



L'inspection reste un maillon faible de la plupart des stratégies nationales de prévention

L'inspection du travail est une institution qui est apparue dans les pays industrialisés au cours du XIX^e siècle¹. Aujourd'hui, elle occupe une place centrale dans les systèmes nationaux de prévention partout dans le monde². Sans inspection du travail, la législation concernant la santé et la sécurité ne présenterait qu'un intérêt très limité. Un des paradoxes des transformations des systèmes de prévention au cours de ces quinze dernières années est la faible place accordée à l'inspection du travail dans la plupart des pays de l'Union européenne. Alors que les activités de prévention ont été étendues à des domaines qui étaient auparavant négligés, les effectifs et les compétences de l'inspection du travail ont rarement été adaptés à ces besoins nouveaux.

Par ailleurs, l'inspection du travail est régulièrement attaquée par le monde patronal qui lui reproche ses activités de contrôle et de sanction et revendique une sorte d'impunité par rapport à la mise en danger de travailleurs. Dans certains pays, les politiques gouvernementales ont affaibli l'inspection du travail en termes de ressources. Parfois, ce sont les missions de l'inspection qui ont été brouillées en préconisant une activité de conseil qui deviendrait prioritaire par rapport au contrôle et à la sanction. Des signaux inquiétants proviennent également de la Cour de justice des Communautés européennes dans un arrêt très contestable qui porte sur le contrôle du marché des équipements de travail (voir les brèves p. 54).

Description de l'enquête

L'enquête a été menée dans les 27 pays de l'UE ainsi qu'en Suisse, en Norvège et en Croatie. Un questionnaire a été envoyé aux autorités responsables de l'inspection du travail (30 institutions) et aux confédérations syndicales (approximativement 70 organisations). Par ailleurs, le questionnaire a été diffusé sur notre site web, ce qui a permis à des individus (généralement des inspecteurs du travail) ou des organisations locales (généralement des syndicats ou des associations d'inspecteurs du travail) d'y répondre.

Sur les 30 autorités publiques contactées, nous avons reçu 14 réponses (désignées dans la suite du texte comme "réponses officielles"). En ce qui concerne les confédérations syndicales, nous avons reçu 26 réponses en provenance de 19 pays différents (désignées dans la suite du texte comme "réponses syndicales"). 12 réponses de 7 pays différents provenaient d'individus (généralement des inspecteurs du travail) ou d'organisations spécialisées (généralement des syndicats/associations d'inspecteurs du travail). Au total, sur les 30 pays couverts par l'enquête, seuls trois n'ont envoyé aucune réponse (Irlande, Roumanie et Slovaquie).

On peut considérer que la situation la plus favorable concerne les pays pour lesquels nous avons reçu à la fois une réponse officielle, une réponse syndicale et au moins une réponse individuelle d'inspecteur ou d'association d'inspecteurs. Dans ces cas, il est possible de confronter les différentes réponses et de bénéficier d'informations souvent complémentaires. Une telle situation ne concerne que deux pays : le Portugal et le Royaume-Uni.

Dans six pays, nous avons pu disposer d'une réponse des autorités officielles et d'une réponse syndicale au moins. Il s'agit de la Belgique, de la Bulgarie, de Chypre, du Danemark, de l'Estonie et des Pays-Bas.

Dans cinq pays, nous avons disposé uniquement de réponses des autorités officielles : Chypre, la Lituanie, le Luxembourg, la Slovaquie, la Norvège et la Suisse.

Dans huit pays, nous avons disposé uniquement de réponses de confédérations syndicales : l'Espagne, la Finlande, la Hongrie, la Lettonie, Malte, la Pologne, la République Tchèque et la Croatie.

Dans trois pays, nous avons reçu à la fois des réponses syndicales et des réponses individuelles : France, Italie et Suède.

Dans trois pays, nous n'avons reçu que des réponses individuelles : Allemagne, Autriche et Grèce. Pour l'Allemagne, cette réponse ne couvrait que la situation d'un des Länder. Les données disponibles ne sont pas nécessairement représentatives pour l'ensemble de l'Allemagne.

Un certain nombre de correspondants nous ont également envoyé des documents tels que des rapports d'activité et des articles d'analyse qui permettaient de compléter les réponses au questionnaire.

L'ensemble de ces informations a été complété par des documents disponibles au centre de documentation de l'ETUI-REHS.

¹ L'histoire de l'inspection du travail n'a pas été traitée par de nombreux historiens. Parmi les exceptions, on peut citer : V. Viet, *Les Voltigeurs de la République. L'inspection du travail en France jusqu'en 1914*, Paris, éditions du CNRS, 1994.

² Voir : W. Von Richthofen, *Labour Inspection. A guide to the profession*, Genève, ILO, 2002.

Cet article est basé sur une enquête réalisée par notre département entre décembre 2006 et février 2007 (voir encadré, p. 27).

Pas d'harmonisation communautaire

Les règles concernant la santé au travail ont connu une évolution importante dans l'ensemble des pays examinés au cours de ces vingt dernières années. La transposition des directives communautaires a été l'aiguillon principal de ces transformations. Par contre, l'inspection du travail est restée pour l'essentiel un domaine qui relève des compétences nationales de chaque État membre.

