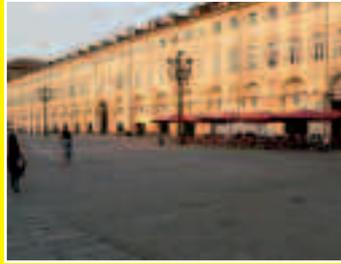


PROMOTION D'INSPECTEURS ÉLÈVES DU TRAVAIL 2006



INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES ET SYSTÈMES D'ADMINISTRATION DU TRAVAIL

Rapports des voyages d'étude effectués du 23 au 27 avril 2007 en ITALIE, BELGIQUE, SUISSE, FRANCE et ALLEMAGNE



Les textes de ce fascicule ont été élaborés dans le cadre de la formation initiale des inspecteurs élèves du travail de la promotion 2006.

Ces quatre voyages d'étude organisés à Turin (Italie), Bruxelles (Belgique), Genève (Suisse), Strasbourg (France) et Mayence (Allemagne), ont permis la découverte des institutions internationales et européennes et des systèmes d'administration du travail des pays correspondants.

Ce document, au titre duquel les opinions émises n'engagent que leurs auteurs, est le fruit des collaborations suivantes :

RÉDACTEURS :

Groupe Italie : Emmanuelle CHRISTOPHE, Nathalie CHOMEL, Souad BEN SALEM, Benoît BRICHLER, LOEVA BOUDIGOU, Stanley FORTUNA, Maurice EXPOSITO, Michaël GEOFFRAY, Vanessa DONNEAUD, Baba DIALLO, Aurélie FORHAN, Emeric FERCHAUD, Lynda KEHILA, Dorothée LESQUIVIT, Vanessa MATTIUZZI, Vanessa MEGE, Amandine MARTIN, Laurent MEUNIER, Agnès LAUTONE, Sabrina MAYENSON, Michel PERON, Alain SABATE, Maud ROUGEMOUX, Yvan REDUREAU, Gwladys SIGURET, Pamela TOMCZAC, Rhoda SERBAN.

Groupe Belgique : Eric KOSCIELNIAK, Romain BILLIET, Sophie BLONDEL, Nadège BILLEBEAU, Jean-François AZE, Marie COLAS, Pierre COTTRELLE, Sophie GRIMARD, Laura JOURDAN, Julie GINECCI, Marjorie JACQUES, Isabelle GOBE, Sandra MAJNAS, Denis LARCHE, Anne-Lise PERON, Lise LANGELOT, Léa-Jeanne LANCON, Cédric LAVANANT, Magali MARION, Françoise PETIT, Julie PAVAGEAU, Suzie PFISTER, Vanessa VERGIAT, Agnès ROUGEGREZ.

Groupe Suisse : Sabrina AUGER, Céline BELLAMY, Sophie BOUZID-ADLER, Olivier CAPY, Gwanaëlle CARON, Isabelle CAULLET, Virginie CHAVEROT, Carole Laure CHICOUARD, Vincent CLINCHAMPS, Thomas COLIN, Erwan COPPARD, Raphaël ESPAGNOL, Denis GASCHIGNARD, Valérie LABATUT, Christophe LEJEUNE, Stéphane LHERAULT, Nicolas MOGUET, Jérôme ORIOL, Naila OTT, David PERRIN-PILLOT, Frédéric PICARD, Cécile PONCET, Séverine ROLLAND, Nelly SITBON, Anthony SMITH, Emmanuel SOARES, Sophie TABARLY.

Groupe France - Allemagne : Yamina ASFOUR, Philippe BOYER, Myriam CHALOIN, Virginie CHRESTIA-CABANNE, Thierry DABEE, Guillaume FOURNIE, Laurent FROMENTEZE, Virginie GOURDIN, Gaëtane HENNART, Sébastien JAMMES, Christophe JARLAN, Julie PINEAU, Philippe PRADON, Guillaume ROBIN, Barbara RUBAGOTTI, Eric SAMSON, Catheline SARRRAUTE, Xavier SORIN, Rachida TAYBI, Laetitia TORNAY, David TOUZEL, Anne Charlotte TURPIN, Marion WATERNAUX.

PERSONNES RESSOURCES :

Groupe Italie : Jean-Louis BORREL, *inspecteur du travail, DDTEFP Savoie*

Groupe Belgique : Françoise CORTEMBERT, *inspecteur du travail, DDTEFP Paris*

Groupe Suisse : Angelo MAFFIONE, *inspecteur du travail, subdivision des transports de Bourg-en-Bresse*

Groupe France - Allemagne : Charlotte COO, *inspectrice du travail, DDTEFP Pas de Calais*

Ingénierie et coordination pédagogique INTEFP : Marie-Hélène ANSELME, Jean-Paul AGOSTINI, Agnès GONIN, Christelle GROSS, Anne-Lise LECLERC, Christine MIDY, Anne OLIVIER, Pascal ROIG.

Coordination rédactionnelle et technique : Sandrine BEAUJOLIN, INTEFP

L'INTEFP remercie les personnes ressources, les référents locaux, les personnes rencontrées dans chaque pays et la promotion 2006 pour la qualité du travail effectué, qui a permis la réalisation de cet ouvrage.

Edité en janvier 2008

AVANT-PROPOS

La publication, en mars 2007 du rapport public du Conseil d'Etat consacré à « L'administration française et l'Union européenne » a permis d'identifier des problématiques communes aux Etats membres de l'Union européenne, mais aussi spécifiques à l'administration de notre pays et les pistes d'évolution nécessaires :

- › S'impliquer davantage encore dans l'émergence de propositions et d'initiatives en développant des mécanismes de veille ;
- › S'adapter pour mettre au service de la stratégie d'initiative de notre pays des éléments d'influence, dont l'efficacité repose sur une construction de réseaux ;
- › Revoir nos méthodes de travail pour transposer directives et décision cadre avec plus de fluidité ;
- › Garantir l'accessibilité des textes communautaires et européens et la diffusion de l'information par la formation des agents des trois fonctions publiques.

Ce rapport peut être mis en perspective avec l'orientation forte donnée à l'Institut par sa Direction, par le Ministère et par les membres de son Conseil d'administration d'intégrer mieux encore, dans toutes ses actions, la dimension européenne. Cette orientation sera inscrite dans le contrat d'objectifs et de performance de l'établissement pour les années 2008/2010.

Dans ce contexte, la présente brochure sur « La découverte des institutions internationales et européennes et des systèmes d'administration du travail de quatre pays (Italie, Belgique, Suisse et Allemagne) s'inscrit dans la continuité des études qui ont été publiées précédemment par l'INTEFP. Elle rend compte du travail des élèves inspecteurs du travail de la promotion 2006 lors de leurs voyages d'étude sur les institutions et les systèmes d'inspection du travail.

Outre le fait que ces voyages d'étude sont « une fenêtre sur le monde » pour les élèves, ils sont aussi l'occasion de mesurer à quel point les fondements du métier d'inspecteur du travail sont ancrés dans les principes et la philosophie qui guident l'action des instances européennes et internationales.

Enfin, ils contribuent à mieux nous faire connaître les modes de fonctionnement et les préoccupations de nos collègues de différentes administrations du travail.

Pour ces raisons, nous vous en proposons la lecture.

Nous tenons à remercier nos hôtes des différents pays visités ainsi que les équipes de l'Institut, les inspecteurs élèves et les personnes ressources qui nous ont accompagnés pour la qualité de leur travail.

André CANO, *Directeur et*
Jean-Daniel CRISTOFORRETTI, *Directeur des études de l'INTEFP*

Vous pouvez retrouver ce dossier

« Découverte des institutions internationales et européennes et des systèmes d'administration du travail en Italie, Belgique, Suisse et Allemagne »

à l'adresse Internet : <http://www.institut-formation.travail.gouv.fr>

ou pour les agents du Ministère à l'adresse Intranet : www.intraint.travail.gouv.fr dans la rubrique Parutions

VOYAGES D'ÉTUDE SUR LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET EUROPÉENNES
ET LES SYSTÈMES D'ADMINISTRATION DU TRAVAIL

organisés à Turin (*Italie*), Bruxelles (*Belgique*), Genève (*Suisse*), Strasbourg (*France*)
et Mayence (*Allemagne*)



« Le groupe Italie »
au centre de formation de l'OIT à Turin



« Le groupe Belgique »
pendant la rédaction du rapport d'étude



« Le groupe Allemagne »
à Mayence, au laboratoire du Ministère

SOMMAIRE

	LE CONTEXTE DE CETTE ÉTUDE	▶ Page 4
I	L'OIT ET LE SYSTÈME D'ADMINISTRATION DU TRAVAIL EN ITALIE	▶ Page 5
I	1 Panorama général du pays, caractéristiques économiques et sociales 6	
I	2 L'Organisation Internationale du Travail 9	
I	3 Le centre de formation de l'OIT 17	
I	4 Les institutions du travail italiennes 21	
I	5 Conclusion 30	
II	LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA RÉGULATION SOCIALE : L'EXEMPLE DE LA BELGIQUE ET DE L'EUROPE	▶ Page 37
II	1 Panorama général du pays, caractéristiques économiques et sociales 32	
II	2 Les acteurs de la régulation sociale en Belgique 33	
II	3 Les acteurs de la régulation sociale en Europe 40	
II	4 Conclusion 50	
III	L'OMC, LE BIT ET LE SYSTÈME D'ADMINISTRATION DU TRAVAIL EN SUISSE	▶ Page 51
III	1 Panorama général du pays, caractéristiques économiques et sociales 52	
III	2 L'organisation mondiale du commerce 53	
III	3 L'organisation internationale du travail et du bureau international du travail 63	
III	4 L'inspection du travail suisse 70	
III	5 Conclusion 78	
IV	LE PARLEMENT EUROPÉEN À STRASBOURG ET LE SYSTÈME D'ADMINISTRATION DU TRAVAIL EN ALLEMAGNE	▶ Page 79
IV	1 Le traitement de la question sociale par le Parlement européen 80	
IV	2 Panorama général, caractéristiques économiques et sociales de l'Allemagne 88	
IV	3 L'agence fédérale de l'emploi à Mayence 93	
IV	4 L'inspection du travail en Allemagne 95	
IV	5 Le dialogue social en Rhénanie Palatinat 103	
V	LISTE DES ORGANISATIONS, INSTITUTIONS ET PERSONNALITÉS RENCONTRÉES	▶ Page 107
V	1 Italie 108	
V	2 Belgique 109	
V	3 Suisse 110	
V	4 France 111	
V	5 Allemagne 112	

LE CONTEXTE DE CETTE ÉTUDE

Les évolutions politiques et économiques au niveau mondial ont un impact important sur le champ social, sur les questions du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

La structure économique des entreprises, l'évolution des marchés sur lesquels elles opèrent, sont porteurs d'enjeux qui dépassent de très loin aujourd'hui le cadre national, parfois même le cadre européen.

Ces changements interrogent sur les pratiques professionnelles des inspecteurs du travail puisqu'ils leur demandent de modifier leur niveau de compréhension et de faire appel à une vision plus large en observant l'entreprise aujourd'hui.

Par ailleurs, sur le plan juridique, les sources de droit internationales et européennes doivent obligatoirement être intégrées dans leurs analyses.

Les inspecteurs élèves du travail sont donc de plus en plus sensibilisés à ces évolutions qui ont des effets structurels sur le marché du travail et les formes juridiques structurant les relations de travail.

C'est pourquoi, depuis 2004, l'INTEFP se donne pour ambition d'intégrer dans l'ensemble de ses actions de formation, une dimension « Europe ».

Ce rapport sur **les institutions internationales et européennes et les systèmes d'administration du travail** à l'occasion d'un voyage d'étude organisé dans quatre pays de l'Union européenne (Italie, Belgique, Suisse, Allemagne), a permis d'illustrer cette thématique et les réalités sociales et économiques qu'elles impliquent.

Ainsi, plusieurs interrogations ont orienté cette étude collective au travers des différentes rencontres organisées dans chacun des pays :

- › Quels enjeux, conflits, quelle recherche de compromis se créent au sein de l'OMC¹ ?
- › Comment le BIT aujourd'hui peut-il peser pour tenter une régulation sociale dans le développement des marchés mondiaux ?
- › Quels stratégies, outils pour l'Europe dans ce contexte ?
- › Comment les systèmes d'administration du travail sont-ils organisés pour intervenir sur les champs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ?
- › Quelles réflexions le contexte décrit plus haut induit-il concernant leurs missions, leurs moyens, leur mode d'organisation ?

Pour mieux appréhender ces questions, les inspecteurs élèves sont allés sur le terrain à la rencontre des principaux acteurs travaillant au sein des institutions : représentants des institutions communautaires, inspection du travail, pouvoirs publics, partenaires sociaux, associations ...

Ils ont aussi visité le centre de formation de l'OIT à Turin, le Conseil National du Travail à Bruxelles, l'Office Cantonal de l'Inspection du Travail à Genève, le Parlement européen à Strasbourg, l'Agence fédérale de l'emploi à Mayence, la délégation régionale de Neustadt.

Par ailleurs, plusieurs réunions de travail et de recherche ont précédé le voyage afin de collecter des documents et formaliser le travail de rédaction.

(1) OMC :
Organisation Mondiale
du Commerce



L'OIT ET LE SYSTÈME D'ADMINISTRATION DU TRAVAIL EN ITALIE



1 PANORAMA GÉNÉRAL DU PAYS, CARACTÉRISTIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

1 - PRÉSENTATION HISTORIQUE

Au XIX^{ème} siècle, dans le nord de la péninsule, se développe une puissante industrialisation liée aux capitaux d'une agriculture modernisée dans la plaine du Pô et aux ressources hydro-électriques des Alpes. Cette industrialisation se concentre essentiellement sur le « Triangle d'Or », Turin, Milan et Gênes. Le Sud au contraire reste non seulement dominé par la production agricole mais aussi par des structures agraires quasi féodales. Ainsi s'explique le contraste entre le Nord et le Sud du pays, le développement des mafias et la forte immigration vers l'Europe industrielle et les Etats-Unis.

De 1919 à 1922, l'Italie est secouée par une grave crise sociale, économique et politique. Mussolini l'exploite en brisant les grèves et les syndicats par la violence : il se fait ainsi connaître et bien voir par les milieux d'affaires et le patronat (Confindustria et Confagricoltura). Après la marche sur Rome en octobre 1922, le roi d'Italie, Victor-Emmanuel III lui confie le gouvernement.

Après la chute de Mussolini en 1943, un référendum serré met fin à la royauté et la République italienne est proclamée en juin 1946.

L'Italie s'installe alors dans un régime démocratique, dominé par la Démocratie Chrétienne et des partis laïcs anti-fascistes, qui favorise malgré de fréquentes crises ministérielles, à la fois la reconnaissance internationale, l'intégration européenne et un développement économique sans précédents (le miracle).

Un climat affairiste, de plus en plus corrompu, s'installe, ce qui provoque l'opération judiciaire dite Mani pulite (Mains propres). Il s'ensuit une réorganisation politique massive qui voit la plupart des partis politiques disparaître ou changer d'orientation.

En 2006, la gauche, menée par Romano Prodi, revient au pouvoir suite à une courte victoire aux élections législatives.

2 - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE L'ÉCONOMIE ITALIENNE

L'Italie est un pays industriel à l'économie diversifiée, dont le produit intérieur brut, global ou par habitant, se compare à ceux de pays comme la France ou la Grande-Bretagne.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'économie italienne est caractérisée par les contrastes régionaux importants, entre le Nord (plaine du Pô) très développé, industrialisé, et très dynamique, le centre, autour de Rome dominé par le secteur tertiaire et les fonctions politiques de la capitale, et le Sud, le Mezzogiorno, plus rural et qui souffre d'un taux de chômage élevé (de l'ordre de 20 %). Ce déséquilibre perdure malgré les nombreuses politiques menées en faveur du développement du Mezzogiorno.

L'autre caractéristique est l'importance des petites et moyennes entreprises, notamment dans le Nord-Est (Vénétie). À noter cependant que certains secteurs sont très concentrés, tels celui de l'automobile quasi monopolisé par Fiat.

C'est une économie très tributaire des importations pour ses approvisionnements en matières premières et en énergie (plus de 75 % de l'énergie est importée, le pays disposant de quelques gisements de gaz naturel et de ressources en hydro-électricité, mais ayant renoncé totalement à l'énergie nucléaire).

Les faiblesses de l'économie sont principalement dues à un modèle économique qui n'est plus adapté au marché mondial : faiblesse de la recherche-développement (qui représente 1,1 % du produit intérieur brut), fragmentation du tissu économique, fragilité des PME et des productions à forte intensité de main-d'œuvre face aux pays émergents, coût de l'énergie et poids de la bureaucratie.

La petite taille des entreprises, loin de favoriser l'économie, constitue au contraire un frein puisqu'elle les empêche de conquérir les marchés étrangers. De plus, le capitalisme familial occupe encore une grande place en Italie. Ces PME ne sont donc plus assez compétitives pour faire face à la concurrence internationale et auraient besoin d'être modernisées.

Au cours de ces dernières années, de nombreuses entreprises ont été rachetées par des groupes étrangers (exemple du rachat du sidérurgiste Lucchini par le russe Severstal) ou connaissent une forte concurrence étrangère en Italie même (implantation de Carrefour et d'Auchan).

La France et l'Italie sont des partenaires commerciaux de premier plan. D'ailleurs, les deux Etats coopèrent étroitement dans le domaine des transports, notamment dans le cadre du projet Lyon-Turin.

► 3 - LA RÉGION PIÉMONT

Le Piémont compte 4 300 000 habitants (Italie : 59 millions), dont plus de 1 700 000 salariés. Il y a près d'un million d'habitants à Turin. C'est une région riche, qui représente à elle seule environ 9 % du PIB de l'Italie, soit environ 100 milliards d'euros.



L'agriculture n'emploie qu'une faible part des salariés (7 % de la main-d'œuvre locale), mais est orientée sur des produits haut de gamme (vins, élevage bovin, produits laitiers), et avec une bonne productivité.

L'industrie emploie 37 % de la population active, dans 400 000 entreprises industrielles, dont les secteurs principaux sont l'automobile (longue tradition), le textile, l'agro-alimentaire, les articles ménagers, l'informatique.

En comparaison, la Région Rhône-Alpes occupe 24 % de salariés dans ces secteurs.

	RHÔNE-ALPES	PIÉMONT
Population active	2,5 millions	2 millions
Taux de chômage	7,5 %	4,8 %
Taux de chômage des moins de 25 ans	14,7 %	17,6 %

Le taux de chômage est donc très faible dans la région du Piémont (moyenne de l'Italie environ 8 %), mais la région rencontre des difficultés d'insertion pour les jeunes piémontais.

Les services aux entreprises sont particulièrement développés dans des domaines prometteurs comme les télécommunications, la robotique (CAO¹, FAO²), la logistique, la banque-assurance et le conseil.

Les technologies de l'information et de la communication représentent à elles seules 7 000 entreprises et 54 000 salariés.

(2) CAO :
Conception assistée par ordinateur

(3) FAO :
Fabrication assistée par ordinateur

Au total, le secteur des services (aux entreprises et aux personnes) représente 58% de la population active.

En appui à cet engagement dans les hautes technologies, de nombreux centres de recherche se sont développés dans la région (organisés en pôles technologiques regroupant 100 laboratoires).

Certains sont associés aux centres de formation, comme l'université de Turin, l'université du Piémont oriental, l'école polytechnique de Turin (en tout plus de 30 000 étudiants).

Les 2/3 des brevets déposés par des entreprises italiennes dans le domaine des « technologies connexes aux télécommunications », l'ont été par des entreprises piémontaises.

Ce rayonnement prend une dimension internationale par l'installation du Centre de formation de l'OIT en 1965.

La région dispose donc de beaucoup d'atouts en matière de compétitivité : une culture industrielle forte et ancienne, ainsi qu'un positionnement sur les technologies avancées.

Les jeux olympiques d'hiver en février 2006 se sont déroulés dans la région, et ont permis de moderniser la ville de Turin, et en particulier ses infrastructures de transport.

Pourtant, dans le Piémont et au-delà, il est nécessaire de continuer de développer ces infrastructures. Pour cela, deux grands projets devraient être menés à bien :

- › La prolongation de la liaison ferroviaire à grande vitesse Turin - Milan vers Venise ;
- › La liaison ferroviaire à grande vitesse Lyon - Turin.

4 - LA COOPÉRATION AVEC LA RÉGION RHÔNE-ALPES

Cette évolution favorise le développement d'un marché du travail transnational par le projet « Transalp, emploi sans frontière » qui bénéficie d'un financement de l'Union européenne.

Les coopérations entre la région Rhône-Alpes et l'Italie sont menées principalement dans le cadre :

- › Du projet européen Interreg III 2000-2006 (Rhône-Alpes, Suisse, Italie).
Y aura-t-il une poursuite ? Décision début 2007 ;
- › De l'arc sud-européen créé sur l'initiative des Régions Piémont et Rhône-Alpes, qui favorise le développement des réseaux de communication en Europe du Sud et notamment les infrastructures ferroviaires et liaisons aériennes ;
- › De la Communauté de Travail des Alpes Occidentales (COTRAO), une entente interrégionale réunissant les régions françaises de Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur, les régions italiennes du Piémont, Vallée d'Aoste, et les cantons suisses de Genève, Vaud et Valais, autour de thèmes ou actions d'intérêt commun tels que l'aménagement du territoire ou la promotion des atouts de ces régions.
- › D'une convention de coopération signée entre les régions Rhône-Alpes et Piémont en septembre 2004.

Notre voyage d'étude à Turin nous a amenés à nous intéresser d'une part à l'Organisation Internationale du Travail, en particulier son Centre de Formation, et d'autre part, à l'administration du travail italienne, nous permettant d'aborder la coopération transfrontalière, notamment avec le chantier ferroviaire Lyon-Turin.

2 L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Avant de visiter le centre de formation de l'OIT et comprendre ses activités, il nous a fallu tout d'abord nous intéresser à l'OIT, ses origines, ses actions et ses modalités de fonctionnement.

► 1 - LES ORIGINES DE L'OIT

Fondée sur l'idée de paix sociale en 1919, dans le but de préserver une paix universelle et durable, l'OIT est l'une des institutions qui a le mieux réussi à remplir son mandat. Créée au lendemain de la Première Guerre mondiale afin de réguler les relations dans le monde du travail industriel, l'OIT est toujours d'actualité mais ses problématiques ont évolué avec l'avènement de la mondialisation. Enfin, alors qu'hier, elle apportait une réponse aux problèmes des pays industrialisés, elle devient un outil de régulation des relations sociales dans les pays émergents.

Les valeurs et principes énoncés lors de la création de l'Organisation ont été réaffirmés dans la Déclaration de Philadelphie de 1944 en énonçant notamment les principes suivants :

- › Le travail n'est pas une marchandise.
- › La liberté d'expression et d'association est une condition indispensable d'un progrès continu.
- › La pauvreté, où qu'elle existe, constitue un danger pour la prospérité de tous.
- › Tous les êtres humains, quelle que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales.

1919 : Fondation de l'OIT, la première Conférence internationale du Travail adopte six conventions, dont la première limite la journée à huit heures et la semaine à quarante-huit heures de travail respectivement.

1944 : La Déclaration de Philadelphie réaffirme les objectifs fondamentaux de l'Organisation.

1946 : L'OIT devient la première institution spécialisée du système des Nations Unies.

1966 : Inauguration du Centre international de formation de l'OIT à Turin.

1969 : L'OIT reçoit le Prix Nobel de la paix.

À ce jour, 187 Conventions ont été adoptées et ont donné lieu à plus de 7 000 ratifications dans près de 180 Etats membres. Parmi ces Conventions, 8 sont considérées comme fondamentales :

- **N° 29 Sur le travail forcé (1930)** a pour objet la suppression du travail forcé ou obligatoire sous toutes ses formes. Certaines exceptions sont permises : le service militaire, le travail des condamnés sous surveillance appropriée, les cas de force majeure tels que les guerres, les incendies, les séismes.
- **N° 87 Sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (1948)** garantit aux travailleurs comme aux employeurs le droit de constituer des organisations de leur choix et de s'y affilier sans autorisation préalable des pouvoirs publics.
- **N° 98 Sur le droit d'organisation et de négociation collective (1949)** prévoit des garanties contre les actes de discrimination antisyndicale et la protection des organisations de travail-

leurs et d'employeurs contre toute ingérence mutuelle et préconise des mesures pour encourager la négociation collective.

- **N° 100 Sur l'égalité de rémunération (1951)** cette convention consacre le principe de l'égalité de rémunération et de l'égalité des avantages entre les femmes et les hommes pour un travail de valeur égale.
- **N° 105 Sur l'abolition du travail forcé (1957)** prévoit l'abolition de toute forme de travail forcé ou obligatoire comme mesure de coercition ou d'éducation politique, sanction pour avoir exprimé certaines opinions politiques ou idéologiques, méthode de mobilisation de la main-d'œuvre, mesure de discipline du travail, sanction pour avoir participé à des grèves ou encore mesure de discrimination.
- **N° 111 Concernant la discrimination (emploi et profession) (1958)** prévoit une politique nationale tendant à éliminer toute discrimination fondée sur la race, le sexe, la couleur, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale en matière d'emploi et de conditions de travail, ainsi qu'à promouvoir l'égalité de chances et de traitement.
- **N° 138 Sur l'âge minimum d'admission à l'emploi (1973)** cet instrument vise à l'abolition du travail des enfants en stipulant que l'âge minimum d'admission à l'emploi ne doit pas être inférieur à l'âge de la fin de la scolarité obligatoire.
- **N° 182 Sur les pires formes de travail des enfants (1999)** exige que soient prises des mesures immédiates et efficaces pour assurer l'interdiction et l'élimination des pires formes de travail des enfants, notamment toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, le recrutement forcé des enfants en vue de leur utilisation dans des conflits armés ou leur exploitation dans la prostitution, la pornographie ou toute autre activité illicite, ainsi que le travail susceptible de nuire à la santé, la sécurité et la moralité de l'enfant.

2 - LES ACTIONS DE L'OIT

Depuis sa fondation, l'OIT s'efforce de définir et de garantir les droits des travailleurs ainsi que d'améliorer les conditions de travail en mettant en place un système de normes internationales du travail. Ces normes se présentent sous la forme de conventions, de recommandations et de recueils de directives pratiques.

La recherche d'un travail décent pour chaque travailleur est au cœur de l'action de l'OIT qui est double, elle adopte des normes et met en place des projets autour des axes suivants :

- › Promouvoir et faire appliquer les normes du travail, ainsi que les principes et droits fondamentaux au travail ;
- › Accroître les possibilités pour les femmes et les hommes d'obtenir un emploi et un revenu décent ;
- › Étendre le bénéfice et l'efficacité de la protection sociale pour tous ;
- › Renforcer le tripartisme et le dialogue social.

A chacun de ces objectifs stratégiques correspondent un ou plusieurs programmes focaux internationaux (InFocus), qui ont un caractère prioritaire et portent sur des questions d'actualité présentant un grand intérêt général.

Les intervenants que nous avons rencontrés au centre de formation ont développé particu-

lièrement trois actions pour nous permettre de comprendre la méthodologie d'intervention du centre de formation, associée aux programmes et actions de l'OIT.

A - Une protection sociale pour tous

Lundi 23 avril, M. Félix MARTIN nous a présenté l'action de l'OIT en matière de protection sociale. Il a insisté sur le fait que l'accès à un niveau adéquat de protection sociale constitue un droit élémentaire pour tous les individus. Puis, il nous a présenté plus en détail **la protection des travailleurs migrants**.

Une réunion tripartite d'experts a recommandé un certain nombre de directives au vue de la mise en place de législations appropriées pour la protection des travailleurs migrants.

L'OIT doit rappeler à ses membres leurs obligations par l'application des normes est plus ou moins effective, elle n'agit pas par le biais de la répression. Elle incite en faisant la « promotion » des conventions, elle offre des conseils aux pays d'origine et d'accueil en matière de politique de migration et met en œuvre des programmes de protection technique.

L'OIT tente de convaincre de l'intérêt du respect de ces conventions et agit par pressions « politiques » sur l'Etat réfractaire. La commission d'application des normes de la Conférence Internationale du Travail va pouvoir formuler des observations sur les carences de la législation du pays en cause ou de son défaut d'effectivité.

Ainsi, la France a fait l'objet d'observations en raison de la différence de traitement en matière de sécurité sociale des travailleurs migrants.

Ce type de « publicité », cette mise en lumière mal à propos est le mode de pression dont peut user l'Organisation pour orienter les politiques et pratiques du pays concerné.

Au-delà de l'aspect humanitaire, qui est le fil conducteur de l'activité de l'OIT, l'intérêt économique nécessite que l'ensemble de la Communauté internationale s'intéresse au respect par tout un chacun de ces normes. Tout pays qui adopte des lois en faveur des travailleurs est nécessairement pénalisé par rapport à ses concurrents du fait de l'impact de telles mesures sur les coûts de production.

L'action de l'OIT autour de la protection sociale c'est la protection des travailleurs migrants mais aussi : la sécurité économique et sociale, la lutte contre le fléau du VIH/SIDA, la protection des travailleurs et de leur santé.

La sécurité économique et sociale : donner à chaque travailleur un niveau suffisant de sécurité économique et sociale pour assurer des emplois productifs et la dignité humaine. Face à la montée du sentiment permanent d'insécurité dans les pays en développement comme industrialisés, l'OIT cherche à identifier les causes de cette situation et les options politiques permettant d'y remédier. L'OIT ambitionne également de réformer et développer les systèmes de sécurité sociale, notamment par la création de régimes de sécurité sociale pour les personnes qui n'y ont pas accès aujourd'hui.

La lutte contre le fléau du VIH/SIDA : le programme crée en 2000 vise à prévenir la maladie sur le lieu de travail, combattre la discrimination contre les travailleurs atteints et atténuer l'impact socio-économique de cette pandémie.



Fernando FONSERA

La protection des travailleurs et de leur santé : 1,1 millions de décès par an au niveau mondial sont attribués au travail. Par le biais « d'activités pilotes », l'OIT crée des partenariats dont les gouvernements et les partenaires sociaux vont pouvoir tirer partie dans leur campagne de sensibilisation.

De plus, l'OIT apporte un appui technique aux actions nationales mises en place prioritairement à destination de professions considérées « à risques ». Le Centre international d'informations, de sécurité de la santé (le CIS) est un service international qui collecte et diffuse les informations relatives à la prévention des accidents de travail et de maladies professionnelles.

Le programme focal « travail sans risque » gère cette problématique. *On peut noter que la politique « travail » de la France est conforme à cette priorité. L'adoption du Plan Santé au Travail 2005-2009 est la déclinaison d'un intérêt plus marqué sur cette matière, la réduction des accidents du travail et des maladies professionnelles est l'objectif premier de ce plan. Et les campagnes nationales sur l'amiante ou encore les grues utilisées sur les chantiers ont pour but de vérifier l'application de la législation et de sensibiliser sur des activités professionnelles à risques.*

B - La promotion du dialogue social

Mardi 24 avril, **Fernando FONSERA** nous a présenté le travail que l'OIT accomplit pour aider au développement du tripartisme et du dialogue social au sein des Etats membres.

Une coopération effective entre gouvernement, employeurs et travailleurs est un instrument essentiel pour la réalisation de tous les objectifs stratégiques de l'OIT.

C'est pourquoi l'OIT offre son assistance aux Etats membres en vue de la conception et de la mise en place de politiques et législations du travail, elle propose des services destinés à inciter les ministères du travail à favoriser le dialogue social et à y participer davantage.

C'est le Bureau des activités pour les employeurs du BIT qui offre aux organisations d'employeurs les moyens de soutenir efficacement leurs membres.

Les organisations d'employeurs sont le moyen le moins onéreux pour accéder à l'information relative à toute une série de questions liées au domaine économique et social, elles permettent aux entreprises d'accroître ses activités commerciales et sa compétitivité dans le cadre d'une économie de plus en plus mondialisée.

Le succès des entreprises est lié à l'existence d'organisations d'employeurs opérationnelles.

Quant au Bureau des activités pour les salariés, il aide les organisations des employeurs à défendre leurs intérêts.

Les priorités de ce Bureau sont la défense des droits fondamentaux au travail, le renforcement de la formation, la syndicalisation des travailleurs de l'économie informelle, l'élaboration de politiques axées sur la justice sociale et la promotion des normes internationales du travail.

L'intervenant nous a exposé brièvement les activités sectorielles de l'OIT qui ont pour but de renforcer la capacité des travailleurs de secteurs spécialisés à traiter de façon équitable et effective les problèmes auxquels ils sont confrontés.

Enfin, il nous a été présenté le rôle important de l'OIT dans l'élaboration d'accords et dans le

suivi de leur application. L'exemple d'accords cadre au niveau international a illustré son propos, l'OIT n'est pas partie à ce type de convention, en revanche l'accord doit contenir les principes fondamentaux, valeurs de l'OIT.

C - La lutte contre le travail des enfants

Le travail est la forme la plus courante de l'exploitation des enfants de par le monde. En ce début de 3ème millénaire une des priorités essentielles de l'humanité doit être de l'éradiquer. L'interdiction du travail des enfants a fait l'objet de deux conventions internationales adoptées en 1973 et 1999.

La convention 138 de 1973 vise à l'abolition du travail des enfants en stipulant que l'âge minimum d'admission à l'emploi ne doit pas être inférieur à l'âge de fin de la scolarité obligatoire (soit 15 ans). En tout état de cause cet âge minimum ne peut être inférieur à 13 ans pour les travaux légers.

La convention 182 de 1999 exige que soient prises des mesures immédiates et efficaces pour assurer l'interdiction et l'élimination des pires formes de travail des enfants, notamment toutes les formes d'esclavage ou pratiques analogues, de recrutement des enfants en vue de leur utilisation dans les conflits armés ou leur exploitation dans la prostitution, la pornographie ou toute autre activité illicite, ainsi que le travail susceptible de nuire à la santé, la sécurité et la moralité de l'enfant.

En 2004, on compte 1,566 milliards d'enfants dans le monde. 317 millions travaillent dont 217 millions à des travaux considérés comme particulièrement dangereux et 126 millions sous la contrainte. 69 % travaillent dans l'agriculture.

