

# **L'inspection du travail, la conformité et questions relatives à SST: quelques réflexions<sup>1</sup>**

Gianni Arrigo, Giuseppe Casale, Mario Fasani

---

<sup>1</sup> Traduction de l'original par Mlle Tiffany Balle et Mlle Nicole Casale de l'Université Panthéon-Sorbonne Paris I



---

## Table des matières

1.	Introduction.....	5
2.	Les effets de la mondialisation sur l'inspection du travail.....	7
3.	Les accords au niveau international .....	10
4.	Partenariat public-privé.....	10
5.	L'inspection du travail et l'économie informelle.....	11
6.	Sécurité et santé au travail (SST) inspection en Europe: politiques et perspectives .....	17
7.	Conclusion .....	21



---

## 1. Introduction

1.1. L'inspection du travail, entant qu'institution, a pour mission de contrôler le respect de la législation du travail. Elle fait partie de l'administration du travail. L'inspection du travail est incarnée par les inspecteurs du travail et son rôle s'identifie, généralement, avec les services spécifiques des ministères du travail. L'activité d'inspection du travail s'exerce sur les lieux de travail, c'est-à-dire au sein d'unités économiques dans lesquelles il existe des relations de travail –en d'autres termes, dès lors qu'une personne physique ou morale emploie d'autres personnes. La législation en matière de travail relève d'un domaine vaste et complexe, généralement prévue dans un certain nombre de textes juridiques. Le suivi de ces normes peut être attribué à un organe administratif unique, partagé entre différentes sections d'un ministère du travail, ou dans certains cas, réparti entre plusieurs ministères et organismes publics spécialisés. La diversité des normes en matière de travail, rend difficile l'appréhension de leur champ d'application. Cependant, si elles sont appréciées de façon globale, elles recouvrent non seulement les relations de travail, mais aussi la rémunération, les conditions de travail, la sécurité et la santé, les relations industrielles, la sécurité sociale, l'emploi et la formation professionnelle. Chaque pays organise sa propre administration publique ce qui rend parfois difficile de définir exactement l'inspection du travail, ses organismes, ses fonctions et son champ d'action. Il est difficile de mesurer l'extension de sa compétence et quels sont ses pouvoirs.

1.2. L'inspection du travail peut être amenée à jouer un rôle encore plus important, de celui qu'elle exerce. En effet, elle peut assurer la protection des hommes et des femmes dans tous les secteurs et à tous les niveaux; elle peut aussi assurer le respect de la législation nationale du travail et, aider et renforcer, le système international de surveillance. Par exemple, lors de la Conférence internationale du Travail en Juin 2006, une enquête générale sur l'inspection du travail a été présentée et elle a dégagé les mêmes conclusions. L'inspection du travail est essentielle dans la promotion du travail décent pour tous. La protection des travailleurs est d'autant plus indispensable dans un monde caractérisé par la mondialisation, la concurrence accrue, les changements technologiques rapides et l'apparition de nouvelles méthodes de production. Il s'agit cependant, d'une tâche difficile à accomplir –parfois même dangereuse. Les conditions préalables pour la protection des travailleurs et pour le respect du travail décent, se résument par une bonne législation du travail respectant les normes internationales du travail, mais aussi par des organisations représentatives des travailleurs bénéficiant du droit fondamental de s'organiser et de négocier, et pour finir par une inspection du travail efficace qui soit dotée des moyens nécessaires et menée par des inspecteurs formés, qualifiés et libres de toute influence extérieure.

Malheureusement, de nombreuses études récentes ont dévoilé que l'inspection du travail résulte être négligée par de nombreux gouvernements. Certains employeurs sans scrupules, paraissent même indifférents à l'inspection. Les individus, sensés être protégés par l'inspection du travail, commencent à douter de son efficacité. Cependant, il ne faut pas oublier les grands progrès faits par l'inspection du travail depuis sa mise en place. Les inspecteurs du travail effectuent eux-mêmes, un grand nombre de propositions pour aboutir à une meilleure inspection.

1.3. La Convention de l'OIT n° 81 (1947), est le noyau central de l'inspection du travail. Cette convention, tout comme la Convention n° 129 (adoptée en 1969) en matière

---

agricole, est considérée une convention prioritaire<sup>2</sup>. Elle appelle les inspecteurs du travail à jouer un rôle actif dans le respect de la législation du travail. La Convention n° 81 a été ratifiée par 141 pays. Il s'agit d'un des taux les plus élevés, jamais rencontrés, en matière de normes internationales du travail. Néanmoins, la Commission d'Experts (CEARC), ayant préparé une étude d'ensemble lors de la Conférence de l'OIT de 2006, insiste, à juste titre, sur la nécessité d'effectuer une campagne pour obtenir de nouvelles ratifications de ces deux Conventions. Cependant, la priorité de cette campagne serait la ratification de la Convention n° 129, qui couvre un secteur particulièrement dangereux et qui n'a recueilli jusqu'à présent, que 43 ratifications.

La Convention n° 81 assigne trois missions de base aux inspecteurs du travail: ils font en sorte que la législation du travail soit appliquée, ils conseillent les employeurs et les travailleurs sur les moyens les plus efficaces de réaliser cet objectif, et attirent l'attention des autorités sur les abus ou les lacunes de la loi. Selon la Convention, les «conditions de travail et la protection des travailleurs dans l'exercice de leur travail» sont les domaines de compétence de l'inspection du travail. Les inspecteurs du travail s'occupent, certes, de questions cruciales telles que la sécurité et la santé, la lutte contre le travail forcé ou la lutte contre le travail des enfants, mais ils se préoccupent aussi d'autres questions relatives à la durée du travail, protection de la maternité, le temps de repos hebdomadaire, les congés, l'égalité et la diversité, en milieu de travail. Les inspections se doivent d'être informées sur la liberté d'association, le droit de négociation collective et les droits syndicaux en général, y compris la protection des représentants des travailleurs contre les abus et la discrimination. Par exemple, le climat de violence et d'insécurité qui entoure l'inspection du travail dans un nombre, toujours croissant, de pays, a conduit à la création d'un groupe de travail sur les incidents d'inspection et sur la violence contre les inspecteurs du travail en Europe. C'est ainsi qu'une proposition visant à renforcer les principes communs d'inspection au niveau européen a été déposée. Celle-ci s'appuie sur la Convention n° 81 qui, à l'article 18, stipule que «des sanctions appropriées [...] pour l'obstruction faite aux inspecteurs du travail dans l'exercice de leurs fonctions, seront prévues par la législation ou par la réglementation nationale, et effectivement appliquées».

1.4. Les administrations du travail fournissent les inspecteurs du travail. Lorsqu'il n'y a point de bonne gouvernance, les inspecteurs du travail ne peuvent pas raisonnablement s'attendre à voir leur indépendance et leur intégrité garanties. L'attribution d'un faible statut à l'inspection du travail, de la part des gouvernements, ou le manque de personnel qualifié et des conditions d'emploi déplorables, ne permettent pas aux inspecteurs du travail d'exercer correctement leur tâche. La Commission d'experts du BIT recommande aux gouvernements et aux institutions internationales, la reconnaissance de «l'essentielle contribution au développement et à la cohésion sociale apportée par un service efficace d'inspection du travail». Cette priorité se reflète à travers les ressources allouées à

---

<sup>2</sup> Ces Conventions dégagent des principes généraux et fournissent un cadre universel pour le statut, la structure et la fonction d'inspection du travail. L'objectif de la Convention n° 81 est l'établissement d'un système d'inspection du travail dans l'industrie et le commerce capable de faire respecter les lois du travail et de recouvrir les lacunes existantes dans le cadre juridique actuel. La Convention n° 129 cherche à réaliser des objectifs similaires dans le secteur agricole. Ce système est conçu dans le but de faire respecter les lois et d'enquêter sur les plaintes. Il fournit également un appui technique aux employeurs, aux travailleurs et aux organisations. Le droit et la pratique montrent que les fonctions confiées à l'inspection du travail sont généralement celles envisagées par les outils, soit assurer l'exécution des dispositions légales relatives aux conditions de travail et la protection des travailleurs dans l'exercice de leur travail. L'inspection du travail est en développement et les pays développés peuvent et se doivent encore de la développer, notamment dans la perspective du travail décent, prévu à l'agenda de l'OIT. Les deux Conventions n° 81 et 129 ainsi que des Conventions n° 122 et 144 sont considérées par le Conseil d'administration de l'OIT, comme des «instruments de gouvernances» (OIT, GB Novembre session 2009).