La structure et le fonctionnement des systèmes d'inspection du travail dans les différents pays d'Europe continuent à être caractérisés par des différences considérables. Différents paramètres permettent de décrire cette diversité de situation.

Inspection généraliste ou inspection spécialisée en santé et en sécurité

Les systèmes d'inspection généraliste tendent à contrôler le respect de l'ensemble des règles concernant les rapports de travail. Les systèmes spécialisés ne contrôlent que ce qui concerne la santé et la sécurité au travail. Mais, à l'intérieur de chacune de ces grandes catégories, on peut observer des différences parfois importantes.

L'inspection spécialisée peut aborder l'ensemble des questions de santé et de sécurité, y compris l'organisation du travail et la représentation des travailleurs dans l'entreprise ou restreindre son champ d'intervention en fonction d'une vision plus étroite des risques du travail. Ainsi, au Royaume-Uni, l'inspection n'est pas compétente dans le domaine de la représentation des travailleurs pour la sécurité et ses compétences en matière de temps de travail sont partielles. Une telle situation risque de favoriser une approche étroitement technique des risques et de négliger la dynamique sociale qui permet d'organiser une prévention efficace.

Système unique ou pluralité d'acteurs

Dans un certain nombre de pays, l'inspection du travail est assurée par un corps unique de fonctionnaires. Dans d'autres pays, il existe d'autres institutions dont les activités sont complémentaires par rapport à celles de l'inspection principale. Une telle situation caractérise notamment les quatre plus grands États de l'UE. En France, en Allemagne et en Suisse, l'intervention de l'inspection du travail, qui a un caractère généraliste, est complétée par des systèmes de contrôle spécialisés mis en place dans le cadre de la couverture des risques professionnels par la sécurité sociale. En Italie, il y a un dualisme entre l'inspection du travail (qui relève du ministère du Travail et qui a une mission généraliste) et le système national de santé qui, à travers ses unités

locales, assume également des tâches d'inspection en ce qui concerne la santé au travail. Au Royaume-Uni, l'agence d'inspection principale (le Health and Safety Executive) coexiste avec des autorités locales compétentes pour l'inspection des petites et moyennes entreprises du secteur des services.

L'inspection du travail ne constitue pas toujours un corps unique. Dans certains pays, il existe une inspection spécifique qui contrôle l'activité des services de médecine du travail (France, Luxembourg). La Belgique constitue un cas particulier avec une inspection du travail étatique de caractère fédéral divisée en différentes branches spécialisées (bien-être au travail, législation sociale, sécurité sociale, contrôle de l'information économique donnée aux représentants des travailleurs, etc.). En Suède, une institution spécialisée contrôle la réglementation des substances chimiques tant sur les lieux de travail que dans la commercialisation auprès des consommateurs.

Il existe aussi parfois des services d'inspection spécialisés pour certaines branches, comme l'inspection des transports en France et aux Pays-Bas. Les missions de l'inspection du travail sont parfois assurées par d'autres organismes dans certaines branches de l'administration publique. Par ailleurs, partout en Europe existent des services d'inspection spécifiques pour l'environnement qui mènent souvent des missions liées aux lieux de travail (notamment dans les entreprises comportant des risques majeurs) ou qui délivrent les autorisations pour certaines activités économiques. Signalons enfin que l'inspection des équipements de travail mis sur le marché n'a pas été abordée dans notre questionnaire. Dans certains pays, cette tâche est assurée principalement par l'inspection du travail. Dans d'autres, elle relève plutôt d'organismes de contrôle des autorités publiques chargés de l'économie.

Couverture de l'ensemble des travailleurs salariés

En règle générale, la transposition des directives communautaires a amélioré la situation des administrations publiques en étendant les compétences de l'inspection du travail ou en créant des organes spécifiques chargés de l'inspection dans certaines branches. Par contre, certaines catégories de travailleurs restent privées de tout contrôle de leurs conditions de travail par les services d'inspection. Dans la plupart des pays communautaires, on trouve de telles exceptions en ce qui concerne les travailleurs domestiques et les détenus qui effectuent un travail dans les établissements pénitentiaires. Notre enquête ne nous a pas permis d'approfondir cette question qui mériterait d'être examinée ultérieurement.

Il serait également intéressant de vérifier dans quelle mesure l'inspection du travail peut intervenir efficacement dans des processus productifs où il y a, à la fois, des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. Cette situation est assez fréquente dans des secteurs comme la construction, les transports, l'agriculture, le commerce, etc.

La “densité” de l’inspection : des carences inquiétantes dans une majorité de pays

Le questionnaire comportait plusieurs questions concernant les effectifs des services d’inspection et le ratio entre le nombre d’inspecteurs et le nombre de travailleurs et d’entreprises soumis à l’inspection.

Le premier constat qui s’impose est que ces données ne sont pas toujours disponibles. Sur les 27 pays pour lesquels nous avons reçu des réponses, cette information n’était disponible que dans 21 pays. Par contre, lorsque nous avons reçu plusieurs réponses dans un même pays, les différences entre ces sources sont généralement très limitées.

