

Les Dix Commandements de l'inspection du travail

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

Bernd Treichel*

Expert

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

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

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

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

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

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

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

Dix étapes pour renforcer l'inspection du travail

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mesures pratiques

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

Bibliographie

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

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

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

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

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

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

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

Note

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