---

l'inspection du travail. L'inspection du travail peut aussi être affaiblie si affectée de tâches dépassant son mandat, tel qu'il est défini par l'OIT. Dans certains pays, par exemple, les ordres du gouvernement induisent l'inspection du travail à veiller plus sur les syndicats, plutôt que protéger les travailleurs. Dans d'autres pays, les inspecteurs du travail sont chargés de rechercher les travailleurs clandestins. Sur ce point, la Commission d'Experts a rappelé que «le premier devoir des inspecteurs du travail est de protéger les travailleurs et de ne pas appliquer la loi relative à l'immigration». Les inspecteurs du travail, les experts et les représentants des travailleurs se méfient de la tendance à s'appuyer sur l'autorégulation des conditions de travail et sur la croyance que la surveillance «privée» serait un juste substitut à l'action de l'Etat et au service public d'inspection. Est-il possible de laisser les entreprises élaborer, par elles-mêmes, les règles qu'elles se doivent de respecter? Et est-il possible de leur laisser contrôler le respect qu'elles doivent à leurs propres règles? Selon les normes internationales du travail, la grande force de l'inspection du travail réside dans les milliers de fonctionnaires inspecteurs qui chaque jour, font preuve de leur engagement en faveur du travail décent et de leur détermination dans l'obtention du respect des normes de travail. Pour cela, ils acceptent toutes sortes de défis et surmontent toutes sortes d'obstacles, tout en étant conscient des risques croissants de leur profession.

## **2. Les effets de la mondialisation sur l'inspection du travail**

2.1. La mondialisation a eu un profond impact, aussi bien positif que négatif, sur le monde du travail. Notamment, le secteur manufacturier s'est concentré dans les pays les moins développés, où il est fait recours dans le processus de production, à une technologie souvent dangereuse ou obsolète. La mondialisation a conduit à une augmentation des bas salaires et des emplois peu qualifiés dans les pays non industrialisés. En effet, près d'un tiers de la population active reste sans emploi aujourd'hui. La négociation collective et les commissions de réglementation de l'Etat ont commencé à se détériorer car les entreprises ne sont, désormais plus, limitées par les frontières nationales. Ces dernières années, l'industrie s'est déplacée vers les pays en voie de développement car ils sont dotés de faibles normes en matière de sécurité et de santé au travail et en matière de promotion de la santé au travail. Cependant, la mondialisation a aussi apporté une augmentation alarmante du taux des victimes d'accidents du travail.

2.2. La mondialisation touche de nombreux aspects du monde du travail, donnant ainsi lieu à de nouvelles formes de travail et à l'extension d'autres modèles de travail. Ce phénomène est critiquable car il menace notamment la santé des travailleurs. Par exemple, dans de nombreux pays occidentaux, le nombre moyen d'heures travaillées dans une année augmente<sup>3</sup>. Et parallèlement on assiste donc à une augmentation de la pression et du stress, ou encore des maladies liées à l'exposition au plomb, sur les lieux de travail. Ce phénomène n'est pas nouveau, mais la croissante augmentation de maladies psychosociales en est une particularité.

En outre, la crise actuelle a, elle aussi, apporté des conséquences sur la santé et la sécurité des travailleurs. Les accidents mortels augmentent, surtout dans le secteur manufacturier et dans le domaine de la construction. Il est clair qu'une bonne santé mentale est importante tant pour les individus que pour la société en soit. En effet, au niveau individuel, une bonne santé mentale permet aux individus d'exploiter au mieux leur potentiel intellectuel et émotionnel, et d'accomplir au mieux leur rôle dans la vie sociale, scolaire et professionnelle. De même, au niveau de la société, elle est une ressource pour

---

<sup>3</sup> Landsbergis, 2003.

---

la cohésion sociale, et aboutit à un meilleur bien-être économique et social facilitant ainsi la transition vers une société instruite.

Cependant, d'ici l'an 2020, la dépression devrait être la deuxième cause de handicap au sein des sociétés développées. Les problèmes de santé mentale constituent un défi, non seulement pour le secteur de la santé, mais aussi pour l'entière société. Au-delà des implications que ces derniers auraient sur les victimes et les familles de celles-ci, les problèmes de santé mentale entraînent des coûts importants touchant le développement économique, éducatif, social, pénal et judiciaire. Les troubles mentaux sont l'une des trois principales causes d'absentéisme au travail, et sont une cause toujours majeure de retraite anticipée. Il a été estimé qu'en terme de coûts économiques, ces derniers entraîneraient une perte de 3 à 4 pour cent du PIB de l'UE, s'expliquant par une baisse de productivité. C'est ainsi qu'une surveillance étroite doit être mise en place, afin d'éviter des problèmes de santé liés au travail.

2.3. La mondialisation a entraîné un transfert de main d'œuvre peu qualifiée et de certains types d'emplois, vers les pays les moins développés. Cela a conduit à la formation de nombreuses zones franches d'exportation (ZFE)<sup>4</sup>, phénomène qui s'est développé en grande partie avec la mondialisation. Les ZFE sont bien trop souvent caractérisées par des restrictions de la liberté syndicale, du droit de grève et par l'absence de négociation collective. Cependant, selon les employeurs, les conditions dans les entreprises se trouvant dans ces zones sont souvent meilleures que celles au sein d'entreprises extérieures. Mais cela est démenti notamment dans certains pays, où les conditions de travail, de santé et sécurité des travailleurs, reste une préoccupation majeure dans les ZFE.

La mondialisation a un effet bien spécifique qui consiste en la formation de zones franches. Dans ces zones, il y a un niveau élevé de stress parmi les travailleurs, ce qui les expose d'avantage à des conditions de travail dangereuses. C'est dans les zones franches que se développent souvent des problèmes de santé, tels que les maladies cardiovasculaires, de reproduction, et les troubles psychosociaux. En outre, les travailleurs de ces zones sont souvent logés dans des conditions incroyablement insalubres, où les maladies sexuellement transmissibles, telles que le VIH / SIDA, sont très répandues<sup>5</sup>. Un autre effet de la mondialisation est la croissance rapide du nombre des travailleurs migrants. Par exemple, le nombre de travailleurs mexicains aux Etats-Unis a particulièrement augmenté dans ces dernières années. En 1970, 3 pour cent de la main-d'œuvre totale du Mexique résidait aux Etats-Unis, alors qu'en 2008, ce nombre a atteint 18 pour cent. Différentes industries, principalement le domaine de la construction, l'agriculture et la fabrication, sont caractérisées par un nombre croissant de travailleurs migrants. Ces derniers travaillent souvent dans de mauvaises conditions de travail et dans l'illégalité, phénomène alimenté notamment, par une connaissance limitée de la langue et

---

<sup>4</sup> Pour plus d'informations voir: ILO, *Good labour practice compilation of labour inspection practices in EPZs and Guidelines for an effective labour inspection in EPZs*. (Geneva, 2010).

<sup>5</sup> L'OIT a élaboré un manuel pour les inspecteurs du travail pour leur permettre de faire face à la question du VIH/SIDA. Cette maladie a un impact profond sur le milieu de travail car il peut nuire à la production, augmenter les coûts et créer de nombreux autres problèmes. A ce sujet, l'OIT a publié un guide visant à établir une communication efficace entre les travailleurs et les employeurs dans l'espoir de prévenir la propagation de la maladie, et faire face à ses conséquences. Les directives pratiques du BIT sur le VIH/SIDA fournissent un cadre d'action reposant sur les trois piliers de la prévention, des soins et des droits (BIT, 2001). En juin 2010, l'OIT a approuvé la Recommandation n° 200 sur le VIH/SIDA.

---

des lois des pays d'accueil<sup>6</sup>. Par exemple, en Afrique australe, il y a eu une multitude de cas non signalés, de graves troubles respiratoires chez les mineurs. Alors que la mondialisation ne cesse de croître, les politiques économiques et commerciales qui se développent, favorisent certaines tendances. Les barrières commerciales commencent à tomber et les centres de fabrication surgissent dans de nombreux pays moins développés. Cela conduit souvent à la quasi inexistence de normes efficaces en matière de santé et de sécurité au travail. En effet, ce phénomène s'explique par un surplus de travail au sein des pays moins développés et par une croissance du marché souterrain. De nombreux travailleurs, ne pouvant pas occuper un travail traditionnel, sont contraints d'exercer un travail dangereux vu la non application des lois du travail<sup>7</sup>.