Une prise de conscience rapide du phénomène depuis les années 90 de l'ensemble de la communauté internationale a permis une ratification massive de ces deux conventions. Le nombre total de ratifications de ces conventions constitue une mesure de la volonté exprimée par de plus en plus de pays d'œuvrer en faveur de l'élimination de toute urgence du travail des enfants. Dans ce domaine, l'OIT offre à ses Etats membres de nombreux programmes de coopération technique destinés à les soutenir et à les orienter.

Le programme IPEC : le programme focal du travail des enfants, que nous a exposé José Maria, a été créé en 1992. Il concerne aujourd'hui 88 pays, 30 donateurs et a réussi à collecter plus de 400 millions de dollars en 15 ans. Ses moyens d'actions sont, d'une part la mise en œuvre de programmes nationaux visant à promouvoir des réformes politiques et à faire adopter des mesures concrètes pour mettre fin au travail des enfants et, d'autre part l'organisation de campagnes nationales et internationales destinées à faire évoluer les mentalités et à promouvoir la ratification et l'application effectives des conventions de l'OIT.

► 3 - LE FONCTIONNEMENT DE L'OIT

L'OIT est une organisation tripartite. Au sein de cette organisation internationale, les gouvernements et les partenaires sociaux de ses 180 Etats membres peuvent confronter leurs expériences et comparer leurs politiques nationales. Ils mettent au point et approuvent les normes et programmes sur la base d'un consensus.

Le tripartisme est encouragé par la promotion d'un dialogue social au sein de l'OIT.

A - La structure

La Conférence Internationale du Travail

Cette assemblée générale réunie chaque année à Genève les représentants de tous les Etats membres (2 pour le Gouvernement, 1 pour les employeurs et 1 pour les travailleurs), accompagnés de conseillers techniques.

C'est un lieu de débat mondial sur les questions du travail et les problèmes sociaux.

C'est elle qui établit les normes internationales du travail et définit les orientations de l'Organisation.

Tous les 2 ans, elle adopte le programme de travail biennal de l'OIT ainsi que son budget, qui est financé par les Etats membres.

Le Conseil d'Administration

Entre les sessions annuelles de la Conférence, c'est le conseil d'administration qui oriente les travaux de l'OIT (3 réunions par an).

Il est composé de 28 membres gouvernementaux, 14 membres travailleurs et 14 membres employeurs.

C'est le conseil exécutif de l'OIT, qui a pour mission de mettre en œuvre la politique de l'OIT, l'élaboration du programme, du budget et l'élection du Directeur Général.

Le Bureau International du Travail

C'est le secrétariat permanent de l'OIT, situé à Genève. Il fait office de siège opérationnel, de centre de recherche et de maison d'édition. Un réseau de bureaux extérieurs assure la décentralisation de l'administration et de la gestion.

On s'aperçoit que le principe du tripartisme est au cœur du fonctionnement des structures qui composent l'OIT. Le tripartisme permet l'expression des différentes opinions, toutefois, il pose un problème dans les pays où les partenaires sociaux n'ont pas d'existence réelle et ne peuvent pas s'exprimer librement.

B - Les mécanismes de contrôle de l'OIT

L'OIT ne se limite pas à l'adoption de normes, mais assure également le contrôle de l'application de ses normes dans les Etats membres.

On distingue 2 types de mécanisme de contrôle : un mécanisme de contrôle régulier et un mécanisme de contrôle particulier.

Système de contrôle régulier

Le Gouvernement de chaque Etat membre est tenu de présenter périodiquement un rapport sur les mesures qu'il a prises, sur le plan juridique et dans la pratique, pour faire appliquer chacune des conventions qu'il a ratifiées.

Il doit présenter un exemplaire de ce rapport aux organisations d'employeurs et de travailleurs de son pays qui ont aussi le droit de fournir des informations.

Ces rapports sont transmis à une Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations.

Cet organe, composé de 20 juristes indépendants, soumet un rapport annuel à la commission tripartite de la Conférence Internationale du Travail. Celle-ci peut décider de présenter ses observations en séance plénière et demander à un Gouvernement de s'expliquer sur la non-application d'une norme.

Systeme de contrôle particulier

Les organisations d'employeurs et de travailleurs peuvent engager une procédure litigieuse, appelée réclamation, contre un Etat membre qui n'aurait pas appliqué une convention qu'il a ratifiée.

Lorsque la réclamation est déclarée recevable par le conseil d'administration du BIT, celui-ci désigne un comité tripartite chargé d'examiner la question.

Ce comité formule ses conclusions et ses recommandations dans un rapport qu'il soumet au conseil d'administration.

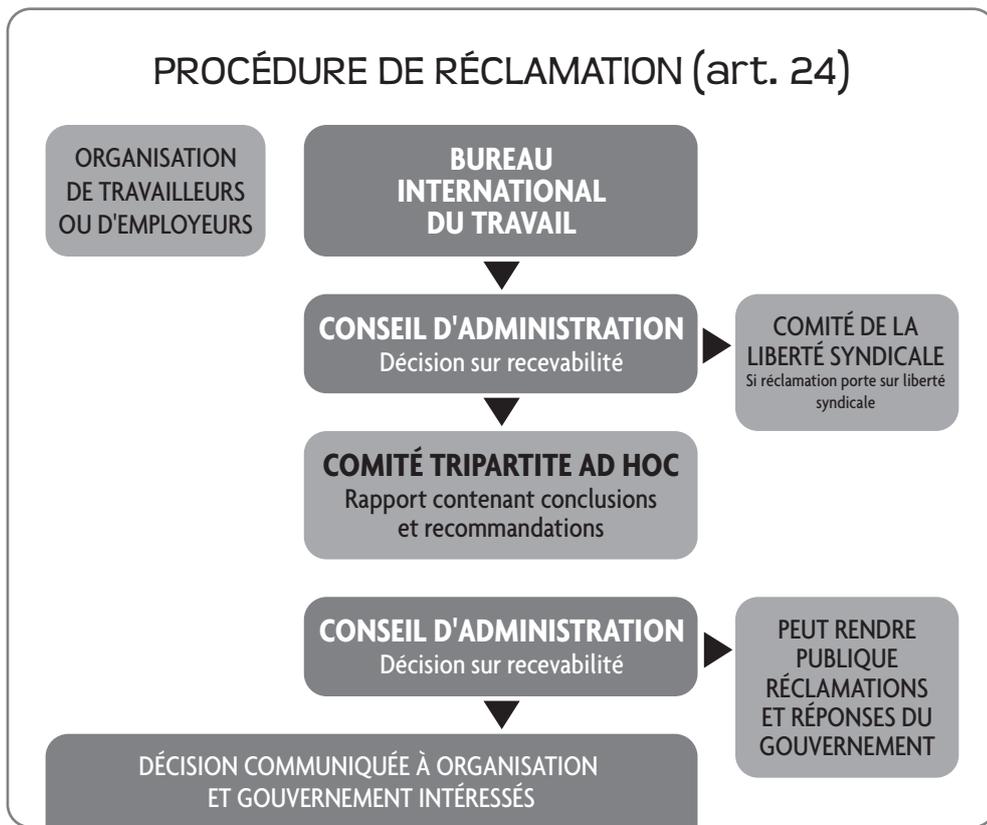
Tout pays membre peut aussi déposer auprès du BIT une plainte contre un autre Etat membre qui, à son avis, n'applique pas de manière satisfaisante une convention que l'un et l'autre ont ratifiée.

Le conseil d'administration a la possibilité de nommer une commission d'enquête pour étudier la question et présenter un rapport sur le sujet. Le cas échéant, la commission d'enquête formule des recommandations sur les mesures à prendre. Si un Gouvernement n'accepte pas ces recommandations, il peut soumettre le cas à la Cour Internationale de Justice.

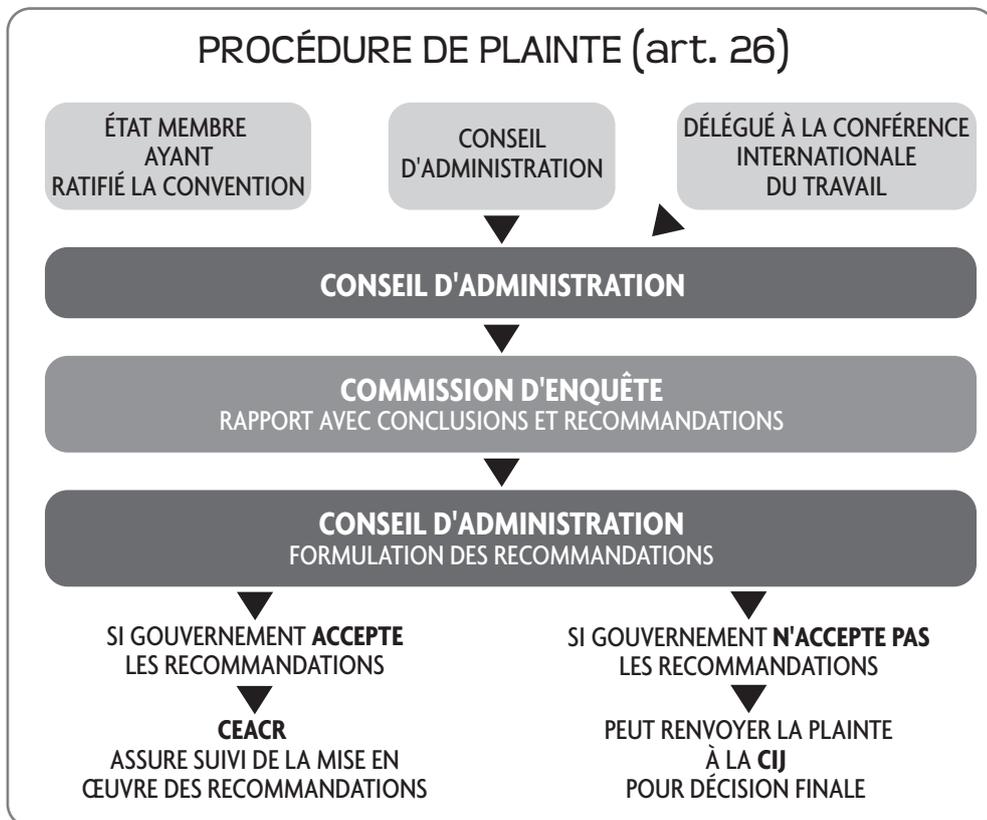
La force de ces organes de contrôle est importante malgré l'absence de moyens de coercition. Ce système fonctionne exclusivement sur le mode de la persuasion, le dialogue et la pression pacifique.



PROCÉDURE DE RÉCLAMATION (art. 24)



PROCÉDURE DE PLAINTE (art. 26)



3 LE CENTRE DE FORMATION DE L'OIT

Depuis 1965, le centre international de formation de l'OIT œuvre au renforcement des capacités, des aptitudes et des compétences des gouvernements, des organisations des travailleurs et des employeurs, et d'autres acteurs du développement dans le domaine du travail, de la justice sociale, et du développement.

1 - GENÈSE ET OBJECTIFS DU CENTRE FORMATION DE L'OIT

A - Genèse

Le centre international de formation de l'OIT a été fondé en 1965, à Turin. Le choix de cette ville est fondé sur deux éléments. D'une part, l'Italie venait de fêter le centenaire de son unité, des infrastructures avaient alors été construites à cette occasion : ce sont ces locaux qui ont été utilisés pour accueillir le centre de formation. D'autre part, Turin étant une ville fortement industrialisée, notamment avec FIAT et toutes les entreprises connexes à l'industrie automobile, le site permettait d'avoir les moyens d'une formation technique et technologique.

Puis dans les années 90, la formation a évolué vers la promotion des principes de l'OIT, et un lieu d'échanges internationaux entre acteurs du travail.

Pour atteindre l'objectif de l'OIT consistant à offrir à chacun un travail décent, le niveau de qualification des ressources humaines constitue un élément primordial. Ce centre a essentiellement pour mandat de favoriser le développement économique et social des pays membres par le biais de la formation.

Le Centre international de formation collabore étroitement avec les institutions de formation, aussi bien au niveau national qu'à l'échelon régional. En les sensibilisant aux principes et aux politiques de l'Organisation, il contribue à renforcer leur capacité à mettre en œuvre les programmes correspondant aux objectifs stratégiques de l'OIT.

B - Les objectifs

A cet effet, il rassemble, élabore et diffuse les meilleures théories, pratiques et expériences – de l'OIT et d'autres partenaires – concernant les principes et droits fondamentaux au travail, l'emploi et les possibilités de revenus pour les femmes et les hommes, la protection sociale pour tous, le tripartisme et le dialogue social ou encore la gestion du processus de développement.

Dans ses vastes locaux conçus pour l'hébergement des étudiants, le Centre international de formation de Turin offre toute une gamme de services : cours réguliers, programmes de formation sur mesure, projets de formation de longue durée, conseils pédagogiques ou encore conception et élaboration de matériel didactique. Ses compétences sont tellement diversifiées qu'il peut aussi bien se charger de la conception et de l'exécution d'un projet à composantes



multiples couvrant plusieurs années, que de la mise en œuvre du volet spécifique d'un seul projet ou encore de l'organisation d'une simple activité de formation. Les personnes qui participent aux cours de formation du Centre représentent les mandants tripartites de l'OIT, ainsi que les institutions qui sont leurs partenaires.

Malgré tout, les représentants des pays développés ont peu recours au centre de formation de l'OIT. Le Centre dirige son action essentiellement vers les pays sous-développés, mais aussi vers les pays émergents.

Ce sont généralement des décideurs, des gestionnaires de niveau moyen et supérieur d'entreprises publiques et privées, des directeurs d'institutions et organismes de formation professionnelle, des dirigeants d'organisations d'employeurs et de travailleurs ou encore des fonctionnaires chargés de la formulation et de la mise en œuvre des politiques sociales, de la promotion des femmes et de la gestion des ressources humaines.

Près de 100 000 hommes et femmes originaires de 170 pays ont déjà bénéficié des services du Centre, qui réalise plus de 300 programmes et projets de formation par an. Chaque année, plus de 8000 personnes participent aux activités de formation organisées par le Centre. La moitié de ces activités se déroulent sur le campus de Turin et l'autre moitié dans le pays ou la région des participants.

Par ailleurs, le Centre ne cesse d'élargir la portée de ses activités en menant à bien des programmes de formation à distance accessibles par Internet.

Les cours de formation proposés par le Centre sont adaptés aux besoins spécifiques des pays en développement et des pays en transition des différentes régions (Afrique, Amériques, États arabes, Asie et Pacifique, Europe) et sont dispensés dans la langue des participants (anglais, arabe, chinois, espagnol, français, portugais ou russe).

Ces activités de formation « tailor-made » (sur mesure) font généralement partie de programmes ou de projets mis en œuvre à l'échelon national et, de ce fait, s'intègrent à la stratégie globale de développement du pays bénéficiaire.

2 - LES MOYENS DU CENTRE INTERNATIONAL DE FORMATION

A - Les programmes de formation

Le centre est une organisation axée sur les besoins. Son approche consiste en premier lieu à identifier les nécessités prioritaires des mandants de l'OIT en matière de formation et d'apprentissage, puis à concevoir et à exécuter des programmes répondant à ces besoins.

Il organise ses unités administratives par thèmes et par régions. Le centre est attentif aux caractéristiques particulières de ses nombreux groupes cibles. Le contenu, la méthode et la langue de ces différents programmes reflètent les besoins et la situation particulière des participants.

Les onze secteurs techniques sont :

- > Les normes et les principes et droits fondamentaux au travail,
- > L'emploi et le développement des compétences,
- > Le développement des entreprises,
- > Les projets du fonds social européen,



*Xavier BEAUDONNET
 et José Maria RAMIREZ,
 responsables des programmes
 internationaux et des droits
 de l'homme au centre de formation
 de l'OIT.*

- › Le dialogue social, qui est considéré comme un des moyens pour atteindre les autres objectifs,
- › Les activités pour les travailleurs,
- › Les activités pour les employeurs,
- › La gestion du développement,
- › La formation à distance et la technologie de l'apprentissage,
- › La coordination des questions de genre,
- › La protection sociale.

Pour ce dernier programme, sont ainsi traitées les questions suivantes :

- › La problématique des travailleurs migrants, que ce soit entre un pays industrialisé et un pays en développement ou entre deux pays en développement,
- › Le VIH et le monde du travail, pour deux raisons : la possibilité d'informer les personnes via le milieu de travail et le nombre important de personnes contaminées en âge de travailler dans certains pays,
- › La sécurité sociale qui ne couvre, selon les pays, que 10 à 20 % des personnes,
- › Les conditions de travail et d'emploi,
- › La sécurité et la santé au travail, domaine dans lequel il y a le plus de conventions.

Outre les activités qu'il mène dans ces domaines thématiques, le centre propose des programmes consacrés à des questions transversales comme la mondialisation, la migration, le VIH/SIDA, la pauvreté et le développement local.

Son approche de ces sujets complexes consiste à combiner les perspectives de différentes disciplines.

Le centre est l'outil spécialisé dédié à la formation au sein de l'OIT. Il dispense une formation et un apprentissage pratique axé sur les besoins et contribue au développement des capacités dans la poursuite de l'objectif de l'OIT d'un travail décent pour tous.

Aujourd'hui, le centre international de formation de l'Organisation Internationale du Travail déploie son action à partir de son campus de Turin – le seul campus du système des Nations Unies – pour répondre aux besoins en formation des mandants tripartites de l'OIT (travailleurs, employeurs et gouvernements) dans toutes les parties du globe.

Des gens du monde entier se rendent à Turin pour prendre part chaque année à ses séminaires, ses ateliers, et ses cours. Le centre organise aussi des événements, des cours, et des projets dans les pays et régions d'origine des intéressés.

En outre, il surmonte les contraintes de temps, de coûts et de localisation grâce à sa gamme d'activités d'apprentissage en ligne et à distance.

En 2005, plus de 11 000 personnes provenant de 177 pays différents ont pris part aux activités de formation et aux événements organisés par le centre.

Pour certains cours ou projets, il peut y avoir combinaison de plusieurs sites ou encore alliance de formations de groupe avec l'apprentissage à distance.

Le centre organise également des conférences, des ateliers, des séminaires, des réunions d'experts, d'autres événements spéciaux et des stages individuels, sur demande.

Enfin, le centre organise des programmes réguliers permettant aux jeunes diplômés universi-

taires, niveau Master, et aux professionnels, de se spécialiser dans des sujets liés au développement.

Le trait distinctif du centre réside peut-être dans son approche fondée sur la pratique, basée sur l'expérience réellement vécue sur les lieux de travail et sur les besoins réellement éprouvés sur ces lieux. C'est cette approche pragmatique et axée sur les besoins qui le différencie d'une institution universitaire.

B - Partenaires, acteurs et financement

Un facteur important pour la portée et l'impact de l'action menée par le centre est constitué par son réseau de partenaires et en tout premier lieu, par les unités techniques et régionales de l'OIT.

Un deuxième groupe de partenaires comprend les institutions gouvernementales, les organisations d'employeurs, et d'autres institutions du système des Nations Unies.

A un troisième niveau se situent les universités, les centres de recherche, les institutions de formation, les organisations pour le développement, et les institutions financières internationales.

Le but de ces partenariats est de veiller à ce que la formation réponde aux besoins spécifiques des participants. Au cours de ce processus, les institutions partenaires et le centre renforcent leurs propres compétences.

Un réseau d'experts extérieurs et d'institutions partenaires appuie et reproduit l'action menée sur le terrain et vient compléter la formation dans des organismes et des sociétés spécialisées.

Le réseau des bailleurs de fonds et d'institutions nationales avec lesquels le centre collabore lui assure la capacité de mobiliser des ressources pour le financement d'une partie de ses activités.

Le centre est autofinancé à 70 %. Outre les revenus générés grâce à ses activités de formation, le centre reçoit un appui financier essentiel du gouvernement italien à environ 23 %, de l'OIT pour 6 %, de la région Piémont et du gouvernement français.

Le centre dispose d'un personnel international aux compétences multiples composées de 200 personnes, dont quelque 60 spécialistes de la formation et spécialistes sectoriels. Il recourt également aux services d'un réseau mondial de conseillers techniques et de consultants hautement qualifiés. Comme dans toutes les organisations internationales, on peut noter que le personnel originaire de chaque pays est limité en nombre.

4 LES INSTITUTIONS DU TRAVAIL ITALIENNES

► 1 - L'ADMINISTRATION DU TRAVAIL ITALIENNE

L'Inspection du travail relève du ministère du travail et des politiques sociales. Sa structure comprend une direction générale au niveau central, une direction régionale du travail (*Direzione Regionale del Lavoro : DRL*) pour chaque région et une direction provinciale (*Direzione Provinciale del Lavoro : DPL*) pour chaque province.

A - L'administration centrale

La direction générale de coordination des activités d'inspection (DG), dans sa forme actuelle, a été instituée en avril en 2004. C'est l'équivalent italien de la DGT française. Elle comprend 3 divisions :

1. Conseil, contentieux, formation du personnel
2. Coordination du suivi technique des inspecteurs du travail
3. Coordination du suivi ordinaire

Nous avons rencontré Giuseppe PIEGARI, ingénieur et représentant de la 3ème division en matière de santé et sécurité au travail.

La Direction générale est compétente pour la planification, la coordination et le contrôle des activités des directions provinciales du travail, coordonnées par les directions régionales du travail.

L'administration centrale de l'inspection du travail effectue, de concert avec les directions générales des autres organismes impliqués dans les activités d'inspection, une programmation annuelle identifiant les secteurs à risque vers lesquels orienter l'activité sur la base des directives du ministre.

Tous les organes compétents sont impliqués au sein de la Commission centrale de coordination des activités d'inspection (*Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza*).

Le ministre du travail et des politiques sociales définit les priorités nationales, fournit les indications politiques et établit les critères organisationnels et financiers pour les activités d'inspection et de prévention. Le coordinateur national des agences sanitaires locales (ASL) participe à la définition du programme d'activités d'inspection au sein de la Commission centrale de coordination des activités d'inspection. Tous les six mois, les DRL et les DPL font rapport sur leurs activités sur le terrain. Par contre, le contrôle des activités des ASL s'effectue normalement au niveau régional.

La direction générale collabore à l'élaboration des dispositions législatives en matière de droit du travail et contribue grandement à la définition de la politique ministérielle du travail.

Elle représente l'Italie au niveau de l'Union européenne pour les questions liées au travail, y compris en matière de santé et de sécurité.

La direction générale bénéficie du soutien de plusieurs antennes locales. Elle coordonne en outre le travail des inspections locales en offrant, au moyen de circulaires, une interprétation de la réglementation et en délivrant des instructions opérationnelles concernant les applications techniques et les actes administratifs.

Tous les six mois, les DPL communiquent les données récapitulatives concernant leurs activi-



De gauche à droite,
M. Dottore NAPOLI,
 Directeur régional de l'inspection
 du travail piémontaise et
M. Maurizio GIORGINI,
 Inspecteur du travail qui
 ont accueilli très chaleureusement
 le groupe des inspecteurs élèves et
 ont organisé leur voyage.

tés et fournissent des informations au sujet des infractions contrôlées et des sanctions appliquées.

B - Les DRL et DPL

Le ministère du travail et des politiques sociales est structuré sur une base territoriale : DRL – direction régionale du travail et DPL – direction provinciale du travail. Les directions du travail de la Sicile dépendent du gouvernement régional.

Il existe actuellement 18 DRL et 106 DPL, y compris celles de la Région de Sicile.

Les structures régionales et provinciales des directions du travail sont en grande partie homogènes et tendent vers une interprétation uniforme de la loi et des méthodes de travail.

La fonction principale de la direction provinciale est de procéder aux inspections et de faire appliquer les règles, tandis que la direction régionale contrôle et coordonne les activités des directions provinciales sous sa dépendance en leur fournissant directives, soutien pratique et avis.

DRL

Nous avons rencontré un représentant de la direction régionale du Val d'Aoste, Fabio FERRARESI, direction atypique dans la mesure où elle est à la fois régionale et provinciale du fait de sa petite taille (120 000 habitants). Cette direction se préoccupe particulièrement du contrôle des hôtels-café-restaurants, et des activités de maintenance afin de lutter contre le travail irrégulier (équivalent de notre travail illégal). Les activités de maintenance sont en effet fréquemment sous-traitées et réalisées par des travailleurs extra communautaires, personnel souvent irrégulier, après appel d'offre dans le cadre de marchés publics.

DPL

Une DPL comprend :

1. Un service inspection du travail (*servizio ispettivo del lavoro*)
 - UOVO (*unita operative vigilanza ordinaria*). C'est une unité constituée d'inspecteurs du travail (*ispettore del lavoro*) disposant de compétences en matière de relations de travail.
 - UOVT (*unita operative vigilanza tecnica*) Cette unité comprend les inspecteurs techniques (*ispettore tecnico*) spécialisés en sécurité et prévention sur le lieu de travail. Ils doivent généralement être titulaires d'un diplôme technique (par exemple d'ingénieur ou de médecin).
2. Un service politique du travail (*servizio politico del lavoro*) qui exerce deux fonctions :
 - Fonction de conciliation : c'est une étape obligatoire, avant saisine du tribunal pour un litige lié au contrat de travail. L'efficacité de cette fonction est remise en cause par le Ministère lui-même, et il est probable que cette étape devienne seulement optionnelle.
 - Fonction d'autorisations : ce service est également chargé de la délivrance des autorisations administratives, comme celles relatives aux changements de situation des femmes enceintes : notamment autorisations pour la démission de femmes en cours de congé de maternité, demande de changements concernant la durée du travail, Contrairement en France, où l'administration du travail a évolué

vers des procédures déclaratives des employeurs, l'administration italienne a conservé des systèmes d'autorisation préalable, sans toujours disposer des moyens humains nécessaires à leur bon fonctionnement.

3. Un service contentieux (*ufficio legale contenzioso*). Il a vocation à traiter les recours formés par les employeurs contre les sanctions administratives prononcées par les inspecteurs du travail. Ce service n'est pas compétent en matière de santé et sécurité au travail. Lorsque les inspecteurs techniques relèvent une infraction, l'ULC n'a pas compétence dans la mesure où il s'agit d'une sanction pénale.

► 2 - LE SYSTÈME D'INSPECTION DU TRAVAIL

L'inspection du travail (*ispettore del lavoro*) repose sur des services de l'Etat et sur des services régionaux (l'ASL).

A - L'État

Les inspecteurs du travail sont au nombre de 4 300 sur le terrain. Ils comprennent les inspecteurs du travail et les inspecteurs techniques du travail.

Les inspecteurs du travail (UOVO)

Ils sont recrutés à la suite d'un concours régional ouvert aux lauréats d'un Master de droit. Aucune expérience précédente dans l'industrie n'est requise. Le concours public s'articule en deux épreuves écrites suivies d'un entretien portant sur des questions de nature juridico-économique. En 2006, 195 inspecteurs du travail ont été recrutés dans la région du Piémont.

Leur formation est d'une durée de quatre mois et comprend des séquences dans les services et une formation théorique brève (procédure pénale, procédure civile, droit administratif, droit pénal...).

Ils interviennent sur le champ des relations du travail.

Tous les six mois, les DPL communiquent les données récapitulatives concernant leurs activités et fournissent des informations au sujet des infractions contrôlées et des sanctions appliquées.

L'inspection du travail opère sur tout le territoire national et veille à l'application de toutes les lois du travail et réglementations de sécurité sociale dans les entreprises industrielles et commerciales, dans l'agriculture ainsi que dans toutes les autres situations de travail salarié. Elle est compétente dans tous les secteurs économiques, à de rares exceptions près : les bateaux en mer et dans les ports, les transports terrestres, les carrières et les mines.

L'inspection du travail est aussi compétente pour les lieux de travail des secteurs publics. La seule exception concerne les sites militaires.

Elle contrôle l'exécution de tous les contrats de travail et les rétributions et fournit des informations sur l'interprétation de la loi. Elle effectue également une activité de conciliation dans le cadre des relations individuelles de travail.



Maurizio GIORGINI
nous a présenté le fonctionnement de la DPL de Turin où il exerce la fonction de coordonnateur du contrôle technique, c'est-à-dire qu'il coordonne l'activité des inspecteurs techniques et de tous les organes d'inspection.



Rencontre entre les nouveaux inspecteurs du travail italiens et les inspecteurs élèves du travail.

L'intervention des inspecteurs se compose comme suit :

- › 80 % consacrée au traitement des demandes individuelles (plaintes).
Trois inspecteurs à Turin s'occupent à tour de rôle de la réception des demandes ;
- › Visites dans le cadre des objectifs fixés par le ministère ;
- › Contrôles et enquêtes sur demande des magistrats (les inspecteurs ont le statut d'OPJ) ;
- › Visites sur l'initiative du chef de service local.

Les visites se font généralement à deux inspecteurs. Sur les chantiers, ils interviennent presque systématiquement avec un inspecteur technique, afin de couvrir l'ensemble des aspects travail et sécurité.

Ils sont organisés en six secteurs d'activités : agriculture, artisanat, commerce, coopérative, bâtiment et industrie.

Ils sont assistés de carabinieri à demeure dans les directions provinciales particulièrement dans les commerces.

Les inspecteurs techniques du travail (UOVT)

Dans le domaine de la santé et sécurité, ils partagent la responsabilité avec le ministère de la santé et surtout avec l'administration régionale dont dépendent les Agences sanitaires locales (ASL).

L'inspection du travail est, conjointement aux ASL, compétente pour les questions relatives à la santé et à la sécurité au travail, en particulier en ce qui concerne le travail des mineurs et les travailleuses enceintes.

L'Inspection du travail teste et vérifie les ascenseurs, monte-charge, équipements mobiles de levage et ponts suspendus motorisés. Sur initiative spécifique du ministère du travail elle procède à des études nécessitant des qualifications techniques particulières.

Mais sa compétence est limitée à un nombre de domaines relativement restreints dont l'articulation avec la compétence de l'ASL demeure complexe.

Depuis 1997, l'Inspection du travail est compétente pour les travaux réalisés sur les chantiers de construction, dans les galeries et le sous-sol et impliquant l'utilisation d'explosifs, ainsi que pour les travaux sous l'eau et en chambres de compression (DPCM n° 412/97).

Les DPL sont chargées des enquêtes d'accidents de travail entraînant plus de 30 jours d'incapacité ou la mort du travailleur. En cas de responsabilités pénales, l'Inspection du travail fait un rapport à l'autorité judiciaire. Actuellement, quelque 90% des accidents signalés font l'objet d'une enquête.

Les inspecteurs du travail remplissent les fonctions d'une "police judiciaire" lorsqu'ils relèvent des infractions pour lesquelles une sanction pénale est prévue.

Ils peuvent se rendre sur un lieu de travail et l'inspecter afin d'en vérifier la conformité avec le droit du travail à toute heure du jour et de la nuit.

Par ailleurs ils peuvent :

- › Examiner les registres et tout autre document utile ;
- › Recueillir des déclarations et interroger les employeurs, les travailleurs salariés et toute autre personne responsable aux termes de la loi.

À l'issue des contrôles en entreprises l'inspecteur rédige systématiquement un rapport d'Inspection (verbale d'ispezione). Celui-ci peut comporter des injonctions diverses :

- › Adresser une mise en demeure dans le domaine de la sécurité et de la prévention, du droit du travail et de la législation sociale et de sécurité au travail.
- › Emettre des consignes dans le domaine du droit du travail et de la législation sociale. L'employeur a quinze jours pour se pourvoir contre ces consignes devant le directeur de la DPL compétente.
- › Emettre une prescription contraignante à l'encontre de l'employeur qui commet des infractions faisant l'objet d'une sanction pénale. Les pénalités sont muées en amendes administratives si l'employeur se soumet aux prescriptions. Sinon, c'est-à-dire si l'employeur ne fait pas disparaître l'infraction, l'IT transmet aux autorités judiciaires pour une procédure pénale.
- › Ordonner la suspension des travaux lorsqu'il constate un risque sérieux et immédiat découlant du non-respect des normes de sécurité et de prévention. L'inspecteur est tenu d'informer l'autorité judiciaire. L'ordre devient caduc dès que le risque a été éliminé.

Par ailleurs, une procédure semblable à la procédure de référé française, appelée « sequestro » est également prévue, mais peu utilisée dans les faits.



Les inspecteurs du travail italiens lors de leur présentation avec Jean-Louis BORREL, inspecteur du travail français.

B - La région : les ASL (agences sanitaires et locales)

La loi du 23 décembre 1978 qui a institué le service sanitaire national est à l'origine des inspecteurs ASL « Aziende Sanitarie Locali » qui dépendent de chaque région.

Pour les questions relatives à la santé et à la sécurité au travail, l'ASL est conjointement compétente avec les Inspecteurs techniques du travail dans le secteur du bâtiment.

Les inspecteurs ASL ont cependant un champ de compétence beaucoup plus étendu que les services d'inspection du travail : ils ont une compétence exclusive dans le secteur de l'industrie depuis cette réforme de 1978 appliquée définitivement en 1982.

Au sein des ASL interviennent des inspecteurs mais aussi des médecins, infirmières et du personnel administratif.

Les inspecteurs ASL, outre la santé et la sécurité au travail, interviennent également en matière d'hygiène et de santé publique, d'hygiène alimentaire et vétérinaire.

En matière de santé et sécurité au travail, ils sont chargés du contrôle du respect de la réglementation et ont également un rôle en matière de prévention.

Concernant le contrôle de l'application des normes, en qualité d'agents de police judiciaire ils disposent d'un droit d'entrée dans les entreprises de jour comme de nuit : ils sont chargés de relever les infractions, peuvent notifier des mises en demeure, prononcer des sanctions administratives (amendes). (Pouvoirs et procédures identiques à ceux appliqués par l'inspection du travail technique à la DPL)

Les inspecteurs ASL réalisent des enquêtes en matière d'accidents de travail et de maladies professionnelles notamment sur demande de la magistrature.

Par ailleurs les ASL jouent un rôle important en matière de prévention des risques professionnels.

Certains inspecteurs assurent un rôle d'information et de conseil aux entreprises, dispensent des formations à destination des salariés.