Si l’on examine l’indicateur constitué par le nombre d’inspecteurs par million de travailleurs, on peut classer les pays en trois groupes. Les écarts constatés entre les pays de l’UE sont importants. Si l’on s’en tient aux situations extrêmes, on constate un écart de un à cinq entre les pays à la plus faible densité (entre 45 et 50 inspecteurs par million de travailleurs en Belgique, en Espagne, en Hongrie, en Slovaquie et aux Pays-Bas) et ceux à la plus forte densité (plus de 250 inspecteurs par million de travailleurs dans trois pays : la Finlande, la Grèce et l’Italie). Ce constat doit être cependant nuancé par une analyse plus précise des structures et tâches des différents systèmes d’inspection. Le Bureau international du travail (BIT) considère que la situation est inquiétante dans les pays industrialisés où le ratio inspecteurs/travailleurs n’atteint pas 100 inspecteurs par million de travailleurs³. Cela concerne 11 États sur les 22 pour lesquels nous avons obtenu des données dans notre enquête.

Par ailleurs, le simple ratio “nombre d’inspecteurs/million de travailleurs” ne permet pas de mesurer de manière certaine la densité de l’inspection du travail sur le terrain. La réponse syndicale britannique insiste sur ce point et observe que sur un effectif de plus de 1500 personnes travaillant au Health and Safety Executive (HSE), seuls 900 inspecteurs sont actifs dans le contrôle sur le terrain.

Le ratio “nombre d’inspecteurs par 100 000 entreprises” est intéressant pour suivre la capacité de l’inspection à fonctionner en tenant compte de la complexification des processus de production et, en particulier, de l’émission juridique des entreprises à travers des réseaux de sous-traitance. À cet égard, on peut citer les statistiques polonaises qui montrent la difficulté d’un suivi adéquat. En 1995, l’inspection du travail avait réalisé des inspections dans 54 550 entreprises, ce qui correspondait à un peu plus de 5 172 363 travailleurs. En 2005, le nombre de visites a augmenté d’un peu plus de 10 % par rapport à 1995 et est passé à 66 693. Par contre, le nombre de travailleurs concernés a

diminué d’un tiers environ et est passé à 3 393 532. De nombreuses réponses attirent l’attention sur ce problème : même lorsque les effectifs de l’inspection sont stables ou en légère augmentation, l’écart entre les besoins et les ressources disponibles ne cesse de s’accroître.

Il reste à constater que l’on manque totalement d’indicateurs homogènes au niveau européen. Les données concernant la densité de l’inspection (mesurée par rapport au nombre de travailleurs couverts et au nombre d’entreprises) mériteraient d’être complétées par des données plus systématiques concernant les missions d’inspection réalisées dans le domaine de la santé au travail. De telles données nous ont été communiquées pour un certain nombre de pays seulement. La méthodologie utilisée pour recueillir ces données diffère d’un pays à l’autre. Peu de pays parviennent à évaluer quelle est la probabilité statistique de la visite d’un inspecteur au cours d’une année donnée dans une entreprise prise de façon aléatoire. Il serait utile que, dans le cadre de la stratégie communautaire, on élabore des indicateurs statistiques beaucoup plus homogènes.

Évolution des effectifs

Les réponses concernant l’évolution des effectifs font apparaître d’importantes différences d’un pays à l’autre. La tendance n’est pas au rapprochement entre les situations nationales, dans la mesure où les pays avec la plus faible densité d’inspecteurs sont parfois aussi ceux où les effectifs sont en diminution. Les variations à court terme sont difficiles à interpréter : une augmentation ou une diminution brusques peuvent ne constituer qu’un phénomène de rattrapage par rapport à une tendance inverse au

³ BIT, communiqué de presse du 16 novembre 2006, Référence BIT/06/52.

Nombre d’inspecteurs par million de travailleurs*

Densité faible (moins de 100)	Densité moyenne (entre 100 et 200)	Densité élevée (plus de 200)
Allemagne ^a	Royaume-Uni	Danemark
Belgique ^b	Suède	Finlande
Espagne	Autriche	Italie
Hongrie	Estonie	Grèce
Slovaquie	Lettonie	
Pays-Bas	Pologne ^d	
Portugal	Norvège	
Malte		
Luxembourg		
France ^c		

* Les pays sont classés dans chaque colonne par ordre croissant.

a. La réponse ne concerne qu’un Land et n’inclut pas les agents des caisses mutuelles d’assurance.

b. La réponse ne concerne que les inspecteurs compétents dans le domaine de la santé et sécurité au travail.

c. La réponse n’inclut pas les agents de contrôle des Caisses régionales d’assurance maladie (CRAM). Elle indique que le plan de développement de l’inspection du travail devrait permettre de passer de 94 inspecteurs par million de travailleurs en 2006 à 148 en 2010.

d. La réponse syndicale polonaise indique que sur 2439 personnes employées par l’inspection du travail, 1457 sont actives dans les activités de contrôle sur les lieux de travail. C’est sur cette base que la Pologne est placée dans la catégorie “densité moyenne”.

cours des années antérieures. Au-delà de ces variations annuelles, la tendance générale à long terme montre la sous-estimation du rôle de l'inspection du travail dans la mise en place d'une stratégie nationale de prévention. En effet, trois facteurs sont communs pour l'ensemble des pays :

- le morcellement des circuits de production, notamment par la sous-traitance ;
- la complexification du travail de l'inspection dans la mesure où la législation tend à être moins concrète et technique et qu'elle impose des obligations de gestion au sens large (évaluation des risques, consultation des travailleurs, mise en place de services de prévention, etc.) ;
- l'élargissement du champ de la santé au travail, notamment avec l'introduction des problèmes de santé mentale, l'attention portée au harcèlement et aux différentes formes de violence psychologique, etc.