2.4. Un principe fondamental de la nouvelle réalité économique, consiste à abaisser les coûts de production. Le coût du capital est généralement plus faible sur les lieux où la sécurité et santé (SST) des travailleurs est une question secondaire, et où les règles en matière de SST sont souvent négligées. Selon certains, la montée de la mondialisation et l'affectation des capitaux aux nations non industrialisées, mèneront à une «course vers le bas» des normes du travail<sup>8</sup>. Au sein de la communauté internationale, il y a un certain soutien en faveur de la formation d'organismes nationaux de réglementation permettant d'établir des normes minimales de sécurité et de santé, dont le respect serait contrôlé par l'inspection du travail. Ce soutien se mobilise notamment autour des normes fondamentales du travail de l'OIT ayant pour but d'assurer un travail décent pour tous. Ces normes de base comprennent la liberté d'association et de négociation collective, l'abolition du travail forcé et de la discrimination, et l'abolition du travail des enfants. L'égalité de traitement entre les travailleurs migrants et les nationaux, et le respect des droits de l'homme de tous les travailleurs migrants sont consacrés dans les Conventions de l'OIT n° 97 et n° 143. L'OIT encourage l'utilisation de l'inspection du travail pour l'application des normes nationales relatives aux travailleurs migrants. Alors que le gouvernement a la responsabilité d'adopter des normes, les inspecteurs du travail jouent un rôle essentiel dans la promotion de leur respect. Les inspecteurs se doivent de contrôler les conditions de travail et ils se doivent de mettre en place un forum dans lequel les travailleurs peuvent demander du soutien et de l'aide. Les inspecteurs ont notamment aussi permis de combler des lacunes dans ce domaine, souvent peu réglementé par les gouvernements.

2.5. La mondialisation exige que les services de l'inspection du travail soient mieux coordonnés en tenant compte des changements dans le monde du travail et de l'avènement de nouveaux risques. Il s'agirait d'une coordination médicale et technique relevant d'un aspect social, psychologique, économique et juridique. Pour protéger et améliorer, dans l'économie mondiale, le bien-être des personnes sur les lieux de travail, des stratégies concrètes doivent être mises en place afin d'aboutir à un travail décent. A cet égard, l'inspection du travail joue un rôle important en tant qu'inspecteur de la législation du travail, et des lignes directrices mises en place. La responsabilité de promouvoir un certain bien-être au travail pèse, en grande partie, aussi sur les entreprises.

---

<sup>6</sup> Le rapport de l'OIT sur les travailleurs migrants, décrit les questions de sécurité et de santé comme une préoccupation majeure car ces travailleurs peuvent être impliqués dans des emplois dangereux et risqués. Les barrières linguistiques, l'exposition aux nouvelles technologies, les troubles familiaux, les difficultés d'accès aux soins, le stress et la violence sont des problèmes spécifiques rencontrés par les travailleurs migrants. Ils aboutissent à une plus grande vulnérabilité pour la sécurité et à des risques pour la santé au travail BIT, *Vers un accord pour les mesures au sujet des travailleurs migrants dans l'économie mondiale*, (Genève, 2004).

<sup>7</sup> Portes, 1994.

<sup>8</sup> Singh/Zammit, 2004.

---

### 3. Les accords au niveau international

Les entreprises, étant que lieux de travail, influencent énormément les agents de santé et de sécurité. La responsabilité sociale des entreprises (RSE) a gagné en importance ces dernières années, et reçoit beaucoup d'attention de la part du monde académique<sup>9</sup>. Les sociétés ont commencé à mener des opérations simultanées de croissance économique, de protection de l'environnement et d'équité sociale, dans la planification des activités et dans la prise de décision, pour répondre aux intérêts des parties intéressées. Les groupes de consommateurs et d'autres organisations non gouvernementales, ainsi que les syndicats, exercent des actions de responsabilité sociale. En effet, une note d'information sur la responsabilité sociale des entreprises, discutée par le Conseil d'administration du BIT en 2003, constate que les normes internationales du travail, y compris celles concernant la sécurité et la santé au travail, sont plus fréquemment citées dans les accords-cadres internationaux (ACI), conclus entre les multinationales et les syndicats, que au sein d'autres initiatives. Même si la responsabilité sociale des entreprises ne comprend pas les accords-cadres, ces derniers sont souvent mentionnés dans ce domaine. La note d'information souligne également que les accords-cadres peuvent concerner le dialogue et, si nécessaire, les plaintes. Entre 1999 et 2008, environ cinquante accords-cadres ont été signés. Indépendamment des huit conventions fondamentales de l'OIT, les accords-cadres citent souvent la Convention n° 135 portant sur la protection et les facilités à accorder aux représentants des travailleurs, dans l'entreprise. En outre, dans le cadre des accords internationaux, les entreprises se doivent d'offrir des salaires décentes, des conditions de travail et un environnement de travail sain et sûr. La mise en œuvre des accords au niveau international implique les syndicats. Les codes de conduite adoptés par les entreprises multinationales font rarement référence aux normes internationales fondamentales du travail. La note de l'OIT du 2003 remarque que certains d'entre eux «contiennent un langage qui pourrait être interprété comme étant contraires aux normes internationales du travail». Les lignes directrices de l'Organisation de coopération et de développement économique pour les entreprises multinationales et pour la politique sociale, sont également des mécanismes importants dans le contexte de la responsabilité sociale des entreprises, notamment dans le domaine de la sécurité et de la santé<sup>10</sup>.

### 4. Partenariat public-privé

4.1. Les partenariats public-privé (PPP) peuvent augmenter la conformité de certaines situations au travail. De nombreux dangers inhérents au travail pourraient être réduits ou éliminés, par la promotion d'une culture de prévention à travers l'éducation. Surtout dans le domaine de la SST, l'OIT et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) participent à un certain nombre de PPP. Ces coalitions vont au-delà des frontières nationales et permettent de réunir deux parties: une société (ou association) et une organisation intergouvernementale. La prolifération des PPP s'est fortement développée récemment, et remodèle rapidement le paysage de la sécurité et de la santé internationale. Plusieurs facteurs ont causé cette tendance, dont des facteurs génériques tels que la défaillance du marché dans le développement de la recherche de produits spéciaux et le manque de normes de sécurité élevées. Ces partenariats témoignent de nouvelles possibilités permettant d'aborder les problèmes qui, auparavant, semblaient insurmontables, tels que la recherche et le développement des médicaments et des vaccins pour les maladies touchant

---

<sup>9</sup> Zimmer/Rühl, 2005.

<sup>10</sup> Pour plus de détails sur ACI voir: K. Papadakis, G. Casale, K. Tsotroudi, *International Framework Agreements as elements of a cross-border industrial relations framework*, in K. Papadakis (ed. by), **Cross-Border Social Dialogue and Agreements**, (ILO, Geneva, 2008).

---

notamment les pauvres. Les PPP ont été en mesure de promouvoir des pratiques durables en montrant que ces objectifs sont réalisables et qu'ils rapportent un gain financier. Dans le secteur de l'industrie, se produisent des incitations pour le développement de produits plus surs et plus sains. Ce phénomène dans le secteur commercial, permettrait notamment d'attirer de nouveaux investisseurs, grâce à une meilleure image, et donc permettrait de créer de nouveaux marchés. En établissant une culture de la prévention de la santé et de la sécurité, les pertes économiques causées par les accidents, les prestations maladie ou la retraite anticipée, pourraient être diminuées. Ces fonds budgétaires non dépensés pourraient être investis dans l'augmentation des performances et dans la création de nouveaux emplois, permettant à long terme, aux pauvres d'être en mesure de sortir du cercle vicieux de la pauvreté. De nombreuses études ont montré que la promotion de la santé permet d'économiser sur les frais médicaux<sup>11</sup>. Les experts en matière de santé et de sécurité et les inspecteurs du travail jouent un rôle important dans le processus de prévention et de passage de profits sur court terme, vers des investissements sur long terme.

4.2. Etablir et mettre en œuvre une culture axée sur la prévention de la santé et de la sécurité au niveau national, nécessite la participation active de l'inspection du travail. Les inspecteurs du travail sont les seuls agents de contrôle des Etats pouvant avoir un accès, à toutes les entreprises, nécessaire à la transmission efficace des messages relatifs à la santé et sécurité. Par conséquent, il est crucial d'accroître les capacités des inspections du travail en terme de structures, de fréquence et de qualité des inspections, de connaissances et compétences etc. Cet objectif est atteint grâce à un certain nombre d'activités, telles que l'analyse des politiques et des réformes politiques, le développement de modules de formation, la formation même des formateurs nationaux d'inspection du travail, la mise en place de chaîne de réseau de compétences, et l'élaboration de lignes directrices internationales sur l'offre et gestion.

## **5. L'inspection du travail et l'économie informelle**

5.1. L'économie informelle représente environ la moitié des travailleurs dans le monde, et comprend les travailleurs indépendants, les travailleurs en entreprise familiale et les travailleurs au sein des entreprises informelles. Dans la plupart des sociétés, se creuse un fossé de plus en plus grand, entre l'économie mondiale formelle et l'expansion d'une économie informelle locale. La protection sociale et l'emploi sont étroitement liés. Les conditions d'offre de capital faible, l'utilisation d'outils et d'équipements productifs primitifs, et les travailleurs pauvres, causent des lacunes importantes dans le secteur: faible sensibilisation à la sécurité, aux maladies professionnelles, et aux risques graves.