La région Piémont a défini dans son plan régional sanitaire cinq secteurs d'intervention prioritaires : la métallurgie, le bâtiment, l'exposition au bruit et aux agents CMR (bois et caoutchouc), les transports et l'agriculture.

En 2005 les services d'inspection de l'ASL du Piémont ont réalisé 2 836 contrôles en entreprises et 2 182 visites de chantiers.

3 - LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Comme nous l'avons signalé dans notre introduction, il existe une longue tradition de coopération transfrontalière entre la Région piémontaise et la région Rhône-Alpes.

Nous avons souhaité, observer de plus près quelles places ont nos administrations du travail réciproques dans cette coopération en nous intéressant à deux projets particuliers : Lyon-Turin et INTERREG.



A - L'exemple du projet Lyon-Turin

Le projet transalpin Lyon-Turin actuel est dans la continuité des projets historiques transfrontaliers qui ont débuté en 1802 par la construction de la route du col du Mont-Cenis. Cette coopération s'est poursuivie en 1871 par l'inauguration du tunnel ferroviaire de Modane, puis en 1980 par la construction du tunnel autoroutier Bardoneche-Modane.

En 2001, un accord franco-italien (dit accord de Turin) décidait la réalisation de la liaison ferroviaire Lyon-Turin, Le début des travaux préparatoires du tunnel en 2002 a donné lieu à une coopération des inspections du travail italienne et française.

Le projet de nouvelles liaisons ferroviaires Lyon - Turin est un grand chantier ayant une importance majeure structurante dans l'aménagement du territoire et la construction européenne, cherchant à lier augmentation des échanges économiques et préservation de l'environnement, particulièrement dans les vallées de la Maurienne et de la Doire Ripaire (Val di Susa).

Ce tunnel comprend, sur une longueur de 57 kilomètres, trois sections : française, internationale, et italienne. Quatre « descenderies » permettent l'accès aux différentes sections du chantier principal.

Il fallait donc organiser pour la durée totale du chantier une action cohérente coordonnée et efficace de prévention des risques et de contrôle des conditions de travail des salariés.

Quelle réglementation du travail en matière de santé-sécurité, et quelle coopération entre les services devait-on adopter ?

La première étape a donc été initiée en 2002 pour définir des règles communes minimales applicables sur la section internationale, et particulièrement pour le tunnel principal (de base), afin d'éviter des situations absurdes dues à des différences techniques entre les réglementations des deux pays, et qui auraient posé des problèmes importants aux entreprises intervenantes.

Les autorités des deux pays (DRTEFP Rhône-Alpes, et DGT pour la France) ont donné leur accord à cette démarche.

Il fallait également que ces règles communes soient intégrées aux appels d'offres afin que les entreprises soumissionnaires puissent intégrer ces contraintes dans leurs offres financières.

Le premier objectif a donc été :

- › L'harmonisation des règles franco-italiennes applicables pour le méga-tunnel (Saint-Jean de Maurienne - Suse)
- › La présentation de celles-ci au maître d'ouvrage actuellement désigné pour les travaux préliminaires et des galeries de reconnaissance : Lyon Turin Ferroviaire (LTF), pour insertion dans les appels d'offre et utilisation pour les PGC.

Mettant à profit les liens déjà tissés dans cette perspective dès 1999 avec l'Inspection du Piémont, la réunion de Modane du 27 septembre 2002, sur l'initiative de la Direction régionale (DR) Rhône-Alpes, avec les représentants de la Direction régionale (DR) Piémont a permis de s'accorder sur cet objectif et de mettre en place un groupe de travail commun transfrontalier des deux inspections du travail.

Le résultat du travail commun a été le document intitulé : « Consignes communes minimales de sécurité au travail pour la construction du mégatunnel. Ligne ferroviaire LYON → TURIN » (« Indirizzi operativi comuni per la costruzione in sicurezza del megatunnel sulla linea ferroviaria TORINO → LIONE ») dont la première version a été terminée en mars 2004 et une version définitive, remaniée suite à des échanges et observations, notamment de LTF, remise le 11 juin 2005.

Où en est ce projet aujourd'hui ?

Nous sommes à une étape importante de l'ensemble de ce projet :

- › Concernant la section internationale le Document Commun existe, mais son insertion volontaire par le maître d'ouvrage dans les futurs appels d'offre

n'est absolument pas garantie. Les commentaires de LTF accompagnant l'envoi de notre document à la CIG (Conférence intergouvernementale) - avril 2006 - confirment une réticence certaine de sa part de faire appliquer ces normes communes sur toute la longueur du futur méga-tunnel. Dans cette situation seule une action continue et résolue des deux administrations du travail concernées auprès de la CIG peut changer la situation.

- › Concernant la section Lyon-Montmelian, l'un des tracés est déjà définitif (voyageurs), le tracé sud (marchandises) devrait être annoncé prochainement. Il est donc d'ores et déjà important de mettre en place une coordination réelle, pour un travail à l'amont auprès du maître d'ouvrage de cette section - réseaux ferrés de France (RFF) - entre l'Inspection du Travail et les services de prévention, plus particulièrement la CRAM⁴.

Il faut reconnaître que cette coopération fructueuse doit plus à la rencontre de personnalités individuelles dans une démarche positive. Il serait utile qu'une méthodologie s'inspirant de ce cas emblématique soit adoptée par le Ministère du travail, et qui pourrait guider les services confrontés à des situations semblables. La DDTEFP des Pyrénées Orientales est d'ores et déjà placée dans une telle situation, concernant la construction de la liaison ferroviaire à grande vitesse Barcelone-Perpignan.

Il est certain que ces situations devraient se multiplier dans les années à venir, et plus généralement que les inspections du travail devront confronter leurs pratiques à celles des inspections d'autres pays, et les coordonner si nécessaire.

Le travail réalisé depuis septembre 2002 est tout à fait positif. Tant en Rhône-Alpes qu'en Piémont il a été réalisé par des agents (Inspection et DR) en sus de leurs tâches habituelles. Si le recours à un groupe de travail était adapté pour la phase de réflexion commune et d'élaboration du document, ce mode d'organisation apparaît aujourd'hui insuffisant pour les nouveaux défis qui nous attendent. Ceux-ci impliquent la mise en place d'une organisation adaptée et de moyens permanents en effectifs dédiés à cette mission.

Nous démontrerons ainsi qu'au 21^e siècle un grand projet d'aménagement du territoire de l'Union européenne ne peut se réaliser qu'avec un réel souci de prévention des risques, d'améliorations des conditions de travail, de qualité de l'emploi et de respect des salariés.

B - L'exemple du projet INTERREG

Né en 2004, le projet INTERREG a été réalisé en collaboration avec les institutions du Piémont et des partenaires français, parmi lesquels l'ANPE, le Ministère du Travail, la DRTEFP de Rhône-Alpes, le Conseil régional de Rhône-Alpes et le Centre de formation de l'OIT. Il avait pour vocation de créer une coopération transfrontalière sur les sujets liés à la rencontre de l'offre et de la demande d'emploi liées à la construction de la ligne ferroviaire citée plus haut.

Le projet « Transalp. Emploi sans frontières », financé par le programme d'initiative communautaire Interreg, a été mis en place afin de répondre au défi que constituent les événements des Jeux Olympiques d'hiver de Turin en 2006, les Universiadi de Turin en 2007, le championnat du monde de ski alpin à Val d'Isère en 2009, ainsi que la construction de la liaison ferroviaire Lyon-Turin ; et la région Piémont, par l'intermédiaire de l'Agence piémontaise pour l'Emploi, en collaboration avec de nombreux autres participants comme la province de Turin, la ville de Turin ainsi que la direction régionale ANPE Rhône-Alpes et Eures Transalp, en est le chef de file.

Il vise à créer un système structuré de coopération Italo/Française afin de contribuer à la réalisation d'un véritable marché commun de l'emploi apte à prévoir, anticiper et gérer les importants mouvements de main d'œuvre générés par les grands événements.

L'objectif est d'éliminer les obstacles à la mobilité transfrontalière notamment par l'intermédiaire de la mise en réseau des services pour l'emploi de la Savoie et de la province de Turin, en veillant à la participation des entreprises et des associations. Dans ce cadre, il a fallut à nouveau procéder à une étude comparée des systèmes législatifs Italiens et Français, mais cette fois ci sur le champ de l'emploi et de la formation professionnelle afin de pouvoir harmoniser les pratiques des professionnels sur le terrain.

5 CONCLUSION

Nous avons découvert au cours de ce voyage, le centre de formation de l'OIT qui appuie et soutient la coopération internationale qui constitue la philosophie et l'action quotidienne de l'OIT.

Tout au long des interventions des personnes que nous avons rencontrées, nous avons pu mesurer à quel point les racines de notre métier d'inspecteur du travail étaient ancrées dans les orientations historiques et actuelles de cette organisation.

Nous avons également découvert que l'Italie s'était ouverte à la coopération internationale, en accueillant notamment, et c'est un symbole fort, le centre de formation de l'OIT sur son territoire.

Mais l'Italie est traversée d'un défi originel : s'unifier malgré les fortes identités régionales. C'est dans cette perspective visant à rééquilibrer le Nord et le Sud par des politiques diversifiées qu'en 1982 le gouvernement italien a mené une politique de décentralisation, estimant que cette configuration permettrait d'assurer une meilleure proximité avec les réalités régionales ;

L'administration du travail a donc été concernée, comme nous l'avons expliqué dans les paragraphes précédents.

Cette régionalisation n'a pourtant pas écarté l'intervention des autorités nationales de l'administration du travail, qui veillent au maintien d'un cadre commun et assurent un rôle de coordination et d'animation des services régionaux et provinciaux. Ce rôle de coordination a même tendance à se renforcer ces dernières années marquant une reconnaissance implicite des limites d'une trop forte régionalisation. Ainsi nous avons pu observer les forces et les faiblesses d'un système d'administration du travail, proche du notre au niveau culturel mais différent dans son organisation.

Cette différence ne fait pas obstacle au développement d'une collaboration transfrontalière entre nos deux pays, comme nous l'avons expliqué dans notre rapport.

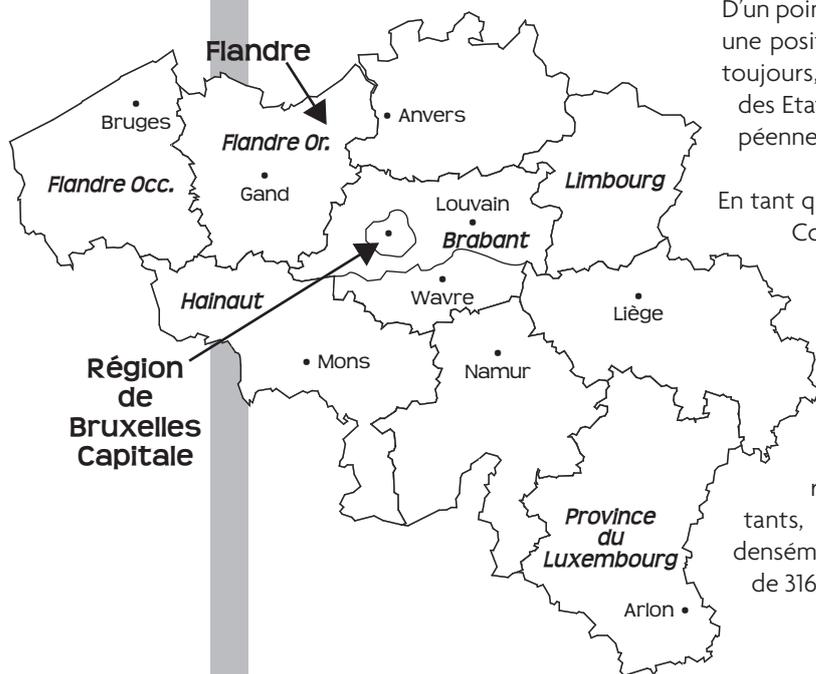
Depuis plusieurs décennies des échanges ont été tissés par delà notre frontière commune, la construction du tunnel ferroviaire Turin-Lyon en est l'illustration concrète. Cette coopération internationale entre Italie et France est portée par l'intervention conjointe de la DRTEFP Rhône-Alpes et la DRL Piémont. Même si cette coopération s'est institutionnalisée, elle est née essentiellement de la volonté d'ouverture, de l'investissement personnel et de fortes implications professionnelles des agents italiens et français. Car au-delà de nos différences, et notamment grâce à l'action continue et dans la durée de l'OIT, notre philosophie et nos objectifs sont les mêmes, à savoir garantir pour tous les conditions d'un travail décent.

II

LES DIFFÉRENTS ACTEURS DE LA RÉGULATION SOCIALE : L'EXEMPLE DE LA BELGIQUE ET DE L'EUROPE



1 PANORAMA GÉNÉRAL DU PAYS, CARACTÉRISTIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES



D'un point de vue géographique, la Belgique occupe une position centrale en Europe. La Belgique, qui a toujours, par tradition, pratiqué l'ouverture, est un des Etats qui a été à l'origine de l'unification européenne.

En tant que siège de la Commission européenne, du Conseil européen, et de nombreuses autres institutions liées à l'Europe, Bruxelles est assurément en droit de revendiquer le titre de capitale de l'Europe.

Pays de faible étendue, la Belgique se trouve au centre de la plus importante concentration industrielle et urbaine d'Europe occidentale. Avec 10,4 millions d'habitants, ce royaume est l'un des pays les plus densément peuplés au monde, avec une moyenne de 316 habitants par km².

(5) PIB :
Produit intérieur brut

Ainsi, la Belgique, un des plus petits Etats membres de l'Union européenne, bénéficiait cependant en 2004 d'un PIB⁵ de plus de 280 milliards d'euros. Ce pays qui se situe comme l'une des dix principales nations commerciales au monde, doit son succès à une position géographique centrale et à la productivité élevée de sa main d'œuvre.

Cependant, de fortes disparités caractérisent l'économie belge dont le taux de croissance se situe dans la moyenne européenne (3%). Ces différences concernent avant tout les économies flamande et wallonne. Ces dernières ont fortement influencé la répartition des territoires au travers de trois grandes régions; la région flamande, la région de Bruxelles-capitale, et la région wallonne (cf. carte).

En effet, la Belgique s'apparente à une structure en trois niveaux :

- › L'Etat fédéral conserve les compétences régaliennes, telles que les affaires étrangères, la justice, la défense, les finances. De plus, l'Etat fédéral garde la gestion de tout ce qui touche à l'intérêt de tous les Belges, comme la sécurité sociale, la santé publique... C'est aussi l'Etat fédéral qui assume toutes les responsabilités de la Belgique à l'égard de l'Union européenne et de l'OTAN⁶.
- › Les communautés sont compétentes pour les matières relatives aux personnes qui les composent, comme, par exemple, la langue, la culture et l'enseignement.
- › Les régions sont compétentes pour les matières territoriales telles que l'aménagement du territoire, l'environnement et l'emploi.

L'emploi, justement, est au cœur des problématiques de politiques publiques en Belgique. Avec un taux de chômage de l'ordre de 8,6 %, une part importante de l'action publique est dédiée à cette question. Néanmoins, la problématique de l'emploi apparaît comme globale et complexe face à la multitude d'acteurs agissant sur ce thème.

Dès lors, il convient de s'interroger sur les différents acteurs de la régulation sociale en Belgique (paragraphe II-2) et en Europe (paragraphe II-3).

(6) OTAN :
Organisation du traité de l'Atlantique Nord. Organisation politico-militaire créée à la suite du traité de Bruxelles (1948) pour faire face à la menace de l'Union soviétique après la Seconde Guerre mondiale. Son siège se trouve à Bruxelles.

2 LES ACTEURS DE LA RÉGULATION SOCIALE EN BELGIQUE

1 - LE CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL (CNT) : UN ORGANE ATYPIQUE DANS LE DIALOGUE SOCIAL BELGE

Paul WINDEY,
Président
du Conseil
National
du Travail



Nous avons été reçus à notre arrivée à Bruxelles, le 23 avril 2007, par Monsieur WINDEY, Président du Conseil National du Travail, Madame PEETERS, membre du CEDAC⁷ et Monsieur MELCKMANS, membre du FGTB⁸.

Monsieur WINDEY nous a présenté cette institution appelée aussi « parlement social fédéral ». Il s'agit d'une instance publique créée par une loi du 29 mai 1952. Composée de représentants d'employeurs et de travailleurs, cette institution avait vocation à aider à la reconstruction du pays en organisant le dialogue social. Ce dernier trouve encore aujourd'hui sa légitimité par le taux élevé de syndicalisation : 60 % des salariés. Selon Monsieur MELCKMANS, l'importance de ces affiliations s'explique en partie par les avantages que procurent aux salariés ces « syndicats de service » (participation à l'assurance chômage notamment).

M. MELCKMANS,
représentant
de la FGTB



Le CNT est une instance paritaire indépendante et autonome, parallèle au système politique avec lequel elle entretient cependant beaucoup de liens. Le gouvernement n'a pas sa place dans le dialogue social mais cette institution est acceptée par le parlement belge depuis environ 50 ans.

A - Les compétences du CNT dans l'établissement des conventions collectives

Le CNT a vocation à régir la négociation des conventions collectives à un niveau intersectoriel pour le secteur privé. Un parallèle peut être fait avec les commissions mixtes paritaires françaises, puisque, dans les deux cas, l'Etat est présent mais n'intervient pas dans les négociations. Cependant, en France, ces commissions se réunissent à un niveau plus restreint, à savoir la branche professionnelle.

Les conventions collectives belges fixent un standard minimal contraignant. Elles sont amenées à traiter de sujets divers tels que les salaires, la durée du travail, l'assurance complémentaire santé. Contrairement à la situation française, elles peuvent permettre la transposition d'une directive européenne.

Sur la hiérarchie des conventions collectives, comme en France, elles peuvent être conclues à différents niveaux : tout d'abord au Conseil National du Travail, au sein d'une commission paritaire, puis sub-commission paritaire, et enfin en dehors de ces instances.

Depuis la loi de 1968, elles sont rendues obligatoires par arrêté royal. Elles ont une valeur infra législative et supra contractuelle. Il s'agit d'accords cadre, fixant des principes à décliner à un niveau inférieur. Les accords de niveau inférieur doivent être plus favorables au salarié sauf mention expresse de la norme supérieure.

Le CNT est investi par la loi organique du 29 mai 1952 de plusieurs **compétences**. La plus importante, consiste à rendre des avis ou à formuler des propositions concernant les matières d'ordre social à l'attention du gouvernement et/ou du parlement belge(s). Il peut également

(7) CEDAC :
Centre d'étude et d'Action
pour la Cohésion sociale

(8) FGTB :
Fédération générale
du Travail de Belgique

émettre des avis sur les conflits d'attribution pouvant surgir entre les commissions paritaires. Depuis que la loi du 5 décembre 1968 est entrée en vigueur, le CNT a également le pouvoir de conclure des conventions collectives de travail, soit pour l'ensemble des secteurs d'activités économiques, soit pour l'un de ces secteurs. En outre, diverses lois lui confèrent une mission d'avis ou de proposition préalable à l'adoption de leurs arrêtés d'exécution. Enfin, le conseil est consulté pour le BIT et assure le suivi de l'agenda européen.

Du fait de la grande diversité de ses compétences et de sa composition, le CNT est aujourd'hui, selon Monsieur Paul WINDEY, la seule institution qui a encore une vue d'ensemble sur la législation sociale complexe applicable en Belgique.

B - La composition du CNT

Le CNT est composé de **membres effectifs et suppléants** ainsi que de **membres associés**. Sa présidence est assurée par Monsieur Paul WINDEY, aujourd'hui nommé pour une durée indéterminée par le roi Albert II. Cette institution compte 24 membres effectifs et 24 membres suppléants. Ils sont nommés par arrêté royal pour une durée de 4 ans ; les mandats sont renouvelables. Les sièges sont répartis également entre les organisations de travailleurs et d'employeurs, et seuls les membres effectifs ont voix délibérative.

REPRÉSENTANTS DES TRAVAILLEURS

	▶ Confédération des syndicats chrétiens de Belgique
	▶ Fédération générale du Travail de Belgique
	▶ Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique

REPRÉSENTANT DES EMPLOYEURS

	▶ Fédération des entreprises de Belgique
	Organisations des Classes moyennes
	▶ Union des Classes Moyennes
	▶ Unie van Zelfstandige Ondernemers
	Organisations Agricoles
	▶ F.W.A. Fédération Wallonne de l'Agriculture
	▶ Boerenbond
	Non Marchand
	▶ C.E.N.M. Confédération des Entreprises Non-Marchandes

C - L'organisation du CNT

Le CNT est organisé au plan institutionnel à trois niveaux avec le secrétariat :

- › Le conseil plénier,
- › Le bureau exécutif,
- › Les commissions.

Le conseil plénier : le CNT doit se réunir en assemblée plénière au moins une fois par trimestre sur convocation de son président (le premier mardi de chaque mois). A cette occasion sont conclues les conventions collectives de travail et les avis et propositions adoptés. Pour les conventions collectives de travail, il est requis que la moitié au moins des membres soient présents sur chaque banc. Les avis et propositions sont, dans la majorité des cas, rendus à l'unanimité ; lorsque celle-ci ne peut être atteinte, les positions divergentes sont actées dans les textes. Notons que depuis 50 ans, environ 80 avis sur les 100 à 150 rendus annuellement le sont à l'unanimité, ce qui facilite leur application. Ce système aboutit en effet à une autogestion des litiges par les partenaires sociaux. Ainsi, les organisations patronales sont réticentes à soutenir un employeur qui contrevient à ces obligations instaurées le plus souvent à l'unanimité.

Le bureau exécutif : il est constitué par le Conseil et composé de 10 membres dont le président, quatre vice-présidents ainsi que le secrétaire et le secrétaire adjoint. Il a notamment pour mission de fixer l'ordre du jour des travaux du Conseil, préparer l'examen des questions à l'ordre du jour, définir la procédure, veiller à l'exécution des décisions du Conseil et soumettre au Conseil les propositions budgétaires annuelles.

Les commissions : les travaux proprement dits du CNT se déroulent au sein de commissions dont les missions sont déterminées par le Bureau exécutif. Les membres et suppléants du Conseil y participent et peuvent se faire assister d'experts. Les principales commissions sont : la commission des Conseils d'entreprise, la commission des Relations individuelles du Travail, la commission des Relations collectives du Travail, la commission de la Sécurité sociale et la commission Organisation internationale du Travail.

Le secrétariat : la loi du 29 mai 1952 attribue au Conseil le soutien logistique nécessaire à l'exécution de ses missions qui est pris en charge par le Secrétariat. Il est composé d'une quarantaine d'agents nommés par le Conseil. Le secrétaire et le secrétaire adjoint sont nommés par le roi. Ces personnes ont pour mission d'assurer le fonctionnement pratique de l'institution et de fournir l'appui documentaire utile à ses travaux. Le secrétaire dresse les procès-verbaux des réunions, élabore les notes préparatoires, rédige les projets de conventions collectives de travail, d'avis et de rapports à soumettre à la séance plénière du Conseil. Il opère la traduction des textes dans deux des langues nationales (français et néerlandais). Il assure le support greffe, imprimerie et l'administration de son personnel.

D - Le dialogue social belge

Le CNT réunit les organisations de travailleurs et d'employeurs dites représentatives du monde économique et social belge. Cette institution et le Conseil central de l'économie (CCE) constituent le socle d'une structure de négociation qui s'est développée au cours du temps et qui s'articule en différents niveaux.

A la base, on trouve *l'entreprise* qui compte, lorsqu'elle occupe un certain nombre de travailleurs, un conseil d'entreprise, et plus spécifiquement pour ce qui est de l'hygiène et de la sé-

curité, le comité pour la prévention et la protection au travail (qui correspond au CHSCT dans le système français).

Au niveau des **branches ou secteurs d'activités**, ce sont les commissions et sous-commissions paritaires qui permettent aux organisations de travailleurs et d'employeurs de réguler par la conclusion de conventions collectives de travail, leurs conditions de travail.

Enfin, **le CNT et le CCE** au niveau interprofessionnel chapeautent cette organisation, couvrant, par leur action conjuguée, l'ensemble des branches d'activités de l'économie belge et ce pour l'ensemble des matières du ressort fédéral.

Il convient de noter que les instances dirigeantes des organisations de travailleurs et d'employeurs se rencontrent régulièrement en dehors des enceintes existantes au plan interprofessionnel. Elles concluent des accords établissant les lignes directrices des politiques qu'elles souhaitent voir mener. Elles les adressent au gouvernement mais aussi à leurs représentants au niveau des secteurs d'activité afin de guider leurs actions.

Les organisations de travailleurs et d'employeurs représentées au CNT jouent également un rôle important dans la concertation au plan international et en l'occurrence au niveau de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et de la Conférence internationale du Travail. Le CNT, lieu privilégié de l'élaboration des avis et rapports, permet aux organisations de travailleurs et d'employeurs belges d'exprimer leurs points de vue sur les textes préparés par le Bureau International du travail (BIT).

La présentation du CNT s'est poursuivie par l'intervention de Madame PEETERS, membre du CEDAC, association née sur l'initiative d'universitaires et de professionnels, ayant vocation à aider les différents acteurs sociaux à améliorer les conditions sociales, sociétales et environnementales de la production.

Cette association participe à la réflexion des partenaires sociaux économiques sur l'évolution des rapports entre les acteurs, et de contribuer à une meilleure compréhension des stratégies de responsabilité sociale des entreprises élaborées dans le respect des dialogues et des mécanismes de concertation existants.

Madame PEETERS nous a présenté les liens entre son association et le CNT sur le thème du contrôle des codes de conduite et sur la responsabilité sociale des entreprises.

Cette présentation nous a permis de saisir les particularités du dialogue social belge pour appréhender par la suite le rôle de l'inspection des lois sociales.

2 - LE RÔLE DU SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL DE L'EMPLOI DU TRAVAIL ET DE LA CONCERTATION SOCIALE DANS LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS SOCIALES

A - L'organisation singulière des services d'inspection du travail belge

Il ressort de notre entretien avec Damien DELATOUR, inspecteur social de la direction générale du contrôle des lois sociales, que l'inspection du travail belge trouve son origine dans la révolution industrielle de la fin du XIX^{ème} siècle. La convention de l'OIT 81 définissant les grands principes applicables aux services d'inspection du travail, a été ratifiée en 1957. La der-



Le service public de l'emploi, du travail et de la concertation sociale

nière loi transposant ces principes date de 1972 et pose les pouvoirs des contrôleurs des lois sociales.

- > Une organisation territoriale tenant compte de la spécificité institutionnelle belge

Les différentes directions du service public de l'emploi du travail et de la concertation sociale (SPF) s'organisent à l'échelon fédéral et régional.

Au niveau fédéral, le SPF comporte cinq principaux services :

- > Le contrôle des lois sociales ;
- > Le contrôle du bien-être ;
- > Les services de sauvegarde du régime de l'ONEM (agence de placement des demandeurs d'emploi belges) ;
- > L'inspection de l'ONSS (équivalent à de l'URSSAFF⁹ en France) ;
- > L'inspection du SPF sécurité sociale.

D'autres services fédéraux à compétence plus spécifique coexistent, comme le FAT¹⁰ qui est le service dédié aux accidents du travail. Il est intéressant de noter que 95 % des règles que les contrôleurs sont chargés de faire respecter sont d'origine fédérale.

Au niveau régional, chaque région a son propre service d'inspection sociale à compétence limitée. Les trois compétences régionales sont, le travail des étrangers hors Union européenne, la promotion des aides à l'emploi et l'agrément des sociétés d'intérim.

Ces différents services emploient environ 1 000 inspecteurs sociaux sur l'ensemble du royaume. Cependant de fortes disparités se dessinent selon les territoires. Ainsi, un inspecteur a en charge en moyenne 14 000 travailleurs mais s'occupe de 47 000 travailleurs dans la région de Bruxelles-capitale. Cette situation tend à s'aggraver en raison des départs en retraite des inspecteurs sociaux dont le nombre s'effrite. Le recrutement de ces agents se fait sur concours et leur formation allie pratique et théorie.

- > Une organisation fonctionnelle spécialisée

Contrairement à la France, l'inspection du travail belge est spécialisée et se divise en deux :

- > Le contrôle des lois sociales, qui s'intéresse à la rémunération et aux conditions de travail ;
- > Le contrôle du bien-être dont la compétence est centrée sur la sécurité au travail et les mesures d'hygiène et de santé.

Ainsi, lors du voyage d'étude, nous avons été amenés à rencontrer le seul service du contrôle des lois sociales. Il a notamment pour compétence le contrôle de l'application de la réglementation du travail, (durée du travail, protection de la rémunération...), certaines problématiques liées à l'emploi (l'embauche, les restructurations...), l'application des conventions collectives (conditions de travail, statut de la délégation syndicale...), les relations collectives de travail (élections sociales, protection des représentants élus des travailleurs...), les relations individuelles de travail (lois sur les contrats de travail).

Pour l'année 2005, le service du contrôle des lois sociales a traité 38 000 dossiers dont plus de 8 000 plaintes, 300 demandes de renseignements. Le traitement de ces dossiers a entraîné

(9) **URSSAFF** :
Union de Recouvrement
des cotisations de Sécurité sociale
et d'Allocations familiales.
(10) **FAT** :
Fonds des Accidents du travail.

(11) CHSCT :
Comité d'hygiène de sécurité
et des conditions de travail

la mise en œuvre de plus de 23 000 enquêtes et de 200 conciliations. Sur les 38 000 dossiers traités, 19 % de « pro justitia » (procès-verbaux) ont été dressés, rapportant ainsi à l'Etat belge plus de 3 millions d'euros.

Un autre service de contrôle existe, celui du contrôle du bien-être (CBE), que nous n'avons pu rencontrer, mais pour lequel nous avons pu recueillir des informations. Le bien-être sur le lieu de travail relève de la compétence du gouvernement fédéral. L'administration responsable du travail est née d'une restructuration en 2003 des administrations responsables de la sécurité au travail et de la santé au travail. Le CBE ne s'occupe que de l'aspect contrôle, l'aspect normatif ayant été dévolu à une autre administration du même SPF, c'est l'humanisation du travail. Les inspecteurs du CBE ne sont pas chargés de contrôler les conditions de travail qui sortent du cadre du bien-être.

Le contrôle du bien-être s'organise au niveau régional au sein de directions régionales de l'inspection de base que constituent notamment la cellule contrôle bien-être et la cellule construction. La cellule contrôle du bien-être est composée d'inspecteurs dont le domaine d'activité est fonction de leur habilitation compte tenu de leur qualification et des exigences réglementaires. Leur tâche couvre notamment le soutien aux comités de prévention et de protection au travail des entreprises (équivalent à de nos CHSCT¹¹), le suivi du traitement des accidents du travail graves. La cellule construction est composée de contrôleurs dont le domaine d'activité est exclusivement limité à la surveillance des chantiers de construction.

Les contrôleurs des lois sociales interviennent peu avec les contrôleurs du bien-être, mais plus souvent avec l'inspection sociale du SPF.

B - Les spécificités des missions de l'inspection du travail belge

> Les domaines d'intervention

Il est intéressant de noter tout d'abord que l'intervention des contrôleurs a plusieurs origines. Elle peut s'opérer d'initiative, sur la base d'une plainte d'un travailleur, d'organisations professionnelles, d'un tiers ou du parquet qui peut leur demander notamment des compléments d'enquête. Il ressort de l'échange avec les contrôleurs des lois sociales que seulement 10% des interventions sont d'initiative.

L'inspection des lois sociales a les mêmes missions que l'inspection du travail française, la même fonction de conseil, de prévention et de renseignements. Cependant, des spécificités existent, exposées par Jean-Marie SOUVEREYNS, conseiller de la direction générale du contrôle des lois sociales.

Ainsi, les agents de contrôle des lois sociales veillent notamment à l'application des règlements de travail. Ces règlements ne sont pas l'équivalent des règlements intérieurs français. Ils regroupent des mesures disciplinaires mais définissent également les durées de préavis, les horaires de travail, les salaires... Les règlements de travail se rapprochent plus des accords d'entreprises français : ils sont élaborés par l'employeur et soumis au Conseil d'Entreprise (équivalent au comité d'entreprise français).

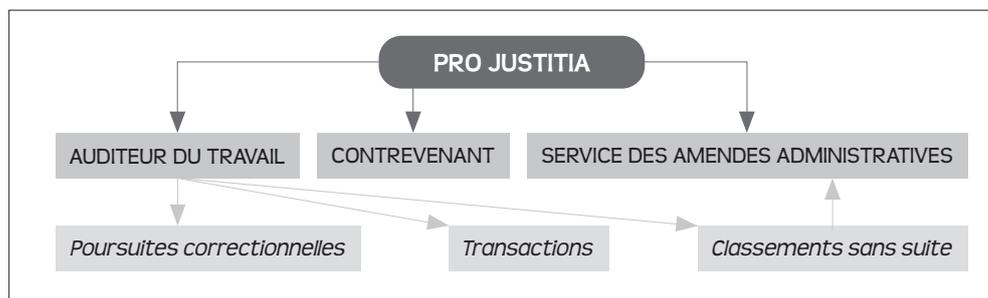
Une autre spécificité notable, qui les différencie de notre inspection du travail, concerne les droits des institutions représentatives du personnel. Contrairement à l'inspection du travail française, les agents belges n'ont pas la possibilité d'intervenir dans la procédure de licenciement.

ment des représentants élus du personnel. En effet, le droit belge interdit le licenciement de ces derniers, sauf en cas de faute grave. En cas de conflit, le contentieux est soumis au Tribunal du travail (équivalent au Conseil de Prud'hommes).

> Les moyens d'intervention

Les agents sont nommés sur l'ensemble du territoire belge mais, en pratique, leur compétence est limitée à un domaine géographique. Un certain nombre de leurs pouvoirs sont intéressants à relever car ils n'existent pas dans le système d'inspection français. On peut citer pour exemple le pouvoir de saisir le président du tribunal de commerce, afin de faire cesser l'activité de l'entreprise. Cependant cette opportunité est rarement mise en œuvre. De même, en cas d'opposition active de l'employeur, l'inspecteur social peut mettre des documents sociaux sous scellé. Il peut également mettre sous scellé d'autres biens mobiliers s'ils sont trop volumineux pour pouvoir les saisir ou si leur utilisation constitue une infraction. Aussi, les inspecteurs peuvent-ils utiliser avec force probante pour leurs propres « pro justitia » les constats de leurs collègues compétents sur les mêmes matières, ainsi que ceux des collègues appartenant au même service.

