



TROISIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Stratégies et pratiques
pour l'inspection du travail**

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1
II. Contexte.....	1
III. Principaux problèmes auxquels se heurte l'inspection du travail	3
IV. Moyens d'action du BIT	10
V. Conclusions et recommandations.....	13
Annexe	17

I. Introduction

1. La discussion sur l'étude d'ensemble relative à l'inspection du travail, qui a eu lieu à la Conférence internationale du Travail à sa 95^e session (2006), a confirmé l'engagement déterminé des mandants tripartites en faveur de l'inspection du travail en tant qu'instrument fondamental de mise en œuvre du travail décent¹. «Un régime d'inspection du travail qui fonctionne bien est un élément indispensable d'une administration du travail efficace².» «L'impact positif du travail des inspecteurs sur les conditions de travail des salariés, sur la promotion de leurs droits, mais également sur la croissance économique durable est indéniable³.» Les 135 ratifications enregistrées à ce jour de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, en témoignent. Cette convention est dite «prioritaire» en raison de son importance pour le système des normes internationales du travail; elle a servi à définir un fondement commun pour le travail des services d'inspection du travail dans beaucoup de pays.
2. Dans une perspective d'avenir, la discussion de la Conférence a aussi mis en lumière le fait que l'inspection du travail est confrontée à une multitude de défis, notamment la fragmentation du travail et l'aménagement des modalités d'emploi sous l'effet du progrès technique et de l'intensification de la concurrence à l'échelle internationale, à quoi s'ajoute l'attention accrue portée à l'application effective par le biais de la législation nationale des normes internationales du travail de l'OIT. Toutefois, l'étude d'ensemble révèle que, dans de nombreux pays, la multiplication des responsabilités et fonctions assignées au service d'inspection ne s'est pas accompagnée d'une augmentation correspondante du nombre d'inspecteurs qualifiés, de bureaux, de moyens de transport et de ressources budgétaires.
3. La demande formulée par le bureau de la Commission de l'emploi et de la politique sociale que soit débattue la question de l'inspection du travail vient donc à point nommé. Le présent document fait brièvement le point sur l'inspection du travail et les normes internationales du travail qui ont contribué à modeler les systèmes nationaux. Il examine ensuite certains des problèmes les plus importants qui se posent à ces services. Il analyse enfin le rôle de l'OIT à l'égard de l'inspection du travail et formule des propositions pour l'avenir.

II. Contexte

4. Dans ses remarques finales, la commission d'experts exhorte les gouvernements à reconnaître «la contribution imminente qu'apporte au développement et à la cohésion sociale une inspection du travail efficace»⁴. Elle note qu'elle «a pris la mesure de la contribution significative qu'une inspection du travail conforme aux conventions n° 81 et

¹ Etude d'ensemble sur l'inspection du travail, rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations, rapport III (partie 1B), 95^e session (2006), Conférence internationale du Travail et rapport de la Commission de l'application des normes, première partie, *Compte rendu provisoire* n° 24.

² Porte-parole des employeurs (M. Potter), Commission de l'application des normes, CIT, 2006, *Compte rendu provisoire* n° 24, *op. cit.*, paragr. 90.

³ Porte-parole des travailleurs (M. Cortebeek), *op. cit.*, paragr. 109.

⁴ Etude d'ensemble de 2006, *op. cit.*, paragr. 371.

n° 129 peut apporter à la réalisation de l'Agenda du travail décent»⁵. La majorité des orateurs qui se sont exprimés à la Commission de la Conférence partageaient ces sentiments.

5. Dans la discussion sur le rapport de 2006, les membres employeurs ont considéré qu'une inspection du travail efficace favorise la stabilité du climat d'activité des entreprises, élément essentiel de la compétitivité, de la croissance économique et de la création d'emplois. Les travailleurs ont indiqué qu'il est de la plus haute importance que tous les pays reconnaissent le rôle prééminent de l'inspection du travail pour la santé non seulement des travailleurs, mais aussi de l'économie. Chacun des groupes ainsi que la majorité des délégués gouvernementaux sont convenus qu'un service d'inspection bien organisé et suffisamment doté en ressources et instruments juridiques est une composante importante du développement économique et social.
6. Compte tenu de son nombre particulièrement élevé de ratifications (135), la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, sert de guide international utile pour ce qui est des traits communs de ce service. Elle en définit les fonctions principales, à savoir *assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession*⁶. Le pouvoir de contrôle et le droit de pénétrer dans tous les locaux, énoncés à l'article 12 de la convention, distinguent l'inspection du travail d'autres activités de l'administration du travail. L'article 15 précise que les inspecteurs ont une obligation d'indépendance et d'impartialité dans l'exercice de leurs fonctions.
7. L'inspection du travail est généralement organisée dans le cadre plus général d'un système d'administration du travail typiquement placé sous l'autorité du ministère du Travail⁷. La convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, et la recommandation (n° 158) qui l'accompagne comptent l'inspection du travail parmi les fonctions générales de l'administration du travail. La qualité du système d'administration du travail est cruciale pour l'efficacité de l'inspection du travail.
8. Alors que presque tous les pays disposent d'un service d'inspection du travail, qui souvent correspond étroitement au cadre fixé par la convention n° 81, l'organisation de ces services varie beaucoup d'un Etat Membre à l'autre. La législation nationale et les priorités de la mise en application ne sont pas les mêmes. Il existe notamment des différences en ce qui concerne l'organisation des diverses fonctions. Ainsi, un contrôle peut être effectué dans le cadre d'un exercice planifié de prévention proactive ou à la suite d'une plainte ou d'un accident du travail⁸. Dans les deux cas, les questions qui sont soulevées peuvent être très spécifiques mais elles ont souvent trait à des violations multiples de la législation du travail. La plupart des services d'inspection combinent conseils et sanctions mais le poids relatif de ces deux dimensions varie.
9. Le mandat précis des inspecteurs varie en fonction de la législation nationale; cependant, beaucoup des problèmes auxquels ils sont confrontés sur les lieux de travail relèvent des domaines suivants: sécurité et santé au travail, conditions de travail, travail forcé, travail des enfants, relations de travail, sécurité sociale, égalité entre hommes et femmes et

⁵ Etude d'ensemble de 2006, *op. cit.*, paragr. 372.

⁶ Art. 3, paragr. 1 a), de la convention n° 81, et art. 6, paragr. 1 a), de la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969.

⁷ Etude d'ensemble de 2006, *op. cit.*, paragr. 138 et 143.