Le terme d'«économie informelle» est largement utilisé, mais dans certains pays, il y a peu qu'il a été adopté, c'est pour cela que persistent encore des malentendus quant au sens réel de la notion. Les connotations et les nuances de ce terme, peuvent varier d'une langue à l'autre. Souvent l'économie informelle est défini comme étant une description de situations ou ensemble confus de diverses situations, males définies. En 2002, la Conférence internationale du Travail a remarqué que bien qu'il n'y ait «pas de description précise universellement acceptée ou de définition» de l'économie informelle, il est possible de faire référence à «toutes les activités économiques de travailleurs et d'unités économiques qui sont –en droit ou dans les faits- non couverts ou insuffisamment couverts, par des dispositions formelles. Leurs activités ne sont pas prévues par la loi ou ne sont pas

---

<sup>11</sup> Kreis, 2004.

---

exercées dans la pratique, ce qui signifie que –alors même qu’ils opèrent selon la loi, celle-ci n’est pas appliquée ou non appliquée ...»<sup>12</sup>.

Ce concept de l’économie informelle recouvre deux situations complètement différentes:

- a) dans le premier cas, l’informalité est due à l’absence d’une référence formelle: il n’y a pas de normes du travail applicables, et donc il n’y a pas d’obligations, ni de droit à respecter ou à réclamer;
- b) dans le second cas, l’informalité est due à la non-conformité avec une référence juridique: normes du travail applicables mais entièrement ou partiellement bafouées. Les obligations ne sont pas respectées et les droits ne sont pas reconnus.

Bien que les conséquences pour les travailleurs peuvent être les mêmes, leurs origines sont différentes. Dans le premier cas, lorsqu’il n’y a pas de normes applicables à une situation donnée, la cause est l’absence de dispositions juridiques couvrant cette situation. Dans de telles situations, il est tout à fait approprié de parler d’«informalité». La cause de la seconde situation (la non-conformité) peut être l’ignorance: le contenu ou l’existence même des normes ne sont pas connus. Il est cependant, aussi possible que la non-conformité aux normes soit délibérément décidée pour éviter certains coûts. A cet égard, la Conférence internationale du Travail de 2002, a reconnu que la loi elle-même n’est «pas respectée parce qu’elle est inadaptée, contraignante ou qu’elle impose des coûts excessifs». Dans ces situations, de nombreux pays utilisent le terme de «illégalité». Il y a aussi des situations sous évaluées par les systèmes formels. Par exemple, il y a des cas où les conditions de travail sont réglementées mais où la sécurité sociale ne l’est pas. Cette situation est généralement due au faible développement des institutions de sécurité sociale, et à l’incapacité des personnes soumises à tel système ou censées être protégées par celui-ci, de payer les cotisations.

Le terme d’«informalité» peut être correctement appliqué dans la situation inverse, c’est-à-dire lorsqu’un groupe d’entreprises ou de travailleurs est inclus dans un système de sécurité sociale obligatoire, mais exclue de la réglementation des conditions de travail.

Les entreprises sont tenues de respecter beaucoup de formalités qui ne sont cependant pas toutes issues du droit du travail. De même, tous les droits des travailleurs de l’économie informelle, ne concernent pas uniquement les droits du travail ou les éléments de protection sociale. Si les conditions sont imposées par la loi, et leur respect est l’essence même de la formalité, alors l’informalité peut être un phénomène négatif – question de ne pas être ou de ne pas faire. Le concept de «travail informel», pour qu’il puisse être un point d’appui de l’action de l’administration nationale du travail, implique la recherche de normes en matière de travail d’un pays et l’identification précise des types d’entreprise et de travailleurs auxquels peut s’appliquer ou non telle législation. Même si l’illégalité est à l’opposé de la légalité et que formalité est synonyme de légalité, l’illégalité ne peut pas toujours être assimilée à l’informalité<sup>13</sup>.

5.2. Selon les pays, la distinction entre l’informalité et l’illégalité varie. En effet, il existe beaucoup de nuances linguistiques car il s’agit souvent de percevoir différemment des phénomènes qui en soit sont similaires. Par exemple, il est courant de dire au sein des

---

<sup>12</sup> Voir ILO, *Conclusions concerning decent work and the informal economy*, (ILC, Geneva 2002, paragraph 3)

<sup>13</sup> J.L. Daza “Labour inspection and the informal economy”, in *Labour Education*, ILO, Geneva, 2005.

---

pays en voie de développement, que la législation du travail «n'est pas appliquée» dans le secteur informel, alors que dans les pays développés, il s'agit plutôt de dire qu'elle n'est «pas respectée». Dans les contextes où la majorité de la population vit dans un cadre traditionnel et où les règles sociales ne correspondent pas à des règles juridiques, les activités informelles de production ou d'unités ne sont pas habituellement appelées «illégal». Mais dans les pays développés, les activités considérées, en termes juridiques, comme illégales car non conformes à certaines exigences légales ou violant certaines normes, peuvent être populairement appelées «informelles». Les conditions appliquées à l'économie informelle ne sont pas toujours les mêmes. En Europe, lorsque le travail ou l'emploi est concerné, des termes tels que «économie souterraine», «l'emploi caché», «le travail clandestin» et le «travail non déclaré», sont à la hausse. Dans les documents de l'Union européenne, le terme le plus utilisé pour décrire l'impact du travail est «le travail non déclaré». Une des principales caractéristiques des activités informelles dans les pays développés, est le fait qu'elles sont cachées ou clandestines. L'effet le plus important de cette dissimulation est que les travailleurs ne sont pas affiliés à la sécurité sociale, et que les contributions ne sont pas payées<sup>14</sup>.

Ces situations sont parfois inaperçues. C'est le cas des entreprises où la plupart des travailleurs sont déclarés mais d'autres ne le sont pas ou sont camouflés en travailleurs indépendants ou employés d'une autre entreprise.

5.3. Il existe aussi des activités dans lesquelles la loi n'est pas appliquée ou n'est pas respectée dans la pratique. En mettant de côté pour le moment la question du travail non déclaré et en tenant compte des différents degrés de conformité aux normes dans chaque pays, on peut observer que le non-respect des normes du travail et de la sécurité sociale se retrouve fréquemment dans le travail domestique, le travail à domicile, le travail rural, et dans les micro entreprises et petites entreprises.

5.3.1. Le secteur du travail domestique (employés de maison) est reconnu comme une problématique mondiale qui touche sans aucun doute en majorité les femmes. Seuls quelques pays n'ont aucun cadre réglementaire en la matière, et en réalité beaucoup ont des réglementations du travail et des régimes de sécurité sociale spéciaux pour les travailleurs domestiques. Ces réglementations spéciales du travail comportent de nombreuses exceptions à la législation générale, notamment en matière de rémunération (comme la possibilité de compter le gîte et le couvert dans le cadre du salaire), des heures quotidiennes de travail et de repos (temps de présence obligatoire, veille, les restrictions de quitter les lieux, le calcul du travail de nuit, etc.) et de cessation d'emploi (définition large de la «juste cause» et des droits d'indemnisation plus bas). Les dispositions applicables en matière de sécurité sociale sont généralement basées sur une contribution réduite et une faible couverture. L'inspection du travail ne procède qu'à des contrôles limités dans ce secteur. Comme l'emploi au sein d'une famille n'est pas considéré comme une activité d'entreprise, l'enregistrement du travail n'est pas nécessaire pour l'embauche des travailleurs domestiques. Les contrôles fiscaux sont difficiles car les services d'inspection n'ont généralement pas le droit légal d'entrer dans les maisons privées afin de procéder à des contrôles.

5.3.2. Dans la plupart des pays, le travail à domicile est couvert par des règlements semblables à ceux de toute relation de travail que l'employeur n'a aucun moyen de contrôler, sauf en ce qui concerne les horaires de travail et les pauses. En ce qui concerne la rémunération, les tarifs à la pièce sont très fréquents, et dans certains cas, le salaire reçu peut être inférieur au minimum légal. Le régime général de sécurité sociale est généralement aussi applicable aux travailleurs à domicile. Les inspecteurs du travail ont du

---

<sup>14</sup> Voir *BIT l'inspection du travail en Europe: travail non déclaré, migration et la traite des êtres humaines, Document de travail n° 17*, (LAB/ADMIN, Genève, 2010).

---

mal à contrôler le travail à domicile qui, dans de nombreux cas, est caché et non déclaré par les employeurs, parfois en collusion avec les travailleurs, afin d'éviter de payer des cotisations sociales et des impôts, ou pour masquer des contrats frauduleux ou de soustraction. Dans de nombreux cas, un seul employé est déclaré même si toute la famille de celui-ci, y compris les enfants, travaille dans cette maison. Comme les inspecteurs ne peuvent pas avoir le pouvoir d'entrer dans les lieux de travail situés dans des résidences privées, leur mission de surveillance est très difficile, à moins qu'il n'existe un accès à la masse salariale ou aux registres de comptabilité des entreprises qui ont engagé les travailleurs à domicile<sup>15</sup>.