Une telle situation devrait amener les services d'inspection à se développer tant en termes d'effectifs que de compétences disponibles. Sur le plan des effectifs, il est difficile de discerner une tendance claire au niveau européen mais la plupart des réponses nationales considèrent que l'inspection manque de personnel, parfois de façon dramatique. En ce qui concerne les compétences, nous verrons plus loin qu'il y a également de sérieuses lacunes dans la plupart des pays.

Quant à l'évolution des effectifs, l'impression dominante est qu'il n'existe pas de véritable planification stratégique de la part des États. Dans de nombreux pays, on observe des mouvements en dents de scie. L'inspection du travail est négligée et ses effectifs diminuent pendant des cycles qui

peuvent se prolonger pendant cinq à dix ans. Ces cycles sont interrompus en cas de situation particulièrement critique ou lorsque des événements particuliers, comme une catastrophe ou une hausse "inattendue" des taux d'accidents mortels, suscitent une réaction immédiate des autorités. Dans ces circonstances particulières, celles-ci décident de relancer le recrutement et de compenser, au moins partiellement, le déficit qui s'est creusé. Une telle politique réactive ne permet pas de consolider structurellement l'inspection du travail. Elle vole d'urgence en urgence.

Compétences disponibles

Le questionnaire demandait d'évaluer les compétences professionnelles disponibles. Il mentionnait six compétences et laissait la possibilité d'en ajouter d'autres. Pour chaque compétence, les réponses pouvaient varier de 5 à 0. Pour l'ensemble des six compétences citées dans le questionnaire, l'évaluation moyenne est de 2,77. D'une compétence à l'autre, on observe des variations importantes dans les moyennes. La compétence la plus largement représentée est celle des ingénieurs de sécurité (évaluation moyenne : 3,94) suivie par les juristes (3,35). Deux autres compétences dépassent une évaluation moyenne de 2,5. Il s'agit des hygiénistes industriels (2,80) et des médecins du travail (2,66). Deux compétences semblent assez négligées et n'atteignent pas une évaluation moyenne de 2,5. Il s'agit des ergonomes (2,33) et des psychologues (1,51).

Si une forte présence d'ingénieurs de sécurité constitue une donnée stable presque partout en Europe, la place des médecins du travail est beaucoup plus variable. Elle est forte dans certains pays (Belgique,

Activités de l'inspection : évaluation moyenne sur l'ensemble des réponses

Enquête liée à un accident du travail grave ou mortel	4,24
Intervention liée à la sécurité en dehors des enquêtes sur les accidents	3,32
Intervention liée à des risques chimiques aux effets immédiats ou à court terme	3,22
Contrôle du contenu de l'évaluation des risques et de l'élaboration des plans de prévention	3,20
Contrôle de la gestion de la santé et sécurité dans l'entreprise	3,12
Contrôle du respect des règles concernant la consultation et la représentation des travailleurs	2,86
Contrôle de l'information et de la formation des travailleurs en santé et en sécurité	2,86
Substitution de substances dangereuses comme des agents cancérigènes ou toxiques pour la reproduction par des substances non dangereuses ou moins dangereuses	2,73
Contrôle du respect des valeurs limites d'exposition	2,71
Contrôle des conditions de santé et de sécurité des travailleurs intérimaires	2,71
Intervention liée à des problèmes ergonomiques	2,33
Contrôle de l'activité des services de prévention en ce qui concerne la surveillance de la santé	2,52
Contrôle de l'activité des services de prévention autres que la surveillance de la santé	2,15
Intervention liée à des risques psychosociaux et en particulier aux différentes formes de violence et harcèlement	1,98

Italie, Chypre) et est pratiquement inexistante dans d'autres (Danemark). Dans certains pays, elle fait l'objet d'appréciations très contradictoires. Ainsi au Royaume-Uni, la réponse officielle considère que les médecins du travail sont très bien représentés au sein de l'inspection tandis que les autres réponses donnent une évaluation beaucoup plus critique. Le dépouillement de la littérature contredit l'optimisme officiel. Il semble bien s'être produit un démantèlement d'une partie importante des compétences médicales dont disposait le HSE.

Champs d'intervention

L'examen des différents champs d'intervention montre qu'en règle générale l'inspection du travail concentre ses interventions sur les accidents du travail et les autres problèmes de sécurité. Les risques chimiques font l'objet d'interventions moins systématiques. Les risques psychosociaux et ergonomiques ne constituent vraiment des priorités que dans une minorité de pays (voir tableau p. 30).