Contrairement au système judiciaire français, si le « pro justitia » est classé sans suite, il est transmis au service des amendes administratives pour certaines matières. Une sanction administrative peut alors être prononcée. Les services des amendes dépendent du SPF. A l'inverse, en cas de poursuites, aucune sanction administrative n'est possible.



Michel BOTTE, conseiller à la direction générale du contrôle des lois sociales, nous a présenté le dispositif utilisé par les agents pour les aider dans la gestion de leurs tâches administratives. Il s'agit d'un outil informatique très performant nommé Organisation Anti-fraude des Services d'Inspection Sociale (OASIS). Ce système leur permet d'accéder, en un temps réduit, à un ensemble d'informations provenant de l'état civil, des répertoires des employeurs ou encore de la sécurité sociale, indispensables à la poursuite d'une action efficace contre la fraude sociale. Les objectifs de ce système sont de dépister les entreprises où des contrôles ciblés se justifient et d'effectuer des analyses de risques.

Il ressort des échanges avec les contrôleurs des lois sociales, que les enjeux de l'inspection des lois sociales belge résident dans les problématiques de délocalisation et de mouvements transfrontaliers de salariés. Ces enjeux exigent un dépassement des frontières pour un respect effectif du droit du travail. Ce dépassement s'illustre notamment par un accord transfrontalier franco-belge, conclu le 9 mai 2003, dans le domaine de la lutte contre la fraude sociale (travail illégal). Cet accord nous a été présenté par Audrey PIRENNE, référente de la Belgique pour l'accord. Cette coopération est aussi nécessaire à l'échelle européenne et passe notamment par l'instauration d'un dialogue social structuré au niveau européen.

3 LES ACTEURS DE LA RÉGULATION SOCIALE EN EUROPE

(12) FSE :
Fonds social européen

L'étude du système institutionnel communautaire fait ressortir deux acteurs principaux en matière de régulation sociale, à savoir les institutions européennes dont la Commission européenne et les syndicats européens qui tiennent une place unique. Quatre outils sont utilisés pour la politique sociale européenne : l'instrument législatif, le FSE¹², la méthode ouverte de coordination qui tire profit de la diversité des approches des différents pays et le droit social européen.

1 - LA COMMISSION EUROPÉENNE



Depuis le traité fondateur, l'Union européenne comprend trois principales institutions :

- > Le Parlement européen, seule institution élue par les citoyens européens depuis 1979 ;
- > Le Conseil représentant des Etats membres ;
- > La Commission européenne tenue d'agir dans l'intérêt de l'Union.

Ces différents organes participent à l'élaboration des différentes normes européennes à des niveaux distincts.

La Commission européenne ne résulte pas du suffrage universel direct mais exerce un rôle central dans le fonctionnement de l'Union européenne grâce à son monopole de propositions de la norme communautaire. Depuis 2007, elle est composée de 27 commissaires nommés pour cinq ans par les gouvernements des Etats membres et choisis pour leurs compétences et leur indépendance. Tous ont occupé une position politique importante dans leur pays d'origine, beaucoup y ont été ministres mais, en tant que membres de la Commission, ils sont tenus d'agir dans l'intérêt de l'Union dans son ensemble et ne peuvent pas recevoir d'instructions de leur gouvernement national.

L'un des commissaires préside le Collège : le président de la Commission européenne. Depuis 2004, il s'agit de José Manuel Durao BARROSO. Il décide de l'organisation interne de la Commission, notamment l'attribution des responsabilités des membres. Les autres commissaires sont en charge de portefeuilles comme le sont les ministres d'un gouvernement, assistés par un secrétariat général et des directions générales. Le commissaire européen à l'emploi, les affaires sociales et l'égalité des chances s'appelle Vladimir SPIDLA.

Par son effectif (15 000 fonctionnaires recrutés sur concours), la Commission est la plus grande institution de l'Union : 20 % du personnel travaille dans les services de traduction et d'interprétation et 80 % se répartit entre les directions générales et les services décentralisés. Le siège de la Commission se trouve à Bruxelles, mais elle a aussi des bureaux à Luxembourg, des représentations dans tous les pays de l'UE et des délégations dans de nombreuses capitales de pays tiers. Dans le domaine du travail et de l'emploi, la Commission comporte une direction générale intitulée "DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances", dont la mission est de promouvoir un modèle social européen moderne, innovateur et durable dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. L'emploi, les structures du monde du travail, l'exclusion sociale et la protection sociale, l'égalité entre hommes et femmes constituent les principaux champs qu'elle investit.

La Commission européenne est l'institution politiquement indépendante des gouvernements nationaux, qui représente et défend les intérêts de l'Union européenne dans son ensemble. Elle élabore les propositions de nouvelles normes européennes (avis, recommandations, directives et règlements) qu'elle soumet au Parlement européen et au Conseil.

C'est également l'organe exécutif de l'Union : dans le cadre des grandes orientations fixées par le Conseil, elle prépare et met en œuvre les décisions du Parlement européen et du Conseil. La Commission est également chargée de la gestion quotidienne de l'Union européenne, c'est-à-dire de la mise en œuvre des politiques communes et des programmes communautaires ; elle exécute le budget.

La Commission est soumise à un double contrôle politique et financier. Elle est en effet politiquement responsable devant le Parlement européen, qui peut la démettre, en bloc, en votant une motion de censure à la majorité des 2/3 des voix et à la majorité des membres qui la composent. A cet égard, elle craint de plus en plus ce pouvoir de révocation, en ce que le Parlement pourrait l'utiliser davantage par opportunité politique. En outre, moyennant l'accord de la Commission, le président est habilité à demander la démission d'un commissaire individuel.

La Cour des comptes examine quant à elle les comptes de la totalité des recettes et dépenses de la Communauté et fournit au Parlement et au Conseil une déclaration d'assurance concernant la fiabilité de ces comptes.

S'agissant du Parlement, il examine les comptes, le bilan financier et le rapport de la Cour des comptes, et donne décharge à la Commission sur l'exécution du budget.

Actuellement, les droits nationaux des Etats membres sont de plus en plus imprégnés par le droit communautaire, ce qui nécessite une connaissance du processus normatif, tant au niveau de son adoption que du suivi de son application.

A- L'adoption des normes communautaires

Selon le président de la Commission, José Manuel BARROSO : « *Nous devons faire plus simple et plus efficace* ». Il faut en effet admettre que l'adoption des normes communautaires est caractérisée par sa lenteur compte tenu des diverses modifications apportées par le Parlement européen, le Conseil et l'influence informelle des différents lobbies. À cet égard, trente ans ont été nécessaires pour l'adoption et la transposition effective de la directive sur la société européenne.

En amont, la proposition des textes est élaborée par la Commission. Pour préparer ses propositions, elle peut susciter une réflexion préalable par les "non-papiers" constituant des échanges informels, le livre vert (réflexion dans un domaine spécifique où une action communautaire pourrait être envisagée avec réponse des Etats membres) ou bien de livres blancs (orientations précises pour une action), et plus généralement par des consultations. Toute proposition doit s'inscrire dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité et dans le cadre des orientations politiques dégagées par les chefs de gouvernement des Etats membres.

En 2006, la Commission a lancé une étude sur le droit du travail par l'intermédiaire d'un livre vert afin de susciter le débat et la réflexion quant à son évolution. La période de consultation s'est achevée au mois de mars 2007 et a recueilli plus de 400 réponses venant d'Etats, d'universitaires et de membres d'entreprises privées. Cette démarche ne va pas forcément aboutir sur une proposition de directive, l'objectif de la Commission ayant été surtout de susciter le débat. Pour certains, il s'agirait d'introduire plus de flexibilité dans la relation de travail en prenant appui sur le contrat de travail. D'ailleurs, la Commission devrait adopter une communication sur ce sujet en juin ou juillet 2007.

Une fois adoptée à la majorité de la Commission, la proposition est transmise au Conseil, au Parlement européen ainsi qu'aux organes consultatifs (Conseil économique et social et Comité des régions).

En matière sociale, il existe trois procédures principales pour adopter une norme européenne :

- > La consultation ;
- > L'avis conforme ;
- > La codécision.

La principale différence entre ces trois procédures tient au mode d'interaction entre le Conseil et le Parlement.

Dans la procédure de consultation, le Parlement est compétent pour approuver ou rejeter la proposition de la Commission ou demander des amendements. La Commission examine ces modifications. Si elle les accepte, elle transmet alors une proposition modifiée au Conseil, qui l'adopte dans la formulation proposée ou y apporte de nouveaux amendements. A titre d'exemple, la discrimination sexuelle, raciale ou ethnique est soumise à cette procédure de consultation.

La procédure d'avis conforme signifie que le Conseil doit obtenir l'avis conforme du Parlement européen, ce dernier ne pouvant pas amender une proposition mais seulement l'accepter ou la rejeter en totalité. L'acceptation nécessite la majorité absolue des voix. Par exemple, les fonds structurels et de cohésion et l'adhésion de nouveaux Etats membres sont des domaines soumis à la procédure d'avis conforme.

Dans la procédure de codécision, le Parlement et le Conseil se partagent le pouvoir législatif. La Commission adresse sa proposition aux deux institutions qui l'examinent à deux reprises à tour de rôle. En cas de désaccord, le texte est soumis à un comité de conciliation composé paritairement de représentants du Conseil et du Parlement. Lorsqu'un accord est trouvé, le texte est de nouveau présenté aux deux institutions pour une troisième lecture aux fins d'adoption. Sont soumis à cette procédure la libre circulation des travailleurs, l'emploi, la lutte contre les exclusions sociales, l'égalité des chances et de traitement et la formation professionnelle, ...

Il est à noter que le Conseil se prononce selon les cas à l'unanimité, à la majorité qualifiée ou à la majorité simple.

En matière de codécision, la majorité qualifiée est requise, voire l'unanimité lorsque la Commission a émis un avis négatif sur les amendements parlementaires votés ou en matière d'adoption de mesures législatives visant à lutter contre les discriminations.

La complexité du processus d'adoption des normes communautaires conjuguée aux divergences nationales en matière de législations sociales explique qu'une véritable Europe sociale peine à voir le jour. En matière sociale, peu de règlements ont été adoptés. Les directives sont majoritaires. Ce sont près de soixante-dix directives en droit du travail, notamment dans le domaine de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes, de l'amélioration des conditions de vie et de travail, de la protection de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail, de l'information et de la consultation des travailleurs. Deux directives ont été récemment adoptées : la directive 2006/25/CE relative aux agents physiques, destinée à apporter des améliorations à l'environnement de travail afin de mieux protéger la santé et la sécurité des travailleurs, et la directive 2006/42/CE relative aux machines. Actuellement, la directive concernant l'amélioration de la portabilité des pensions complémentaires est en cours de révision. Les syndicats européens souhaitent pour leur part une révision de la directive sur le comité d'entreprise européen mais leur demande pour l'instant bloquée par la Commission.

Au-delà de la dimension formelle de la procédure, il ne faut pas négliger la part informelle occupée par les lobbies (parties intéressées : groupes de pression, ONG, ...). Par exemple, la directive REACH a été le théâtre d'une confrontation, notamment entre le lobby environnementaliste et le lobby animaliste, concernant la possibilité de pratiquer des tests sur les animaux. A l'inverse, le CES regrette de ne pas avoir eu le monopole de la consultation sur l'évolution du droit du travail et se considère comme mis à l'écart par le choix de la Commission d'engager une procédure de livre vert.

En résumé, l'adoption des normes communautaires est l'objet d'une véritable stratégie qui porte sur trois niveaux : les propositions, les règles existantes et la conception des nouvelles normes législatives.

Ce difficile équilibre se retrouve également au niveau du suivi de l'application des normes communautaires.

B - Le suivi de l'application des normes communautaires

Le suivi concerne les directives qui doivent être transposées dans les Etats membres. Chaque Etat envoie au service de la Commission des rapports de transposition. Généralement des experts sont en charge d'étudier la correcte transposition de la norme communautaire ainsi que ses conséquences sur la législation nationale.

(13) CJCE :
Cour de justice
de la Commission européenne

En cas de transposition tardive ou irrégulière, la Commission adresse à l'Etat membre concerné une mise en demeure avec un délai de deux mois au cours duquel l'Etat peut formuler des observations. Au terme de ce délai et des observations présentées, la Commission peut émettre un avis motivé en cas de désaccord persistant dans un délai de deux mois qui peut être prolongé. Cet avis doit exposer les raisons du manquement de l'Etat dans la transposition. Il présente également les mesures nécessaires pour régler le différend.

Si l'Etat ne se conforme pas aux propositions de la Commission, cette dernière peut saisir la Cour de Justice des Communautés européennes, juridiction supranationale, pour constater le manquement de l'Etat (articles 226 et 228 TCE). Egalement, si un Etat membre estime qu'un autre Etat n'a pas correctement transposé une directive, il a la possibilité d'exercer un recours juridictionnel pour manquement. Plus généralement, toute personne peut déposer une plainte auprès de la DG Emploi qui sera systématiquement examinée et fera l'objet d'une réponse. Cette plainte peut révéler une transposition défectueuse. Actuellement, la DG Emploi se trouve confrontée à une recrudescence de plaintes concernant la directive sur le temps de travail.

La décision de la CJCE¹³ revêt un caractère purement déclaratoire. En cas de non-transposition persistante, l'Etat en cause peut émettre des observations au regard desquelles la Commission rend un nouvel avis motivé.

C'est à l'issue de cet avis que la Commission ressaisit la CJCE pour faire condamner l'Etat au versement d'une astreinte jusqu'à la correcte transposition.

En pratique, il est frappant de constater que les différents acteurs du dialogue social européen sont au cœur de deux mondes qui s'ignorent. D'une part, les « eurocrates » qui se veulent participatifs et transparents mais dont l'action est caractérisée par une lenteur et une complexité patentes. D'autre part, le monde politique national qui peut utiliser l'Europe comme « bouc émissaire » face aux citoyens et qui doivent transposer des directives ayant été adoptées sous une autre législature.



De gauche à droite,
Michel ASEGLIO,
Directeur Général de
l'administration de l'Inspection
des lois sociales et
Damien DELATOUR,
Inspecteur de la direction générale
du contrôle des lois sociales

En définitive, il existe un énorme décalage entre les calendriers politiques nationaux et européens. Pour autant, ces deux mondes se rencontrent par le biais des médias et des citoyens. Il ne faut pas perdre de vue que la Cité n'est plus nationale mais européenne. L'intervention des syndicats européens atteste de cet élargissement.

► 2 - LES PARTENAIRES SOCIAUX DANS LE DIALOGUE SOCIAL EUROPÉEN

Le dialogue social est officiellement une source de production de normes de droit au niveau communautaire depuis le Traité de Maastricht de 1992.

A - L'histoire et les acteurs du dialogue social européen

> Un bref historique du dialogue social européen

Pendant les trois premières décennies de l'Union européenne, les seules mesures sociales adoptées l'étaient par la voie de directives européennes. Le dialogue social au niveau européen ne voit le jour, lui, qu'en 1985, à la suite d'une initiative de la présidence française de l'Union européenne, reprise et développée par la Commission que préside alors Jacques DELORS.

Au départ, ce dialogue social européen est modeste et limité. Entre 1985 et 1991, les partenaires sociaux européens se bornent à signer des "Accords communs" généralement confus dans leur contenu et non contraignants pour les partenaires signataires. Résultat : les accords sont souvent ignorés au niveau national.

Après ce début hésitant, le 31 octobre 1991, L'UNICE⁽¹⁴⁾, la CES et le CEEP⁽¹⁵⁾ aboutissent au premier accord politique sur le dialogue social européen, ce qui consolide ce système. Repris et annexé au Traité de Maastricht sous la forme du Protocole social, cet accord donne aux partenaires sociaux le droit de se saisir de toute initiative communautaire en matière sociale, en vue de négocier un accord collectif. Par ce mécanisme, les Etats membres consentent un transfert de compétence important aux partenaires sociaux.

Malgré certains échecs, les partenaires sociaux se sont efforcés de convaincre les institutions européennes que le dialogue social fonctionne et qu'il faut donc, non seulement poursuivre sur cette voie, mais accroître l'indépendance des partenaires sociaux européens. C'est dans cet esprit que les partenaires sociaux ont adopté un programme de travail pluriannuel (2003-2005) dont l'objectif principal est de conforter la légitimité des partenaires sociaux face aux institutions qui ont jusqu'ici toujours encadré le dialogue social européen.

Le dialogue social européen n'est pas en panne mais il a plutôt évolué. Deux accords, dits autonomes, ont été conclus : le premier porte sur le télétravail, le second sur le stress au travail. La mise en œuvre de ce genre d'accord ne dépend plus de la Commission européenne mais des membres des parties signataires, c'est-à-dire des affiliés nationaux de l'UNICE, du CEEP et de la CES. Ces accords ayant été signés récemment, il est encore trop tôt pour juger de leur efficacité en termes d'application au sein des États.

> Les partenaires sociaux : acteurs du dialogue social européen

Il existe deux grandes familles de partenaires sociaux européens : les partenaires sociaux interprofessionnels (BUSINESSEUROPE, la CEEP, l'UEAPME, la CES, la CEC et Eurocadres) et 70 organisations européennes sectorielles.

Les deux principaux partenaires sociaux au niveau européen sont BUSINESSEUROPE et la CES.

(14) UNICE :
*Union des industries
de la communauté européenne.*

(15) CEEP :
*Centre européen
des entreprises à participation
publique et des entreprises
d'intérêt économique général.*

(16) BUSINESSEUROPE :
anciennement UNICE
(17) UEAPME : *European Association
of Craft, Small and Medium-Sized
Enterprises*
(18) CES : *Confédération
européenne des syndicats*

(19) MEDEF :
Mouvement des Entreprises
de France

(20) CFDT :
Confédération Française
Démocratique du Travail

(21) CGT :
Confédération générale du travail

(22) CFTC :
Confédération française
des travailleurs chrétiens

(23) UNSA :
Union Nationale
des Syndicats Autonomes

Le 23 janvier 2007, l'UNICE (Union des industries de la communauté européenne) a changé de nom pour s'appeler désormais **BUSINESSEUROPE**. C'est une organisation patronale européenne fondée par des organisations patronales nationales en mars 1958. Elle représente actuellement 39 organisations issues de 33 pays. Sa mission est de représenter au niveau européen l'ensemble des chefs d'entreprises.

Elle se fixe 6 buts :

- › Libérer l'énergie de l'entreprise,
- › Dynamiser l'innovation,
- › Délivrer le marché intérieur dans une Union européenne de 25 membres et plus,
- › Améliorer le fonctionnement du marché du travail,
- › Rendre la politique environnementale plus efficace et effective,
- › Favoriser les échanges et les investissements internationaux.

Elle exerce une forte activité de lobbying au niveau européen pour faire adopter des lois favorables aux intérêts des entreprises. A cette fin, elle a créé 60 groupes de travail regroupant 1200 experts. Son président actuel est Ernest Antoine SEILLIERE (ex-président du MEDEF⁽¹⁹⁾) qui a succédé à Jurgen STRUBE. Philippe de BUCK en est le secrétaire général.

La Confédération européenne des syndicats (CES) ou « European trade union confederation » (ETUC), regroupe la plupart des organisations syndicales européennes pour leur permettre de mener ensemble des actions de lobbying auprès des institutions de l'Union européenne. Afin de préserver le pouvoir de négociation collective, conserver une influence sur l'économie et œuvrer en faveur d'une société plus équitable et plus juste, la CES avance l'idée que les syndicats doivent parler d'une seule voix et coordonner leur action au plan européen.

Créée en 1973, elle comprend actuellement 76 confédérations syndicales nationales, issues de 34 pays, et 11 fédérations syndicales européennes. La CES représente les intérêts de 60 millions de syndiqués au niveau européen. L'anglais John MONKS, ancien dirigeant du Trade Union Congrès (TUC), est le secrétaire général de la CES depuis 2003.

Pour les pays dans lesquels les syndicats se divisent suivant l'orientation politique, plusieurs confédérations sont directement membres de la CES. En France, presque toutes les confédérations syndicales représentatives (CFDT⁽²⁰⁾, CGT⁽²¹⁾, CGT-FO, CFTC⁽²²⁾) en sont membres, ainsi que l'UNSA⁽²³⁾. La CGT a longtemps préféré se tenir à l'écart d'une organisation perçue comme trop modérée et comme une tentative de diviser le mouvement syndical mondial et n'est devenue membre de la CES qu'en 1999.

La CES fait campagne pour une union européenne à forte dimension sociale, qui privilégie les intérêts et le bien-être des travailleurs, encourage la justice sociale et lutte contre l'exclusion et la discrimination. La CES a pour objectif la réalisation d'un système européen de relations industrielles qui reconnaît les droits syndicaux transnationaux, en garantissant aux partenaires sociaux un rôle plus important dans la définition et le contrôle des politiques économiques et de l'emploi et des politiques sociales. Elle s'efforce de développer la capacité des syndicats à représenter les travailleurs aux niveaux européen et national.

B - La mise en œuvre du dialogue social européen

> La place du dialogue social dans la politique sociale européenne

Lors de notre visite à la direction générale Emploi-Affaire Sociale de la Commission européenne, Jackie MORIN, responsable de l'unité dialogue social, a présenté les 4 instruments de la politique sociale européenne à savoir :

- > L'instrument législatif qui a donné naissance à 70 directives dans ce domaine ;
- > Le fond social européen qui permet de financer des projets à caractère social ;
- > La méthode ouverte de coordination qui correspond à une harmonisation extra légale dans le domaine social (« soft law ») ;
- > Les accords conclus par les partenaires sociaux européens.

Ces accords européens constituent une méthode originale pour adopter des normes au niveau social. C'est pourquoi Marc SAPIR, Directeur Général et Directeur du département Santé et Sécurité de la CES, est intervenu pour nous présenter ce mécanisme et la position de la CES à ce sujet.

> Les mécanismes de mise en œuvre des normes conventionnelles

Les accords conclus au niveau européen peuvent être signés par les partenaires sociaux, soit de leur propre initiative, soit dans le cadre d'une consultation obligatoirement lancée par la commission avant toute initiative en matière d'adoption de textes dans le domaine social. Marc SAPIR a regretté que cette consultation obligatoire des partenaires sociaux ne soit pas étendue à d'autres domaines connexes. Il estime par exemple que les partenaires sociaux auraient dû être consultés sur la révision de la directive SEVESO qui concerne aussi les travailleurs.

Une des principales spécificités du dialogue social entre les partenaires sociaux au niveau communautaire est qu'il peut déboucher sur des relations conventionnelles sans qu'aucune autre autorité n'ait pris une quelconque initiative. Ces relations conventionnelles aboutissent à des accords dits « accords spontanés ». (Cf. schéma infra).

Des accords peuvent être aussi conclus dans le cadre du processus de consultation initiée par la Commission européenne.

Selon l'article 138 du Traité de l'Union européenne, la Commission doit en effet informer les partenaires sociaux qu'elle envisage une initiative sur un sujet particulier et solliciter leur avis sur l'orientation possible d'une action communautaire. Les partenaires peuvent à ce stade répondre individuellement ou collectivement. La Commission peut ainsi déjà avoir une idée de l'opportunité et de la méthode pour poursuivre ou non le processus.

En second lieu, elle va consulter les partenaires sociaux sur le contenu de la proposition envisagée. Ces derniers vont alors soit remettre un avis ou éventuellement une recommandation à la Commission, soit décider d'engager des négociations. Dans ce dernier cas, la Commission est alors « dessaisie » et le résultat des négociations est attendu.

Lors de cette consultation, les partenaires sociaux se déterminent sur la suite à donner à cette consultation : simple avis, recommandation ou accord. La CES est en faveur des accords étendus qui couvrent le maximum de travailleurs en Europe alors que Business Europe est plus favorable aux solutions non contraignantes. L'accord autonome apparaît alors comme un

compromis entre l'accord étendu et le simple avis des partenaires sociaux. En cas d'échec des négociations, la Commission européenne « reprend la main » et retrouve un pouvoir d'initiative sur le sujet.

En cas de succès des négociations, les partenaires sociaux concluent un accord au niveau européen. Cet accord peut être mis en œuvre soit selon les procédures et pratiques propres aux partenaires sociaux et aux Etats membres (« accords autonomes »), soit à la demande conjointe des parties signataires, par une décision du Conseil sur proposition de la Commission (« accord étendu au niveau communautaire par une directive »).

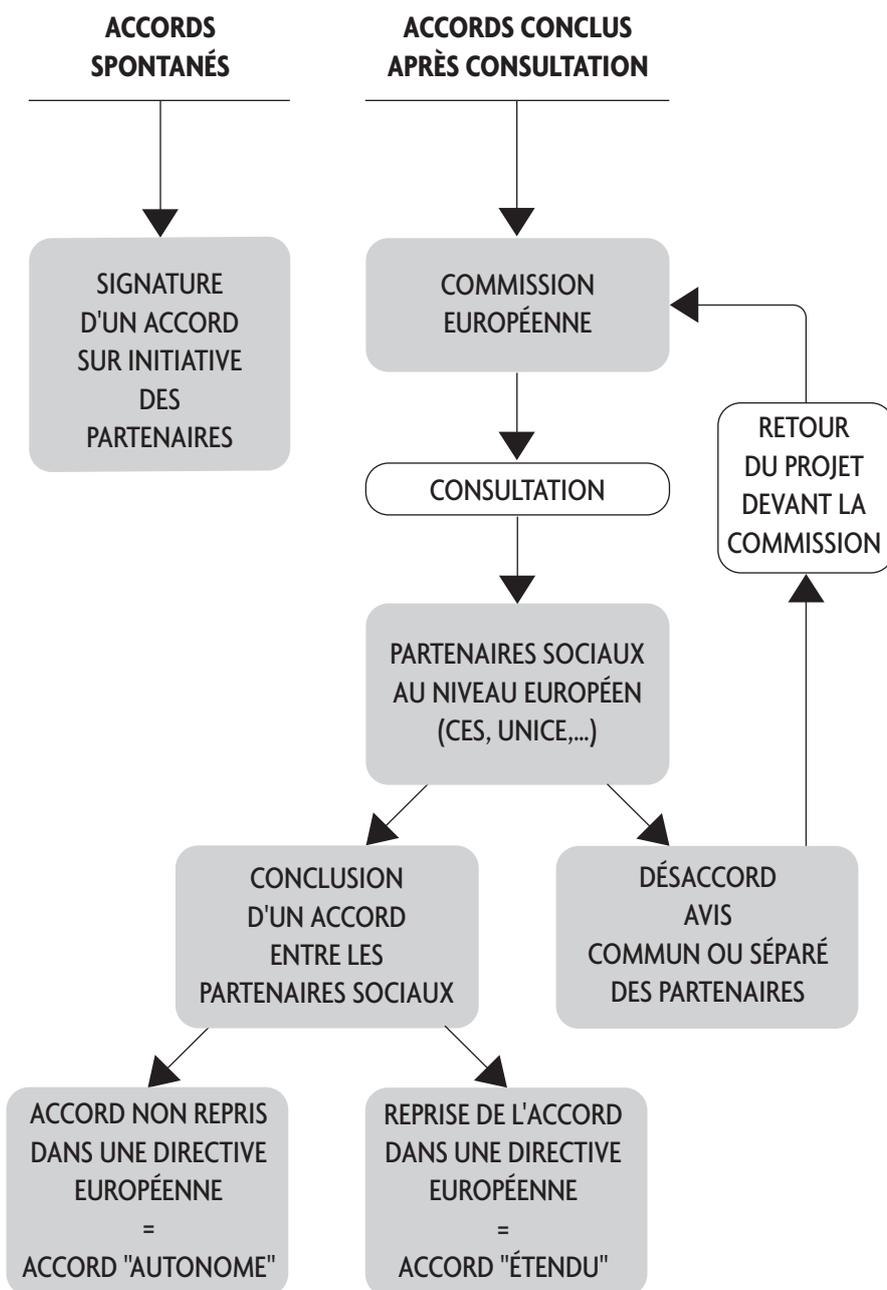
Les accords peuvent être signés dans un champ interprofessionnel ou sectoriel. C'est surtout dans cette seconde dimension que des accords ont été adoptés (environ 300 textes adoptés en 2004).

Depuis 1991, de nombreux accords ont été adoptés par les partenaires sociaux : six accords ont été étendus, notamment l'accord sur le congé parental en 1995, l'accord sur le travail à temps partiel en 1997 et l'accord sur le travail à durée déterminée en 1999 et 5 accords sont restés des accords autonomes comme l'accord sur le télétravail en 2002 ou le récent accord sur le harcèlement et la violence au travail signé le 25 avril 2007.

Mais ces succès ne doivent pas occulter les échecs du dialogue social européen. Ce fut le cas des discussions concernant le comité d'entreprise européen (1993), l'aménagement de la charge de la preuve en cas de discriminations fondées sur le sexe, la prévention du harcèlement sexuel au travail (1996), l'information et la consultation des travailleurs (1997), la protection des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur (2000) et le travail intérimaire (2001).

Le dialogue social européen est ainsi marqué par une abondante production de textes mais aussi par une efficacité non encore éprouvée quant à l'effectivité de ceux-ci. Le défi à relever réside donc dans un meilleur suivi et un caractère plus opérationnel des dispositions négociées sur le terrain.

SCHÉMA D'ADOPTION D'UNE NORME EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE SOCIAL DEPUIS 1993



4 CONCLUSION

Ce voyage « au pays de Tintin » a été l'occasion de découvrir ou de redécouvrir les acteurs belges et européens chargés d'élaborer et d'appliquer la norme sociale.

Les intervenants belges nous ont présenté un système d'élaboration de la norme conventionnelle dynamique et pragmatique car confié aux partenaires sociaux. L'institution chargée de veiller au respect de la norme sociale se révèle à la fois proche et différente de la nôtre dans ses principes et ses pouvoirs.

Nos rencontres avec les représentants des institutions communautaires nous ont permises de constater que les organes de l'Union ont la volonté d'intégrer les partenaires sociaux dans la régulation sociale communautaire dans le but de conférer une plus grande légitimité aux normes sociales européennes, parfois fortement décriées par les peuples des États membres.



L'OMC, LE BIT ET LE SYSTÈME D'ADMINISTRATION DU TRAVAIL EN SUISSE



1 PANORAMA GÉNÉRAL DU PAYS, CARACTÉRISTIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

La date de 1291 a été choisie à la fin du XIX^{ème} siècle comme date de naissance de la Suisse, car c'est celle du pacte fédéral, plus vieux document écrit parlant d'une alliance entre des cantons suisses. Les hommes libres des cantons d'Uri, de Schwytz, qui donnera son nom au pays, et d'Unterwald signèrent le Serment du Grütli (ou pacte fédéral). En 1814 et 1815, la Restauration crée un 1^{er} Etat fédéral, à 22 cantons. La Suisse acquiert sa neutralité par l' « Acte de reconnaissance de la neutralité perpétuelle de la Suisse » rédigée par Pictet de Rochemont, un diplomate helvétique (20 novembre 1815) bientôt signé par tous les gouvernements d'Europe.

La Suisse échappe, grâce à sa géographie montagneuse et son industrie de précision (horlogerie et armement) et sa pratique du secret bancaire, aux deux guerres mondiales et devient peu à peu le siège de nombreuses organisations internationales dont l'OIT et l'OMC à Genève.



La Suisse est constituée de 26 cantons, constitués de communes. Les cantons sont plus ou moins autonomes constitutionnellement (chacun ayant sa propre constitution), ainsi que du point de vue législatif, judiciaire, fiscal et administratif. Un certain nombre de domaines sont ainsi gérés uniquement au niveau cantonal. On y trouve par exemple l'éducation (sauf les universités fédérales), la gestion des hôpitaux, et la police (contrairement à l'armée), d'autres charges sociales ou encore le contrôle de la fiscalité. Les cantons ont tous leur parlement (Grand Conseil) et leur gouvernement (Conseil d'État).

Au niveau fédéral, le pouvoir fédéral est exercé par l'assemblée fédérale, formée de deux chambres : le Conseil national (200 membres) et le Conseil des Etats (46 membres). Le pouvoir exécutif est exercé par le Conseil fédéral, formé de 7 membres (conseillers fédéraux, élus pour 4 ans par l'assemblée fédérale).

Il fonctionne selon le principe de la collégialité, ce qui signifie que les décisions sont prises le plus possible par consensus. Le rôle du Président de la Confédération, élu pour un an parmi les conseillers fédéraux, est principalement symbolique et médiatique. Le pouvoir judiciaire est exercé par les tribunaux fédéraux. Les référendums facultatifs ou obligatoires permettent au peuple de conserver un contrôle sur ses élus.

L'économie suisse, malgré l'absence de ressources naturelles, figure parmi les plus prospères et les plus développées du monde. Orienté vers les services, comme les banques et les assurances, ainsi que la mécanique de précision, le pays produit surtout des biens à forte valeur ajoutée. Le niveau de vie est l'un des plus élevés du monde.

La Suisse a quatre langues officielles : l'allemand (64 %), au Nord et au Centre, le français (19 %) à l'Ouest, l'italien (8 %) au Sud, et enfin le romanche qui est une langue romane parlée par une petite minorité (moins de 0,5 %) dans le sud-est du canton des Grisons.

2 L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

1 - PRÉSENTATION

A - Historique

L'organisation mondiale du commerce est née en 1995. Comptant parmi les organisations les plus jeunes, l'OMC a succédé à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT²⁴), créé au lendemain de la Seconde guerre mondiale.

Bien que l'OMC soit de création récente, le système commercial multilatéral initialement institué dans le cadre du GATT a déjà un demi-siècle. Il s'agissait initialement de créer, à côté des deux institutions de Bretton Woods, la Banque Mondiale et le FMI²⁵, une troisième organisation qui s'occuperait du volet commercial de la coopération économique internationale.