5.3.3. Les normes générales ou particulières sont difficiles à appliquer à la main-d'œuvre rurale, et ce en raison de trois raisons principales. Tout d'abord, dans de nombreux pays les populations rurales ne sont généralement pas au courant de l'existence ou du contenu des normes qui leurs sont applicables. Cela s'explique aussi parce que dans de nombreuses régions du monde les populations rurales ont un taux d'analphabétisme élevé et parlent une langue (ou un dialecte) différente de celle officielle dans laquelle les normes juridiques sont formulées. En outre, ils ont tendance à se référer aux coutumes ancestrales plutôt qu'à la législation. Deuxièmement, comme le travail agricole est essentiellement assuré par des travailleurs saisonniers et temporaires, la procédure de documentation à fournir qui est compliquée et coûteuse peut être un moyen de dissuasion à leur enregistrement (dont le but est, il faut le rappeler, la déduction des impôts et des cotisations de la sécurité sociale de leurs salaires). En outre, ils peuvent surtout ne pas avoir envie de contribuer à la sécurité sociale si elle ne peut pas leur fournir des services de soins de santé locaux et accessibles. Enfin, l'Etat lui-même n'a généralement pas à sa disposition une administration du travail capable d'informer, d'aider et d'inspecter les entreprises agricoles (qui sont un secteur où le travail des enfants est fréquemment utilisé). Ainsi, les normes du travail ne sont pas appliquées, les réglementations de la sécurité et de la santé ne sont pas connues et le fait de ne pas déclarer les travailleurs n'est pas détecté<sup>16</sup>.

5.3.4. Dans tous les pays, les petites et micro entreprises ont le plus haut taux de non-conformité avec la réglementation du travail, selon les informations émanant des autorités d'inspection du travail. Le non-respect commence par la non-déclaration d'une nouvelle entreprise, de la non-demande des autorisations nécessaires, de ne pas fournir la documentation requise par l'emploi, et de ne pas déclarer les travailleurs à des fins de sécurité sociale. Ce non-respect des procédures initiales d'enregistrement conduit à une réelle non-conformité: les droits des travailleurs tels que le salaire minimum ne sont pas reconnus, les règles de sécurité ne sont pas respectées, et les cotisations sociales ne sont pas payées. Le premier défi rencontré par les inspecteurs du travail est de détecter l'existence de ces entreprises, d'identifier les personnes à leurs têtes, et de les traquer. La difficulté suivante consiste à établir et à prouver la nature des contrats de travail ou des relations de travail. Des contrôles doivent être ensuite effectués sur les conditions de travail et afin de savoir si l'employeur se conforme aux exigences telles que le salaire minimum. Quand un service unique d'inspection est chargé de superviser les normes du travail dans son ensemble et dispose de moyens nécessaires, ce travail est simplifié. Il s'agit tout de même d'une lourde tâche qui dépend largement de la coopération des autorités locales et des personnes prêtes à dénoncer les irrégularités. Lorsque des services d'inspection distincts sont impliqués, la tâche devient plus difficile et plus compliquée, car les différents acteurs doivent se coordonner et mobiliser pour appliquer des normes et des

---

<sup>15</sup> Voir: A. Sivananthiram, C.S. Venkata Ratnam (ed. by), *Informal Economy: the Growing Challenge for Labour Administration*, (ILO, New Delhi, 2005).

<sup>16</sup> Pour plus de détails, voir: G. Reinecke, S. White, *Policies for small enterprises: creating the right environment for good jobs*, (ILO, Geneva, 2004).

---

procédures différentes, en accord avec leurs affectations de travail dont les priorités ne coïncident pas toujours.

5.3.5. En outre, il y a des activités de personnes ou d'entreprises qui ne sont pas régies par le droit du travail. Il peut s'agir des situations de travail qui sont généralement en dehors du champ d'application de la législation du travail dans de nombreux pays, comme l'emploi de soi-même ou le travail au sein de la famille. Néanmoins, dans la majorité des pays, les travailleurs indépendants sont tenus de déclarer leur statut aux organismes appropriés. Dans les pays développés, ils sont aussi obligatoirement couverts par le système de sécurité sociale. L'obligation de déclarer et de verser les cotisations incombe aux travailleurs indépendants eux-mêmes, et ils peuvent être tenus de respecter les règles de sécurité de leur propre travail. Les personnes travaillant pour leur propre famille sont généralement considérées comme travaillant à leur compte, et quand il s'agit d'un travail non réglementé, les membres de leur famille qui leurs sont associés seront également considérés comme non réglementé.

Dans certains pays en développement, le travail occasionnel n'est pas réglementé, tout comme les micro ou petites entreprises employant moins d'un certain nombre de travailleurs. Le plafond varie de cinq à dix salariés, et jusqu'à vingt dans certains cas. La situation des travailleurs occasionnels est complexe, car le cadre de leur travail peut occuper une place "officieuse" au milieu de relations de travail plus formelles. Dans certains cas, le travail occasionnel peut avoir une durée telle qu'il devient équivalent à un emploi temporaire ou saisonnier. Dans les deux cas, les employés occasionnels peuvent travailler aux côtés de travailleurs formels à contrats à durée indéterminée dans la même entreprise. Les travailleurs permanents bénéficieront de droits «pleins», tandis que les employés occasionnels n'auront que leur salaire et, au mieux, une couverture contre les accidents de travail. Dans le cas des micro ou petites entreprises avec un nombre maximal de travailleurs prévu, la loi elle-même exempte l'employeur de ses obligations légales. Cette situation existe principalement dans les pays d'Asie et d'Afrique de l'Est. Trois variantes ordinaires peuvent être obtenues: d'abord, les micro et petites entreprises qui ne sont pas couvertes par la réglementation du travail ; d'autre part, celles dans lesquelles les normes sur les conditions de travail sont appliquées, parfois seulement pour ce qui concerne la rémunération et les heures quotidiennes, sans l'application des normes de sécurité et des exigences de la sécurité sociale; et, enfin, dans les entreprises auprès desquelles seules les normes de sécurité sociale sont exclues. Quand il n'y a pas d'obligations juridiques à la charge des personnes responsables ou de l'employeur, l'inspection du travail n'a guère de champ d'action. Par exemple, un inspecteur du travail ne sera pas en mesure d'inspecter les micro et petites entreprises qui sont exemptées de l'application des normes du travail et n'aura aucun moyen d'exiger que certaines mesures de sécurité soient respectées dans le processus de production ou bien que les travailleurs reçoivent une fiche de paie. L'inspecteur ne sera pas plus en mesure d'obliger l'entreprise d'enregistrer les travailleurs à la sécurité sociale. Tout grief des travailleurs dans les entreprises ou relations de travail exemptées ne pourra être dénoncé qu'avec les procédures prévues par la loi civile ou pénale. Dans le cas des relations de travail purement informelles, l'administration du travail s'abstiendra généralement de prendre des initiatives. Au mieux, elle s'engagera dans un travail d'information visant à prévenir les risques dans le milieu de travail ou dans la promotion de régimes de protection sociale volontaires.

5.3.6. Lorsqu'il s'agit de problèmes qui se posent à l'inspection du travail par l'économie informelle, le premier concerne la connaissance qu'ont les inspecteurs du travail des normes et de leur application à différents types d'entreprises et de travailleurs. Les inspecteurs doivent avoir une connaissance approfondie des normes du travail qu'ils sont chargés de surveiller, et que les relations de travail sont censées respecter. De nos jours, les inspecteurs du travail font face à de nombreux types d'entreprises, avec des systèmes de production complexes qui utilisent massivement la sous-traitance et les

---

travailleurs intermédiaires, et couvrent un large éventail de types de contrat. La solution se trouve en premier dans la sélection et formation rigoureuse des inspecteurs et d'autre part, dans les ressources administratives dédiées à la gestion des informations sur les entreprises, ce qui implique la création et le maintien de registres ou de bases de données et de les partager avec d'autres unités de l'administration publique.

5.3.7. Le second problème concerne les décisions d'intervenir ou non dans les cas où les normes ne sont pas respectées: dans les endroits, secteurs et entreprises pour lesquels des preuves suffisantes de non-respect existent ou pour lesquels des dénonciations de non-conformité ont été reçues. Dans certains pays, les décisions appropriées n'ont pas été prises et le laxisme de l'administration a contribué à la croissance de l'informalité. La solution dépend des décisions prises par le gouvernement au plus haut niveau, avec le soutien des partenaires sociaux. Elle devrait consister en la fourniture d'instructions claires aux inspecteurs du travail. Ces instructions doivent établir des critères afin de décider dans quel cas concentrer les inspections, en fonction des ressources disponibles, et doivent établir des priorités qui comprennent une attention particulière accordée aux rapports dénonçant le non-enregistrement des entreprises et la non-déclaration de travailleurs. Comme la plupart des irrégularités se produisent dans les micro et petites entreprises, les activités d'inspection dans de nombreux pays tendent à se concentrer principalement sur ces entreprises, dans des secteurs à fort taux de roulement du personnel et d'utilisation de l'emploi temporaire, comme les secteurs de la construction, l'hôtellerie, le textile et les vêtements, ainsi que tous les types de transports et de commerces. Dans de nombreux cas, il est nécessaire de combiner les visites préprogrammées avec des visites en réponse aux plaintes afin de couvrir autant de terrain que possible.