Cette répartition des activités est confirmée par les statistiques nationales lorsque celles-ci précisent la nature des contrôles effectués par l'inspection du travail. Par exemple, le rapport de l'inspection du travail en Belgique pour l'année 2005 indique que sur 7394 dossiers traités, 3083 (42 %) concernaient des accidents du travail.

Les obstacles

L'identification des obstacles au bon fonctionnement de l'inspection du travail est moins aisée. L'évaluation moyenne pour l'ensemble des facteurs mentionnés dans le questionnaire était proche de 3 (2,96) sur une échelle où 5 signifiait que la situation était très bonne et qu'il n'y avait pas d'obstacle significatif concernant cet élément et où 0 signifiait que la situation était très mauvaise et que cet élément constituait un obstacle majeur. Pour chaque facteur, l'évaluation spécifique tend à rester assez proche de l'évaluation moyenne.

Trois facteurs obtiennent des notes un peu plus critiques (autour de 2,5). Il s'agit des éléments suivants :

- la capacité des autorités politiques compétentes à définir une politique précise et efficace pour soutenir les activités de l'inspection du travail ;
- le temps dont disposent des inspecteurs pour inspecter les lieux de travail ;
- l'efficacité des sanctions judiciaires suite au constat d'infractions par l'inspection.

C'est ce dernier facteur qui est évalué le moins favorablement et qui suscite le plus de notes très basses (0 ou 1), en particulier de la part des répondants qui sont des inspecteurs ou des associations/syndicats d'inspecteurs. Cet élément est confirmé par l'examen de documents complémentaires, notamment des rapports annuels d'activité de l'inspection du

travail de différents pays. Ils font apparaître que les suites judiciaires d'un procès-verbal de l'inspection du travail sont rares et que la majorité des infractions constatées bénéficient d'une impunité presque totale.

Dans certains pays, des amendes administratives complètent les sanctions judiciaires. Même si elles posent moins de difficulté d'application, elles semblent n'être utilisées qu'assez rarement. Ainsi, le rapport de l'inspection du travail des Pays-Bas pour l'année 2005 signale qu'un peu plus de 5000 amendes administratives ont été infligées cette année. Un peu moins de la moitié d'entre elles (2433) concernaient la santé et la sécurité au travail et la somme totale de ces amendes s'élevait à un peu moins de 7 millions d'euros (soit une moyenne approximative de 285 euros par infraction sanctionnée). Le nombre d'amendes administratives résultant de violation de la loi sur l'emploi des travailleurs étrangers a été très proche mais le montant de ces amendes était nettement plus élevé (avec un total de plus de 13,2 millions d'euros).

Le même rapport souligne que l'inspection accorde une nette priorité aux instruments d'intervention les plus légers. Lorsqu'une infraction est constatée à l'occasion d'une inspection, des instruments autres que des sanctions sont utilisés dans plus de 80 % des cas (avertissement, injonctions). Les "mesures lourdes" concernent un peu moins de 20 % des cas. Dans 10 % des cas, les inspecteurs imposent un arrêt du travail. Dans 4 % des cas, ils ont recours à une amende administrative. Dans 4 % des cas, ils combinent un arrêt du travail avec une amende administrative ou un procès verbal pour les autorités judiciaires. Dans 1 % des cas seulement, ils élaborent un procès verbal.

À l'opposé, lorsqu'une infraction est constatée à l'occasion d'un accident grave ou mortel, des amendes administratives ou des procès verbaux sont beaucoup plus fréquents (56 % des enquêtes sur ces accidents débouchent sur une mesure "lourde"). Il y a là une approche plus réactive que préventive dans la mesure où les instruments les plus dissuasifs tendent à se concentrer sur les infractions qui ont entraîné des décès ou des blessures graves et à négliger la mise en danger des travailleurs.

Quelques pays ont cherché à réduire l'impunité dont bénéficie souvent le patronat en améliorant les liens entre les organes judiciaires et l'inspection du travail, ainsi qu'en créant des unités spécialisées au sein des institutions judiciaires pour la poursuite des délits contre la santé des travailleurs. En Espagne, le ministère public a été doté d'une section spécialisée dans toutes les circonscriptions territoriales. Les organisations syndicales collaborent directement avec ces procureurs spécialisés de façon à renforcer la répression pénale contre les

employeurs qui ne respectent pas leurs obligations de prévention. Un des objectifs du plan d'action pour la prévention récemment adopté en Espagne est précisément le renforcement des liens entre l'inspection du travail et ces sections spécialisées du parquet⁴.

Quelques autres facteurs qui n'étaient pas mentionnés dans le questionnaire sont signalés par des répondants. Il s'agit de la coopération inexistante ou trop faible avec les représentants des travailleurs pour la sécurité (en particulier, pour le Royaume-Uni). Nous reviendrons sur ce point crucial un peu plus loin. Plusieurs réponses soulèvent des problèmes liés à la structure d'âge du personnel de l'inspection du travail qui fait craindre un affaiblissement rapide de celle-ci en raison d'un recrutement insuffisant de nouveaux inspecteurs. Ainsi, en Belgique, l'âge moyen global du personnel des services d'inspection était de 50 ans en 2005 et, fin 2006, 18 % du personnel avait atteint l'âge de 60 ans. Les évaluations concernant des facteurs internes à l'inspection tendent à être les plus favorables (formation initiale, formation permanente, rapport entre les inspecteurs et leur hiérarchie). La réponse finlandaise signale par contre un conflit entre l'inspection du travail et son ministère de tutelle. Le récent arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes en ce qui concerne l'inspection du marché des équipements de travail révèle la très grande vulnérabilité des inspecteurs lorsque leur travail est entravé par une hiérarchie peu désireuse d'entrer en conflit avec le patronat.