⁸ Etude d'ensemble de 2006, *op. cit.*, paragr. 368.

discrimination, emploi illégal, secteurs spécifiques (agriculture, construction, mines, activité maritime, chemins de fer). Les inspecteurs peuvent aussi intervenir sur des questions concernant l'immigration, l'économie informelle, l'enregistrement des petites entreprises et le VIH/SIDA sur le lieu de travail.

10. Compte tenu du mandat et de la multitude de fonctions de l'inspection du travail, l'organisation du service doit être efficace et effective et les visites sur les lieux de travail doivent être aussi fréquentes que possible. Le maillage doit être assez complet pour assurer le contrôle et le fonctionnement du marché du travail. Comme la commission d'experts l'a noté à de fréquentes reprises, les fonctions principales des inspecteurs du travail sont complexes et demandent du temps, des ressources, une formation et une grande liberté d'action et de mouvement⁹.

Convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947

Objectif

L'objet de la convention n° 81 et de la recommandation n° 81 qui l'accompagne est de promouvoir l'établissement d'un système d'inspection du travail propre à assurer les conditions de travail et la protection des travailleurs prévues par la législation dans les établissements industriels (à l'exception des entreprises minières et de transport).

Fonctions principales

- Assurer l'application des dispositions légales, instruire les plaintes et procéder à des examens matériels, techniques et administratifs.
- Fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs.
- Porter à l'attention des autorités compétentes les déficiences ou les abus qui ne sont pas couverts par les dispositions légales existantes.

Structure

L'autorité compétente doit prendre les mesures voulues pour favoriser:

- la coopération entre les services d'inspection et les autres services et institutions;
- la collaboration entre les fonctionnaires de l'inspection du travail, les employeurs et les travailleurs.

Devoirs

Les inspecteurs du travail ont une obligation de confidentialité en ce qui concerne la source de toute plainte et tout secret commercial exposé lors d'une visite.

Droits

Les inspecteurs du travail ont le statut de fonctionnaires publics autorisés à:

- pénétrer librement dans tout lieu de travail assujéti au contrôle de l'inspection et à y effectuer tout examen;
- procéder à tous examens et interroger;
- faire exécuter les dispositions applicables en cas de violations de la loi.

III. Principaux problèmes auxquels se heurte l'inspection du travail

11. En se fondant sur l'étude d'ensemble et son examen par la Conférence internationale du Travail en 2006, on peut recenser les principaux problèmes d'échelle mondiale auxquels se heurte l'inspection du travail. La question la plus cruciale a trait à la qualité de la

⁹ Etude d'ensemble de 2006, *op. cit.*, paragr. 69.

gouvernance du marché du travail, qui détermine en grande partie la capacité des pays à trouver en matière de développement une voie propre à susciter une réduction durable de la pauvreté. L'amélioration des services d'inspection du travail, la gestion de la sécurité et le renforcement de la protection sociale au travail débouchent sur des produits de meilleure qualité, une productivité accrue, la baisse du nombre d'accidents et un surcroît de motivation du personnel. La bonne gouvernance du marché du travail est donc fondamentale pour maintenir ou augmenter la compétitivité et ainsi relever les défis de la mondialisation. La compétitivité dépend de produits (et de services) de qualité, laquelle à son tour dépend de méthodes de production de qualité.

Manque de ressources

12. L'incapacité des services d'inspection du travail, dans beaucoup de pays, d'assumer leur rôle et leurs fonctions est source de grande préoccupation. Ces services sont souvent sous-équipés et sous-dotés en personnel, lequel est insuffisamment formé et rémunéré. Les sommes réduites allouées au transport et aux déplacements et le manque de moyens de communication et d'enregistrement des données limitent leur capacité de procéder à des contrôles et de prendre les mesures de suivi qui s'imposent. L'insuffisance des ressources peut influencer très négativement sur le professionnalisme, l'indépendance et l'impartialité des inspecteurs.
13. L'article 10 de la convention n° 81 dispose que «le nombre des inspecteurs du travail sera suffisant pour» assurer le travail. Chaque pays allouant des priorités différentes à l'inspection, il n'existe pas de définition officielle de ce que doit être un nombre «suffisant» d'inspecteurs. Parmi les facteurs à prendre en compte figurent le nombre et la taille des établissements et l'effectif de la main-d'œuvre. Une mesure à elle seule ne pourra être suffisante mais, dans beaucoup de pays, les sources de données disponibles sont limitées. Le nombre d'inspecteurs par travailleur est actuellement le seul indicateur comparable internationalement qui soit disponible. Dans les conseils qu'ils donnent, les services techniques du BIT considèrent comme raisonnables les critères suivants: un inspecteur du travail pour 10 000 travailleurs dans les pays industriels à économie de marché; 1 pour 15 000 dans les économies en voie d'industrialisation; 1 pour 20 000 dans les économies en transition; 1 pour 40 000 dans les pays moins avancés. Le graphique figurant à l'annexe montre que beaucoup de pays ne satisfont pas à ces critères.
14. L'étude d'ensemble de 2006 souligne que les gouvernements fournissent rarement des renseignements précis sur les ressources budgétaires qu'ils allouent à l'inspection du travail, ni sur la façon d'en déterminer le niveau. Dans la plupart des pays, le budget de l'inspection du travail relève du budget général du ministère responsable des questions sociales et de travail et autres questions afférentes. Dans la plupart des pays africains anglophones, les administrations du travail ne perçoivent pas plus de 1 pour cent du budget national. Dans certains cas, ce chiffre n'est que de 0,1 pour cent¹⁰. Beaucoup d'inspecteurs qualifiés ont rejoint le secteur privé, qui leur offrait de meilleures rémunérations et perspectives de carrière.
15. Dans beaucoup de pays en développement, les agents de l'inspection du travail ne reçoivent qu'une formation initiale limitée et n'ont guère la possibilité de bénéficier d'une formation en cours d'emploi. La qualité des contrôles s'en ressent. D'autres facteurs nuisent à l'autorité et à la crédibilité de ces services, notamment les violences exercées contre les inspecteurs ainsi que la corruption, la faiblesse des réseaux et

¹⁰ W. von Richthofen: *Labour inspection: A guide to the profession* (BIT, Genève, 2002), paragr. 16.3.

l'impossibilité d'établir des bases de données électroniques pour établir les rapports annuels et faciliter le recensement des priorités (lieux de travail à haut risque, par exemple).