5.3.8. Le troisième problème concerne les difficultés rencontrées lors des visites d'inspection en elles-mêmes. Il peut s'agir de la localisation de l'emplacement des entreprises clandestines, du dépistage des personnes qui dirigent l'entreprise, de l'identification des travailleurs non déclarés, de trouver des moyens de vérifier le nombre d'heures effectivement travaillées, du calcul des salaires et des cotisations de sécurité sociale dues, et de prouver les fraudes à la sécurité sociale (qui arrivent dans certains cas uniquement par une collusion entre employeurs et travailleurs). Dans de nombreux cas, seule une partie des travailleurs d'une entreprise ont été déclarés. Dans certains cas, lorsqu'un travailleur non déclaré travaille pour des entrepreneurs ou sous-traitants, les inspecteurs du travail doivent établir la chaîne des responsabilités. Les inspecteurs peuvent également trouver des travailleurs étrangers qui n'ont pas de permis de travail, et des enfants dont l'âge doit être vérifié. Si les inspecteurs peuvent se référer à des listes de travailleurs, établies à partir des bases de données de la sécurité sociale, pour chaque entreprise, leur difficile tâche de prouver les irrégularités est facilitée.

5.3.9. Le quatrième problème est assez controversé, il s'agit de savoir comment régulariser la situation de non-conformité trouvée et indemniser ceux dont les intérêts ont été lésés. Le non-respect doit être dissuadé, mais sans risquer de compromettre l'emploi des travailleurs et la survie des entreprises. La non-déclaration des travailleurs par certaines entreprises, et la réduction concomitante des coûts, produit une concurrence déloyale pour les autres entreprises. Elle entraîne également un préjudice économique immédiat pour les travailleurs non déclarés (par exemple, des salaires inférieurs au minimum fixé par la loi, etc.) et met en péril leurs futures perceptions de prestations de la sécurité sociale (en raison du non-paiement des cotisations). Face au dilemme entre l'émission d'un avertissement et l'application de sanctions, plusieurs pays ont choisi de soumettre les entreprises en situation irrégulière à des procédures impliquant le paiement immédiat des salaires et des cotisations dues, en plus de mesures punitives. Les sanctions appliquées sont, dans bien des cas, proportionnelles au nombre de travailleurs touchés et à la taille de l'entreprise. Dans certains pays, la conscience de l'ampleur ou de la croissance du travail illégal dans l'économie informelle a conduit à la création de structures administratives, de systèmes de coordination inter-administration, de programmes ou

---

d'initiatives visant à lutter contre les différentes formes de travail illégal. Dans un certain nombre de pays européens, dans lesquels une proportion importante du travail non déclaré est effectuée par des immigrants sans-papiers, des campagnes de régularisation ont eu lieu, au cours desquelles les employeurs ont été encouragés à déclarer les relations de travail existantes, sans risque de sanctions. Un autre problème concerne les moyens à utiliser afin de promouvoir des conditions de travail décentes pour les travailleurs dans les entreprises qui sont exemptées de l'application des normes du travail, ainsi que pour les travailleurs dont l'emploi est peu susceptible d'être régularisé, et pour les travailleurs indépendants. Dans ces cas, l'inspection du travail n'a pas de mandat pour agir, car son champ d'activité est limité aux lieux de travail qui sont, par la loi, assujettis aux normes du travail. Toutefois, il est possible d'y mener des activités purement promotionnelles qui peuvent être à la charge de différents services consultatifs de l'administration du travail, et l'inspection du travail ne doit pas nécessairement y être associée. Les inspecteurs devraient se concentrer sur les entreprises pour lesquelles ils sont compétents et sur les règles qu'ils sont chargés de contrôler. Cela permet d'accroître l'efficacité et l'efficience des services d'inspection du travail<sup>17</sup>.

## **6. Sécurité et santé au travail (SST) inspection en Europe: politiques et perspectives**

6.1. Un élément important de l'évolution du monde du travail qui influence l'inspection en Europe a d'ailleurs été la mondialisation croissante de la fabrication et de la fourniture des services. De grands blocs de travail sont déplacés à travers le monde à la recherche du rapport de coût-production optimal. Des entreprises apparemment florissantes un jour sont fermées le lendemain. Les inspecteurs de SST ont appris à partager leurs expériences face à l'accélération des technologies et à se mettre sur un pied d'égalité pour éviter le déplacement d'unités de travail par les entreprises mondiales d'un pays à un autre, dans le but essentiel de réaliser des économies au détriment de la santé et de la sécurité des travailleurs. Le travail de l'OIT, en cherchant à obtenir un travail décent dans une économie mondiale, se penche sur ces questions avec quelques succès notables. Dans l'Union européenne, le Comité des hauts responsables de l'Inspection du travail (CHRIT), avec des représentants des inspecteurs supérieurs du travail/de la santé et de la sécurité de tous les États membres, a comme fonction d'améliorer la coopération entre les États membres et la Commission européenne et d'encourager l'application effective et cohérente de la législation de l'UE dans les États membres. L'Islande, le Liechtenstein et la Norvège y sont membres en tant qu'observateurs. Une de ses principales activités a été de définir des principes communs pour l'inspection du travail dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail. Cette activité s'est achevée en 2004 et tient pleinement compte de la Convention n° 81 de l'OIT. Ces principes de base reprennent le point de vue du Conseil et de la Commission qui estiment que «l'application effective du droit communautaire est une condition nécessaire pour améliorer la qualité de l'environnement de travail». Ils comprennent des indications sur la nécessité d'une planification et d'un suivi efficaces des plans annuels, les compétences et l'indépendance des inspecteurs, les pouvoirs des inspecteurs, les conseils et communications internes. Avant les élargissements de l'Union européenne de 2004 et de 2007, les douze pays de l'adhésion, qui étaient déjà des observateurs au CHRIT, ont été évalués de la même manière par les équipes d'évaluation du CHRIT pour faciliter la préparation de leur adhésion à part entière

---

<sup>17</sup> Voir également: *G. Casale, A. Sivananthiram, J.L. Daza, C. Mar, Showcasing tools and experiences in Labour Administration and the Informal Economy* (ILO; Geneva, 2006).

---

et pour leur apporter un soutien du CHRIT dans leurs initiatives en matière d'inspection du travail.

6.2. *Les programmes nationaux de SST.* Les progrès réalisés dans la réduction des accidents et des décès liés au monde du travail ont ralenti dans de nombreux pays développés, y compris en Europe. Des gains importants en matière de sécurité ont été réalisés notamment par les nouvelles technologies, l'automatisation et les contrôles informatiques. Il était clair pour un certain nombre de décideurs de l'Europe de l'Ouest que s'ils voulaient avoir une chance d'obtenir des améliorations significatives, une plus grande approche holistique était nécessaire. Celle-ci devait passer par l'identification des domaines prioritaires nécessitant une attention particulière et l'encouragement des autres organisations capables de contribuer à ces objectifs prioritaires, et aller de l'avant avec un programme commun pour les prochaines années.

6.3. *Efficiency et efficacité.* Les principaux changements ces dernières années dans les organismes de protection de la santé et de la sécurité ont eu lieu en Europe. Des ressources limitées, l'augmentation de l'attente du public, ce qui augmente la charge de travail et quelques questions fondamentales sur les principes et les méthodes de travail qui ont été traditionnellement suivis par les inspections du travail pendant de nombreuses décennies, ont conduit à un certain nombre d'initiatives menées par les inspections dans le but général d'accroître l'efficacité et maximiser l'impact de leur travail de développement des normes sur la sécurité et la santé et afin de réduire les statistiques des accidents du travail et des maladies professionnelles. Dans tous les pays, la promotion de la santé et de la sécurité, l'inspection et l'investigation ont évolué en fonction des traditions, de la culture et des priorités nationales. Les changements ont lieu généralement au coup par coup chaque année, et tout le travail des organisations telles que le CHRIT et l'Agence Européenne pour la Sécurité et la Santé au Travail de Bilbao permet une meilleure connaissance des méthodes de travail, des priorités et des réalisations d'autres services nationaux d'inspection de la santé et de la sécurité. Il est maintenant reconnu que l'analyse comparative systématique avec d'autres pays peut apporter des avantages importants à la fois en terme d'efficacité et d'efficience.