Les rapports avec les autres acteurs de la prévention

Il est impossible de placer des inspecteurs du travail en permanence sur chaque lieu de travail. Les rapports entre les inspecteurs et les autres acteurs de la prévention jouent donc un rôle crucial dans l'efficacité des systèmes d'inspection. Ce constat peut paraître banal mais il laisse apparaître des différences de perspective importantes d'une inspection à l'autre.

Certains systèmes semblent privilégier les rapports avec les employeurs qu'il s'agirait de soutenir, de conseiller, d'encadrer. Dans une telle perspective, il importe surtout de ne pas effrayer les employeurs et de parler leur langage en démontrant qu'une politique correcte de santé et de sécurité augmentera leur marge de profits. Les sanctions ne sont utilisées qu'à contrecœur. La fonction de l'inspection est parfois brouillée : elle devient une sorte de corps de consultants gratuits en santé au travail payés par le budget de l'État. Au Royaume-Uni, l'inspection du travail a ainsi parfois joué un rôle très ambigu au moment de la transposition des directives communautaires laissant comprendre aux employeurs qu'elle ne déploierait aucun zèle pour sanctionner les infractions.

Les rapports avec l'employeur ne posent pas uniquement le problème des priorités accordées à l'activité de contrôle ou à celle de conseil. Au-delà de cette question d'orientation, il faut également examiner la capacité de l'inspection à intervenir sur la qualité de la gestion des problèmes de santé au travail. La directive-cadre et les réformes nationales qui ont accompagné sa mise en oeuvre soulignent l'importance d'une gestion systématique, planifiée et participative. Quatre éléments clés de cette gestion jouent un rôle particulier : l'évaluation des risques, la planification des activités de prévention, l'intégration des exigences de prévention dans les décisions stratégiques des entreprises, la consultation des travailleurs et de leurs représentants sur toutes les questions pouvant affecter la santé et la sécurité au travail.

Il nous paraît important de distinguer deux débats. L'un porte sur la place des mesures contraignantes et des sanctions dans les politiques d'inspection. L'autre concerne l'importance accordée à la gestion globale de la santé et de la sécurité par rapport à des aspects matériels particuliers. Les réponses apportées à ces deux problèmes ne se conditionnent pas de façon mécanique⁵. On peut adopter une approche de contrôle ferme par rapport à l'organisation de la gestion de même que l'on peut privilégier le conseil par rapport à des manquements à des prescriptions techniques particulières. La prise en compte de la santé et de la sécurité comme un système de gestion implique la redéfinition de certaines compétences de base de l'inspection : une capacité d'audit sur des aspects significatifs des systèmes de gestion, la capacité d'intervenir dans la pratique des relations industrielles des entreprises, une maîtrise des enjeux de l'évaluation des risques.

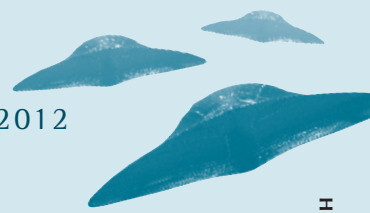
La dimension "relationnelle" du travail de l'inspection acquiert une importance toute particulière. Faute de développer ces capacités et de disposer du temps nécessaire pour leur mise en oeuvre, le contrôle risque de se limiter à la vérification bureaucratique de l'existence d'un certain nombre de procédures et de documents sans évaluer leur effectivité. Ce travers peut être renforcé par la tendance de plusieurs États à multiplier les mécanismes de certification par des organismes commerciaux qui marginalisent le rôle de l'inspection du travail. Deux questions cristallisent ce débat dans un grand nombre de pays communautaires. Elles concernent le rôle de l'inspection du travail par rapport à l'évaluation des risques⁶ et l'importance d'une politique systématique de soutien des représentants des travailleurs par l'inspection du travail.

La plupart des atteintes à la santé au travail s'inscrivent dans un contexte social conflictuel. Pour être efficace, l'inspection du travail devrait appuyer l'activité des travailleurs et de leurs organisations pour améliorer les conditions de travail. Elle devrait

⁴ *Plan de acción para el impulso y la ejecución de la estrategia española de seguridad y salud en el trabajo (2007-2012)*. (Periodo julio 2007-abril 2008), Madrid, 25 juillet 2007.

⁵ Pour une plus ample discussion, voir : A. Bruhn, *The inspector's dilemma under regulated self-regulation*, *Policy and Practice in Health and Safety*, vol. 4, n° 2, 2006, p. 3-23.