16. Se faisant l'écho des préoccupations exprimées à propos du niveau des ressources allouées à l'inspection du travail, la Commission de la Conférence a souligné la nécessité de moderniser ses services et d'améliorer leur efficacité. Dernièrement, plusieurs pays ont entrepris des efforts dans ce sens: en 2004, le *Brésil* a recruté 150 nouveaux inspecteurs, la *Turquie* en a formé 108 (lutte contre le travail des enfants), et la *Grèce* a organisé une formation pour 81 inspecteurs débutants. La *France* vient de lancer un plan pour une «réforme ambitieuse» qui vise à remédier à la crise organisationnelle de l'inspection du travail. Il s'agit notamment de procéder à des réformes structurelles, d'améliorer la qualité des inspections et de recruter 700 nouveaux inspecteurs d'ici à 2010¹¹.

Fragmentation du travail et nouvelles modalités d'emploi

17. Les changements majeurs à l'œuvre sur les lieux de travail et dans la structure de l'emploi, induits en particulier par la mondialisation accélérée de l'économie, posent de nouveaux problèmes aux services d'inspection et remettent en avant certains problèmes. Les 2,2 millions de décès annuels liés à des accidents du travail et à des maladies professionnelles sont une perte humaine incalculable qui mérite beaucoup plus d'attention de la part des pouvoirs publics et des mesures correspondantes. Les nouvelles technologies comportent de nouveaux risques. L'inspection du travail doit intégrer l'égalité entre hommes et femmes au travail dans ses fonctions et tâches connexes¹². L'évolution de la répartition de l'emploi en faveur des services et au détriment de l'agriculture et de l'industrie modifie les demandes qui lui sont adressées. D'autres facteurs incitent à élargir l'éventail des services d'inspection notamment: l'expansion des formes souples d'emploi, la croissance de l'économie informelle et la sensibilisation accrue à la nécessité d'appliquer partout dans le monde les normes internationales du travail, y compris dans les zones franches d'exportation. Il devient donc de plus en plus important de définir clairement les priorités et stratégies de l'inspection du travail afin que ces services, souvent insuffisamment dotés en ressources, puissent relever les défis nouveaux sans pour autant négliger leurs fonctions fondamentales.
18. Un autre domaine important est celui de la promotion de l'application volontaire par le biais des services consultatifs et de la coopération avec les associations d'employeurs et les syndicats. Le mandat des inspecteurs du travail en ce qui concerne la conciliation et la médiation diffère d'un pays à l'autre mais, dans la plupart des systèmes, les inspecteurs cherchent à favoriser la coopération entre les travailleurs, et les employeurs coopèrent pour assurer le respect de la législation du travail. Trouver un équilibre entre l'exercice du pouvoir de faire appliquer les lois par des sanctions et la capacité de conviction en faveur de l'observation volontaire est une tâche difficile qui s'impose en permanence; seuls des inspecteurs expérimentés et qualifiés sont à même de la mener à

¹¹ G. Larcher: *Plan de modernisation et de développement de l'inspection du travail*, 9 mars 2006. Voir aussi V. Tiano: «La réforme contestée de l'inspection du travail», *Droit social*, n° 6, juin 2006.

¹² Plusieurs questions suscitent des préoccupations croissantes dans beaucoup de pays: équité salariale, protection de la maternité, discrimination, recrutement, promotion, responsabilités familiales, congé parental.

bien, au cas par cas. A cet égard, la coopération étroite avec les syndicats et les organisations d'employeurs peut leur être d'une grande aide.

Sécurité et santé au travail

19. Prévenir les risques sur le lieu de travail est l'une des fonctions primordiales des services d'inspection du travail dans la plupart des pays. Maintenir la sécurité suppose une vigilance constante et cela d'autant plus que le rythme du changement s'accélère sur les lieux de travail. Les questions à traiter sont nombreuses: gestion de la sécurité et de la santé au travail, analyse des risques, enquête/prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, sécurité des produits chimiques, sécurité des machines, manipulation manuelle, travaux dangereux, bien-être des travailleurs, protection contre les rayonnements, protection de l'environnement, «nouveaux» risques – stress, harcèlement moral, violence, harcèlement sexuel – contrôle de la sécurité des produits¹³.
20. Ces fonctions sont renforcées par la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006,¹⁴ qui dispose à l'article 4, paragraphe 2 c) que les Etats Membres qui ratifient la convention doivent prévoir «des mécanismes visant à assurer le respect de la législation nationale, y compris des systèmes d'inspection».
21. Plusieurs pays ont pris des mesures pour renforcer la capacité de leurs services d'inspection de s'adapter à l'évolution des risques sur les lieux de travail: l'*Australie*¹⁵ prévoit dans sa stratégie nationale de sécurité et santé au travail des mécanismes stratégiques relatifs à l'inspection du travail et à la mise en application de la loi¹⁶; la *France*¹⁷ a adopté en 2005 un plan d'action qui vise à former des inspecteurs dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail. Des ministres de *pays africains* anglophones ont exprimé la nécessité d'établir un plan d'action prévoyant l'inclusion d'éléments stratégiques relatifs à l'inspection du travail dans de saines stratégies de sécurité et santé au travail et de lutte contre le VIH/SIDA¹⁸. La *Côte d'Ivoire* a adopté un plan d'action en matière de sécurité et santé au travail qui met l'accent sur le contrôle des services d'inspection en tant qu'outil réglementaire. Au *Royaume-Uni*¹⁹, la stratégie en la matière et les services d'inspection du travail mettent l'accent sur des programmes

¹³ En contrôlant les échantillons de produits, les inspecteurs du travail peuvent évaluer les risques potentiels pour le consommateur sur le lieu de travail d'une façon préventive et proactive. Dans la plupart des pays de l'UE, c'est ce que l'on appelle la «surveillance des marchés».

¹⁴ Adoptée le 15 juin 2006 avec la recommandation n° 197 qui l'accompagne.

¹⁵ *Commonwealth of Australia/National OSH Commission: National OSH Strategy 2002-2012* (Canberra, 2002).

¹⁶ Voir aussi M. Patterson, président de l'Association internationale de l'inspection du travail (AIIT): «Politiques, pratiques et expérience de l'inspection du travail en Australie», «Les grands défis mondiaux de l'inspection du travail», *Education ouvrière 2005/3-4*, n°s 140-141.

¹⁷ Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale: *Plan santé au travail 2005-2009*.

¹⁸ ARLAC (Centre régional africain d'administration du travail): 31st Governing Council Meeting for Ministers and High Level Forum on the Role of Labour Inspection in Development, Victoria Falls, Zimbabwe (Victoria Falls, 2005).

¹⁹ Health and Safety Commission (HSC): *A strategy for workplace health and safety in Great Britain to 2010 and beyond* (Londres, 2004).

spécifiques concernant l'agriculture, la construction et les services de santé, les chutes de hauteur, les transports sur le lieu de travail, les troubles musculo-squelettiques et le stress lié au travail.