Après plusieurs tentatives de réformes qui n'ont pas abouti, notamment celle de la création d'une Organisation Internationale du Commerce (OIC), institution spécialisée des Nations Unies, l'OMC a vu le jour à l'issue d'un cycle qui a duré sept ans et demi (de 1986 à 1994). Ce cycle fait suite à de nombreuses négociations qui portaient essentiellement sur l'abaissement des droits de douane et qui se sont par la suite élargies à d'autres domaines tels que les mesures antidumping et les mesures non tarifaires.

L'OMC a remplacé le GATT en tant qu'organisation internationale, mais l'Accord général subsiste en tant que traité cadre de l'OMC pour le commerce des marchandises, tel que mis à jour à la suite des négociations du Cycle d'Uruguay.

B - Objectifs

L'OMC, dans sa Charte, s'est fixée trois objectifs :

- > Le développement du niveau de vie ;
- > Assurer le plein emploi ;
- > Une croissance soutenue des revenus.

Les accords de l'OMC sont complexes : il s'agit de textes juridiques portant sur un large éventail de domaines d'activités.

Cependant, **un certain nombre de principes fondamentaux** constituent le fondement du système commercial multilatéral : un commerce sans discrimination, militer pour un commerce ouvert et la prévisibilité.

• UN COMMERCE SANS DISCRIMINATION

> La clause de la Nation la plus favorisée

Au terme des Accords de l'OMC, les pays ne peuvent pas, en principe, établir de discrimination entre leurs partenaires commerciaux.

Si un pays accorde une « faveur spéciale » à un État, il doit le faire pour tous les autres membres de l'OMC.

(24) **GATT** :
General Agreement on Tariffs and Trade. Il fut signé le 30 octobre 1947 pour harmoniser les politiques douanières des parties signataires. Le traité entra en vigueur en janvier 1948.

(25) **FMI** :
Fonds monétaire international

Cependant, des exceptions sont autorisées ; par exemple, des pays peuvent conclure un accord de libre échange qui s'applique uniquement aux marchandises échangées à l'intérieur du groupe – ce qui établit une discrimination contre les marchandises provenant de l'extérieur.

Ils peuvent également accorder un accès spécial à leurs marchés aux pays en développement. De même, un pays peut élever des obstacles à l'encontre de produits provenant d'un pays qui fait l'objet, à son avis, d'un commerce inéquitable.

Les premiers traités bilatéraux relatifs au statut de la nation la plus favorisée créaient des clubs très fermés entre les partenaires commerciaux. Bien que ces pratiques aient diminué avec la création de l'OMC, ces exceptions demeurent nombreuses.

> L'égalité de traitement pour les étrangers et les nationaux

Les produits importés et les produits de fabrication locale doivent être traités de manière égale. Il doit en aller de même pour les services, les marques de commerce, les droits d'auteur et les brevets étrangers et nationaux.

Le traitement national s'applique uniquement une fois qu'un produit, service ou élément de propriété intellectuelle a été admis sur le marché.

Par conséquent, le prélèvement de droits de douane à l'importation n'est pas contraire à ce principe, même lorsque aucune taxe équivalente n'est perçue sur les produits de fabrication locale.

• MILITER POUR UN COMMERCE OUVERT,

C'est-à-dire pour la réduction des tarifs douaniers et l'utilisation des tarifs comme seul moyen de protection.

Depuis la création du GATT, huit séries de négociations commerciales ont été organisées. Dans un premier temps, ces négociations étaient axées sur l'abaissement du taux des droits applicables aux marchandises importées.

Elles ont entraîné une réduction progressive du taux des droits perçus par les pays industrialisés sur les produits industriels, qui ont été ramenés vers le milieu des années 90 à moins de 4 %.

Dans les années 80 cependant, le champ des négociations a été élargi pour comprendre les obstacles non tarifaires au commerce des marchandises et des domaines nouveaux comme les services et la propriété intellectuelle.

• LA PRÉVISIBILITÉ

Il s'agit ici de réduire les obstacles existants et de connaître notamment les règles du jeu lors des opérations d'import-export.

A l'OMC, lorsque les pays conviennent d'ouvrir leurs marchés de marchandises ou de services, ils « consolident » leurs engagements. Pour les marchandises, cette consolidation consiste à fixer des plafonds pour les taux de droit de douane.

Un pays peut modifier ses consolidations mais seulement après avoir négocié avec ses partenaires commerciaux, ce qui pourrait impliquer l'octroi d'une compensation pour la perte de possibilités commerciales.

C - Organisation

• STRUCTURE

L'OMC compte près de 150 membres, états ou territoires douaniers indépendants, représentant plus de 97% du commerce mondial. Par ailleurs des négociations d'adhésion concernant 29 pays ont lieu actuellement.

Les décisions sont prises par l'ensemble des membres. Le principe est le consensus même s'il est possible d'avoir recours au vote majoritaire mais cette procédure n'a jamais été mise en œuvre jusqu'à présent.

Les accords de l'OMC sont adoptés lors de la **Conférence Ministérielle**, organe supérieur de décision, qui se tient au moins tous les deux ans.

L'administration de ces accords s'organise au sein du Conseil Général, deuxième niveau d'organisation, qui rassemble à Genève les ambassadeurs et les chefs de délégation.

Les travaux du Conseil Général se basent sur les rapports et propositions établies par des Conseils spécialisés qui constituent le troisième niveau d'organisation de l'OMC. Ainsi, il existe trois conseils chargés des différents secteurs d'activité :

- › Le conseil du commerce des marchandises ;
- › Le conseil du commerce des services ;
- › Le conseil des aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce.

A ces conseils s'ajoutent différents comités spécialisés et chargés des domaines visés dans les accords commerciaux (environnement, développement, etc.).

Le secrétariat :

Situé à Genève, il est composé de 630 fonctionnaires et a à sa tête un Directeur Général (Pascal LAMY). Le secrétariat n'a pas de pouvoir décisionnaire. Sa principale fonction est d'apporter un appui technique aux différents Conseils et Comités ainsi qu'aux Conférences Ministérielles. Il assure une assistance technique aux pays en développement et analyse le commerce mondial.

• FONCTIONS

Pour atteindre les objectifs fixés, l'OMC a plusieurs fonctions :

- › Administrer les accords commerciaux en veillant à leur mise en œuvre.
- › Etre un forum pour les négociations commerciales.
- › Organe de règlement des différends commerciaux : l'OMC se pose comme un « gendarme du commerce international », ainsi, l'OMC introduit une notion de justice, via une procédure juridictionnelle, qui se révélerait impossible dans des relations strictement bilatérales.

- › Surveillance des politiques commerciales : ce mécanisme vise à améliorer la transparence et la compréhension des politiques adoptées par les pays et à évaluer leur impact. Chaque membre fait l'objet d'une surveillance périodique donnant lieu à la préparation d'un rapport par le pays visé et d'un rapport par le secrétariat.
- › Aider les pays en développement dans le domaine de la politique commerciale via l'assistance technique et les programmes de formation. Plus de 75 % des membres sont des pays en développement. Des aménagements des accords sont possibles (prolongation des délais de mise en œuvre des accords etc.). Par ailleurs, l'OMC organise chaque année une centaine de missions de coopération technique.
- › Coopération avec d'autres organismes internationaux : l'OMC ne peut seule apporter les réponses aux questions du développement. Les politiques commerciales doivent être conjointes avec les politiques de travail, d'éducation, de santé et d'environnement.

Ceci implique une cohérence entre les institutions internationales : FMI, Banque Mondiale, institutions des Nations Unies.

Le premier rapport conjoint élaboré par l'OMC et le BIT en est l'exemple.

2 - LE RAPPORT OIT/OMC COMMERCE ET EMPLOI

La problématique de l'interaction entre le commerce (plus particulièrement la libéralisation des échanges) et l'emploi a donné lieu à une étude conjointe du BIT et de l'OMC. Cette étude impulsée par Pascal LAMY, Directeur général de l'OMC et Juan SOMAVIA, directeur général du BIT et intitulée « *Commerce et emploi : un défi pour la recherche en matière de politique* » a pour objectif de présenter et de critiquer de manière impartiale les points de vue sur les liens entre le commerce et l'emploi.

L'étude analyse les interactions entre les politiques commerciales et les politiques appliquées sur le plan social et dans le monde du travail.

En effet, les politiques commerciales impactent le niveau et la structure de l'emploi, les salaires et les différences salariales, ainsi que les politiques du marché du travail. Corrélativement, les politiques sociales ont une incidence sur les résultats des politiques commerciales, en termes de croissance de la production et de l'emploi ainsi que de répartition de revenus. Une réflexion sur ces interdépendances peut être utile au processus d'élaboration de politiques cohérentes dans les deux domaines afin que les avantages économiques et sociaux de l'accroissement des échanges ne soient pas antinomiques.

A - Analyse de l'interaction commerce/emploi

La théorie économique classique (avantages comparatifs de Ricardo) pose le principe selon lequel la libéralisation des échanges se traduit par des gains nets en termes d'emploi et de revenu dans l'économie mondiale, gains partagés par les Etats commerçants.

A contrario, les débats actuels menés dans les médias mettent en avant les effets négatifs de la libéralisation, tels que les pertes d'emploi résultant d'une plus forte concurrence à l'exportation dans une économie ouverte et la délocalisation d'entreprises via l'accroissement exponentiel d'investissement direct à l'étranger (IDE).

La libéralisation engendre une crainte de la ré affectation d'emploi d'économies à hauts salaires vers des économies à bas salaires (course au moins disant) ; la mondialisation fait courir le risque d'un dumping social en nivelant par le bas les salaires et la qualité de l'emploi.

• LE COMMERCE ET LA DYNAMIQUE DE CRÉATION ET DE DESTRUCTION D'EMPLOIS

Les économistes classiques estiment donc que les échanges génèrent une division internationale du travail avantageuse pour tous les participants en réaffectant les ressources de manière plus appropriée (principe de l'avantage comparatif) au sein de la combinaison productive. Les producteurs (pour les consommations intermédiaires) et les consommateurs pourront bénéficier d'importations meilleur marché et d'un choix plus large de produits et de qualités (certaines productions nationales seront donc remplacées par des importations).

Aussi, la libéralisation des échanges entraînerait une restructuration de l'activité économique se matérialisant par des pertes d'emplois dans certains secteurs et des créations d'entreprises, des investissements et des offres d'emplois dans les secteurs en croissance. Les éventuels gains d'efficacité découlant de la libéralisation pourraient avoir des incidences positives sur l'emploi, que l'on considère le nombre d'emplois ou les salaires ; mais l'augmentation moyenne des salaires peut dissimuler des changements dans la répartition qui ont des conséquences négatives sur certains travailleurs (baisse du salaire médian).

• EFFETS DES ÉCHANGES SUR LA DEMANDE DE MAIN D'ŒUVRE ET LES INÉGALITÉS SALARIALES

Pour schématiser, dans les pays développés, les secteurs à forte intensité de main d'œuvre étaient censés reculer au profit des secteurs à forte intensité capitaliste ou de qualification et les inégalités entre le capital et le travail ou entre la main d'œuvre qualifiée et la main d'œuvre non qualifiée devaient s'aggraver ; le phénomène inverse était attendu dans les pays en voie de développement ; les inégalités étaient censées s'atténuer dans le monde en développement. Les faits ont semblé corroborer ces prévisions mais trois phénomènes ont contredit cette théorie traditionnelle des échanges.

• IMPACT SUR LA DEMANDE DE MAIN D'ŒUVRE DANS LES PAYS INDUSTRIALISÉS

Des publications soulignent le lien entre une économie ouverte et la sensibilité de la demande de main d'œuvre aux changements salariaux. Les employeurs auraient, en effet, plus tendance dans une économie ouverte que dans une économie fermée à menacer les travailleurs de licenciement quand ceux-ci réclament une augmentation de salaire, du fait d'une compétitivité prix prégnante.

Pour décrire cette sensibilité accrue, les économistes parlent d'un accroissement de l'élasticité-prix de la demande de main d'œuvre. La menace de délocalisations peut donc affaiblir la résistance des travailleurs vis-à-vis des réductions de salaires. Cette évolution structurelle du pouvoir de négociation peut avoir des conséquences sur la répartition des profits en faveur du facteur capital et donc au détriment des travailleurs.

Cette vulnérabilité accrue des travailleurs fait du maintien ou de la mise en place de structures de négociations collectives opérationnelles un élément fondamental en matière de garantie de conditions d'emploi. Les enquêtes effectuées dans les pays industrialisés révèlent que, dans

des secteurs très différents, les travailleurs évoquent un sentiment plus fort d'insécurité concernant leur emploi en cas de libéralisation des échanges.

• AGGRAVATION DES INÉGALITÉS SALARIALES DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Contrairement aux attentes, les écarts de rémunération entre la main d'œuvre qualifiée et peu ou pas qualifiée (phénomène de prime à la qualification) ont augmenté pendant les périodes de libéralisation des échanges. Les ouvrages théoriques sur la question s'appuient surtout sur l'interaction entre le commerce, les IDE²⁶ et les évolutions technologiques pour expliquer les changements affectant les inégalités salariales dans les pays en développement.

• REDISTRIBUTION DES EMPLOIS À L'INTÉRIEUR DES SECTEURS

Une importante ré affectation des emplois a été observée à l'intérieur des secteurs plutôt qu'entre les secteurs, contrairement à ce que prévoyait la théorie traditionnelle des échanges.

Aussi, de nouveaux modèles du commerce international ont été élaborés et prévoient que dans tous les secteurs, des emplois sont créés par les entreprises capables de soutenir la concurrence dans un cadre international et d'autres emplois détruits par les entreprises non concurrentielles dans ce même cadre. Cette donnée est positive pour les responsables de l'élaboration des politiques publiques, dans la mesure où les travailleurs ont plus de facilité de changer d'entreprise à l'intérieur d'un même secteur que de trouver un emploi dans une autre branche d'activité. Mais ces nouveaux modèles du commerce international laissent entendre qu'aucun secteur n'est épargné par les destructions d'emploi.

B - Conséquences pour les politiques

Les constats susmentionnés amènent à étudier le rôle de stabilisateur économique des politiques publiques, en mettant l'accent sur trois caractéristiques :

- › Leur impact potentiel sur l'interaction entre le commerce, la croissance et l'emploi ;
- › Leurs effets sur la ré allocation de ressources via une redistribution verticale des profits ;
- › Leur efficacité en termes de protection contre les aléas de la vie professionnelle.

• LIBERTÉ D'ASSOCIATION ET DIALOGUE SOCIAL

La nécessité de respecter la liberté d'association et le droit à la négociation collective fait l'objet d'un consensus international. Toutefois, certains pays en voie de développement émettent des réserves relatives au plein exercice de ces droits qui pourrait réduire leur compétitivité (exportations) et leur attractivité (IDE) économique. Cette crainte découle du postulat qu'un droit effectif au dialogue social et un taux élevé de syndicalisation entraînerait une hausse du coût du facteur travail et éroderait leur avantage comparatif, basé sur une politique de bas salaires, et engendrerait aussi des rigidités sur le marché du travail qui entraverait son auto-régulation.

Néanmoins, les travaux de recherche économique n'étaient pas par des éléments de preuve cette hypothèse.

• POLITIQUES VISANT À FACILITER LA TRANSITION ENTRE LES EMPLOIS

Les salariés qui perdent leur emploi consécutivement aux changements induits par la libéralisation des échanges sont contraints, pour chercher un emploi suite à une période de chômage, à la mobilité géographique ou professionnelle. Les politiques de l'emploi passives (indemnisation du chômage) et actives se succèdent. Ces dernières sont privilégiées dans les pays industrialisés qui mettent parfois en place des mesures (fonds) permettant d'atténuer les conséquences de la mondialisation.

Certains pays à revenu intermédiaire ont commencé à renforcer leur système de protection sociale et mettent en place des politiques actives de l'emploi ; de nombreux pays à faible revenu (PMA²⁷), faute de ressources suffisantes, ne l'ont pas fait. Renforcer la capacité des pays en développement à mettre en œuvre de telles politiques leur permettrait de mieux maîtriser l'impact social de la libéralisation et d'obtenir l'adhésion de la population à cette politique commerciale.

(27) PMA :
Pays moins avancés

• POLITIQUES VISANT À LA PROTECTION CONTRE LES ALÉAS DE LA VIE PROFESSIONNELLE

Les économistes affirment que les économies doivent réaffecter leurs ressources, notamment la main d'œuvre, des produits anciens vers les produits nouveaux des entreprises efficaces (déversement sectoriel). Parallèlement, les travailleurs apprécient la sécurité et les garanties contre les aléas de la vie professionnelle (système de protection sociale).

Il y a donc un arbitrage entre efficacité et sécurité.

• LES POLITIQUES DE REDISTRIBUTION POUR REMÉDIER AUX INÉGALITÉS

Il est nécessaire que l'intégration économique mondiale recueille l'adhésion de la majorité des citoyens afin de pérenniser dans l'esprit de ces derniers, le soutien à l'ouverture croissante du commerce. Les politiques de redistribution qui en découlent peuvent avoir des effets contre-productifs en raison de la mobilité du facteur capital.

Dans les pays en développement, les politiques de redistribution seront plus délicates à mettre en place en raison de l'insuffisance de capacités administratives et financières.

• LES POLITIQUES EN MATIÈRE D'ÉDUCATION ET DE FORMATION POUR UNE CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES

Les publications montrent l'importance des politiques d'éducation et de formation pour maîtriser les évolutions économiques et technologiques dans les pays en développement avec la difficulté de connaître les compétences nécessaires pour les emplois futurs. La mise en place d'un système d'éducation flexible et le développement de la formation professionnelle permettront au défi de l'aptitude à l'emploi.

• AUTRES POLITIQUES ET AIDE POUR LE COMMERCE

Dans les pays en développement, l'augmentation quantitative de l'emploi se heurte à l'inélasticité de l'offre à la libéralisation des échanges en raison notamment d'un manque de financements et d'infrastructure matérielle.

L'aide de la communauté internationale peut permettre d'optimiser la réaction de l'offre dans les pays en développement.

C - Conclusion du rapport et éléments de discussion

Ce rapport conjoint B.I.T/O.M.C. permet de conclure que les politiques commerciales et les politiques sociales de l'emploi interagissent. Une cohérence accrue de ces politiques peut favoriser l'impact positif des réformes du commerce sur la croissance et l'emploi.

Dans cette perspective, trois défis semblent à relever :

- › Le développement d'outils d'informations fiables sur l'état du marché du travail permettant d'établir un diagnostic de l'interaction des différentes politiques publiques (commerciales, de l'emploi et sociales).
- › La prise en compte par le système international des mesures d'accompagnement et d'ajustement (flexibilité dans la cadence, l'ampleur et l'ordre de succession des engagements en matière de libéralisation) visant à atténuer des effets négatifs de la libéralisation et de capitaliser les bénéfices. Ces mesures pourraient se matérialiser par des politiques de redistribution adaptées à la situation socio-économique de chaque pays.
- › La mise en œuvre des politiques sociales et le fonctionnement du marché du travail doivent répondre à un double objectif : instaurer la justice sociale et améliorer l'efficacité économique.

Ces deux objectifs ne sont pas nécessairement antinomiques, par exemple, faciliter la mobilité professionnelle intra et inter sectorielle contribuera autant à une ré allocation efficace des ressources qu'à la réduction des inégalités.

De même, le respect des droits fondamentaux tels que la liberté d'association et un dialogue social effectif favorisera l'égalité en renforçant le pouvoir de négocier des travailleurs, en assurant la stabilité sociale, source de productivité.

Cette étude commune du BIT et de l'OMC nous apparaît comme une approche, exclusivement économique d'inspiration libérale qui analyse l'interaction du commerce et de l'emploi et conclue aux effets globalement positifs de l'accroissement exponentiel du commerce international. Néanmoins, ce rapport a le mérite de réfléchir de manière globale sur le commerce et ses conséquences sociales. Ce n'est cependant qu'une prémisse de collaboration et en aucun cas une position nouvelle sur les clauses sociales.

3 - LES CLAUSES SOCIALES

Régulièrement, des voix s'élèvent pour réclamer l'insertion des clauses sociales dans les contrats commerciaux internationaux. Celles-ci font l'objet de discussions sur leur définition d'une part (A), et leur raison d'être d'autre part (B). Enfin, la position institutionnelle de l'OMC mérite d'être évoquée (C).

A - Signification des clauses sociales

La définition des clauses sociales ne fait pas l'objet d'un consensus. Le principe serait d'imposer le respect des droits humains du travail et de l'environnement dans les accords commer-

ciaux sous peine de sanctions commerciales et/ou financières prévues en cas d'infraction. Pour certains auteurs, ces normes ne pourraient être que celles définies par l'OIT. En tous les cas, la Déclaration de Singapour de 1996 a cerné les droits du travail concernés au titre de normes fondamentales de travail. Il s'agit de la liberté d'association et du droit à la négociation collective d'une part, et de l'élimination de l'exploitation des enfants ainsi que du travail forcé, d'autre part. S'ajoute à cette énumération la non-discrimination dans l'emploi. Parmi les courants de pensée prônant l'inclusion de clauses sociales, deux objectifs bien distincts sont poursuivis. Il s'agit pour les uns de mettre fin à des déséquilibres commerciaux (commerce déloyal, dumping social), tandis que les autres recherchent surtout le respect des droits humains.

Pour que de telles clauses soient légitimes, il est nécessaire d'établir l'impact négatif du non-respect des droits sociaux sur le commerce international. Il n'existe pas d'analyses statistiques à ce sujet. Néanmoins, Clotilde GRANGER²⁸, dans sa thèse de doctorat, a mis en évidence que la violation des normes sociales par les Etats du Sud accroît le volume des échanges Nord/Sud. Par conséquent, le lien entre le non-respect des normes sociales et le commerce international semble être établi.

Cette question apparaît dès la création de l'OIT en 1919. En 1944, la Déclaration de Philadelphie a affirmé la primauté des objectifs sociaux dans les politiques nationales et internationales. Aussi, elle demanda aux Etats membres de l'OIT de pratiquer entre eux une concurrence loyale, fondée sur le respect des normes sociales. Depuis, la volonté d'inclure des normes sociales s'est manifestée régulièrement dans le contexte du GATT (Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce, 1948). En avril 1994, les Etats-Unis et la France se sont unis pour obtenir l'inclusion de ce principe dans les textes fondateurs de l'OMC, en vain faute d'accord des Pays en développement. Il est à noter que ce type de clauses existe dans les traités de libre-échange régionaux ou dans les accords de préférence comme le Système Généralisé de Préférence, fondé sur les normes de l'OIT.

B - L'insertion des clauses sociales dans les contrats commerciaux : une démarche controversée

L'insertion des clauses sociales fait débat entre les Etats du Nord et les pays en développement car leurs intérêts divergent. Dès lors, ils s'opposent sur la nécessité même de ces clauses et sur leur éventuel caractère protectionniste. Les pays du Nord sont favorables aux clauses sociales tandis que les pays en développement craignent leurs effets.

D'une part, les pays en développement font remarquer que des accords internationaux tels que la charte de l'ONU ou le Pacte relatif aux droits civils et politiques existent déjà sur les droits de l'homme. Cependant, les pays favorables à l'inclusion de clauses sociales objectent que ces accords ne garantissent pas le respect effectif des droits sociaux. En effet, ces clauses pourraient prévoir le respect de ces traités. Aucune obligation nouvelle ne serait alors créée à la charge des Etats ; cette voie contractuelle engageant les firmes multinationales.

En outre, les pays du Nord font valoir que la mondialisation des marchés entraîne une concurrence internationale accrue ainsi qu'un risque de nivellement vers le bas des conditions de travail. Ceci étant, elles pourraient entraîner au sein d'un même Etat une inégalité de traitement entre les salariés qui bénéficieraient de ces clauses et les autres, alors que la libéralisation des marchés a des effets néfastes pour l'ensemble des travailleurs.

D'autre part, les clauses sociales sont ressenties par les pays en développement comme du protectionnisme à l'encontre de leur politique de bas salaire. Pour eux, le risque majeur serait un frein à leurs exportations. De plus, imposer des normes aggraverait la pauvreté des populations.

(28) Normes de travail
fondamentales et commerce
international, Université
Paris-Dauphine, décembre 2003.

Par exemple, l'interdiction du travail des enfants sans aides en vue d'augmenter les revenus familiaux leur serait préjudiciable. Or, les Etats du Nord font remarquer que le respect des droits humains du travail n'augmente pas les coûts de production et est bénéfique économiquement et socialement pour la population. Des normes minimales obligerait l'employeur à revoir l'organisation du travail, à prendre en compte sa productivité et à accumuler du capital. Cette accumulation se substituerait aux pratiques antérieures telles que le travail des enfants et enclencherait une dynamique de croissance comme la révolution industrielle. A la fin du XIXème siècle, aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, la loi et la scolarisation obligatoire ont été décisifs pour mettre fin au travail des enfants. Enfin, les Etats industrialisés estiment que ces clauses sont en réalité antiprotectionnistes : cela éviterait la mise en place de quotas.

C - Refus de l'OMC d'imposer les clauses sociales

De prime abord, l'OMC pourrait paraître compétente en matière de clause sociale. En effet, le propre de l'OMC est de faciliter le libre échange notamment en limitant l'usage d'outils de protection traditionnels tels que l'augmentation de taxes à l'importation, les quotas, les subventions ou encore les aides à l'exportation. Ainsi, la violation des normes sociales apparaît comme un substitut aux protections douanières prohibées. Dès lors, l'Etat considéré échappe à l'OMC et a peu à craindre de l'OIT dont les pouvoirs d'évaluation et de sanction sont limités.

A l'heure actuelle, les clauses sociales ne sont plus à l'ordre du jour des négociations de l'OMC car le consensus n'a pas été obtenu, notamment lors de la Conférence de MARRAKECH en avril 1994. La conférence ministérielle de DOHA de 2001 a confirmé la Déclaration de SINGAPOUR de 1996 : l'OMC n'a pas à traiter les questions liées au travail dans le nouveau cycle de négociations, l'OIT est seule compétente. Pourtant, le lien entre commerce et travail a été affirmé dans la Charte de la Havane de 1947, un an avant l'adoption du GATT : elle affirme que le non-respect du droit des travailleurs pose un problème international et ne relève donc pas de la seule souveraineté nationale.

L'OMC et l'OIT ne sont pour le moment qu'à l'aune d'une collaboration durable.

Le rapport « Commerce et Emploi » réalisé conjointement par l'OMC et le BIT ne tend pas à apporter des réponses politiques tranchées mais constitue plutôt une réflexion fondée sur la littérature existante répondant aux objectifs des deux institutions. Ses auteurs ont volontairement laissé certaines questions ouvertes afin de poursuivre cette collaboration (par exemple sur l'économie informelle dans les pays en développement) ; jusqu'ici seuls des rapprochements non officiels avaient eu lieu.

Cette démarche constitue un préalable nécessaire à la prise de réelles décisions de nature sociale. Elle posera les conditions favorables à la relance du débat relatif à l'introduction des clauses sociales dans les accords internationaux.

3 L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL ET DU BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL

« Une paix universelle et durable ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale. »

Constitution de l'OIT, 1919

« Le but fondamental de l'OIT aujourd'hui est que chaque femme et chaque homme puissent accéder à un travail décent et productif dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité. »

Juan SOMAVIA, Directeur général du BIT

L'Organisation Internationale du Travail (OIT) a pour vocation de promouvoir la justice sociale et notamment de faire **respecter les droits de l'homme dans le monde du travail**. Créée en 1919 par le Traité de Versailles, elle est devenue en 1946 la première institution spécialisée du Système des Nations Unies. La vocation première était d'améliorer les conditions des travailleurs, de plus en plus nombreux et exploités, sans considération pour leur santé, leur vie familiale et leur épanouissement. Les fondateurs de l'OIT voulaient humaniser **les conditions de travail et combattre l'injustice**, le malheur et la pauvreté. En 1944, les Etats membres réaffirmèrent cette volonté en adoptant la **Déclaration de Philadelphie, dans laquelle ils ont souligné que le travail n'était pas une marchandise et défini des droits humains et économiques fondamentaux**.



Le bâtiment de l'OIT.

La décolonisation et la création de nombreux Etats ont considérablement accru le nombre de pays membres au cours des décennies qui suivirent la seconde guerre mondiale. Pour faire face à ces changements, l'OIT a organisé des programmes d'assistance technique à l'intention des gouvernements, des travailleurs et des employeurs du monde entier et plus particulièrement des pays en développement dans différents secteurs en matière de formation à la gestion, sécurité sociale, politique de l'emploi, formation et réadaptation professionnelles, conditions de travail.

Pour atteindre ces finalités, l'OIT s'est dotée d'un fonctionnement tripartite et constitue de ce fait la seule institution de ce type de Nations Unies. En ce sens, ces politiques et programmes sont élaborés conjointement par des représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs.

En 1998, les délégués à la Conférence internationale du Travail adoptèrent la Déclaration relative aux principes et droits fondamentaux au travail traitant de la liberté syndicale, du droit de négociation collective, de l'élimination du travail des enfants, du travail forcé et de la discrimination dans l'emploi. Cette déclaration attribue aux individus la possibilité de revendiquer librement et avec des chances égales, leur juste participation aux richesses qu'ils ont contribué à créer, ainsi que de réaliser pleinement leur potentiel humain. À ce titre, **l'OIT met au point des conventions et des recommandations internationales du travail qui définissent les normes minimales à respecter dans ces domaines**. Plus précisément, ces conventions sont des traités internationaux soumis à la ratification des Etats membres de l'Organisation. Les recommandations quant à elles sont des instruments non contraignants qui définissent les directives devant servir à orienter les politiques et pratiques nationales allant bien au-delà de la simple adaptation de la loi aux obligations d'une convention ratifiée.

Plus récemment, l'OIT a structuré son action autour de la notion de travail décent. Ses principaux axes stratégiques consistent à promouvoir les droits au travail, encourager la création d'emplois et de revenus décents, développer la protection sociale pour tous et renforcer le dialogue dans la recherche de solutions aux problèmes du monde du travail en développant le tripartisme et le dialogue social.

1 - L'OIT, UNE STRUCTURE TRIPARTITE

Le tripartisme représente l'un des piliers de l'OIT. Il se retrouve ainsi à la fois dans la structure des différents organes de l'OIT, mais également dans son mode de fonctionnement : on le retrouve tant dans la conception des politiques sociales que dans leur application et leur évaluation.

A - Le tripartisme : un pilier de l'OIT

La structure tripartite permet d'établir le meilleur agencement pour mettre en place des changements à l'échelle mondiale. Regroupant travailleurs, employeurs et gouvernements, cette structure permet de retrouver le plus large éventail possible de connaissances. Ce type de structure donne également aux représentants des travailleurs la possibilité d'apporter un éclairage décisif et de fournir une aide technologique. Il permet d'abord aux participants de s'approprier le processus, ce qui constitue une condition sine qua non pour assurer le suivi et la transposition des idées en activités et mesures concrètes. Ensuite, ce système donne aux trois parties l'occasion de contribuer au processus de façon à obtenir le meilleur résultat possible. Enfin et surtout, il permet de comprendre pourquoi certains problèmes ne peuvent pas être inclus dans le processus tant qu'il n'y a pas d'accord à leur sujet et ce, même si chacun comprend l'objectif.

Tribune unique, l'OIT est composée de 177 États membres, qui peuvent de façon libre et ouverte, confronter leurs expériences et comparer leurs politiques nationales. Ainsi à **la Conférence annuelle de l'OIT, chaque État membre est représenté par quatre délégués** : deux pour le gouvernement, un pour les travailleurs et un pour les employeurs. Chacun de ces délégués s'exprime et vote en toute indépendance. C'est généralement le ministre du Travail qui, à la tête

de la délégation de son pays, présente le point de vue du gouvernement dans le débat général. La conférence constitue une tribune où sont débattues, au niveau mondial, les questions du travail et les problèmes sociaux. Elle établit dans un esprit de consensus les normes internationales du travail et définit les grandes orientations de l'Organisation. Tous les deux ans, elle adopte le programme de travail biennal de l'OIT, ainsi que son budget, qui est financé par les États membres.

Entre les sessions annuelles de la Conférence, c'est le **Conseil d'administration** qui oriente les travaux de l'OIT. Celui-ci se compose de 28 membres gouvernementaux, 14 membres travailleurs et 14 membres employeurs. Ce conseil exécutif se réunit trois fois par an à Genève afin de prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la politique de l'OIT. Il élabore aussi le programme et le budget qu'il soumet à la Conférence. Les 10 États ayant la plus grande importance industrielle (Brésil, France, Allemagne, Chine, Inde, Japon, Fédération de Russie, Royaume Uni, États-Unis et Italie) sont des membres gouvernementaux permanents du Conseil. Les autres représentants (soit 18) sont élus tous les trois ans par les délégués gouvernementaux à la Conférence. Les employeurs choisissent leurs propres représentants de même que les travailleurs.

Enfin, le **Bureau International du Travail (BIT)**, organe exécutif de l'OIT, dont le siège se trouve à Genève, assure le secrétariat permanent de l'Organisation Internationale du Travail, mais il fait aussi office de siège opérationnel, de centre de recherche et de maison d'édition. Un réseau de bureaux extérieurs assure la décentralisation de l'administration et de la gestion. A la tête du BIT se trouve un Directeur général désigné par le Conseil d'administration. Il s'agit actuellement du chilien Juan SOMAVIA.

Le Conseil d'administration et Bureau international du Travail sont aidés dans leur tâche par des **commissions tripartites** représentant les principaux secteurs économiques ainsi que des **commissions d'experts**.

B - La promotion du tripartisme par l'OIT à travers ses actions

L'OIT encourage aussi le tripartisme, au sein de ses États membres, à travers la promotion d'un dialogue social associant syndicats et employeurs à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques nationales.