6.4. Un des plus grands changements au jour d'aujourd'hui dans le monde du travail en matière d'inspection de la santé et de la sécurité est qu'un certain nombre de pays donne de plus en plus d'importance à la question de la santé au travail. Traditionnellement, les inspecteurs passaient le plus clair de leur temps sur les questions de sécurité, de protection des machines, de prévention des chutes, de méthodes pour rendre la puissance des machines et des moyens de transports en milieu de travail plus sûrs, de prévention des explosions, etc. La plupart des ces problématiques avaient une solution technique. Il y avait des exceptions, bien sûr, notamment avec l'amiante, mais cette vision des choses correspondait à la situation générale – un travail important qui devait conduire à une réduction majeure des accidents, et où les améliorations pouvaient rapidement être observées de tous. Un mauvais état de santé était considéré comme étant lié à des substances toxiques, et ces dernières années ont vu une croissance exponentielle des produits chimiques, ainsi que des équipements analytiques sophistiqués pour détecter leur présence. Cependant, la réalité est que les principaux facteurs de la mauvaise santé liée au travail sont le stress et les troubles musculo-squelettiques. Entre 1990 et 2006, le nombre de personnes en Europe signalées comme souffrant de stress lié à leur activité professionnelle a plus que doublé. Les pays scandinaves ont été à l'avant-garde dans la lutte contre ce fléau en le considérant comme un problème de santé au travail et ont partagé leurs expériences avec d'autres services nationaux d'inspection. Peu à peu, des guides ont été publiés afin de donner des modes d'emplois aux dirigeants des entreprises sur la

---

manière de mener des évaluations des risques sur leurs lieux de travail<sup>18</sup>. Ces guides, ou d'autres normes volontaires, couvrent six aspects clés du travail qui, s'ils sont bien gérés, peuvent contribuer à réduire le stress lié au travail. Ces «facteurs de stress» comprennent des domaines tels que de savoir si les employés sont en mesure de faire face aux exigences de leur emploi, si les employés reçoivent une information adéquate et un soutien dans leur travail. Les inspecteurs commencent à s'intéresser de plus en plus à ces questions lors de leurs inspections, mais pour cela des compétences professionnelles différentes, que celles nécessaires pour les problèmes de surveillance du bon fonctionnement des machines, sont requises. En parallèle avec un nombre croissant d'initiatives de prévention des problèmes de santé liés au monde du travail, il a été reconnu qu'il n'est pas toujours possible par la prévention d'empêcher les cas de stress et les troubles musculo-squelettiques. Les inspecteurs et les spécialistes de la réglementation ont de plus en plus cherché à aider ceux qui sont touchés par ces maladies à récupérer et retourner au travail.

6.5. Le chemin à suivre pour une plus grande efficacité en matière d'inspection de la SST, dans le cadre de la réduction des données statistiques sur les accidents du travail et la mauvaise santé, a conduit les décideurs politiques opérationnels à tenter différentes manœuvres afin de tester l'impact bénéfique qu'elles peuvent produire en matière de santé et de sécurité. Les inspections doivent désormais être beaucoup plus souples, capables d'orienter les ressources rapidement à l'émergence de nouveaux défis, et doivent être claires quant à leurs priorités en matière des performances attendues pour la santé et la sécurité. Des alliances doivent être établies entre les inspections et d'autres organisations en mesure d'apporter une contribution à un plan national d'améliorations effectives, qui comprend désormais de plus en plus des objectifs chiffrés. Les services d'inspection doivent maintenant être en mesure de démontrer ce qu'ils ont réalisé et d'évaluer et comparer leur performance et leur efficacité en suivant les lignes directrices élaborées.

6.6. *Nouveaux développements dans la législation de l'UE.* Le système doit être davantage développé dans certains domaines, et sa mise en œuvre améliorée: a) Le niveau élevé de sécurité énoncé dans les normes européennes doit également être assuré au niveau international; b) parfois, les directives notifiées aux employeurs et aux organismes présentent des difficultés dans leur mise en œuvre. Des documents d'interprétation (tels que des guides techniques) sont considérés comme utiles, mais ne fournissent pas la sécurité juridique nécessaire; c) la clé de l'amélioration réside dans l'application uniforme et le suivi des dispositions légales. Un critère important pour cela est une meilleure coordination des essais effectués par les autorités douanières et la surveillance du marché; d) la surveillance du marché doit être renforcée, en particulier dans le cas des importations en provenance de pays tiers; e) de nouvelles stratégies doivent être suivies en matière de normalisation pour que l'inspection du travail, les organisations de la SST et les utilisateurs puissent être réunis dans un seul système cohérent.

6.7. *Une approche participative à la SST dans les petites entreprises: le rôle des organisations de travailleurs.* Des initiatives de participation sont présentes dans tous les pays de l'UE. Elles prennent des formes diverses, mais toutes semblent bénéficier d'une gamme similaire de soutien de la législation, des conventions collectives, des organismes bipartites et tripartites.

6.7.1. La mauvaise performance en matière de SST dans les petites entreprises, si elles mesurent des taux de mortalité ou de blessures graves, s'exprime par de mauvais résultats en matière de santé et de sécurité. Il y a aussi certaines preuves qui suggèrent que les résultats de santé au travail sont pires dans les petites entreprises et les formes de travail qui y sont associées. De même, lorsque l'on prend en compte le travail dans les petites

---

<sup>18</sup> Voir: EC, ACT, 53th Meeting of SLIC – Thematic Day Risk Assessment in Small and Medium Enterprises, (Lisbon, 29 October 2007).

---

entreprises, des preuves de l'expérience de ce type d'environnement de travail laissent peu de place pour la complaisance. Toutefois, il semble assez clair que les résultats de ce mauvais état de santé et de la sécurité ne sont pas fonction des plus grands dangers associés au travail dans les petites entreprises, mais plutôt de la mauvaise gestion de la santé et de la sécurité dans ces entreprises (OSHM). Le problème pour les stratèges de la santé et de la sécurité est de savoir comment améliorer les modalités de gestion de la sécurité et la santé dans les petites entreprises tout en même temps s'accommodant des caractéristiques du secteur, et en particulier de ses « structures vulnérables » qui rendent la réalisation de ces améliorations si difficile. Les approches traditionnelles de prévention de la gestion et de la régulation ont un succès limité et sont difficiles à maintenir dans les petites entreprises. De nombreuses initiatives ont été tentées, mais il y a un fort consensus à penser que le mécanisme qui fonctionne le mieux est le face à face direct avec des agents chargés d'effectuer des changements en matière de SST. Les organismes de réglementation, les praticiens de la SST et les services de prévention acceptent de plus en plus le fait qu'ils doivent changer leur approche s'ils veulent atteindre et influencer les petites entreprises. Cependant même quand ils sont en mesure de le faire avec succès, ils n'atteignent qu'une minorité de lieux de travail.

Les représentants des travailleurs ont tous les attributs des agents chargés de changement en matière de SST. Ils sont aussi plus nombreux que la plupart des autres agents de changement. Donc ils pourraient être une ressource puissante. Contrairement à d'autres intermédiaires potentiels, beaucoup sont formés et expérimentés, s'y connaissent en matière de SST et, surtout, le comprennent du point de vue des travailleurs.

6.7.2. Il y a un nombre important d'initiatives dans lesquelles des formes de participation représentative sont mises au point dans les pays de l'UE ces dernières années. La plupart sont basées sur les actions des représentants des travailleurs, mais certaines sont basées sur des comités régionaux/sectoriels. D'autres sont un mélange des deux. Certaines ont un appui législatif, par exemple en Suède, Italie, France. D'autres sont volontaires, comme en Irlande et au Royaume-Uni. Certaines se concentrent uniquement sur les petites entreprises alors que d'autres s'intéressent à la représentation de la SST des travailleurs dans d'autres formes de structures du travail telles que le prêt de la main-d'oeuvre et la conclusion des contrats. Beaucoup de ces formes de participation ne s'occupent que des « affaires courantes » et ne font que refléter le fait que les syndicats dans certains secteurs, comme par exemple l'impression et la vente au détail, organisent traditionnellement les travailleurs dans des petites unités de travail, qui sont caractéristiques du secteur industriel dans lequel ils opèrent.