La croissance de l'économie informelle

22. La résolution sur le travail décent et l'économie informelle²⁰ distingue deux types de problèmes de gouvernance concernant le travail dans «l'économie informelle». Ceux du premier type découlent du manque de dispositions légales applicables à une situation spécifique de travail ou d'une exclusion juridique spécifique. En d'autres termes, en l'absence d'un cadre de référence officiel, il n'existe pas de normes du travail applicables, ni donc d'obligations à remplir ni de droits à respecter ou à exiger. Les problèmes du deuxième type se posent lorsque l'informalité découle de la non-conformité à un critère de référence juridique. Les normes du travail applicables existent mais elles sont ignorées, complètement ou en partie. Les obligations ne sont pas assumées et les droits ne sont pas reconnus. Dans ce cas, il peut y avoir non-respect des normes par ignorance de leur contenu, voire de leur existence même. Toutefois, la décision de ne pas respecter les normes peut aussi être délibérée afin d'éviter certains coûts²¹.
23. Pour les travailleurs, il semble que dans un cas comme dans l'autre les conséquences se ressemblent; en revanche, la position des inspecteurs du travail est différente. Dans le cas de l'informalité «pure» – les activités ne relèvent pas de la législation – ceux-ci risquent de ne pas avoir autorité pour agir. Dans le cas du non-respect des dispositions, ils peuvent être autorisés à agir, mais dans la pratique leurs possibilités de le faire sont extrêmement réduites. Dans la plupart des cas, les principaux facteurs permettant de déterminer si la législation du travail est applicable est de déterminer s'il existe ou non une relation de travail. A cet égard, la recommandation n° 198 sur la relation de travail, 2006, fournit des informations utiles pour la législation nationale.
24. Etendre la protection de la législation aux travailleurs de l'économie informelle est l'un des principaux défis que doivent relever les administrations du travail dans les pays en développement et dans certains pays développés²². Les inspecteurs sont en première ligne. Pour aborder réalistement les questions liées à l'économie informelle, il faut pouvoir compter sur des stratégies qui facilitent la possibilité pour les micro et petites entreprises de régulariser leur situation, tout en sauvegardant le potentiel de création d'emplois de ce secteur. Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent dans ce domaine jouer un rôle important par l'entremise de leurs services consultatifs et de représentation, en communiquant avec la collectivité et autres groupes intéressés. Une étape fondamentale à cet égard est l'enregistrement des petits et micro-employeurs auprès de l'administration ou des administrations locales compétentes. Les services d'inspection du travail doivent faire partie intégrante des stratégies des collectivités

²⁰ Résolution concernant le travail décent et l'économie informelle, adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 90^e session, 2002.

²¹ J.L. Daza: «Economie informelle, travail non déclaré et administration du travail», document n° 9, BIT, juin 2005.

²² J.L. Daza: «Inspection du travail et économie informelle», dans «Les grands défis mondiaux de l'inspection du travail», *Education ouvrière* 2005/3-4, n°s 140-141, et A. Sivananthiran et C.S. Vankata Ratnam (ouvrage publié sous la direction de): *Informal economy: The growing challenge for labour administration*, bureau de l'OIT en Asie du Sud et Indian Industrial Relations Association, New Delhi, 2005.

locales et de l'administration centrale, stratégies qui réduisent le coût, pour les entreprises, les travailleurs et l'Etat, de l'application des obligations légales. Un moyen utile de sensibiliser les intéressés aux avantages qu'il y a à officialiser leur situation ainsi qu'aux devoirs que cela suppose²³ est d'établir des partenariats stratégiques avec les organisations de l'économie informelle, notamment les coopératives, les groupes communautaires et les associations de travailleurs et de petits négociants.

Régulation des migrations de main-d'œuvre

25. Le pouvoir qu'ont les inspecteurs du travail de pénétrer dans les établissements sans autorisation préalable leur donne plus de possibilités que d'autres institutions de mettre un terme à des conditions de travail abusives dont les travailleurs étrangers en situation irrégulière sont souvent les victimes²⁴. A cet égard, ils garantissent que le droit à un environnement de travail sain et sans danger²⁵ ainsi que les autres droits humains et droits des travailleurs²⁶ s'appliquent aussi aux migrants sans distinction ni discrimination²⁷. L'inspection des lieux de travail où la main-d'œuvre immigrée prédomine peut favoriser l'égalité de traitement, décourager l'exploitation des travailleurs étrangers et réduire l'intérêt pour l'employeur de recruter des travailleurs en situation irrégulière qui acceptent des conditions inférieures aux normes en raison de leur vulnérabilité. Un certain nombre de pays sont en train d'examiner le lien entre cet effort de protection des travailleurs au travail et les services publics de l'immigration.

Systèmes de contrôle volontaire

26. Les systèmes privés d'évaluation de la performance des entreprises privées (et parfois publiques), dans le domaine des normes du travail, ont connu un essor spectaculaire ces dernières années: systèmes d'achat pour l'infrastructure et les services de base, programmes d'évaluation des prêts, systèmes de certification et d'application des codes de conduite par les entreprises multinationales et l'industrie, initiatives multipartites.
27. Ces systèmes peuvent contribuer au travail décent car ils engagent des acteurs multiples dans la chaîne d'approvisionnement, offrent des incitations et un accès au marché et facilitent le transfert de technologies et de savoir-faire, ce qui en dernier ressort favorise le relèvement économique et social. Lorsque les travailleurs participent au contrôle au jour le jour des conditions de travail, les systèmes privés d'évaluation peuvent déboucher sur des améliorations durables des normes du travail. Toutefois, certains ont été critiqués pour la méthodologie et les techniques utilisées dans la conduite des évaluations des lieux de travail, principalement sur les points suivants: prolifération des codes, recensement sélectif de données comparatives en matière de normes internationales du travail, manque de

²³ Document GB.297/ESP/1.

²⁴ Etude d'ensemble de 2006, *op. cit.*, paragr. 78.

²⁵ Stratégie globale en matière de sécurité et de santé au travail, Conférence internationale du Travail, 91^e session (BIT, Genève, 2003).

²⁶ La sécurité et la santé sont considérées comme un droit fondamental de l'être humain, aux termes de l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

²⁷ Il y a environ 20 millions de travailleurs immigrés, migrants et membres de leurs familles en Afrique, 18 millions en Amérique du Nord, 12 millions en Amérique centrale et du Sud, 7 millions en Asie du Sud et de l'Est, 9 millions au Moyen-Orient et 30 millions en Europe.

transparence et de crédibilité, duplication des audits, avec une incidence financière non négligeable, réalité de leur impact.

