.

Un sociologue français, Michel CROZIER, a pu écrire, il y a quelques années, un livre intitulé: "On ne change pas la société par décret".

Par cette formule il posait de façon un peu abrupte le problème du rapport entre les institutions et les innovations.

Les institutions sont-elles capables de changer et si oui, comment changent-elles? L'institution inspection du travail est-elle un système bloqué, figé par la loi, par l'histoire et par des pesanteurs sociologiques?

Si ses résultats ne sont pas tout à fait à la hauteur des attentes des utilisateurs, comment introduire dans ce système des innovations qui permettront d'améliorer son efficacité globale?

Je voudrais redire en conclusion ma conviction profonde: la formation des inspecteurs du travail peut être cette innovation majeure susceptible d'enclencher un processus de changement dans un système d'inspection du travail et dans son environnement à condition qu'existe une volonté politique forte de modifier de façon cohérente et concertée les autres facteurs essentiels du système dont dépend l'efficacité de l'inspection du travail.

Je vous remercie de votre attention.