⁶ On se référera en particulier à la thèse de Vincent Tiano, *Les inspecteurs du travail à l'épreuve de l'évaluation des risques : une profession sous tension*, thèse de sociologie, université d'Aix-Marseille II, 2003. Voir aussi : V. Tiano, *Les inspecteurs du travail aux prises avec l'évaluation des risques*, *Travail et emploi*, n° 96, octobre 2003, p. 67-83.



s'assurer que les droits collectifs des travailleurs à l'information, la formation et la consultation soient respectés. Elle devrait reposer sur une coopération active entre le système d'inspection et le système de représentation syndicale des travailleurs en santé et en sécurité. Aucun système européen d'inspection n'adopte cette perspective de façon conséquente. Cependant, certains d'entre eux y sont plus ouverts et comprennent l'importance d'une intervention qui porte également sur le système de relations industrielles en place dans les entreprises. Les données empiriques de plusieurs pays tendent à montrer que c'est dans les entreprises où il existe une représentation des travailleurs en matière de santé et de sécurité que la politique de prévention est la plus systématique.

Dans certains pays d'Europe centrale et orientale, ce débat a également porté sur une institution spécifique, partiellement héritée de l'ancien régime, et dont le redéploiement dans un contexte nouveau pourrait être un atout important pour la prévention. Dans certains de ces pays, un rôle particulier est joué par ce qu'on appelle les "inspecteurs sociaux". À vrai dire, l'origine de l'institution est beaucoup plus ancienne. Elle est apparue dans les pays industrialisés d'Europe occidentale dès la fin du XIX^e siècle et a été pendant longtemps une revendication centrale des organisations syndicales en France, en Allemagne et en Angleterre⁷. Sous des dénominations diverses, les organisations syndicales avaient obtenu la reconnaissance de délégués ayant des fonctions d'inspecteur dans des secteurs comme les mines. Parfois de tels inspecteurs occupaient des fonctions auxiliaires au sein de l'inspection générale du travail.

L'expérience a montré que cette institution contribuait fortement à la prévention à condition de séparer clairement les rôles entre la représentation collective des travailleurs et le contrôle de l'application des lois. Dans la plupart des pays de l'ancien bloc soviétique, l'inspection du travail avait développé des liens étroits avec les syndicats et reposait en partie sur l'activité de ces "inspections sociales". Ce lien n'était pas dépourvu d'ambiguïté dans la mesure où les syndicats tendaient à fonctionner comme une courroie de transmission des autorités du Parti et de l'État. Souvent, les inspecteurs sociaux cherchaient à minimiser la responsabilité des directions d'entreprise dans les accidents et à les imputer à des erreurs individuelles des travailleurs. La renaissance de syndicats indépendants aurait pu donner un nouvel élan à cette institution.

Pendant la période de transition vers le capitalisme, l'inspection sociale a été fortement affaiblie. Elle a complètement disparu dans certains pays. En Pologne, elle a tendu à se maintenir dans les entreprises possédant une représentation syndicale⁸. En République Tchèque, elle joue un rôle très actif dans le secteur des mines.

L'Organisation internationale du travail (OIT) a souvent joué un rôle ambigu par rapport aux expériences nationales qui s'efforçaient d'établir des rapports plus étroits entre l'inspection du travail et les organisations syndicales. C'est ainsi qu'au Luxembourg, un audit de l'OIT sur l'inspection du travail en 2002 a jugé défavorablement le recrutement de contrôleurs de l'inspection du travail sur proposition des organisations syndicales représentatives. Dans les pays d'Europe centrale et orientale, des missions de l'OIT ont préconisé le démantèlement des systèmes d'inspection syndicale sur la base d'arguments assez contestables⁹.

Loin de constituer une particularité de pays de l'ancien bloc soviétique, l'expérience de l'inspection sociale pourrait à certains égards renforcer les stratégies de prévention dans les pays d'Europe occidentale. Sans disposer de pouvoirs aussi étendus, les représentants territoriaux des travailleurs pour la sécurité en Suède assument certaines tâches similaires à celles de l'inspection du travail en organisant des campagnes de contrôle de l'application de la législation dans certains domaines. De façon générale, le droit d'arrêter le travail en cas de danger grave et imminent a été défini dans certains pays (principalement les pays nordiques) également comme un droit collectif exercé par les représentants des travailleurs. Une telle compétence présente certaines similitudes avec l'action de l'inspection du travail et elle complète très utilement celle-ci dans la mesure où elle permet une intervention très rapide dans des circonstances où tout retard peut avoir des conséquences graves.

À cet égard, on pourrait s'inspirer de l'expérience australienne¹⁰. Dans plusieurs États australiens, les représentants des travailleurs pour la sécurité disposent du droit d'émettre des mises en demeure provisoires (Provisional Improvement Notices ou PIN) à l'égard de l'employeur. Si ce dernier n'accepte pas la mise en demeure, il peut faire appel auprès de l'inspection du travail. Cette expérience a donné des résultats encourageants. Les enquêtes menées par les organisations syndicales australiennes montrent que, dans une très large majorité des cas, les PIN ont permis la mise en oeuvre de mesures de prévention. Dans la majorité des cas où l'inspection du travail a été saisie d'un recours de l'employeur, elle a confirmé que les PIN étaient justifiés par une véritable carence de la prévention.