28. Du point de vue du BIT, les formes volontaires d'autorégulation peuvent compléter utilement l'inspection et la réglementation publiques mais non les remplacer. La question est de savoir comment promouvoir une coopération effective entre les systèmes d'évaluation privée du travail et les services publics d'inspection afin d'améliorer la gouvernance. La convention n° 81 prévoit la nécessité de faciliter cette complémentarité: «L'autorité compétente devra prendre les mesures appropriées pour favoriser une coopération effective entre les services d'inspection, d'une part, et d'autres services gouvernementaux et les institutions publiques et privées exerçant des activités analogues, d'autre part»²⁸. Les principes consacrés par la Déclaration sur les entreprises multinationales de l'OIT fournissent également des orientations sur les bonnes pratiques relatives aux consultations avec les gouvernements, au dialogue social et au développement de relations professionnelles adaptées au contexte national qui prévoient des mécanismes de contrôle et de présentation des plaintes.

VIH/SIDA sur le lieu de travail

29. «Les inspecteurs du travail ont un rôle particulièrement important à jouer dans la protection des travailleurs liée à la pandémie du VIH/SIDA,»²⁹ la limitation de son expansion et de ses effets. Toutefois, c'est un rôle relativement nouveau pour les inspections du travail dans beaucoup des pays les plus durement touchés. Le BIT offre à l'intention des inspecteurs du travail une aide à la formation sur la prévention du VIH/SIDA et la lutte contre ses conséquences, en s'inspirant de son recueil de directives pratiques et du manuel établi spécialement en vue de sa mise en œuvre³⁰.

Travail forcé

30. La convention (n° 29) sur le travail forcé, 1930, qui fonde la plupart des législations nationales sur la question, définit le travail forcé comme une infraction pénale. Par ailleurs, à l'article 14, la convention (n° 181) sur les agences d'emploi privées, 1997, dispose que les inspecteurs du travail ont le rôle expressément assigné de contrôler les agences d'emploi privées, contribuant de la sorte à lutter contre la traite et les abus. Lorsqu'ils visitent les lieux de travail, les inspecteurs du travail peuvent identifier les victimes et les auteurs d'infractions et prendre des mesures correctives, y compris des sanctions. L'attention croissante portée à la traite des êtres humains met en lumière cet aspect des tâches de l'inspection du travail.

Travail des enfants

31. Les deux conventions de l'OIT sur le travail des enfants et, en particulier, les recommandations qui les accompagnent, contiennent des références expresses au rôle de l'inspection du travail dans la lutte contre les abus. La convention n° 182 fait obligation aux Etats Membres de déterminer les conditions, les activités et les lieux de travail dangereux pour les enfants, de recenser les lieux de travail où se déroulent des activités

²⁸ Convention n° 81, art. 5.

²⁹ Etude d'ensemble de 2006, BIT, *op. cit.*, paragr. 56.

³⁰ Manuel sur le VIH/SIDA à l'intention des inspecteurs du travail (BIT, Genève, 2005).

dangereuses et interdire le travail des enfants dans ces conditions et dans ces lieux de travail. Œuvrer à l'élimination du travail des enfants devrait faire partie du travail de routine des inspections du travail partout dans le monde. Pour les services et les inspecteurs, cela signifie contribuer à régler le problème des 126 millions d'enfants engagés dans des travaux dangereux. Pour faciliter cette participation, il faut aider les services d'inspection du travail et les inspecteurs à définir comment ils peuvent empêcher que des enfants ne travaillent dans des lieux dangereux; contribuer à soustraire les enfants aux travaux dangereux et les adresser à des organismes compétents; améliorer les normes de protection de la santé et de la sécurité des enfants qui ont atteint l'âge minimum d'admission à l'emploi (14-17 ans selon les pays); favoriser les initiatives privées en matière de contrôle du travail des enfants.

- 32.** Pour réduire et au bout du compte éliminer le travail des enfants, il convient d'agir dans un esprit d'équipe associant inspecteurs du travail et fonctionnaires des ministères de l'éducation, des services sociaux et des services de santé, organisations d'employeurs et de travailleurs, enfants, parents, enseignants et représentants de la collectivité. Dans beaucoup de pays où existe le travail des enfants, la loi définit clairement les obligations des inspecteurs en la matière, mais ceux-ci se heurtent souvent à d'énormes difficultés pour remplir concrètement leur mission. Pour contribuer à y remédier, le BIT offre une assistance aux services d'inspection du travail et un appui à la formation des inspecteurs du travail dans ce domaine³¹.

Inspection du travail et fonctions associées de l'administration publique

- 33.** Une fonction très importante qui concerne beaucoup de services d'inspection du travail est la relation avec les administrations publiques compétentes. Beaucoup de pays s'efforcent de simplifier des systèmes de réglementation qui pèsent lourdement sur les petites entreprises. Il peut, par exemple, s'agir de développer la collaboration entre l'administration fiscale et les services de sécurité sociale, les services de planification et d'inspection du travail afin de simplifier les démarches d'enregistrement.

IV. Moyens d'action du BIT

- 34.** L'un des principaux moyens d'action du BIT en la matière est d'alerter l'opinion publique et les responsables du risque que le grave manque d'investissement dans l'inspection du travail, constaté dans beaucoup de pays, ne remette en question la bonne gouvernance, la primauté de la loi et la protection des travailleurs. Pour faire respecter les normes nationales et internationales du travail, il est crucial de prévoir un effectif adapté d'inspecteurs qualifiés et suffisamment rémunérés, une formation périodique, des locaux et des moyens de transport, et cela d'autant plus que les pressions sur l'inspection du travail se renforcent. L'application effective d'une bonne législation du travail peut, par ailleurs, contribuer sensiblement à stimuler la productivité et, partant, le développement économique et social, et ainsi réduire la pauvreté au niveau mondial. Les services d'inspection du travail jouent un rôle vital pour promouvoir le travail décent, en faveur notamment de ceux qui sont les moins à même de se protéger.
- 35.** Le pouvoir de sanctionner les employeurs qui contreviennent à la loi demeure l'un des moyens essentiels des inspecteurs pour assurer son application. Toutefois, s'il y a lieu, une approche préventive peut favoriser le respect des droits des travailleurs, de meilleures

³¹ Combating child labour: A handbook for labour inspectors (BIT, Genève, 2002).

conditions de travail, réduire le nombre d'accidents, avoir des effets positifs sur la santé, limiter l'absentéisme et donc améliorer la motivation du personnel, la productivité et la performance globale de l'entreprise³². Comme beaucoup de pays l'ont reconnu, ce constat plaide pour une nouvelle campagne visant à renforcer les services nationaux d'inspection du travail³³.