6.7.3. La preuve de l'efficacité de la participation des représentants des travailleurs sur la SST est généralement assez forte. Les données des recherches sur l'efficacité des représentants en matière de santé et sécurité montrent que l'on peut affirmer que la santé et la sécurité peuvent être gérées de manière plus efficace lorsque les représentants des travailleurs sont impliqués, plutôt que lorsque les dirigeants opèrent unilatéralement et sans consultation des représentants. Au Royaume-Uni des preuves empiriques du lien entre la présence des représentants syndicaux sur les questions concernant la santé et la sécurité et les bas taux d'accidents ont été constatées dans plusieurs études comparatives<sup>19</sup>. Des études

---

<sup>19</sup> Voir: B. Reilly, P. Paci, and P. Holl, P., Unions, safety committees and workplace injuries, *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 33, 1995, 273-88; A.S. Litwin, A.S., *Trade Unions and Industrial Injury in Great Britain*, Discussion Paper 468, Centre for Economic performance, London school of Economics and political Science, London 2000; A. Robinson, C. Smallman, *The*

---

ont également expliquées les mécanismes par lesquels cette influence syndicale positive fonctionne<sup>20</sup>. Ces effets sont dits cohérents, même dans des législations «non participatives» comme aux États-Unis<sup>21</sup>. Les preuves de résultats concrets en ce qui concerne les petites entreprises sont beaucoup plus limitées et d'autres études sont nécessaires, mais ces premiers éléments laissent à penser qu'il est plus probable que les petites entreprises suivent la tendance générale qui indique que la représentation des travailleurs est efficace pour améliorer les résultats en matière de SST.

6.7.4. *Qu'est ce qui rend la représentation des travailleurs efficace dans l'amélioration de gestion de la SST dans les petites entreprises?* Il existe des facteurs concernant les méthodes participatives permettant d'améliorer la gestion de la SST dans les petites entreprises. Ils comprennent: a) un cadre législatif des droits de représentation; b) le soutien des autres parties intervenant dans les systèmes de SST, par exemple, les organisations d'employeurs et les organismes de réglementation; c) une formation adéquate (en particulier pour le rôle des représentants comme des «outsiders») d'information et de coordination; d) les ressources. Ces formes de soutien se trouvent à des degrés divers dans les systèmes actuels des différents pays de l'UE que nous avons étudiés. Elles soulèvent toutes des questions difficiles mais importantes sur la politique en matière de SST auxquelles il faut répondre de manière efficace si nous voulons que de telles formes de participation à la gestion de la SST apportent une contribution significative à l'amélioration de la performance en matière de SST des petites entreprises.

Les exigences réglementaires de l'UE demandent une plus grande compétence des employeurs ainsi que des approches participatives en matière de gestion de la santé et la sécurité au travail. Pour atteindre ces objectifs en matière de SST dans les petites entreprises, diverses formes de soutien sont nécessaires. La représentation des travailleurs en fait partie et il existe déjà de bonnes preuves permettant de suggérer que c'est un moyen efficace. Le développement de telles formes de représentation adaptées aux besoins des travailleurs dans les petites entreprises exige une adaptation des méthodes traditionnelles de représentation des travailleurs et un soutien des syndicats. Les représentants en question ont également besoin de types de soutien différents de ceux prévus pour les représentants des travailleurs plus traditionnels. Cependant, un pareil développement et soutien paraît être un choix stratégique potentiellement important pour les syndicats qui reconnaissent les limites de leurs approches classiques d'organisation de la SST, qui sont de moins en moins pertinentes à la vue du nombre croissant de travailleurs dans les petites entreprises, de travailleurs temporaires et périphériques.

## 7. Conclusion

7.1. La globalisation de l'économie mondiale change la façon de travailler des individus, les risques qu'encourent les travailleurs et les stratégies d'intervention nécessaires à la protection des travailleurs ainsi que la création d'un déficit dans la

*Healthy Workplace?* Research Papers in Management Studies WP 05/2000, Judge Institute of Management Studies, University of Cambridge, Cambridge.

<sup>20</sup> N. Dedobbeleer, F. Champagne, and P. German, (1990), "Safety performance among Union and Nonunion Workers in the Construction Industry", *Journal of Occupational Medicine*, 32(11), 1990, p. 1099-1103; D. Biggins, M. Phillips, and P. O'Sullivan, Benefits of worker participation in health and safety', *Labour and Industry*, 4(1), 1991, 138-59.

<sup>21</sup> M. Quinlan. and C. Mayhew, The implications of changing labour market structures for occupational health and safety management, in Frick, K., Jensen, P.L., Quinlan, M. and Wilthagen, T., *Systematic Occupational Health and Safety Management - Perspectives on an International Development*, Elsevier, Oxford 2000.

---

recherche d'un travail décent. Bien que la mondialisation est perçue différemment selon le pays, la culture, les statuts du lieu de travail et de l'emploi, elle peut être bénéfique pour les travailleurs selon la façon dont les pays, les organisations et les personnes responsables des inspections du travail et de l'emploi, de la sécurité et la santé au travail, et même des conditions de travail en général, parviennent à un équilibre entre des intérêts souvent contradictoires. Les droits du travail peuvent être réalisés d'une meilleure façon dans cette arène mondiale grâce à des partenariats entre les gouvernements, les organisations des employeurs et les organisations de travailleurs, entre autres. Des millions de travailleurs meurent de blessures et de maladies professionnelles chaque année. D'autres souffrent de mauvaises conditions de travail qui ne sont pas en conformité avec les normes de l'OIT. La souffrance en terme de vies humaines est énorme, tandis que les coûts économiques font peser une charge considérable sur la compétitivité des entreprises et la productivité générale du travail de nombreuses façons. On estime que les pertes annuelles résultant de jours de travail perdus, d'interruptions de la production, de formation et de reformation, des frais médicaux et ainsi de suite, s'élèvent à plus de 4 pour cent du produit national brut de tous les pays dans le monde. L'OIT, avec sa composition tripartite, a élaboré des Conventions et Recommandations visant à la mise en œuvre d'une politique globale. Dans son Pacte mondial pour l'emploi de Juin 2009, l'OIT confie à l'administration du travail et à l'inspection du travail de nouveaux rôles et responsabilités. L'idée est d'assurer la conformité avec la législation du travail, y compris en matière de santé et de sécurité. Cela implique une meilleure coordination des différents domaines de l'inspection, la mise en œuvre de l'action de conseil, la consultation et le contrôle des activités d'inspection.

7.2. Le besoin évident d'une amélioration dans le monde entier des normes en matière de SST a été illustré par les plus de 5000 décès qui surviennent chaque jour en raison d'accidents et de maladies liés au travail. La stratégie mondiale en matière de SST de l'OIT, établie en 2003 à la Conférence internationale du Travail, cherche à promouvoir la sécurité grâce à la prévention et à la coopération tripartite. Les inspecteurs du travail peuvent fournir un coup de main aux employeurs afin de veiller à ce que leur lieu de travail soit conforme aux règles et normes de sécurité. Ils peuvent également informer les travailleurs des dangers qui peuvent être présents sur le lieu de travail. En outre, ils peuvent fournir au gouvernement de la structure tripartite des lignes directrices pour l'élaboration de politiques du travail efficaces qui favorisent le bien-être au travail.

7.3. Les problèmes mondiaux nécessitent des réponses globales, même si celles-ci doivent être ancrées dans les réalités de la vie locale et du travail. Mais cela ne suffira pas; il faut faire plus. Les Conventions n° 81, n° 129, n° 155 et n° 187 sont essentielles pour assurer des conditions de vie et de travail de plus en plus décentes et s'assurer que les progrès réalisés améliorent notre existence de tous les jours, où que nous vivions et travaillions. Sur les questions qui concernent l'inspection du travail, la difficulté principale est de ne pas parvenir à une ratification qui ne soit que purement formelle, même si cela est certainement un premier pas. À quelques exceptions près, il y a un réel problème en cas de discordance entre la législation et les conventions relatives à l'inspection du travail. L'écart énorme entre les besoins des travailleurs et les moyens disponibles montrent que le grand défi est concrètement de parvenir à la mise en œuvre dans la pratique de ces conventions.

7.4. Des règles équitables pour le commerce international, l'investissement, les finances et la circulation des personnes doivent être établies et convenues, ce qui nécessite de prendre en compte des capacités et des besoins différents. Cela nécessite un processus de dialogue intensifié à tous les niveaux, réunissant les acteurs clés afin d'élaborer des méthodes pour s'occuper des grandes questions mondiales et de leurs mises en pratique. La mondialisation équitable appelle également à mettre davantage l'accent sur un niveau national, pour une meilleure gouvernance et la cohérence des politiques. Après tout, la mondialisation est une question importante pour tous les travailleurs. Des mesures devraient être prises en vue de promouvoir et de garantir la santé des travailleurs, la sécurité au travail, et de permettre l'investissement dans une culture de prévention. Une

---

approche préventive pour une meilleure santé et la réduction des accidents et maladies en milieu de travail doit être liée aux services d'inspection du travail. Ces services ont un rôle essentiel: ils doivent donner des conseils, fournir de l'information, et promouvoir le respect des normes fondamentales du travail dans le lieu de travail. Les inspecteurs du travail sont l'autorité de contrôle de la SST et de nombreuses activités liées au travail. Le renforcement de l'inspection du travail et de la santé est crucial pour assurer un niveau élevé en matière de promotion de la protection du travail et de la santé, tout ceci contribuant ainsi à la stabilité économique globale.