Ainsi, selon M. Juan SOMAVIA, directeur général du BIT : « *Le tripartisme et le dialogue social constituent des objectifs en soi, car ils garantissent la participation et le processus démocratique, tout en permettant d'atteindre tous les autres objectifs stratégiques de l'OIT.* »

Une des priorités de cet organisme international est d'identifier les facteurs et les bonnes pratiques susceptibles d'améliorer l'image et l'efficacité des mandants tripartites de l'organisation et de renforcer leur représentativité. Surtout, son programme inclut l'organisation de campagnes de sensibilisation aux avantages du dialogue social, basées sur des exemples concrets de dialogue social en action. Le respect du principe de liberté syndicale, la reconnaissance effective du droit à la négociation collective, l'instauration d'un dialogue social entre les travailleurs, les employeurs et les gouvernements sont indubitablement les instruments clés pour la réalisation des objectifs de l'OIT, telle la promotion du travail décent.

La promotion du tripartisme et du dialogue social permettra également la mise en place d'un véritable système intégré d'inspection du travail efficace et généralisé. Ceci s'entend « d » un concept global, cohérent et ouvert, qui regroupe les éléments suivants : intégration administrative, intégration des procédures et intégrations techniques (pluridisciplinarité) ».

Au sein des États membres de l'OIT, les acteurs principaux de ce système intégré sont les Ministères, les syndicats, les employeurs et peuvent inclure les autres parties prenantes de la société civile. L'objectif de cette approche est de contribuer à résoudre les problèmes sociaux inhérents à la mondialisation, ce qui renvoie au concept de l'OIT de « Mondialisation juste ».

A titre d'exemple, comme le soulignait notre interlocuteur du pôle dialogue social à l'OIT, Monsieur OUMAROU, la coopération technique en Afrique francophone dans les domaines de l'administration et de l'inspection du travail est un instrument majeur et un moyen d'action fondamental pour l'OIT de remplir ses missions.

La coopération technique se mène aux moyens de programmes et projets, financés sur le budget régulier ou par des ressources extra budgétaires. Ces programmes sont construits de manière tripartite, à partir de priorités établies par les gouvernements, associant les employeurs et les travailleurs. A ce titre, les programmes nationaux de promotion du travail décent sont des mécanismes clés permettant de mettre en œuvre la coopération technique au niveau national.

Ainsi cette coopération technique se décline notamment en Afrique de la manière suivante :

- › Programme de promotion du dialogue social en Afrique francophone (PRODIAF) ;
- › Programme des principes et droits fondamentaux au travail (PAMODEC) ;
- › Projet de modernisation de l'administration et de l'inspection du travail dans sept pays africains.

C - Limites du fonctionnement tripartite

Une telle organisation ne doit pas conduire à diluer le rôle de chacune des parties prenantes. La reconnaissance de la légitimité des partenaires sociaux dans la production de normes ne doit pas contribuer à un affaiblissement de la légitimité et du rôle spécifique de l'État.

Si le fonctionnement tripartite peut permettre un partage de la légitimité à produire des normes sociales, le blocage du dialogue ne doit conduire aucune des parties à prendre à son compte ce travail normatif. On peut notamment voir dans le développement de la Responsabilité Sociale des Entreprises et de la certification sociale un risque d'unilatéralisme contraire aux principes du dialogue social. L'entreprise ne peut être juge et partie des conditions dans lesquelles travaillent ses salariés. L'engagement unilatéral de l'entreprise en faveur de normes sociales ne peut faire l'économie d'une part du véritable travail que constitue un authentique dialogue social, d'autre part de la reconnaissance de la légitimité de l'Etat à faire appliquer des normes. Au niveau de l'entreprise, cet unilatéralisme ne peut qu'engendrer à terme le conflit social.

Au niveau de l'OIT, les démarches unilatérales pourraient constituer un risque mortel pour cette institution originale. Des termes de consensus doivent pouvoir être trouvés pour continuer à faire vivre les valeurs universelles qu'incarne le travail décent.

2 - LES AXES DE TRAVAIL AUTOUR DE LA NOTION DE TRAVAIL DÉCENT

A - Le concept de travail décent

Le travail décent a été conceptualisé en 1999 par le nouveau directeur général de l'OIT. Il repose sur les fondements même de l'organisation, sur les valeurs universelles qu'elle défend, et sur l'affirmation première : « **le travail n'est pas une marchandise** ».

Il faut entendre par travail décent un travail productif, allant de pair avec la protection des droits, et permettant d'obtenir un revenu suffisant et de bénéficier d'une protection sociale appropriée. Cette notion implique aussi un volume de travail suffisant dans la mesure où tout à chacun doit avoir pleinement accès à des possibilités d'emploi lucratif. De plus le travail décent appréhende plus largement les rapports entre travail et vie personnelle ou familiale : non seulement le travail, dans toutes ses composantes (conditions de travail, droits individuels et collectifs), doit permettre une vie décente, mais celle-ci inclut la possibilité de concilier travail et vie personnelle (respect de la vie familiale, droit de scolariser les enfants, liberté d'association et syndicale, accès à la santé).

Parce qu'il joue un rôle fondamental dans les efforts tendant à lutter contre la pauvreté et qu'il constitue un moyen de réaliser un développement durable fondé sur l'équité, le concept de travail décent devrait être au cœur des stratégies mondiales, nationales et locales relatives aux progrès économiques et sociaux. Il doit être garanti par l'existence d'institutions sociales participatives.

Le constat de l'OIT est simple, partout dans le monde, il existe des déficits, des exclusions : chômage et sous emploi, emplois de faible qualité, absence de sécurité au travail et précarité des revenus, exploitations des travailleurs, inégalité entre les sexes... L'OIT œuvre donc à la promotion du travail décent dans le cadre de ses activités relatives à l'emploi, à la protection sociale et aux principes et droits fondamentaux.

L'OIT a identifié quatre objectifs stratégiques du travail décent : l'emploi, la protection sociale, les droits des travailleurs et le dialogue social. Ces quatre piliers sont interdépendants : le respect des droits fondamentaux est un préalable à l'instauration d'un marché du travail équitable ; la création d'emploi permet d'élever le niveau de vie, tandis que la protection sociale permet d'assurer le salarié contre les aléas de la vie.

L'emploi vise le travail sous toutes ses formes, aussi bien les travailleurs de l'économie formelle (les salariés, mais aussi plus largement le travail indépendant et à domicile) que les situations informelles (travail non déclaré). L'accès à l'emploi est indissociable de l'accès à une rémunération et à des conditions de travail salubres et à la sécurité au travail.

La lutte pour le travail décent présuppose donc l'existence d'une législation protectrice des travailleurs, mais surtout l'existence de syndicats forts, indépendants et représentatifs pour permettre ce dialogue social, qui est une garantie d'équité et d'efficacité permettant aux salariés d'être informés et consultés dans l'entreprise. Même si le travail décent repose sur un socle de valeurs universelles, c'est un concept dynamique qui se décline en fonction des capacités du pays (système économique, social et culturel).

B - Dispositifs et stratégies pour atteindre cet objectif

L'objectif de l'OIT consiste pour cela à sensibiliser les États membres pour promouvoir le travail décent en menant des actions au niveau mondial telles que mobiliser les principaux acteurs économiques. Il s'agit au final de trouver un consensus en matière de politique sociale et économique.

Au niveau national, les programmes intégrés élaborés au niveau de chaque pays par les mandants de l'OIT définissent les priorités et les objectifs des programmes de développement nationaux. Ce sont les acteurs locaux du tripartisme qui ont la charge de mettre en œuvre les programmes dans chaque pays.

L'OIT n'atteindra cet objectif qu'en s'alliant avec des partenaires du système des Nations Unies mais aussi extérieurs, et ce grâce à la mise à disposition de moyens juridiques et techniques pour promouvoir l'élaboration et à la mise en œuvre de ces programmes, le renforcement des institutions chargées de les appliquer et l'évaluation des progrès accomplis : c'est le « Decent Tour Country Program ».

Cependant, en vertu du principe de souveraineté des états, la ratification est un acte purement volontaire, qui peut n'être que partielle. Ainsi, la Convention 129 sur l'inspection du travail agricole n'a été ratifiée que par une quarantaine de pays (contre plus de 140 ratifications pour la convention 81), laissant ainsi une grande partie des travailleurs du monde sans protection, alors que l'agriculture est un secteur à risque au niveau mondial.

L'OIT ne dispose d'aucun moyen coercitif pour garantir l'efficacité des normes édictées. Le seul moyen de pression qui peut s'exercer sur les Etats est la citation devant la Conférence Internationale du Travail : les manquements les plus graves d'un pays sont évoqués devant celle-ci, l'ensemble des Etats membres pouvant émettre des observations, ce qui place le pays visé par cette citation dans une situation diplomatique délicate.

Grâce aux dispositions protectrices des Conventions 81 et 129, l'Inspection du Travail reste donc le seul véritable acteur de la promotion et du contrôle effectif de la décence au travail. Par ses rapports annuels, elle rend compte des avancées et des carences sur le terrain en la matière.

La Conférence internationale du Travail à sa 95ème session en 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 décent. « Un régime d'inspection du travail qui fonctionne bien est un élément indispensable d'une administration du travail efficace ». Les participants ont reconnu l'importance indéniable de l'action de l'Inspection du Travail sur les conditions de travail des salariés, sur la promotion de leurs droits, mais également sur la croissance économique durable. A cet égard, les évolutions de certaines Inspections du Travail en matière de contrôle du « travail illégal », tendant à un contrôle de la main d'œuvre étrangère en situation irrégulière, ont été fermement condamnées par Ahmed KHALEF, représentant du bureau des travailleurs (ACTRAV).

Dans la droite ligne des principes posés par la Convention OIT n° 81, et face à la multiplication des 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, ce qui nécessite des ressources en termes de temps, de formation, de liberté d'action et de mouvement. Le maillage géographique de l'action des agents de contrôle doit être assez complet pour assurer le contrôle et le fonctionnement du marché du travail.

Selon Gerd ALBRACHT, coordinateur du développement des systèmes d'inspections du travail, pour arriver à cette effectivité, les contrôles doivent être menés en fonction de programmes d'action, par exemple dans le cadre de campagnes nationales. Seules des campagnes coordonnées sur l'ensemble du territoire, ciblées sur des thèmes relatifs au travail décent peuvent amener à l'obtention d'effets à long terme dans ce domaine. A ce titre il convient de mentionner l'exemple de l'Ontario : une cinquantaine d'inspecteurs du travail supplémentaires a été recrutée et affectée sur des entreprises dites « à risques élevés », ce surcroît d'agents étant financé par les assurances privées. Les résultats qui ont été obtenus sont la baisse substantielle du nombre d'accidents du travail dans ces entreprises et une baisse des taux d'assurance, et donc des coûts de société.

Étendre la protection de la législation aux travailleurs de l'économie informelle est l'un des

principaux défis en matière de travail décent que doivent relever les administrations du travail dans les pays en développement et dans certains pays développés. Les inspecteurs sont en première ligne. Aussi, cette mission essentielle impose des stratégies gouvernementales 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.

Selon Sameera AL-TUWAIJRI, Directrice pour la santé et la sécurité au travail à l'OIT, de nombreux facteurs font obstacle à la promotion du travail décent : la discrimination, l'absence de sécurité au travail, le chômage... Ainsi, 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.

C'est dans cet esprit que Luc DEMARET, représentant du bureau des travailleurs à l'OIT, a rappelé quatre objectifs essentiels dans la stratégie que les Inspections du Travail doivent adopter :

- › Engager une campagne de ratification, notamment pour la Convention 129 ;
- › Encourager les gouvernements à améliorer l'inspection du travail ;
- › Participer à la formation de l'inspection du travail face à la mondialisation ;
- › Inclure l'inspection du travail dans la mise en place des programmes de l'OIT sur le travail décent.

Cependant, dans le même temps, l'OIT dénonce la tendance actuelle visant à substituer la responsabilité sociale des entreprises à la mission de contrôle de l'inspection du travail : les Etats ne peuvent abandonner ces prérogatives au profit d'un droit exclusivement « privé », fondé uniquement sur la loi des contrats.

4 L'INSPECTION DU TRAVAIL SUISSE

1 - PRÉSENTATION DE L'INSPECTION DU TRAVAIL GENEVOISE

A - Principes généraux du droit du travail suisse

L'organisation et les compétences de l'inspection du travail en Suisse reflètent les caractéristiques du droit du travail helvétique, beaucoup moins protecteur pour le salarié que le droit français. Le contrat de travail est régi par le droit commun des obligations et par le principe de la liberté contractuelle : il peut être rompu sans motif spécifique. La seule restriction à cette liberté est l'interdiction d'invoquer certains motifs (exemple : grossesse). L'employeur peut également modifier unilatéralement tout élément du contrat de travail. La règle principale encadrant la rupture et la modification du contrat est l'obligation pour l'employeur de respecter un délai de préavis dépendant de l'ancienneté du salarié et égal au plus à trois mois.

Si le contrat est régi par le droit commun, il existe néanmoins un droit du travail visant à garantir de bonnes conditions de travail aux salariés (hygiène/ sécurité...).

Contrairement au droit français, les normes du droit suisse sont extrêmement peu nombreuses au niveau fédéral : en effet, il n'existe que deux lois principales :

- › **La loi sur le travail (LTr)** qui édicte des normes en matière de protection de la santé ainsi que sur la durée maximale du travail et le temps de repos ;
- › **La loi Assurance accident (LAA)** qui fixe le régime d'indemnisation des accidents du travail, l'organisation du système d'assurance ainsi que des règles de prévention.

Cette base juridique oriente très largement l'action des inspecteurs suisses sur des questions de santé de sécurité.

En complément de ces deux normes pilier, les cantons ont la possibilité d'adopter des normes spécifiques pour leurs territoires en matière de droit du travail. De plus, il existe des conventions collectives pouvant elles aussi compléter les législations. Cependant, le taux de couverture conventionnelle des salariés est très faible car les salariés non adhérents à un syndicat signataire ne sont pas couverts l'extension des accords étant subordonnée à son approbation par les partenaires sociaux (représentants syndicaux et patronaux).

B - Organisation administrative de l'inspection du travail suisse

Le système suisse d'inspection du travail est organisé sur deux niveaux : fédéral et cantonal.



• LE NIVEAU FÉDÉRAL

L'inspection fédérale a avant tout un rôle de surveillance, de pilotage et de coordination des inspections cantonales visant une application uniforme du droit fédéral sur le territoire suisse. A ce titre, elle assure la formation complémentaire des inspecteurs cantonaux et leur apporte un appui technique en cas de problèmes complexes.

Le niveau fédéral dispose également de compétences spécifiques. Notamment, contrairement à l'inspection française, il a pour mission de contrôler les conditions de travail dans l'administration. L'inspection fédérale a aussi pour mission d'apporter un conseil et un appui aux employeurs et aux salariés qui la sollicite : cette mission souligne la démarche préventive promue par l'administration suisse.

• LE NIVEAU CANTONAL

Les 26 cantons suisses constituent le véritable niveau opérationnel de l'inspection du travail. L'inspection cantonale assure en effet des missions assez proches de celles des sections françaises : son rôle premier est le contrôle des entreprises. Selon les cantons, elle assure également des missions particulières telles que l'observation du marché du travail, contrôle des travailleurs détachés en Suisse, contrôle du travail illégal, etc...

• ARTICULATION DES NIVEAUX FÉDÉRAL ET CANTONAL

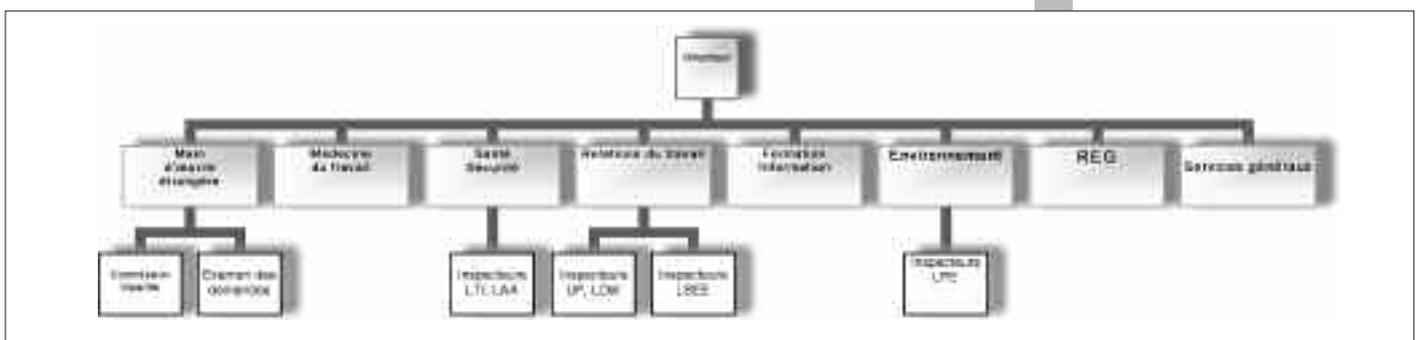
Bien que l'inspection fédérale soit l'autorité de Haute surveillance des inspections cantonales, elle ne dispose pas d'un pouvoir hiérarchique sur ces dernières.

Le choix d'une organisation fédéraliste comporte pour les inspecteurs suisses de nombreux avantages : souplesse, simplification des procédures de consultation et de décision, rapidité d'intervention, adaptation aux particularités locales, réseaux de collaboration performants. Néanmoins, ces derniers lui reconnaissent certains inconvénients : disparités entre cantons, difficultés de coordination, problèmes d'unité de doctrine, multiplication des outils et des structures d'appui, liens forts avec les acteurs politico-économiques locaux.

• EXEMPLE :

l'Office Cantonal de l'Inspection et des Relations du Travail de Genève (OCIRT)

L'OCIRT de Genève, regroupant environ 80 personnes, est organisé selon un schéma pluridisciplinaire.



Il a sous sa responsabilité le contrôle de 16 500 entreprises et 218 500 salariés.

2 - L'inspection du travail et les problèmes psychosociaux : burn-out, conflits, harcèlement

L'inspection du travail genevoise a choisi de nous présenter deux thèmes d'actualité. Le premier de ceux-ci a été le risque psychosocial. En effet les questions de l'épuisement professionnel et du harcèlement sont perçues à Genève comme en France comme de nouvelles menaces pour la santé des travailleurs. La présentation détaillée de deux enquêtes sur des faits de harcèlement a permis de mettre en évidence plusieurs stratégies possibles de contrôle. En effet, dans les deux cas, l'action de l'inspection du travail a évolué dans le temps. Les trois temps de cette action de l'inspection résultent de la mise en échec des stratégies imaginées. Cette expérience a permis d'établir une stratégie de contrôle centrée sur les aspects systémiques des phénomènes de harcèlement.

A - Les actions menées par l'inspection du travail du canton de Genève

Deux cas différents nous ont été exposés.

Les actions menées l'ont été en fonction de représentations qui ont évolué avec l'expérience.

→ Premier temps : une position de réserve.

Dans le premier cas, la plainte initiale soulignait un risque sanitaire pour les patients. L'inspectrice du travail s'est donc rapprochée des services sanitaires pour dénoncer la situation. Ceci a entraîné un délai.

De même, l'existence d'un différend civil entre la plaignante et son employeur a amené l'inspection à suspendre ses investigations.

→ Deuxième temps : la recherche d'un coupable.

Dans les cas évoqués, une position de réserve n'étant rapidement plus tenable, l'action de l'inspection a été de rechercher les coupables de la situation de harcèlement. L'enquête menée mobilise des moyens importants afin d'auditionner le plus de salariés possibles dans l'entreprise elle-même. Il s'agit alors de collecter les preuves du harcèlement : témoignages, courriers etc. L'objectif était donc de porter au pénal une affaire qui semble exemplaire.

→ Troisième temps : une approche systémique de la situation.

Dans les cas exposés, l'enquête n'a pas permis de trouver le « pervers narcissique » qui aurait été la cause du harcèlement constaté. L'inspection s'est rendu compte que les dérégulations au sein de l'entreprise, les exigences managériales étaient les causes des souffrances dénoncées. Son attitude a alors évolué, toute influence sur l'amélioration des conditions de travail des salariés étant conditionnée à ses yeux par le maintien d'une relation de dialogue avec l'employeur.

B - Vers une stratégie d'intervention

Les deux affaires présentées permettent d'établir le caractère systémique du harcèlement. La disparition des normes collectives de travail au sein d'une entreprise ayant entraîné les cas de harcèlement.

De ces expériences a émergé une stratégie d'intervention qui peut se définir par les principes suivants :

- *Passage de la recherche de coupables à la recherche des causes du risque psychosocial ;*
- *Définition d'un cadre d'intervention pour l'inspecteur :*
 - › Rôles que l'inspecteur ne peut pas tenir (psychologue...)
 - › Limites à son action
 - › Prise en compte des risques pour le plaignant.
 - › Analyse rigoureuse des attentes du plaignant vis à vis de l'inspecteur.
 - › Eviter le chevauchement de procédures (civiles, pénales, administratives....) pour viser la cohérence des interventions extérieures.

Ces principes d'action ne doivent pas faire oublier les difficultés rencontrées :

- *Structurelles :*
 - › Peu de protection contre le licenciement dans le droit suisse.
 - › Faible niveau de syndicalisation.
 - › Obsolescence des textes (la loi sur le travail date de 1962)
- *Pratiques :*
 - › L'inspecteur du travail protège tous les salariés, y compris le présumé harceleur.
 - › Protection de la confidentialité des plaintes.
 - › « Frustration de l'inspecteur »
 - › Impossibilité d'informer le plaignant après son licenciement.

Les cas exposés sont donc perçus pour partie comme des échecs de l'inspection du travail dans sa mission de protéger les salariés.

Cette rencontre nous a permis d'avoir une présentation sans fard de l'action de l'inspection du travail du canton de Genève. Les interrogations, les incertitudes de l'action nous ont été présentées sans détour. Leur culture de prévention amène les inspecteurs du travail à privilégier le dialogue avec le chef d'entreprise. Cependant, en l'absence de représentation du personnel et de protection des salariés contre le licenciement, l'inspection du travail voit son action limitée contre le risque psychosocial. Cette situation amène M. GISLER à souligner à ses inspecteurs la nécessité de ne pas écarter l'action pénale.

► 3 - TRAVAIL AU NOIR

La loi fédérale sur le travail au noir entre en vigueur le 1er janvier 2008. Ce délai permet une réorganisation des services ainsi qu'une réflexion sur les nouvelles missions de l'inspection du travail suisse. Le travail au noir : un défi pour l'inspection du travail suisse.

A - Le travail au noir : un défi pour l'inspection du travail suisse

• UN NOUVEAU DOMAINE DE COMPÉTENCES

Désormais l'inspection du travail suisse pourra contrôler :

- › Le recours à des travailleurs non déclarés aux assurances sociales ;

- › L'exécution non déclarée de tâches par des travailleurs percevant des indemnités de chômage ;
- › L'emploi de travailleurs clandestins ;
- › La fourniture d'une prestation de travail dans le cadre d'un contrat de travail qui n'est pas nommé comme tel (indépendance fictive) ;
- › L'occupation non déclarée de travailleurs soumis à l'impôt à la source.

• **ORGANE DE CONTRÔLE**

Un organe de contrôle cantonal a été désigné, il s'agit de l'OCIRT (Office Cantonal de l'Inspection et des Relations du Travail). Le rôle de ce dernier se limite à communiquer ses constatations aux autorités qui instruisent et statuent sur les cas de travail au noir.

Un renforcement à la fois des compétences et des sanctions est prévu : marchés publics, aides financières, publication listes, contrôles d'identité.

L'information mutuelle des résultats des contrôles des inspections cantonales, ainsi que la centralisation et gestion de l'information doivent optimiser l'efficacité des contrôles. Une originalité du système consiste à facturer éventuellement le temps consacré au contrôle à l'entrepreneur en infraction.

Au préalable, une campagne d'information et de sensibilisation est mise en place au niveau fédéral.

• **ORGANISATION DU SERVICE**

Les groupes d'inspecteurs conservent leur métier respectif. Cependant viennent s'y ajouter les objectifs de lutte contre le travail au noir ; un groupe de travail définira les modes de fonctionnement et de collaboration.

B - Préoccupations et difficultés : réflexions à la lumière de la convention 81 de l'OIT... et de son interprétation par le BIT

• **MISSIONS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL**

- › Assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession ;
- › Fournir des informations et des conseils techniques... sur les moyens les plus efficaces d'observer les dispositions légales ;
- › Porter à l'attention des autorités compétentes les déficiences ou les abus qui ne sont pas spécifiquement couverts par les dispositions légales existantes ;
- › Contrôle assorti de pouvoirs et prérogatives visant à la répression des infractions ;
- › Importance égale à la fonction d'Information et de conseil.

Cependant, l'inspection du travail suisse privilégie ses activités de prévention et de conseil – 85.

• **CONDITIONS DE TRAVAIL - PROTECTION DES TRAVAILLEURS DANS L'EXERCICE DE LEUR PROFESSION (art 3 C 81)**

CONDITIONS DE TRAVAIL :

- Durée du travail
- Salaires
- Sécurité, l'hygiène et le bien-être
- Emploi des enfants et adolescents...
et d'autres matières connexes

PROTECTION DES TRAVAILLEURS

- Protection sociale et droits fondamentaux accordés aux travailleurs,
et notamment :
 - Le droit d'organisation et de négociation collective
 - Les conditions de la cessation de la relation de travail
 - La sécurité sociale

• **CONTRÔLE EN MATIÈRE DE TRAVAIL CLANDESTIN ET DE SITUATION IRRÉGULIÈRE DE TRAVAILLEURS MIGRANTS 75, 76, 77, 78**

Le contrôle en matière de travail clandestin et de situation irrégulière de travailleurs migrants est confié à l'inspection du travail dans de nombreux pays de manière prépondérante ou en partenariat – 78.

Il lui appartient de veiller à ce que les conditions de la conclusion et de l'exécution de la relation de travail soient conformes aux normes applicables, s'agissant notamment de catégories de travailleurs vulnérables – 76.

Il s'agit donc d'assurer la protection des travailleurs, et non l'application du droit de l'immigration (renvoi du travailleur).

La fonction de **contrôle de la légalité de l'emploi** doit avoir pour corollaire le rétablissement des droits garantis pour être compatible avec l'objectif de protection de l'IT²⁹ – 78.

C - Confrontation des pratiques professionnelles de l'IT suisse et de l'IT française

Bien que la problématique du travail au noir ait été prise en compte depuis les années 90 en France, les agents de contrôle des deux pays sont confrontés aux mêmes interrogations :

Comment assurer la protection des travailleurs et non l'application du droit de l'immigration ?

Une partie des inspecteurs du travail français craignent les dérives éventuelles quant aux actions menées par le COLTI³⁰.

(29) IT :
Inspection du travail

(30) COLTI :
Comité opérationnel de lutte
contre le travail illégal

4 - NOUS AVONS EU DE NOMBREUX AUTRES DÉBATS AVEC LES COLLÈGUES DE L'INSPECTION DU TRAVAIL SUISSE

« Tout inspecteur suisse qui a du pouvoir n'est pas porté à en abuser »

L'inspection du travail suisse développe une méthode d'action basée sur la « confiance réciproque » entre l'entreprise et l'inspection. L'OCIRT entend, par sa pratique, créer les conditions d'un échange fondé sur la compréhension et l'acceptation du « problème » par l'employeur dans une perspective non coercitive. Il s'agit pour illustrer, de se positionner comme un médiateur, conciliateur visant à construire une solution acceptable par les parties au conflit. Pour mener à bien cette pratique l'OCIRT dispose de moyens forts pouvant aller jusqu'à la fermeture d'un atelier voire d'une entreprise (procédure dite « d'exécution directe » qui dans les faits est plus une menace qu'un moyen d'action régulier), libre accès à l'ensemble des documents de l'entreprise (par exemple les listings téléphoniques...). Mais surtout l'OCIRT intervient au sein de l'entreprise, sur la durée (plusieurs mois), avec comme objectif de participer et de proposer des pistes en rapport à l'organisation même de l'entreprise en évitant de verser dans la judiciarisation. Cette démarche s'explique par l'omniprésence des avocats des employeurs tentant de s'opposer à l'action de contrôle.

Sans tomber dans une vision stéréotypée, ces pratiques divergent de la méthodologie classique de contrôle de l'inspection du travail en France. En Suisse le rapport à la sanction est perçu comme un échec alors même qu'il constitue, dans le droit du travail français, le socle de notre action.

Si en France, les Institutions Représentatives du Personnel constituent l'une des principales clefs d'entrée dans l'entreprise, elles ne disposent en Suisse (au même titre que les organisations syndicales et associations de travailleurs) ni d'un véritable statut ni des protections afférentes, voire d'aucune existence reconnue (les Représentants syndicaux ne sont présents que dans certains secteurs comme l'horlogerie du fait de l'existence d'une convention collective définissant leur statut). L'intervention des collègues suisses se fait donc par le biais de sollicitations individuelles de salariés. Généralement, l'OCIRT prévient de ses visites (une faible part des visites/contrôle étant inopinées, il s'agit des visites dites « de routine » représentant environ 12 % de l'activité annuelle d'un inspecteur).

Une des discussions a notamment porté sur le recrutement, la formation et le profil des inspecteurs du travail suisses. Le recrutement s'effectue sans règles fédérales, chaque canton dispose d'une procédure propre (absence de concours). Les inspecteurs du travail ont un statut de fonctionnaires cantonaux ou fédéraux et sont intégrés dans une grille salariale. Les inspecteurs sont formés « sur le tas », il n'existe pas de formation initiale à la différence de la formation des inspecteurs élève du travail en France. Cependant, l'inspection du travail fédérale, dans son rôle d'appui, met progressivement en place des sessions de formation thématiques. La difficulté principale réside dans la multiplicité des langues (quatre) à l'échelle fédérale.

Enfin concernant le profil de recrutement les inspecteurs du travail sont des universitaires dont une minorité de juristes et une majorité d'ingénieurs, d'ergonomes, médecins, psychologues du travail. Ces données ont une conséquence directe sur le caractère de « spécialistes » des collègues suisses. Ces derniers, à la différence de l'inspecteur généraliste en France, sont des techniciens développant des compétences particulières et comprenant difficilement le positionnement des inspecteurs français face à un rapport de vérification électrique ou lors d'un contrôle hygiène/sécurité devant une machine complexe.

L'échange sur les pratiques professionnelles fut passionnant. Les différences sont multiples. La question de l'indépendance fut l'objet d'un débat riche : les inspecteurs du travail suisses sont rattachés au niveau fédéral au SECO (secrétariat d'état au commerce) d'où un positionnement particulier face au « pouvoir économique ». Les pressions, lors de contrôle notamment, existent et sont récurrentes. Au niveau cantonal, l'OCIRT (dont les locaux sont situés au sein de l'ensemble bancaire d'UBS...) est rattaché au Département de l'emploi et de la solidarité ce qui donne une latitude plus grande à l'action de contrôle. Toutefois, la faible taille du canton de Genève implique une proximité avec les centres de pouvoirs économiques financiers et politiques. Une inspectrice du travail nous a précisé que lors d'une enquête il est impossible d'ignorer et de ne pas tenir compte, dans le choix et la méthode d'intervention, de ces pressions. L'indépendance au sens de la convention 81 de l'OIT est vécue comme une indépendance de l'inspection du travail en tant que structure et non une indépendance de l'inspecteur du travail en tant qu'agent public. Le lien hiérarchique est fort, les choix de contrôle étant pris collectivement après concertation.

Au final, une journée riche d'échanges et de débats nous ayant permis de mieux percevoir les points communs et divergences entre l'inspection du travail suisse et française ayant chacune des logiques propres et alternatives.

5 CONCLUSION

Au travers d'interventions variées et complètes sur des thèmes aussi divers que le droit international et son effectivité, les préoccupations économiques des pays, et par des échanges de pratiques entre deux systèmes d'inspection du travail différents, ce voyage d'étude nous aura apporté une réflexion d'ensemble et critique des enjeux et des responsabilités de l'inspection du travail.

Les différents accueils qui nous ont été réservés dans les organismes montrent bien le besoin d'échange et de communication dans ce domaine. Les relations qui ont été nouées ne demandent qu'à être entretenues et développées.

IV

LE PARLEMENT EUROPÉEN À STRASBOURG ET LE SYSTÈME D'ADMINISTRATION DU TRAVAIL EN ALLEMAGNE



1 LE TRAITEMENT DE LA QUESTION SOCIALE PAR LE PARLEMENT EUROPÉEN

Dans le cadre de la formation initiale des inspecteurs élèves du travail, le voyage d'étude est le moyen le plus à même de faire prendre conscience à de futurs cadres de la fonction publique de la prégnance des questions européennes.



*M. Panos KONSTANTOPOULOS
Chef d'unité
de la commission parlementaire
« Emploi et Affaires Sociales »*

À cet effet, nous nous sommes, sur le chemin de l'Allemagne, arrêtés au Parlement européen (PE) de Strasbourg. Nous y avons rencontré M. Panos KONSTANTOPOULOS (chef d'unité de la commission parlementaire « Emploi et Affaires Sociales) et M. José SILVA PENEDA (Député européen lusitanien).

La commission « Emploi et Affaires Sociales » a particulièrement retenu notre attention. Il convient donc, avant de résumer les enseignements que nos rencontres ont produit, de replacer cette commission parlementaire dans le processus législatif européen.

Le Parlement européen compose avec le Conseil des Ministres la branche législative des institutions européennes.

Le traité de Nice entré en vigueur le 1er février 2003 modifie l'organisation et la composition du Parlement dans le cadre de l'Union (27 membres avec la Bulgarie et la Roumanie depuis le 1er janvier 2007).

Le Parlement ne propose pas de lois (l'initiative des lois revient à la Commission) mais contrôle l'activité des institutions européennes et vote le budget de l'Union européenne. Néanmoins, depuis le traité d'Amsterdam, le Parlement peut, à la majorité de ses membres, demander à la Commission de soumettre une proposition d'élaboration d'un acte européen (règlement, directives). Cette possibilité s'inscrit dans le cadre d'une grande montée en puissance des pouvoirs du Parlement depuis 1997.