Renforcer les services d'inspection du travail au niveau national

36. L'un des principaux moyens dont dispose le BIT pour appuyer le renforcement des systèmes nationaux est de promouvoir en permanence la ratification et l'application des normes internationales du travail pertinentes. Le dialogue et l'échange de données d'expérience avec les mandants dans le cadre commun des normes de l'OIT se sont avérés très précieux pour aider les Etats Membres à moderniser leurs services d'inspection du travail, – politiques, cadre juridique, structure, gestion, organisation, développement des ressources humaines. Ce processus a été systématisé par des audits tripartites de l'inspection du travail³⁴. Cet outil éprouvé, qui a évolué au cours des ans, peut faciliter la tâche des ministères du travail, à savoir élaborer des politiques et stratégies cohérentes, concises et globales qui permettent à l'inspection du travail de remédier aux problèmes existants et de relever les nouveaux défis.

Lettonie: audit tripartite de l'inspection du travail, 2005

En 2005, à la demande du ministre du Travail de la Lettonie, le BIT a effectué un audit tripartite de l'inspection du travail. Lors d'une première mission exploratoire, il a établi le mandat en accord avec le ministre et le directeur général de l'inspection du travail.

ACTRAV et ACT/EMP ont appuyé cette activité en proposant des experts qualifiés qui ont procédé à l'audit avec un fonctionnaire du gouvernement et des spécialistes du BIT. Cette équipe tripartite a établi un ensemble de recommandations détaillées visant à renforcer le service d'inspection du travail et a présenté le rapport final d'audit au ministre du Travail qui a accepté de le publier.

Le processus de mise en œuvre des recommandations est en cours, des organisations lettones d'employeurs et de travailleurs y sont associées. Afin d'en améliorer l'efficacité et l'efficacé, la Lettonie a commencé de restructurer ses services selon une approche de la gestion axée sur les résultats: l'accent est mis sur les fonctions fondamentales des inspecteurs du travail, la prévention, l'établissement de liens plus étroits entre les interventions des inspecteurs et le plan d'action national en matière de sécurité et santé au travail, la formation des inspecteurs et le recrutement de 39 nouveaux inspecteurs.

Afin d'assurer une application efficace, le BIT coopère étroitement avec un projet Phare de l'Union européenne en Lettonie qui donnera suite aux recommandations des auteurs de l'audit, par exemple en fournissant des conseils et une aide financière à la création d'un institut national de la santé et de la sécurité au travail et à l'amélioration de la collecte et de l'échange de données entre le système d'assurance contre les accidents et l'inspection.

La réalisation de cet audit a favorisé la ratification par la Lettonie des conventions nos 29, 138 et 182 en 2006.

³² Document GB.295/ESP/3.

³³ Voir, par exemple, les conclusions de la Conférence UE/OIT organisée par la présidence luxembourgeoise du Conseil de l'Union européenne: *La diversité dans l'unité: vers un système intégré d'inspection du travail (SIIT)* (Luxembourg, 2005); *Realizing decent work in Asia*, BIT, 14^e Réunion régionale asienne, Busan, 29 août - 1^{er} sept. 2006; Stratégie globale en matière de sécurité et de santé au travail, conclusions adoptées par la Conférence internationale du Travail à sa 91^e session, Genève, 2003, *Compte rendu provisoire* n° 22, paragr. 23.

³⁴ http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/latvia_audit.pdf.

37. Par le biais de ses services consultatifs techniques, le BIT, depuis plusieurs années, encourage l'adoption d'une approche intégrée visant à élever les normes de l'inspection du travail au niveau national³⁵. Un système intégré d'inspection du travail désigne un «concept holistique, cohérent et flexible qui réunit une pluralité d'éléments, notamment l'intégration administrative, procédurale et technique» (multidisciplinarité)³⁶. Cette approche de plus en plus utilisée dans beaucoup de pays vise à concentrer les ressources existantes, à améliorer les services fournis et à accroître la présence des inspecteurs sur le lieu de travail. Cela peut se concrétiser par des visites des inspecteurs que viennent renforcer, le cas échéant, des conseils de spécialistes. En Afrique du Sud comme dans beaucoup d'autres pays³⁷, une campagne d'envergure prévoyant le recrutement de plus de 100 nouveaux inspecteurs vient d'être lancée afin d'éviter la multiplication des inspections, chacune ayant une portée limitée, et d'appliquer une approche plus cohérente et moins coûteuse en temps. Il s'agit de mettre un terme à des situations où plusieurs fonctionnaires visitent la même entreprise, l'un après l'autre, souvent sans savoir ce que chacun a fait, donnant parfois des conseils contradictoires. Cette stratégie suppose une collaboration étroite avec les employeurs et les syndicats³⁸.
38. Naturellement, il est toujours bon d'accroître l'efficacité sans augmenter les ressources mais, dans beaucoup de pays, il est indispensable de donner la priorité à l'inspection du travail dans les budgets nationaux pour pouvoir recruter et former des inspecteurs du travail, améliorer les recherches et la collecte de données, équiper les services en locaux et moyens de transport suffisants, et étendre la collaboration avec les partenaires sociaux. A cet égard, il importe de montrer clairement quelle est la contribution des systèmes d'inspection du travail au développement national. Pour cela, il y a lieu d'expliquer leurs caractéristiques principales par des campagnes de sensibilisation, un travail en réseau, la mise en lumière des différents rôles des inspecteurs – sanctions, conseils – et la complémentarité potentielle avec les initiatives de contrôle volontaire. La coopération étroite entre les services d'inspection du travail et les organisations d'employeurs et de travailleurs peut être un moyen important et d'un bon rapport coût-efficacité de favoriser le respect de la loi.
39. Le BIT est bien placé pour appuyer ces efforts nationaux par l'entremise de ses services consultatifs techniques et d'appui et la diffusion d'informations sur les bonnes pratiques. Il doit maintenir et même élargir sa collaboration avec les réseaux internationaux d'inspection du travail et réseaux associés³⁹, en particulier avec l'Association internationale de l'inspection du travail (AIIT). Cette association compte 109 institutions membres originaires de 88 pays, y compris des services gouvernementaux, notamment

³⁵ G. Albracht: «Les systèmes intégrés d'inspection du travail: la stratégie de l'OIT», *Education ouvrière*, n° 140.

³⁶ Conférence UE/OIT, *op. cit.* (Luxembourg, 2005).

³⁷ Afrique du Sud, Allemagne, Bulgarie, France, Indonésie, Mongolie, Nigéria, Pays-Bas, Serbie, Viet Nam et beaucoup d'autres pays.