Les rapports avec les services de prévention constituent également un thème important. De nombreuses réponses signalent que ces rapports ne sont pas satisfaisants. Soit l'inspection du travail n'exerce aucun contrôle sur l'activité de ces services, soit elle se limite à un contrôle formel des conditions d'agrément de ceux-ci. En règle générale, il n'existe pas de synergie réelle entre ces services et l'inspection du travail. La situation est certainement aggravée par le fait que la directive-cadre n'a pas été pleinement transposée dans plusieurs pays où les États

⁷ Voir : P. Aries, Inspection du travail et Inspection ouvrière dans le discours de la CGT de la genèse de l'institution à l'entre-deux-guerres, *Droit et société*, n° 33, 1996, p. 389-404.

⁸ Voir notamment : *Les relations de travail en Pologne: évolution et perspectives*, Journal du voyage d'étude effectué du 4 au 11 juin 2000, Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

⁹ Voir notamment : *The Role of Labour Inspection in Transition Economies*, International Labour Organization, Document n° 48, 1998.

¹⁰ Pour un aperçu détaillé, voir : S. Page, *Worker Participation in Health & Safety. A review of Australian provisions for worker health & safety representation*, HSE, 2002. Ce rapport est fondé sur l'analyse de la situation de l'État de Victoria.

membres n'ont pas défini les compétences requises dans les services de prévention ou les ont définies dans des termes beaucoup trop généraux (c'est le cas notamment en Suède, au Royaume-Uni et en Irlande). Les questions de fond sont les suivantes : comment définir le rôle public de ces services qui sont généralement contrôlés par les employeurs ? Comment socialiser l'expérience de ces services de manière à éviter un morcellement de leurs activités entreprise par entreprise ? Il s'agit d'un débat qui déborde largement les limites de la discussion sur la stratégie de l'inspection du travail.

En Italie, la situation est très originale. Deux types très différents de services de prévention coexistent. D'une part, les services publics de prévention, créés dans le cadre de la réforme sanitaire de 1978, maintiennent une activité importante pour développer la prévention sur les lieux de travail. Ces services disposent des pouvoirs et compétences de l'inspection du travail pour ce qui a trait à la santé et sécurité. De l'autre, des services de prévention ont été organisés sur la base de la nouvelle législation adoptée en 1996. Il s'agit de services privés agissant de manière interne dans l'entreprise avec la contribution éventuelle de consultants externes. Il n'existe pratiquement pas de services privés de prévention inter-entreprises.

En Belgique, dans le domaine spécifique de la prévention des différentes formes de harcèlement et de violence au travail, les employeurs doivent désigner un conseiller en prévention spécialisé au sein de leur service interne ou provenant d'un service externe inter-entreprises¹¹. Ce conseiller en prévention est tenu d'informer l'inspection du travail des situations où l'employeur n'adopte pas les mesures adéquates pour mettre fin à des situations de harcèlement ou de violence.

Aller au-delà d'une reconnaissance rituelle

Au-delà de la reconnaissance rituelle du rôle important de l'inspection du travail, il faut bien constater

qu'il existe une carence importante dans l'étude comparative de l'inspection du travail en Europe. Les indicateurs quantitatifs sont très lacunaires. Les études systématiques sur les conditions d'une intervention efficace sont encore moins nombreuses¹². Au niveau strictement national, on peut citer un plus grand nombre de sources ainsi que des rapports parlementaires.

L'enquête menée par notre département n'avait qu'une portée très limitée. Il s'agissait de recueillir des évaluations en provenance d'acteurs différents sur quelques aspects du travail de l'inspection. Elle ne permet que d'indiquer quelques propositions tant pour des recherches futures que pour les débats politiques concernant les stratégies de prévention.

Les constats de cette enquête posent surtout des problèmes majeurs de cohérence :

1. Il y a un décalage impressionnant entre ce que l'on sait de l'impact du travail sur la santé et la priorité accordée dans la pratique aux accidents. Dans des domaines comme la prévention des risques chimiques, l'intervention sur les facteurs psychosociaux ou encore l'impact de la précarisation du travail sur la santé, l'inspection du travail a un énorme travail à faire pour définir des interventions efficaces. La faible visibilité des effets négatifs à long terme des conditions de travail sur la santé tend à affaiblir le soutien des autorités politiques à un tel débat ;
2. Même en ce qui concerne les accidents du travail, l'action de l'inspection semble beaucoup plus réactive que préventive. Cette action réactive est elle-même fortement affaiblie par la difficulté d'aboutir à des sanctions efficaces ;
3. Les rapports entre l'inspection du travail et les acteurs de la prévention dans les entreprises, en premier lieu les organisations syndicales, sont peu systématiques. Un potentiel important de synergie n'est pas exploité. ■

Laurent Vogel, chargé de recherches, ETUI-REHS
lvogel@etui-rehs.org

¹¹ Loi relative à la protection contre la violence, le harcèlement moral ou sexuel au travail du 11 juin 2002, *Moniteur belge*, 22 juin 2002.

¹² Parmi les exceptions, on peut citer l'article suivant et les quelques études citées dans la bibliographie de cet article : L. Lindblom et S. O. Hansson, *Evaluating workplace inspections, Policy and Practice in Health and safety*, 2004, p. 77-91.