AUJOURD'HUI, LES TROIS QUARTS DES ACTES LÉGISLATIFS SONT ÉLABORÉS PAR LA PROCÉDURE DE CODÉCISION QUI SE DÉROULE DE LA FAÇON SUIVANTE :

- 1) **La Commission européenne présente une proposition législative.** Le Parlement européen procède à un examen en première lecture : il donne son avis sur la proposition sur la base d'un rapport préparé par l'une de ses commissions parlementaires. La Commission peut modifier sa proposition pour tenir compte des amendements des parlementaires.
- 2) **Le Conseil de l'Union européenne se prononce en première lecture.** Si le Conseil approuve tous les amendements du Parlement ou si celui-ci n'a proposé aucun amendement, l'acte peut être adopté. Sinon, le Conseil adopte une "position commune" à la majorité qualifiée. La Commission prend position sur cette position commune.
- 3) **Le Parlement européen se prononce en deuxième lecture :** La position commune est soit adoptée, amendée ou rejetée.
- 4) **En cas d'amendements,** le Conseil de l'Union européenne se prononce en deuxième lecture. S'il les approuve, l'acte est adopté ; sinon, un comité de conciliation est convoqué. Il examine l'acte et, s'il parvient à un compromis, l'acte est soumis au Parlement et au Conseil pour approbation. Sinon, il est abandonné.

Un acte est adopté lorsque le Conseil et le Parlement l'ont accepté dans les mêmes termes. On peut noter le sentiment de M. SILVA PENEDA, député du PPE, qui estime que « *le Parlement adopte des positions moins tranchées que le Conseil : il cherche l'accord de tous, alors que ce dernier est plus attaché aux préoccupations et intérêts individuels des Etats membres* ». De même, au sein du Parlement européen, il n'existe pas de majorité, ni d'opposition. Les groupes politiques parlementaires cherchent davantage un consensus.

Cet acte entre en vigueur à sa parution au Journal Officiel de l'Union européenne.

Le Parlement, dans le cadre du vote des textes communautaires, s'appuie pour l'essentiel sur les commissions parlementaires au nombre de 22 aujourd'hui.

La commission « Emploi et Affaires Sociales » trouve ses attributions dans le règlement du Parlement européen. Ses travaux s'inspirent des objectifs définis dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Dans une première partie, nous traiterons de l'élaboration des normes sociales européennes, et du rôle prépondérant de la commission parlementaire « Emploi et Affaires Sociales », puis nous nous attacherons aux grands défis présentés par la situation sociale et économique actuelle.

► 1 - L'élaboration des normes sociales européennes, le rôle central de la commission parlementaire « Emploi et Affaires Sociales »

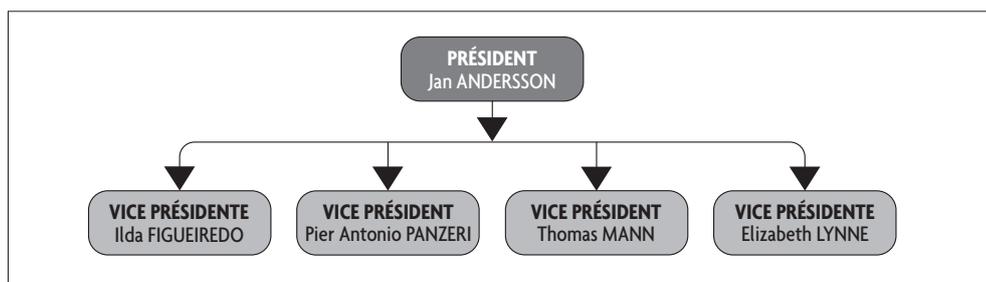
Si la commission parlementaire « Emploi et Affaires Sociales » est au cœur du processus d'édiction de la plupart des normes sociales (A), celle-ci est largement ouverte aux échanges avec différents partenaires (B).

A - Composition et compétence de la commission parlementaire

La commission parlementaire de l'emploi et des affaires sociales se compose de 50 membres et d'un nombre égal de suppléants provenant des différents groupes politiques représentés au Parlement européen.

Après chaque élection, les députés européens doivent intégrer une commission. Ces derniers manifestent leur intérêt auprès du secrétariat de leur parti. A l'intérieur de chaque commission, l'attribution des places est décidée en fonction du poids politique de l'intéressé et de son domaine d'expertise. En tout état de cause, la commission doit respecter la couleur politique du Parlement et en être un reflet.

Elle est composée d'un président et de quatre vice-présidents :



La commission établit son propre programme de travail et est assistée dans ses travaux par un secrétariat. Ce dernier est chargé de préparer les décisions et tient un rôle dans l'assemblée plénière du Parlement.

Elle participe activement aux travaux législatifs de l'Union européenne au côté du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne.

La commission parlementaire de l'emploi et des affaires sociales a cinq grandes missions générales :

- La coordination de la politique de l'emploi,
- Les conditions de travail (information et consultation des travailleurs, directive temps de travail, ...),
- Les mesures visant à garantir la santé et la sécurité sur le lieu de travail (compétence exclusive de l'Union),
- La non-discrimination,
- La politique structurelle (FSE³¹, qualifications professionnelles).

(31) FSE :
Fonds Social Européen

Au-delà de ces cinq grands champs d'activité, elle a en charge la proposition des lignes budgétaires.

B - La procédure d'élaboration des normes sociales

La commission parlementaire « Emploi et Affaires Sociales » est largement ouverte aux échanges avec différents partenaires tant dans le processus de préparation (édiction - rédaction) de la norme qu'en amont même de la discussion au sein de la commission parlementaire elle-même.

• LA PRÉPARATION DE LA NORME

Le processus d'élaboration des normes européennes repose sur une prise en compte des avis et expertises d'acteurs aussi variés que les agences européennes (a), les organisations internationales (b) et également la société civile (c).

a) L'expertise des agences

La commission coopère et mène une politique étroite de communication avec quatre agences spécialisées : la Fondation de Dublin, les agences de Bilbao, de Turin et le CEDEFOP³².

Les agences de l'Union européenne sont des organismes de droit public européen possédant la personnalité juridique, créées par un acte communautaire de droit dérivé en vue de remplir une fonction de nature technique, scientifique ou de gestion spécifique.

Les premières agences ont été créées dans les années 70, mais la majorité est réellement opérationnelle depuis 1994 ou 1995, après la décision du Conseil européen de Bruxelles d'octobre 1993, qui a fixé les sièges de sept d'entre elles.

Les quatre agences qui intéressent le travail et l'emploi sont :

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail :

la Fondation de Dublin

Cet organe européen tripartite (représentation des employeurs, salariés et gouvernements) remplit des objectifs d'aide aux autorités européennes et nationales dans le domaine de l'amélioration des conditions de vie et de travail : amélioration et diffusion des connaissances scientifiques et techniques ; échange d'expériences ; évaluation et analyse des conditions de vie ; élaboration d'avis.

La Fondation dispose pour cela d'un outil de veille sur les restructurations d'entreprises et de trois observatoires européens (relations professionnelles, conditions de travail et du changement). Elle mène également depuis 1993 des enquêtes sur la qualité de vie en Europe.

L'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail :

l'Agence de Bilbao

C'est également un organe européen tripartite (représentants d'employeurs, de salariés et des gouvernements) essentiel dans la mise en place du système de régulation de la santé et sécurité au travail aux niveaux nationaux et communautaires.

Ses objectifs sont : la collecte et la diffusion d'informations dans le champ de la santé et sécurité au travail ; le renseignement des Etats et de l'Union ; la coordination des réseaux d'agences et d'organisations nationales et internationales.

Le Centre européen pour le développement de la formation (CEDEFOP)

Basé à Thessalonique, le CEDEFOP est l'agence (tripartite) de référence pour la promotion et le développement de la formation initiale et continue en Europe. Il met à disposition des informations et des analyses sur les systèmes de formation, le droit, la recherche et les expériences.

La Fondation européenne pour la formation (ETF) :

l'Agence de Turin

L'ETF a pour but de contribuer au développement des systèmes d'éducation et de formation des pays partenaires de l'Union européenne en aidant les pays adhérents à élaborer et mettre en pratique des systèmes d'éducation et de formation. Son objectif est d'aider les pays membres à développer les compétences et les connaissances des personnes pour promouvoir de meilleures conditions de vie, un sens actif de la citoyenneté et des sociétés démocratiques respectant les droits de l'homme et la diversité culturelle.

(32) CEDEFOP :
Centre européen pour
le développement de la formation

(33) OCDE :
Organisation de coopération et
de développement économiques

Ces agences sont totalement indépendantes du Parlement. Les partenaires sociaux y sont représentés. Elles fournissent des informations qui apportent une meilleure connaissance de l'environnement et les amènent ainsi à « mieux légiférer ».

b) La cohérence avec les organisations internationales

Tout au long du processus législatif, la commission peut s'appuyer sur les travaux de l'OCDE³³ (conférences, études, rapport annuel sur l'emploi...), et surtout ceux du Bureau International du Travail (BIT). En effet, même si les normes édictées par le BIT ne sont pas contraignantes, elles permettent néanmoins d'établir un socle commun au niveau international pour endiguer la compétitivité qui aurait pu se faire sur le moins disant au niveau social (dumping).

Par ailleurs, on peut souligner que les accords préférentiels de l'Union européenne introduisent des clauses sociales faisant référence aux conventions du BIT.

c) La prise en compte de la société civile

A l'instar des Parlements nationaux, le Parlement européen s'est ouvert au dialogue avec les partenaires « non institutionnels ».

Afin de se faire entendre plus facilement, les organisations non gouvernementales (ONG) se sont regroupées au sein d'une « plate-forme sociale ». La commission a trouvé là un partenaire de choix qu'elle a intégré il y a une dizaine d'années au processus normatif. C'est lors d'une réunion informelle, qui se tient tous les six mois, avec les trois présidents consécutifs, le Parlement, la Commission et les partenaires sociaux, que les ONG prennent part à la discussion.

L'influence de ces partenaires peut également s'observer hors des cadres de ce dialogue et s'inscrire dans un rapport de force.

Ainsi, la directive sur la protection des travailleurs vis-à-vis des rayonnements optiques (solaires et artificiels), rédigée en 2004 par la commission a donné lieu à de vifs débats, hors des simples discussions parlementaires. Le projet est arrivé au Parlement début 2005, qui l'a voté tel quel. Des parlementaires, minoritaires, opposés à certaines dispositions sur les rayonnements naturels ont trouvé écho dans la presse, qui a quelque peu caricaturé les mesures adoptées. Cette polémique a dénaturé le débat et, devant la pression médiatique, le Parlement a retiré une partie du texte, à savoir celui sur les rayonnements naturels.

Dans l'optique d'élaborer de normes de qualité (principe du « mieux légiférer »), la commission « Emploi et Affaires Sociales » s'appuie sur plusieurs sources d'information : les pétitions des citoyens de l'Union, la consultation des partenaires sociaux, l'expertise des quatre agences européennes, la jurisprudence de la CJCE³⁴. Toutefois, peu de problèmes sont remontés par les administrations elles-mêmes.

• LES PARTENAIRES EXTÉRIEURS PRIVILÉGIÉS

Afin de « mieux légiférer », le Parlement européen a mis en place des rouages permettant d'une part aux partenaires sociaux de discuter des projets sociaux de l'Union en amont et d'autre part, aux commissions entre elles de se coordonner dans leurs travaux respectifs.

a) Le préalable principe de la consultation des partenaires sociaux

(34) CJCE :
Cour de justice
de la Commission européenne

D'origine jurisprudentielle, la participation des partenaires sociaux, est prévue par un article du traité. Outre un pouvoir d'initiative propre de ces partenaires, tout projet social de la commission conduit à leur consultation. En opportunité, ils peuvent se saisir de la question et demander un temps de discussion pour parvenir à un accord.

En cas d'accord, les partenaires ont le choix :

- › Soit de présenter le texte devant la commission, qui, sans avis du Parlement, ne retouchera pas le projet ;
- › Soit de s'entendre pour déclinier le projet au niveau national, avec les syndicats.

Si aucun accord ne voit le jour, le travail normatif revient au Parlement.

Toutefois, on peut remarquer que les partenaires sociaux ne parviennent à s'entendre que sur des sujets relativement consensuels ou précis et techniques : de 1993 à 2004, sur 14 consultations, seuls 4 accords ont été conclus.

b) La relation avec les autres commissions parlementaires

Parmi toutes les commissions parlementaires, la commission économique et monétaire est celle avec laquelle son homologue de l'emploi a le plus de liens. Cette collaboration, qui dure depuis une quinzaine d'années, a même été à l'origine d'une procédure particulière de coopération renforcée (dite « la procédure Hugues »).

Les commissions s'accordent entre elles pour se répartir la matière normative à instruire : par exemple, pour la directive sur l'éducation et la formation professionnelle, la commission culture a obtenu de traiter l'aspect scolaire et la commission emploi a hérité de l'aspect formation professionnelle.

Une de ces commissions est chargée de traiter l'affaire « au fond » et de présenter le projet au Parlement.

Les projets issus d'une telle coopération ont plus de poids. Cette procédure permet ainsi aux commissions d'intégrer des amendements directement.

Ce processus particulier ne saurait vivre sans une impulsion politique pour structurer le paysage social européen.

► 2 - LA RECHERCHE DE L'IDÉAL SOCIAL EUROPÉEN

Si les ambitions du projet européen perdurent, nombre de réalités viennent les freiner.

A - Les ambitions affichées

• L'AGENDA SOCIAL EUROPÉEN

Les débuts de l'Europe sociale ont été timides et progressifs. C'est dans les années 1970 que les chefs d'Etats et de gouvernements commencent à prendre conscience de la nécessité d'affirmer l'existence d'un volet social de l'Europe à côté du volet économique qui se construit avec notamment la libre circulation des biens, des personnes (travailleurs) et des services. Les

premiers textes ont trait à l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes et à la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.

L'avenir de l'Europe sociale dépendra de l'avenir de l'Europe politique et économique (Europe confédérale, fédérale, ...).

**PARMI LES PRINCIPALES AVANCÉES,
ON PEUT CITER DANS L'ORDRE CHRONOLOGIQUE :**

1989 : Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs,
1992 : Traité de Maastricht,
1997 : Traité d'Amsterdam, avec la question d'intérêt commun sur l'emploi,
2000 : Objectifs de Lisbonne,
2000 : Traité de Nice et agenda social de l'Europe (2000-2005).

En 2005, le Conseil européen a adopté l'agenda social pour la période 2005-2010. Plus modeste que le précédent, il prône une approche européenne des politiques économiques et sociales, la notion de qualité en matière d'emploi, ainsi que la modernisation des systèmes de protection sociale.

Ces objectifs sont tributaires d'un équilibre entre social et économique, mais cette évolution parallèle n'apparaît pas garantie pour l'avenir.

• **L'EXISTENCE D'UN MODÈLE SOCIAL EUROPÉEN ?**

L'Europe regroupe des Etats dans lesquels les modèles sociaux demeurent variés. Ainsi, pourrait-on parler de « modèles » nordique, continental, méditerranéen et anglo-saxon.

Cependant, par-delà la diversité des systèmes, semble exister un « modèle social européen » correspondant à une réelle unité de valeurs.

Parmi celles-ci, se dégagent assez nettement :

- › L'importance accordée à la négociation collective ainsi qu'à la formation initiale et continue,
- › Le principe de l'existence d'une représentation des salariés,
- › L'intervention étatique en matière de protection de la santé et de la sécurité des salariés ainsi qu'en matière de protection sociale.

Ce socle est actuellement fortement impacté par deux facteurs de changement que sont la mondialisation des échanges et le vieillissement de la population.

Selon Monsieur SILVA-PENEDA, député européen du PPE, « le maintien des systèmes et les possibilités de réforme dépendent en majeure partie d'une bonne croissance ». Dans ce cadre, une politique monétaire efficace est corrélée à une plus grande unité entre les différents pays membres, qui restent dépositaires de la politique économique alors que la mission principale de la Banque Centrale européenne reste la lutte contre l'inflation. Mais face à cet agenda social et à ce modèle social, demeurent les réalités des Etats et de ses peuples...

B - Des réalités à appréhender

• **LE « NON » FRANÇAIS ...**



M. José SILVA-PENEDA
Député européen du PPE

Selon Monsieur José SILVA-PENEDA, « la non-ratification par la France et les Pays-Bas du traité instituant une constitution européenne n'a pas impacté le fonctionnement des institutions, même si celles-ci pourraient être plus efficaces ».

• PROBLÉMATIQUE DÉCISIONNELLE ET ÉLARGISSEMENT...

Les entraves au fonctionnement des institutions proviennent davantage du nombre important des pays qui composent l'Union européenne (27) plutôt que des « non » français et néerlandais. Une des pistes d'action consisterait donc en la simplification des procédures décisionnelles. En effet, celles-ci restent inféodées à l'unanimité dans certains domaines.

• UNE POLITIQUE DE CONTRÔLE QUI RESTE L'APANAGE DES ETATS MEMBRES...

En matière de contrôle de la réglementation du travail, selon Monsieur José SILVA-PENEDA, « rien ne justifie, à ce jour, la création d'une inspection du travail européenne, chaque inspection du travail nationale remplissant correctement son rôle ». Le principe de subsidiarité fait que les pouvoirs régaliens restent l'apanage des Etats membres, et par conséquent rend difficile l'intégration d'une politique de contrôle commune.

Néanmoins, face aux problématiques émergentes de dimension européenne (travail transnational,...) et au souci du « mieux légiférer », il serait envisageable d'intégrer la question du contrôle lors de l'élaboration des normes sociales. Dans cette hypothèse, ceci ne pourrait se faire qu'au sein des comités d'experts sur lesquels s'appuie la Commission³⁵

Par ailleurs, le Parlement européen ne contrôle pas directement le fonctionnement des inspections du travail nationales. Les députés européens peuvent néanmoins interroger leurs homologues dans chaque Etat membre lorsque les éventuelles défaillances d'une inspection du travail empêchent l'application correcte des normes votées par le Parlement.

Les agences peuvent également constater de telles insuffisances ou manquements et en faire part aux parlementaires. Le Parlement européen peut alors adresser une lettre formelle aux gouvernements et ministères concernés. Il a par ailleurs des liens avec le BIT. Toutefois, ces lettres formelles s'inscrivent dans une procédure informelle puisque à court terme ni une harmonisation des inspections du travail ni l'élaboration de lois communes en matière de droit du travail ne sont prévues au niveau européen.

• LA MONDIALISATION, UN MAL À COMPENSER ?

A l'initiative de Mme Roselyne BACHELOT, le Parlement européen a décidé d'instaurer un fonds d'adaptation à la mondialisation.

Si les sommes qui composent ce fonds sont bien moindres que celles allouées au FSE, il n'en demeure pas moins que la création de celui-ci relève d'une réelle prise en compte des effets de la mondialisation.

En effet, cette initiative qui vise à compenser les dommages consécutifs aux délocalisations sur un même bassin d'emploi, démontre la conscience communautaire grandissante des préjudices engendrés par l'économie de marché...

(35) Pour mémoire : Il existe quatre comités d'experts. L'avis de deux d'entre eux est obligatoire et lie la Commission : le comité « santé et sécurité » et le comité « agriculture ». L'existence de ces comités est issue du droit dérivé. Ses membres sont nommés par les gouvernements nationaux, notamment parmi leurs fonctionnaires. Cette problématique est devenue quelque peu emblématique et a donné lieu à un nouveau vocable « la comitologie ».

2 PANORAMA GÉNÉRAL, CARACTÉRISTIQUES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DE L'ALLEMAGNE



COUP D'ŒIL SUR L'ALLEMAGNE

Position : Europe centrale

Superficie : 357.092 km²

Habitants : 82,365 millions

Capitale : Berlin

Régime : Etat fédéral démocratique et parlementaire

Système administratif : 16 Länder

L'Allemagne, situé au cœur de l'Europe en est le pays le plus peuplé avec environ 82,5 Millions d'habitants. Sa superficie est de 357 027 km², pour une densité de 231 habitants/km².

C'est une République Fédérale de seize Länder (depuis la réunification le 3 octobre 1990) qui a permis à Berlin de redevenir la capitale. Ses seize Länder, dont les cinq de l'ancienne RDA, sont de taille et de poids économique très différents puisque par exemple la Rhénanie Nord Westphalie et la Bavière représentent plus du tiers de la population du pays.

Le Parlement allemand est composé de deux chambres, le Bundestag et le Bundesrat. Chaque Land a sa propre constitution (*Verfassung*). Il est aussi doté d'un Parlement (*Landtag*) et d'un gouvernement (*Landesregierung*) issu de la majorité du Landtag. Il est souverain en matière de

culture (enseignement, théâtre, musique, etc.), d'organisation des services de police, de droit communal.

L'Allemagne est aussi **la première puissance économique de l'Union européenne**. Elle figure au 3ème rang mondial derrière les Etats-Unis et le Japon mais devant la République populaire de Chine, le Royaume-Uni et la France.

Elle possède pour cela de nombreux atouts : un marché intérieur important, une population active qualifiée grâce à l'apprentissage professionnel et un niveau de vie élevé.

Le PIB (produit intérieur brut) allemand s'élève à 2 216 milliards \$ et le PIB par habitant est de 26 856 d'euros (chiffres de 2004). Le commerce extérieur représente un tiers du PNB, avec un volume d'exportations de 734 milliards d'euros.

L'**industrie** est un secteur économique très important en Allemagne. Huit millions de personnes, soit 33 % de la population active y travaillent dont les principaux sont : la construction automobile (777 000 salariés), l'électrotechnique (799 000 salariés), la construction mécanique (868 000 salariés) et l'industrie chimique.

À côté des grandes entreprises mondialement connues comme Siemens, Thyssen-Krupp ou Bayer, les **P.M.E.**³⁶/**P.M.I.**³⁷ emploient plus de 20 millions de salariés.

La construction automobile fournit 40 % des exportations allemandes. Un salarié sur sept travaille dans ce secteur. Les grands constructeurs Volkswagen, Audi, BMW, Daimler-Chrysler, Porsche et Opel, (filiale allemande de General Motors) font de l'Allemagne le troisième producteur d'automobiles mondial.

Comme dans toutes les économies développées, le secteur tertiaire est le premier employeur allemand. Près de 28 millions de personnes y travaillent dont 10 millions dans le commerce, l'hôtellerie, la restauration et les transports. Ce secteur est constitué à plus de 40 % de P.M.E./P.M.I.

L'**agriculture** est également très développée, contrairement aux idées reçues. En terme de comparaison, l'Allemagne se situe juste derrière la France en terme de production céréalière mais la devance et occupe ainsi le 1er rang européen en ce qui concerne la production de lait.

L'**économie allemande est particulièrement orientée vers le marché mondial**, puisqu'elle est redevenue en 2006 le 1er exportateur.

Les grands partenaires commerciaux de l'Allemagne sont la France, les États-Unis et la Grande-Bretagne. Mais l'Allemagne cherche à développer de nouveaux débouchés comme en Europe de l'Est, où elle a accru sa présence. En effet, au titre des principaux défis que l'Allemagne doit relever figure celui de la concurrence internationale. Depuis le début des années 1990, une partie de la production allemande a été délocalisée vers les pays de l'Est de l'Europe. Au total, plus de 10% des exportations allemandes se font vers ces pays, soit autant que vers les États-Unis. L'importance des relations économiques avec la Chine ou l'Inde ne cesse de croître également et l'Allemagne doit relever le défi de la compétitivité face à des pays où le coût de la main d'œuvre est très faible.

L'Ouest du pays est le plus dynamique, tandis qu'à l'Est (ancienne RDA), de nombreuses entreprises ont dû fermer, à l'origine d'une forte hausse du chômage.

(36) **PME** :
Petites et moyennes entreprises.
(37) **PMI** :
Petites et moyennes industries.

Ainsi l'Allemagne compte 10,8% de chômeurs en 2006 contre 11,7% en 2005. Mais les disparités entre l'Est et l'Ouest restent importantes, puisque dans les anciens Länder de la RDA, ce taux s'élève à 17,3% contre 9,1% pour les Länder de l'Ouest.

• UNE POPULATION VIEILLISSANTE

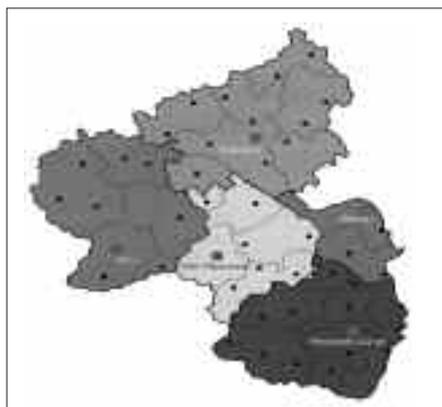
Un autre défi pour l'Allemagne demeure celui du vieillissement de sa population. En effet, la république fédérale est historiquement le premier pays du monde victime de l'effondrement démographique contemporain.

Dès 1970 le taux de fécondité est tombé sous le chiffre de 2,05 enfants par femme nécessaire pour assurer le simple remplacement des générations. Dans les années suivantes, la chute s'est approfondie rapidement pour atteindre dès 1975 un niveau inquiétant. Actuellement le taux de fécondité est aux alentours de 1,4 et reste l'un des plus faibles d'Europe.

Le vieillissement de la population allemande : projection jusqu'à 2050 (en milliers)

	2005	2010	2020	2030	2040	2050
Population prévue :	82 438	81 887	80 057	77 203	73 422	68 743
Moins de 20 ans :	16 486	15 025	13 520	12 673	12 407	10 362
% de la population totale :	20 %	18,3 %	16,9 %	16,4 %	15,6 %	15,1 %
20 à 60 ans :	45 412	45 361	42 075	36 179	33 755	30 592
% de la population totale :	55,1 %	55,4 %	52,6 %	49,9 %	46 %	44,5 %
Plus de 60 ans :	20 540	21 501	24 482	28 351	28 179	27 789
% de la population totale :	24,9 %	26,3 %	36 %	36,7 %	38,4 %	40,4 %

Cet élément représente un défi important pour l'Allemagne qui devrait voir sa population décroître (cf. tableau ci-joint) même si des solutions sont envisagées pour y faire face, comme une immigration plus importante ou une politique nataliste renforcée. D'ores et déjà, ce constat pose des problèmes et le vieillissement de la population active allemande dans sa globalité nécessite de nouvelles réponses.



■ LA RHÉNANIE - PALATINAT

La Rhénanie Palatinat compte 4,059 millions d'habitants. Avec son PIB de 97 milliards d'euros en 2005, ce Land représente 4 % du PIB de l'Allemagne (et moins d'un vingtième de la population). Le taux de chômage du Land est aussi plus favorable que celui du reste du pays. En baisse, il s'élève à 8% (soit 145 000 chômeurs) en 2006 contre 10,8 % de la population dans le reste du pays. En mars 2007 le nombre de demandeurs d'emplois est de 145 518 personnes en Rhénanie Palatinat.

Les villes les plus importantes de Rhénanie Palatinat sont Mainz (Mayence), Koblenz (Coblence), Ludwigshafen et Kaiserslautern.

Le tissu économique est constitué à 90% de petites et moyennes entreprises. La Rhénanie-Palatinat représente une puissance industrielle et commerciale respectable eu égard à son poids

LA RHÉNANIE-PALATINAT

Capitale : Mayence

Superficie : 19 847 km²

Population : 4 059 000 habitants

Densité : 204,5 km²

Taux de chômage : 8 %

Nombre d'entreprises : 190 700

Nombre de salariés : 1 360 000

démographique. Ainsi en 2005 elle contribuait pour 4,8 % de la valeur ajoutée industrielle du pays, avec un montant de 25,2 milliards d'euros.

L'économie de la Rhénanie-Palatinat est la plus dépendante de l'exportation en Allemagne. Bien que la croissance se soit un peu essoufflée en 2005 (+ 0,6 %), après une année de reprise forte en 2004 (+ 1,9 %), l'essentiel de la croissance a été assuré par le secteur de l'industrie manufacturière (+ 2,6 %). La Rhénanie-Palatinat profite de la spécialisation de son économie à l'international : chimie, mécanique, automobile et plastique.

L'économie de ce Land fédéré s'avère diversifiée : la Rhénanie-Palatinat est, d'une part, un centre de la viticulture (deux tiers des vendanges allemandes y sont effectuées, et le Land possède la plus grande partie de la surface viticole du pays, ce qui lui vaut le surnom de « Toscane allemande »). D'autre part, c'est un pôle chimie sur l'axe rhénan, avec un CA de 22 milliards d'euros en 2005 et 55 000 emplois.

Il convient en particulier de souligner le poids de la plus grande usine chimique d'Europe sur toute l'économie du Land, la Badische Anilin - und Soda- Fabrik (BASF), à Ludwigshafen, sur le Rhin, qui compte 32 000 salariés.

Simultanément, l'industrie automobile constitue un autre secteur notable avec un CA de 11 milliards d'euros et 29 400 emplois (Opel à Kaiserslautern, DaimlerChrysler à Wörth). Ce secteur comprend en outre un tissu dense d'entreprises de sous-traitance dont la plus importante est Faurecia à Wörth,

Par ailleurs, l'industrie *agro-alimentaire* (Chiffre d'affaire : 6 milliards d'euros et 26 400 emplois) avec la vinification et le tabac principalement, ainsi que *l'industrie des pierres précieuses* à Idar-Oberstein, la céramique et la verrerie de la Westerwald du Palatinat occupent également une place importante.

La mutation économique du Land a profité, comme dans le reste de l'Allemagne, au secteur des services qui contribuait en 2005 pour 4,1 % à la valeur ajoutée du pays avec un montant de 58,4 milliards d'euros.

Le bassin d'emploi de Rhénanie-Palatinat reste assez attractif du fait de ses coûts salariaux et locatifs raisonnables, de sa situation géographique privilégiée (pour les échanges et le travail transfrontalier), ainsi que grâce au développement de partenariats université - entreprises notamment dans les secteurs de l'automobile et de la chimie.

LA GRANDE RÉGION :

un exemple de coopération transfrontalière autour du Rhin entre la France, l'Allemagne, le Luxembourg et la Belgique

Constituée des régions de la Sarre, la Rhénanie-Palatinat, le Luxembourg, la Lorraine, la Wallonie et la communauté germanophone de Belgique, la grande région demeure un espace économique transfrontalier dynamique, caractérisée par une mobilité des salariés et des étudiants importante au sein de la région. Cette situation transfrontalière a inspiré une coopération institutionnelle des collectivités locales de ces pays voisins. Cependant la région est confrontée à plusieurs défis, notamment à celui du vieillissement de la population. En effet, le calcul démographique prévisionnel montre un déclin démographique important (sauf pour la Wallonie). Or, l'évolution démographique peut être influencée par la volonté politique et les institutions des pays, comme le développement des structures d'accueil des jeunes enfants et les mesures d'amélioration de la conciliation de la vie professionnelle et familiale. D'autre part, les évolutions démographiques auront un impact sur le dynamisme de l'innovation et sur la viabilité du financement des systèmes de protection sociale. C'est pourquoi la coopération interrégionale demeure un outil important en permettant d'identifier les projets et expériences à succès des différents pays. Les enjeux en termes d'harmonisation des règles fiscales et sociales (création d'entreprises...) et de transferts de bonnes pratiques sont considérables.

■ MAYENCE

Mayence est un site économique où presque tous les secteurs d'activité sont représentés de façon équilibrée. Favorablement située comme porte d'entrée de la région Rhin-Main, Mayence prend part à un des espaces économiques les plus importants et les plus dynamiques en Europe Centrale (notamment la place financière internationale que constitue Francfort, siège de la Banque Centrale Européenne).

En effet, la région Rhin-Main avec sa dynamique de développement supérieure à la moyenne est une des régions les plus performantes en Europe. Avec ses 4,8 millions d'habitants, elle figure à la troisième place des espaces économiques en Allemagne.

Mayence profite également d'un réseau de transport développé : la ville est desservie par les chemins de fer (raccordement au réseau ICE trains à grande vitesse), dispose d'un réseau dense de trains de banlieue (S-Bahn), de l'aéroport voisin de Francfort, du réseau autoroutier, du port de conteneurs de la navigation fluviale.

D'autre part, avec ses quelque 32 000 étudiants et étudiantes, originaires de plus de 130 pays, l'université Johannes Gutenberg de Mayence compte parmi les universités allemandes les plus grandes. Elle constitue le centre scientifique de la Rhénanie-Palatinat. 2 200 scientifiques y assurent l'enseignement et la recherche dans plus de 150 instituts ainsi qu'au sein des centres hospitaliers universitaires.

Enfin, c'est à Mayence que siègent différentes grandes chaînes de TV et de radio : la ZDF (2ème chaîne de TV publique allemande), la 3sat (chaîne germanophone internationale publique), la SWR (radio / tv régionale).

Des différentes lectures, rencontres, discussions avec les responsables et employés de l'Administration Régionale du travail (Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie, Gesundheit und Frauen), une préoccupation commune à tous les services s'est faite jour.

En Rhénanie-Palatinat, le travailleur est au cœur du système de l'Administration du Travail, au centre de son action. L'objectif affiché est de permettre une meilleure protection du salarié dans son environnement notamment par la garantie de ses conditions de travail et de vie.

Pour illustrer cette priorité, nous évoquerons succinctement au préalable l'Agence pour l'Emploi, sous le prisme de son fonctionnement, ses missions, ses politiques d'intervention.

Nous insisterons ensuite au cours du développement du présent rapport sur l'Inspection du Travail, à travers la présentation de son système au sein de l'Etat Fédéral Allemand et sa spécificité en Rhénanie-Palatinat.

Enfin sera abordé en dernier lieu le dialogue social, par l'intermédiaire d'une part de la négociation collective, d'autre part de la prédominance de la représentation syndicale dans le système avec un taux élevé de syndicalisation mais néanmoins en baisse constante depuis dix ans et enfin du conseil d'entreprise qui possède un véritable pouvoir de cogestion de l'entreprise avec l'employeur.

3 L'AGENCE FÉDÉRALE DE L'EMPLOI À MAYENCE (*Bundes Agentur für Arbeit*)

L'inspection du travail n'intervient pas dans le champ de l'emploi qui relève de la compétence de l'État fédéral.

► 1 - ORGANISATION

L'Agence est placée sous la tutelle du ministère fédéral de l'emploi situé à Berlin qui définit les politiques publiques en matière d'emploi.

L'Agence est un établissement public dont le siège est à Nuremberg. Elle est répartie en dix directions régionales et emploie 60 000 collaborateurs. Les Länder de Rhénanie-Palatinat et de la Sarre sont regroupés au sein d'une même direction.