³⁸ La plupart des activités de mise en application et de contrôle des prescriptions légales sont liées à la collaboration au niveau de l'atelier, où les représentants à la sécurité ou les commissions de sécurité et santé au travail prennent des mesures au jour le jour.

³⁹ Association internationale de l'inspection du travail (AIIT), Association of Southeast Asian Nations Occupational Safety and Health Network (ASEAN-OSHNET), Organisation mondiale de la santé (OMS), Comité de hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT), Fédération centrale des associations professionnelles des employeurs de l'industrie (HVBG), Commission internationale de la santé du travail, Centre régional africain d'administration du travail (CRADAT/ARLAC), Association internationale de la sécurité sociale (AISS).

services d'inspection du travail, et des associations nationales d'inspecteurs du travail. C'est le plus grand corps d'experts de l'inspection du travail au monde.

40. Assurer une formation continue systématique en vue d'accroître les compétences techniques des inspecteurs et leur aptitude à la négociation est un fondement essentiel d'un système efficace et efficient. La formation est un atout pour permettre aux inspecteurs de jouer correctement leur rôle à l'heure de la mondialisation dans un monde du travail en mutation accélérée⁴⁰. Par le biais en particulier du Centre international de formation à Turin, le BIT organise périodiquement des séminaires basés sur les méthodes d'un système intégré de formation à l'inspection du travail (ILITS)⁴¹.

Système intégré de formation à l'inspection du travail (ILITS)

Le BIT a conçu une méthodologie pour accroître les connaissances, compétences et qualifications des inspecteurs. C'est un outil complet de formation comportant des modules, qui s'adresse aux inspecteurs du travail et autres fonctionnaires responsables du contrôle et de l'amélioration des conditions sur le lieu de travail. Basé sur le concept de formation de formateurs, l'ILITS propose un ensemble de documents sur tout un éventail de sujets théoriques et pratiques qui, grâce à sa souplesse, offre la possibilité aux autorités nationales de composer leurs propres programmes en fonction de leurs besoins.

V. Conclusions et recommandations

41. L'inspection du travail a un rôle clé à jouer, celui de promouvoir le travail décent et le respect des normes sur le lieu de travail. Les multiples demandes adressées aux inspecteurs doivent être traitées avec rapidité et pertinence, de façon efficace et impartiale. Dans beaucoup de pays, le manque de ressources financières empêche l'inspection du travail de jouer son rôle. Les services d'inspection du travail ont besoin de stratégies et d'outils adaptés à l'évolution du marché et des lieux de travail pour se moderniser et dynamiser leur performance. Le BIT pourrait y contribuer efficacement, notamment dans les pays où ces services subissent de très fortes sollicitations.
42. Les principaux éléments d'une stratégie de l'OIT pour la modernisation et la revigoration de l'inspection du travail pourraient être les suivants:
- a) Préparation d'un document d'orientation sur le rôle de l'inspection du travail dans les programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD). Ce document guiderait les mandants et les fonctionnaires chargés d'intégrer l'inspection du travail dans les stratégies nationales de développement. Le projet pourrait être examiné par une réunion d'experts composée d'inspecteurs du travail, de mandants, de spécialistes du développement et de fonctionnaires des services extérieurs du BIT.
 - b) Organisation d'une réunion internationale d'inspecteurs du travail chargée d'affiner des stratégies de gouvernance du monde du travail pour l'avenir.
 - c) Elaboration de fiches, guides et études des bonnes pratiques sous divers formats, notamment portail Internet qui diffuserait les résultats de travaux de recherche et des

⁴⁰ UE/OIT: «The need for an integrated labour inspection system» (Luxembourg, 2005). Conclusions finales adoptées par 75 pays participants, <http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/labinsp/luxconf.pdf>.

⁴¹ G. Albracht, F. Martin-Daza, B. Brückner: «Integrated Labour Inspection Training System (ILITS)» (BIT, Genève, 2006).

informations sur les politiques, la législation et l'application en matière d'inspection du travail. Ce portail pourrait notamment offrir les outils suivants:

- i) fiches documentaires sur l'inspection du travail;
 - ii) principes généraux de l'inspection donnant des orientations pour la mise en œuvre des conventions n^{os} 81 et 129 au niveau national grâce à la promotion de leur ratification et à leur pleine application;
 - iii) code éthique et professionnel de conduite à l'intention des inspecteurs du travail, élaboré en coopération avec l'Association internationale de l'inspection du travail (AIIT), comparaison avec des initiatives nationales⁴² et directives pour favoriser la transparence et la bonne gouvernance;
 - iv) adaptation d'outils de mesure de la performance, tel celui élaboré par les pays nordiques, le «Scoreboard» (état des lieux) qui sert à définir des indicateurs pour l'inspection du travail, à les comparer avec les pratiques nationales, à souligner des tendances et suggérer des mesures pour accroître l'efficacité et l'efficience des services d'inspection⁴³;
 - v) systèmes d'évaluation des risques et de gestion de la sécurité et de la santé au travail destinés aux inspecteurs du travail et outils similaires sur d'autres aspects fondamentaux des conditions de travail – emploi illégal, discrimination – afin de favoriser la responsabilisation personnelle sur le lieu de travail (fonctions de conseil et de surveillance des inspecteurs);
 - vi) matériels d'information sur le rôle des organisations d'employeurs et des syndicats pour ce qui est de renforcer l'impact des systèmes d'inspection du travail.
- d) Promotion permanente de la ratification et de l'application des conventions n^{os} 81 et 129, en soulignant notamment «la contribution essentielle que peut apporter une inspection du travail opérant conformément à la convention n^o 129 à la promotion du travail décent dans l'agriculture»⁴⁴.
- e) Conception d'outils pour l'élaboration des politiques et la formation dans le but d'améliorer l'efficience et l'efficacité des services d'inspection, en particulier:
- i) évaluation des besoins;
 - ii) audit tripartite des systèmes d'inspection du travail visant à aider les gouvernements à améliorer leurs politiques et leurs systèmes;
 - iii) système intégré de formation à l'inspection du travail (ILITS) en coopération avec le Centre international de formation de Turin.

⁴² Un guide a été préparé en France après l'assassinat d'inspecteurs en 2004.

⁴³ Conseil nordique des ministres: Stratégie européenne de sécurité et de santé sur le lieu de travail, Score Board 2003. Fixe des priorités annuelles pour les services d'inspection du travail nordiques et définit des indicateurs pour leurs activités: réduction du nombre d'accidents du travail, croissance de la productivité et de la performance économique, prévention, etc.

⁴⁴ Etude d'ensemble de 2006, *op. cit.*, paragr. 367.

f) Réexamen par la Sous-commission sur les entreprises multinationales, dans le contexte de l'initiative focale sur la responsabilité sociale de l'entreprise, du rôle de l'OIT en ce qui concerne ces systèmes privés et leur relation avec l'inspection publique. Un forum visant à informer les mandants sera organisé en novembre 2006. La question sera débattue plus avant par la Sous-commission sur les EMN en mars 2007.

43. Cette stratégie naturellement devra être financée. Certains éléments des suggestions recensées au paragraphe 42 sont prévus dans le programme et budget 2006-07 et un groupe de travail interne se penche sur l'identification des synergies potentielles entre les activités prévues dans différents secteurs du Bureau dans ce domaine, mais il faudra trouver des voies et moyens d'accroître les ressources consacrées à l'inspection du travail. A court terme, plusieurs possibilités d'appui extrabudgétaire sont envisagées pour des activités spécifiques telles que la formation, l'élaboration de matériels didactiques et les réunions. A plus long terme, il y aura lieu de s'assurer que le rôle de l'inspection du travail dans la gouvernance des marchés du travail est considéré comme une composante nécessaire de stratégies de développement durable visant à réduire la pauvreté. A cet égard, il sera important de renforcer le dialogue avec les institutions qui s'occupent de développement telles que la Banque mondiale, le PNUD, la Commission européenne, ainsi qu'avec les donateurs nationaux. Il faudra à cet effet définir de façon plus précise des résultats mesurables dans le cadre des efforts de mobilisation de ressources pour la période à venir. On pourrait par exemple fixer une cible pour le nombre de pays à équiper pour l'utilisation des modules ILITS. Pour identifier des résultats à atteindre, il serait utile de procéder à une évaluation approfondie de l'efficacité des travaux menés par le BIT dans le domaine de l'inspection du travail ces dernières années.

44. *La commission voudra sans doute:*

- i) débattre des fonctions, stratégies et pratiques de l'inspection du travail dans le contexte de l'Agenda du travail décent;*
- ii) suggérer des mesures et des outils susceptibles de renforcer l'inspection du travail aux niveaux national et international;*
- iii) inviter le Bureau à formuler et mettre en œuvre une stratégie internationale d'appui à la modernisation et à la redynamisation de l'inspection du travail.*

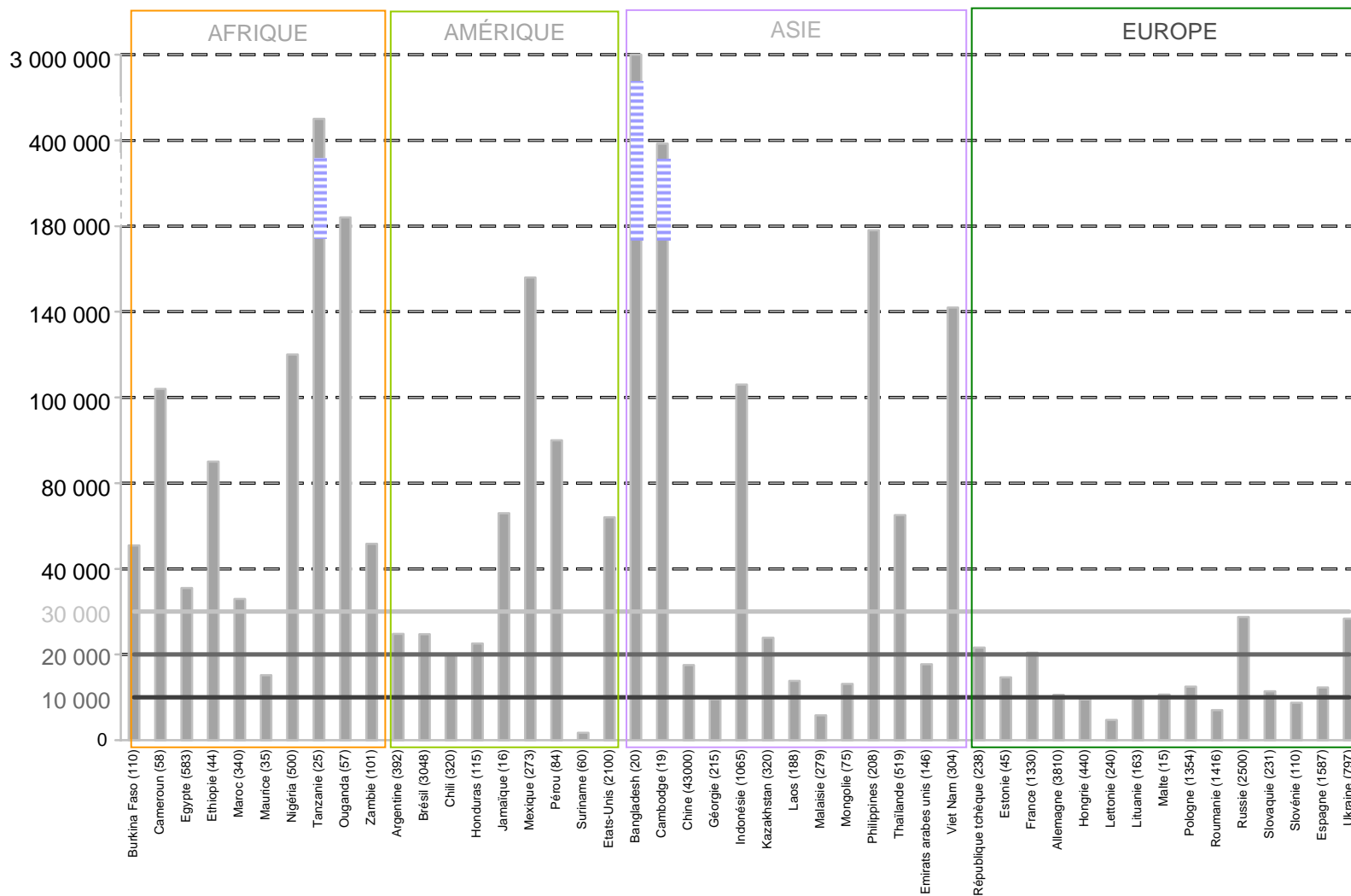
Genève, le 13 octobre 2006.

Point appelant une décision: paragraphe 44.

Annexe

Nombre de travailleurs par inspecteur

Ratio population active/inspecteur



Pays (x): x inspecteurs dans le pays.

Note: Chiffres basés sur des informations recueillies par le BIT entre 2003 et 2006 (rapport annuel, questionnaires, information sur les pays).