Le réseau est constitué par 178 agences de l'emploi (*Agenturen für Arbeit*) dont 14 en Rhénanie-Palatinat et Sarre.

L'Agence s'appuie sur des relais locaux pour l'emploi dépendants des services communaux.

► 2 - MISSIONS

Les missions de l'agence pour l'emploi en Allemagne revêtent plusieurs réalités.

Le placement des demandeurs d'emploi (*Arbeitlosen*)

Il repose sur la mise en relation des demandeurs d'emploi et des entreprises. L'agence a récemment perdu le monopole du placement qui peut désormais être externalisé auprès de sociétés privées.

Le versement des allocations chômage et des aides

En matière d'assurance chômage (*Versichert Prinzip ; SGB III*), les cotisations sociales et patronales permettent d'allouer des allocations aux demandeurs d'emploi pendant une durée d'une année. Le montant de l'allocation correspond à environ 70 % du salaire moyen des douze derniers mois.

Passée la première année d'indemnisation, les demandeurs d'emploi perçoivent une allocation d'environ 450 € (*Hilfebedürftigkeit ; réforme Harz IV, SGB II*) financée par l'impôt.

L'attribution de l'allocation « Harz IV » est soumise à des conditions de revenus qui sont appréciées très largement, dans le cadre familial par exemple. Cette aide sociale n'est pas cumulable avec les aides sociales versées par les communes.

Le contrôle de la recherche d'emploi

Les demandeurs d'emploi bénéficiant de l'allocation chômage ou de « Harz IV » sont soumis à une obligation de recherche d'emploi. Ils peuvent être convoqués par les agences de l'emploi et doivent attester de leurs actions de recherche d'emploi. A défaut de pouvoir en justifier, la sanction peut être la suppression de l'allocation.

L'accompagnement du demandeur d'emploi

L'Agence propose aux demandeurs d'emploi et finance des actions de formation qualifiante ou de reconversion. Elle agréée, par ailleurs, les organismes de formation.



Mme Suzanne SUMMA
de l'Agence Fédérale du Travail
à Mayence

M. Anton SCHOLLMAYER et
M. Werner SCHLIPP
présentent le laboratoire
du ministère à Mayence

Les autres missions

L'Agence fédérale verse également des allocations dans divers domaines (faillite d'entreprise, intempéries, Fonds Social Européen, prestations familiales).

Elle peut aussi soutenir contractuellement les politiques d'emploi des Länder.

3 - POLITIQUES D'INTERVENTION

L'agence fédérale pour l'emploi intervient vers des publics variés mais également pour des prestations diverses.

Les incitations à l'embauche interviennent par deux biais : attributions d'aides directes ou exonération des cotisations sociales.

Les prestations « d'activation » accompagnent la démarche d'insertion (financement du permis de conduire, de l'hébergement, par exemple).

Les actions vers les publics - cibles : certaines catégories éloignées de l'emploi bénéficient d'actions prioritaires : les demandeurs d'emploi de longue durée, les moins de 25 ans, les plus de 50 ans et les femmes.

Au sein des agences, les travailleurs handicapés sont accompagnés par des conseillers référents.

LA DEMANDE D'EMPLOI EN MARS 2007 EN RHÉNANIE-PALATINAT

Total :	145 518
dont indemnisés au titre de l'assurance-chômage :	(41,7 %) 60 633
dont indemnisés au titre de « Harz IV » :	(58,3 %) 84 885

Si l'administration chargée du placement des demandeurs d'emploi relève essentiellement du niveau fédéral, ce sont les Länder qui jouent le rôle primordial dans le contrôle de la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs.



Il faut, dès à présent, préciser que l'administration du travail n'est pas fondée comme en France sur la finalité de rééquilibrer la relation entre le salarié et l'employeur, mais sur l'objectif de protéger la santé et la sécurité des personnes, ce qui inclut notamment les salariés sur leurs lieux de travail.

En définitive, l'inspection du travail est intégrée dans une politique globale de protection de l'environnement.

4 L'INSPECTION DU TRAVAIL EN ALLEMAGNE

La législation sur la protection des travailleurs (*Arbeitsschutzgesetz*) est adoptée par le Parlement Fédéral tandis que les Länder (régions) sont chargés de l'application de la loi sur leur territoire.

L'inspection du travail (*Gewerbeaufsicht*) dépend donc directement de chaque Land qui reste libre de l'organisation de ses services. Cependant, les principes fondamentaux régissant les activités de ces services sont les mêmes dans tout le pays, notamment du fait de l'application par l'Allemagne de la convention n° 81 de l'Organisation Internationale du Travail.

L'inspection allemande du travail est caractérisée par un système dual :

- › Une inspection du travail des pouvoirs publics ;
- › Des services d'inspection des organismes d'assurance accidents (*Unfallversicherungsträger - UVT*).

L'inspection du travail du Land de Rhénanie-Palatinat montre l'exemple intéressant d'un service régional important (160 agents de contrôle) et très structuré (2 délégations régionales : SGD-Süd et SGD-Nord).

L'objectif recherché par les autorités du Land est l'efficacité.

L'exemple de l'amiante illustre la démarche du Land de Rhénanie-Palatinat en matière d'action de l'inspection du travail et d'application de la protection des travailleurs.

► 1 - PRINCIPES GÉNÉRAUX D'ORGANISATION DE L'INSPECTION ALLEMANDE DU TRAVAIL

A - Missions de l'inspection du travail des pouvoirs publics et des UVT³⁸

Ces services ont pour compétences :

- › Le contrôle de la législation relative à la protection des travailleurs,
- › Le conseil aux employeurs dans le cadre des obligations qui leur incombent.

Chaque Land est souverain dans les attributions qu'il confère à son inspection. De ce fait, dans certains Länder, l'inspection est chargée du contrôle de l'application de la législation sur la protection de l'environnement.

B - Structure de l'inspection du travail des Länder et des UVT

La taille et l'organisation des services d'inspection varient en fonction de l'importance et de la structure des activités économiques du Land concerné.

Certains services sont organisés sur une base géographique et les agents de contrôle des pouvoirs publics sont responsables de tous les lieux de travail de la zone géographique relevant de leur compétence.

D'autres services sont spécialisés : les agents de contrôle des pouvoirs publics sont responsables d'une branche d'activité donnée, par exemple la construction ou la sidérurgie.

Les UVT des professions de l'industrie sont organisés par branche d'activité et circonscription. L'importance de l'activité économique locale détermine le siège des UVT.

(38) UVT :
Services d'inspection
des organismes d'assurance
accidents

C - Appui technique des agents de contrôle de l'inspection et des UVT

Dans certains Länder, l'inspection du travail dispose de laboratoires d'analyses ainsi que d'instituts de recherche. A la demande des agents de contrôle, ils procèdent à des mesures ou des analyses sur le lieu de travail ou assistent techniquement l'inspection.

Ils bénéficient en outre de l'appui des médecins du travail (*Gewerbeartz*). Ces derniers sont également associés à la procédure de reconnaissance des maladies professionnelles.

D - Attributions des agents de contrôle de l'inspection et des UVT

Les agents de contrôle des pouvoirs publics sont habilités à :

- › Se rendre aux heures d'ouverture et de travail dans les locaux d'une entreprise ;
- › Inspecter et effectuer les vérifications nécessaires ;
- › Accéder aux documents utiles ;
- › Contrôler les installations et équipements de travail, les équipements de protection individuelle ;
- › Examiner les procédés et processus de travail ;
- › Prendre des mesures et notamment identifier les risques professionnels pour la santé ;
- › Enquêter sur les causes d'un accident du travail, d'une maladie professionnelle ou d'un sinistre.

La procédure de contrôle (*Revision*) prévoit que l'agent doit être accompagné de l'employeur ou de son représentant.

E - Les suites à visite

A l'issue de la visite, lorsque l'employeur ne remplit pas ses obligations légales et selon la gravité des faits, l'agent de contrôle peut :

- › Délivrer un avis verbal (*mündliche Erledigung*) ;
- › Rédiger une lettre d'observation (*Revisionsschreiben*) ;
- › Délivrer une injonction (*Anordnung*).

Il s'agit d'obliger l'employeur à prendre, dans un délai donné, des mesures spécifiques visant à réduire ou diminuer un risque. En cas de danger imminent, l'exécution immédiate peut être ordonnée.

L'agent de contrôle peut également infliger des amendes voire informer le ministère public en cas de suspicion d'infraction pénale.

En cas d'entrave, l'agent peut requérir l'assistance de la police.

Le système des UVT est le même que celui des pouvoirs publics.

F - Conditions d'intervention des inspecteurs des pouvoirs publics et des inspecteurs des UVT

Les inspecteurs des pouvoirs publics sont tenus de présenter régulièrement des rapports sur

leurs activités. De même, chaque inspecteur des UVT arrête son propre programme de travail et définit ses propres priorités.

• **L'INTERVENTION EN ENTREPRISE**

Les critères appliqués pour contrôler les entreprises varient d'un Land à l'autre en fonction des priorités politiques définies par la région.

Généralement, la fréquence des visites est déterminée par la taille de l'établissement, le nombre d'accidents enregistrés et le type de risques encourus.

Pour les TPE et les PME, les inspections sont plus espacées. Les inspecteurs peuvent également axer leurs visites sur certains aspects de la santé et de la sécurité (chantier, jeunes travailleurs...).

Chaque visite est suivie d'un rapport décrivant la situation de l'entreprise, listant les constats proposant éventuellement des mesures correctives.

• **ENQUÊTE SUR LES ACCIDENTS**

Tout accident de travail ou de trajet mortel ou entraînant une incapacité de travail de plus de trois jours doit être notifié à l'inspecteur du travail du Land et à l'UVT concerné.

Les agents de contrôle de l'inspection du travail et de l'UVT mènent une enquête conjointe.

Les plaintes concernant la santé sécurité sur le lieu de travail peuvent être déposées aussi bien auprès de l'inspection du travail qu'auprès des UVT.

• **PRÉVENTION DES RISQUES ET CONSEILS À L'EMPLOYEUR**

La politique de prévention des accidents du travail par les UVT porte principalement sur les équipements de travail et l'évaluation des risques. Les employeurs sont responsables de l'application des normes techniques et médicales ainsi définies.

De même, les services de l'inspection du travail des pouvoirs publics élaborent des documents d'information et de conseil.

• **CRITÈRES DE RECRUTEMENT DES AGENTS DE CONTRÔLE DE L'INSPECTION ET DES UVT**

Chaque Land recrute ses propres inspecteurs bien que les critères de sélection soient les mêmes pour tous les Länder.

En règle générale, les agents de contrôle de l'inspection et des UVT disposent d'une formation technique (ingénieurs, techniciens) ou sont médecins du travail.

Les agents sont recrutés selon leur niveau de qualification et d'expérience professionnelle à l'un des trois grades de l'inspection du travail :

- › Les candidats au premier grade (*Mittler Dienst*, équivalent de la catégorie C) doivent être titulaires d'une formation manuelle et avoir deux années d'expérience professionnelle,

- › Les candidats au deuxième grade (*Gehöbener Dienst*, équivalent de la catégorie B) doivent être titulaires d'un diplôme technique obtenu dans une école spécialisée d'enseignement supérieur technique et avoir deux années ½ d'expérience professionnelle,
- › Les candidats au troisième grade (*Höhere Dienst*, équivalent de la catégorie A) doivent être titulaires d'un diplôme universitaire (école d'ingénieur ou équivalent) et avoir trois années ½ d'expérience professionnelle.

• FORMATION LES AGENTS DE CONTRÔLE DE L'INSPECTION ET DES UVT

Il s'agit d'une formation pratique qui dure généralement deux ans, composée d'une partie théorique et d'une partie pratique, adaptée au grade de l'agent.

Dans la formation pratique, l'accent est mis sur le développement de l'autonomie nécessaire dans les inspections et lors des enquêtes sur les accidents.

Le volet théorique porte essentiellement sur l'étude de la législation, de la santé et de la sécurité au travail ainsi que sur l'organisation administrative.

À l'issue de cette formation, les inspecteurs passent un examen écrit et oral et sont habilités à représenter juridiquement leur collectivité.

• FORMATION CONTINUE

Une formation continue et des cours de recyclage sont proposés aux inspecteurs dans les Länder afin de se tenir informés sur l'évolution des méthodes de travail et des changements intervenus dans la législation.

2 - L'inspection du travail en Rhénanie-Palatinat

A - Présentation et généralités

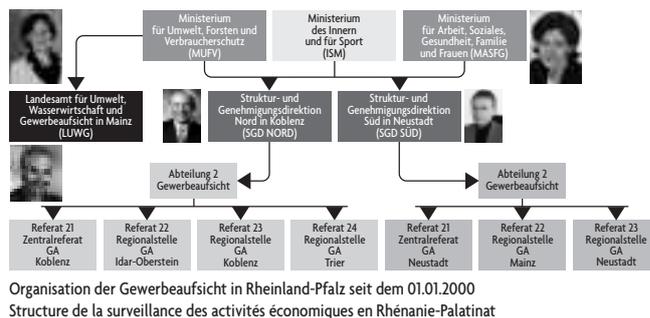
L'inspection du travail en Rhénanie-Palatinat est sous la tutelle de deux Ministères totalement différents l'un de l'autre :

- › Le premier de ces ministères est celui du travail, des affaires sociales, de la santé, de la famille et des femmes (*Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen*).
- › Le second est celui de l'environnement, du secteur économique de l'eau et de l'inspection du travail (*Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz*).

Cette double dépendance est une spécificité de cette inspection du travail par rapport à l'inspection du travail française.

Les fonctions assurées par les Ministères dont dépend l'inspection du travail de Rhénanie Palatinat sont assurées en France par le Ministère du travail d'une part, les Ministères de l'industrie, des finances et des affaires sociales d'autre part.

En outre, à la différence de l'inspection du travail française, l'action de l'inspection du travail palatine ne connaît pas de séparation entre les secteurs de l'agriculture, des transports, du commerce et de l'industrie.



Il ressort des divers entretiens et exposés présentés lors des rencontres qui se sont déroulées entre le 23 et le 26 avril 2007 à Mayence, Oppenheim et Neustadt, que l'organisation de l'inspection du travail palatine est axée sur la prévention des risques, la santé sécurité au travail et la protection de l'environnement.

L'inspection du travail en Rhénanie-Palatinat correspond au département «surveillance des activités économiques» avec une division centrale et deux divisions régionales. Celle du Nord est basée à Koblenz et celle du sud à Neustadt.

Chaque agent est amené à contrôler 1 150 entreprises recouvrant 8 600 salariés.

Dans ce cadre, un inspecteur du travail est le référent unique pour les questions générales dans chaque entreprise. Cette organisation est appelée « one face Prinzip ». Pour autant, plusieurs spécialistes peuvent également intervenir chacun dans leur domaine respectif.

B - Le personnel de l'inspection du travail en Rhénanie-Palatinat

Le personnel de cette inspection se compose de techniciens, de médecins du travail, d'administratifs et de juristes. On dénombre 183 personnes faisant partie du personnel technique (ingénieurs généralistes, ingénieurs chimistes, techniciens, agents de maîtrise).

L'une de leurs missions principale est d'assurer la surveillance sur place des installations.

On compte également 31 personnes faisant partie du personnel administratif.

Le personnel composé de fonctionnaires et de contractuels est recruté sur dossier individuel (lettre et curriculum vitae) en plus d'un entretien et non par le biais d'un concours administratif.

Il est demandé à ce personnel, lors de leur entrée à l'inspection du travail, d'avoir une bonne connaissance du monde du travail.

Les fonctionnaires n'ont pas le droit de grève. Ils ont obligation de neutralité, de loyauté et de réserve (confidentialité). En cas de non-respect de ces règles, ils peuvent être sanctionnés.

Les sanctions sont les suivantes :

- › Avertissement,
- › Réduction de salaire,
- › Rétrogradation,
- › En cas de condamnation pénale, avec une peine de prison de plus d'un an,

Organisation der Gewerbeaufsicht
in Rheinland-Pfalz seit dem
01.01.2000.
Structure de la surveillance
des activités économiques
en Rhénanie-Palatinat.



De gauche à droite,
M. Rolf ZIMMERMAN (SGD Sud)
et M. Arnold MULLER
(Directeur régional SGD Sud)

*M. Bernhard HUBEL,
présentant le personnel
de l'inspection du travail
à Mayence.*



C - Missions de l'inspection du travail

L'inspection du travail palatine est compétente dans deux domaines principaux :

• L'APPLICATION DES PRESCRIPTIONS ESSENTIELLES EN MATIÈRE DE PROTECTION DES PERSONNES

Dans le cadre du travail, pour prévenir les accidents du travail et les maladies professionnelles, les agents contrôlent les règles générales d'hygiène et de sécurité dans l'entreprise, la durée du travail, la protection des jeunes au travail, les règles liées à la protection de la maternité, les conditions de travail des chauffeurs routiers, ...

Ils contribuent particulièrement à la lutte contre les risques chimiques, biologiques, physiques et psychiques avec les médecins du travail (l'équivalent de nos médecins inspecteurs régionaux du travail).

Ils ont également un rôle dans la prévention des risques liés à l'utilisation des équipements techniques (sécurité des machines) et à l'utilisation des substances (risques chimiques) dans leur utilisation professionnelle et domestique (protection des consommateurs).

• LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Pour accomplir cette mission les agents de l'inspection du travail œuvrent en matière de lutte contre :

- › Les risques liés aux explosifs,
- › La pollution de l'air, les vibrations, les nuisances liées au bruit,
- › Les dangers en provenance d'installations spécifiques (sécurité des machines et équipements, SEVESO),
- › Les dangers en provenance d'organismes génétiquement modifiés ainsi que de substances biologiques dangereuses,
- › Les effets nocifs des rayonnements ionisants.

En outre, l'inspection du travail est également chargée de :

- › La surveillance des installations, comme par exemple : le respect des conditions d'exploitation des sites de production, les enquêtes après accident du travail ou suite à une plainte,
- › La surveillance, de mise sur le marché de produits avec comme appui un laboratoire technique (électrique ou mécanique) effectuant des tests, des essais et des vérifications de conformité aux normes européennes. Le système informatique (I.C.S.M.S.) est mis en place afin d'informer le fabricant du produit expertisé en laboratoire en cas de non-conformité du produit. La non-conformité d'un produit entraîne son exclusion du marché.

L'inspection du travail vise à faire appliquer les dispositions fédérales par le **dialogue**. C'est d'ailleurs sa mission essentielle. Mis à part des observations orales ou écrites, elle peut toutefois être amenée à rédiger des **ordonnances** (l'équivalent de notre mise en demeure) en cas de manquements graves et voire même utiliser l'outil pénal.

La **voie pénale** commence avec la constatation, par l'agent de contrôle, de la violation d'une loi de protection des travailleurs. Suite à son constat, l'agent peut infliger une amende à l'employeur contrevenant. Cette amende doit être confirmée par le tribunal compétent. Des amendes administratives sont également possibles.

L'inspection du travail bénéficie d'un **droit d'accès dans les locaux de l'entreprise** dès lors qu'un salarié y travaille. En général, l'agent de contrôle a préalablement annoncé sa venue même si la réglementation ne l'y oblige pas, compte tenu du besoin d'avoir un interlocuteur spécifique. Bien que les modalités d'intervention des agents en entreprise diffèrent par rapport à la France, la convention n°81 leur est pleinement applicable.

En revanche, l'inspection du travail n'est pas compétente pour le **contrôle du respect des dispositions des conventions collectives et de la rémunération**. Ce rôle est indirectement dévolu aux syndicats et il appartient aux salariés de saisir, le cas échéant, les tribunaux compétents. L'inspection du travail n'est pas, non plus, compétente en matière de **travail illégal**, ni en matière de contrôle sur **les droits liés au contrat de travail**, dans la mesure où la compétence est dévolue aux services des douanes (Zoll).

Compte tenu du faible nombre d'agents de contrôle, l'inspection du travail a dû mettre en place un **programme de contrôles prioritaires**. Par exemple, actuellement, des directives donnent comme priorités la protection de la qualité de l'air, la protection contre le changement climatique et la prévention contre le risque chimique.

Nous allons présenter un exemple précis de contrôle fait par l'inspection du travail en Rhénanie-Palatinat : le contrôle des chantiers amiante.

UN EXEMPLE : Le contrôle des chantiers Amiante

En matière de contrôle amiante, il existe des échanges de pratique professionnelle entre les services d'inspection du travail de la Rhénanie-Palatinat et de la Région Alsace.

Les chantiers de retrait de l'amiante doivent faire l'objet d'une autorisation administrative et d'un contrôle sur place.

• AUTORISATION ADMINISTRATIVE

Avant tout travaux de retrait d'amiante, l'employeur est tenu d'adresser une demande d'autorisation auprès de l'inspecteur du travail dans un délai de sept jours. Cependant, ce délai peut être réduit sur demande de l'employeur lorsque l'urgence des travaux l'exige moyennant une contribution de 100 euros.

L'inspecteur du travail contrôle la conformité du plan de retrait au regard des dispositions légales et techniques et autorise ou refuse le début des travaux.

• LE CONTRÔLE CHANTIER

Les contrôles sont déclenchés :

- › Suite à des plaintes émanant aussi bien des travailleurs que des citoyens,
- › Après instruction des demandes d'autorisation,
- › Dans le cadre des actions prioritaires.

Les inspecteurs du travail ne disposent pas d'équipements de protection individuelle et réalisent donc les contrôles en dehors de la zone à risque.

Lors du contrôle, l'inspecteur du travail vérifie notamment :

- › La présence d'un expert amiante obligatoire sur le chantier,
- › L'existence d'un planning des travaux,
- › Les équipements de protection des salariés,
- › Le document d'évaluation des risques,
- › La formation effective des salariés,
- › L'avis d'aptitude médicale des salariés,
- › Le respect des observations formulées par l'inspecteur du travail.

En cas de non-respect des dispositions légales, l'inspecteur constatant l'infraction peut condamner l'employeur au paiement d'une amende et/ou décider l'arrêt du chantier.

EN CONCLUSION...

De cette étude du fonctionnement, des missions et de l'organisation de l'Inspection du Travail en Allemagne et plus particulièrement en Rhénanie-Palatinat, nous pouvons dégager une évidence.

Tout le système allemand de prévention des risques, de lutte contre les maladies professionnelles, de protection du salarié repose sur le dialogue. La première préoccupation des inspecteurs du travail est de convaincre, de conseiller les salariés et les employeurs.

Cette omniprésence de la discussion, cette domination du préventif sur le curatif se retrouve à l'intérieur de l'entreprise. En effet en Rhénanie-Palatinat comme dans le reste de l'Etat allemand, les interlocuteurs du dialogue social sont les syndicats, les employeurs, les conseils d'entreprise. C'est ce qui, entre autres, rend l'organisation de la négociation collective atypique comparativement à la France

5 LE DIALOGUE SOCIAL EN RHÉNANIE PALATINAT

La négociation collective revêt une grande importance en Allemagne, les partenaires sociaux (syndicats salariés et associations d'employeurs) y sont particulièrement attachés. Les conventions collectives sont des contrats de droit privé, elles ne sont pas de la compétence de l'inspection du travail et relèvent des tribunaux du travail. Ces deux instances ont un rôle primordial dans la protection des salariés, de même que les conventions collectives qui permettent de garantir leurs droits.

► 1 - LES SYNDICATS

De 1861 à 1867, les syndicats de travailleurs se sont constitués dans « l'espace allemand » et reçoivent en 1869 l'autorisation légale définitive (confirmée en 1871).

Les syndicats allemands négocient avec les associations de plusieurs patrons d'entreprises d'un même secteur d'activité de chaque région. Sur la base de ces premiers accords, le thème des négociations est ensuite repris par les régions moins industrialisées, et ce, branche par branche. Les représentants des syndicats ont donc plus de légitimité lorsqu'une question a déjà trouvé sa solution dans un Land important.

Alors qu'en France, le syndicalisme est dispersé, hétéroclite et minoritaire, outre Rhin, il est fort et uni. Il existe trois principaux syndicats de salariés (chiffres de 2005) :

- › **DGB**³⁹ : confédération regroupant 11 syndicats professionnels pour 11 millions d'adhérents, représentant 80 % des salariés syndiqués du pays,
- › **DAG**⁴⁰ : association allemande des employés, comptant 1,2 million de membres,
- › **CGB**⁴¹ : union chrétienne des syndicats, regroupant 300.000 adhérents.

Environ 30% de la population active est syndiquée en Allemagne (chiffre 1995). Cette proportion est en baisse constante depuis cette date. Le taux est désormais de 25%.

En Rhénanie-Palatinat, 30% des salariés sont syndiqués, contre 50% en Saxe.

En Allemagne, les syndicats ne sont pas présents en tant que tels dans les entreprises. Il n'existe pas de section syndicale. Par contre, les salariés syndiqués peuvent être membres du conseil d'entreprise. Les syndicats en Allemagne sont des organisations externes à l'entreprise qui n'ont pas de droits particuliers dans cette enceinte. Leur mission est de défendre correctement les employés.

Concernant le droit de grève, il ne peut pas porter sur l'objet habituel de la négociation collective (interdiction de la grève politique). La grève doit être proportionnée à l'ampleur de l'enjeu, elle ne peut être déclenchée tant qu'une convention collective est valide et lorsque qu'il s'agit de trouver un nouvel accord à l'expiration de celle-ci.

► 2 - LES CONSEILS D'ENTREPRISE

Il n'est pas obligatoire qu'une entreprise, quel que soit le nombre de salariés, fonde un conseil d'entreprise (*Betriebsrat*). On constate toutefois que la plupart des entreprises ont un conseil d'entreprise et un conseil central d'entreprise.

Le conseil d'entreprise (CE) est constitué d'élus du personnel. Le chef d'entreprise et les syndicats en font partie par le biais de leurs représentants. Le chef d'entreprise est considéré comme un interlocuteur du conseil d'entreprise. Les syndicats n'interviennent dans l'entreprise que suite aux revendications du CE.

(39) **DGB** :

Deutscher Gewerkschaftsbund

(40) **DAG** :

Deutsche Angestellten Gewerkschaft

(41) **CGB** :

Christlichen Gewerkschaftsbund

Deutschlands

Le conseil d'entreprise est un organe de concertation et de cogestion dans de nombreux domaines pour lesquels le chef d'entreprise doit lui apporter des informations et recueillir son avis dans les domaines économiques, financiers, professionnels par exemple.

Le CE n'a pas de rôle social, mais uniquement économique. Il ne dispose d'aucun budget.

Les missions du conseil d'entreprise allemand sont donc très différentes du CE français. Le conseil d'entreprise peut négocier les conventions collectives pour les améliorer au sein de l'entreprise.

Pour jouer pleinement son rôle, le conseil d'entreprise bénéficie de plusieurs droits :

- › **D'information** : le chef d'entreprise est obligé d'informer le CE sur la réalisation de ses missions, les décisions qui concernent l'entreprise, le personnel et les questions économiques,
- › **D'écoute** : le chef d'entreprise est obligé de consulter son comité pour toute décision importante,
- › De conseil : c'est la suite du droit d'information. Le CE donne son avis et préconise des solutions sur la protection du travail, sur les décisions qui concernent l'entreprise, (la formation du personnel par ex.). Le conseil intervient "pour indication". Le chef d'entreprise n'a pas l'obligation de suivre à la lettre les recommandations du CE.
- › **A la cogestion** : c'est le droit qui donne le plus d'influence au CE. Il concerne principalement les mesures sociales (horaires, pauses, diminution ou augmentation du temps de travail, règles sur la protection relative aux accidents du travail, fixation des primes, l'intéressement...) La mesure que doit prendre un chef d'entreprise ne sera valable que si le CE a donné son accord. En cas de désaccord, une commission composée de membres de la direction et du CE décide.
- › **D'approbation** : il oblige le chef d'entreprise à consulter le CE pour les embauches, les mutations, les regroupements d'entreprises ou la cession d'actifs.
- › **D'initiative** : le CE a un droit d'initiative sur le licenciement d'un chef d'entreprise incompetent, des propositions sur la gestion du personnel, les offres d'emploi (internes puis externes), l'exigence de formation. La direction et le CE se réunissent pour trouver un accord sur ces points.

3 - LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Les accords collectifs se divisent en deux niveaux :

- › Les accords de branche, conclus entre un syndicat et une association d'employeurs ;
- › Les accords d'entreprises, conclus entre un syndicat et un employeur.

Juridiquement, seuls les membres des organisations qui ont signé l'accord sont liés. Ainsi, un accord collectif ne s'applique qu'aux salariés adhérents aux syndicats ou aux salariés dont l'employeur fait partie d'une association patronale signataire. En pratique, tous les salariés bénéficient de l'accord collectif, et ce, quelle que soit leur appartenance syndicale. Mais en cas de crise il est envisageable d'exclure les salariés non syndiqués du champ de l'accord.

Il est par ailleurs possible que deux syndicats distincts signent deux accords différents. Les salariés sont alors traités en fonction de leur appartenance syndicale.

Des procédures d'extension sont prévues par la loi. Pour mettre en œuvre ces procédures,

l'accord collectif doit s'appliquer au moins à 50 % des salariés du secteur d'activité ou l'extension doit constituer une « mesure d'intérêt public ».

Cette extension ne peut se faire qu'à la demande d'un syndicat ou d'un employeur ou d'une organisation patronale par le ministère du travail du Land.

A - Les particularités des accords collectifs

La loi sur les accords collectifs énonce que ces derniers régissent les droits et les devoirs des signataires. Ils peuvent prévoir le contenu, la formation et la fin du contrat de travail, mais également régir des questions touchant à la gestion des entreprises et à l'organisation interne.

On distingue les accords collectifs selon leur champ d'application temporel :

- › Les accords collectifs de base. Ils sont conclus pour plusieurs années et régissent les conditions de travail ;
- › Les accords salariaux sont conclus pour une période de courte durée (entre 1 et 2 ans).

Les partenaires sociaux ne doivent pas conclure de nouveaux accords tant que s'applique la convention.

Actuellement, 70,1 % des employés de l'Allemagne de l'Ouest et 55,4 % en Allemagne de l'Est sont couverts par une convention collective de branche ou par une convention collective d'entreprise.

B - Domaines de négociation

La loi prévoit les dispositions minimales en matière de relations et de conditions de travail (durée de travail, congés, délais de licenciement...), mais là encore les accords collectifs améliorent ces dispositions minimales.

En Allemagne, le domaine social s'articule entre la loi et les accords collectifs.

Ainsi, la sécurité sociale relève du domaine de la loi. Mais quelques accords collectifs organisent des améliorations à celles prévues par la loi.

S'agissant des conditions individuelles de travail et des rémunérations, elles ne sont fixées que par des accords collectifs.

Les partenaires sociaux participent à la réglementation dans les domaines des retraites, de la santé et de l'assurance chômage. C'est l'État qui régit ces domaines à travers le budget. Les partenaires sociaux peuvent toutefois avoir une influence sur la mise en pratique de la législation sur ces domaines.

Pour ce qui est du domaine particulier de la formation professionnelle, elle relève exclusivement des partenaires sociaux. Ils décident de moderniser et créer de nouveaux postes dans l'entreprise. L'Etat intervient au niveau du financement.

Actuellement, l'organisation du temps de travail est au cœur de la négociation collective.

Certains accords prévoient des aménagements personnalisés du temps de travail (notamment

dans le secteur de la métallurgie). Les dispositions des accords collectifs sur le contenu du contrat de travail sont impératives. Seules des mesures plus favorables peuvent y déroger.

C - La clause de paix sociale

En Allemagne, le devoir de paix sociale constitue une obligation contractuelle des parties à l'accord.

Tout d'abord, les partenaires sociaux s'engagent à s'abstenir de faire porter leurs revendications sur les matières régies par les accords collectifs, et ce, pendant toute la durée de l'accord.

Ensuite, pour préserver cette paix sociale, il y a l'obligation d'épuiser toutes les possibilités de négociation avant de recourir à la grève.

Les syndicats peuvent conclure des clauses de force majeure ou des clauses dérogatoires qui permettent aux entreprises en difficulté, de déroger aux conventions collectives et de baisser les salaires. Ces dernières années, « le patronat s'en serait servi pour dégrader les conditions de travail des salariés », d'après Monsieur KRON, syndicaliste de la DGB. Aujourd'hui, la plupart des conventions de branche contiennent des clauses dérogatoires.

D - Évolutions majeures

On observe un chevauchement de plus en plus important entre conventions collectives de branche et conventions d'entreprises. Le nombre de conventions d'entreprises a augmenté ces dernières années. En outre, le nombre de signataires de conventions collectives de branche a chuté. On constate une décentralisation de la négociation vers les entreprises.

Le système allemand des conventions collectives de branche est remis en cause en raison de deux facteurs :

- › Le coût de la concurrence internationale en matière de projets d'investissements,
- › La libre circulation des services.

Grâce au pouvoir de régulation dont disposent les salariés, par le biais de leur conseil d'entreprise, mais également par la souplesse introduite dans les négociations, le modèle de la représentation salariale et syndicale semble donner l'impression d'une participation active à la vie économique.

EN CONCLUSION...

l'inspection du travail en Allemagne ne se limite pas aux domaines de l'hygiène de la santé et de la sécurité des travailleurs. Elle exerce ses compétences dans des champs beaucoup plus larges, qui recouvrent la protection du consommateur, de l'environnement et des conditions de travail du salarié.

De plus, le système d'administration du travail est peu impliqué en terme de régulation sociale au sein de l'entreprise dont sont chargés les partenaires sociaux. En définitive, l'inspection du travail allemande se compose essentiellement d'ingénieurs, de techniciens, de scientifiques appuyés par quelques juristes, ce qui la différencie de l'inspection française. La philosophie et leurs actions s'orientent alors clairement vers la prévention et le conseil des entreprises.



LISTE DES ORGANISATIONS,
INSTITUTIONS
ET PERSONNALITÉS
RENCONTRÉES

1 ITALIE

CENTRE DE FORMATION DE L'OIT (Turin)

M. Félix MARTIN DAZA

Responsable du programme protection sociale

M. Fernando FONSERÀ

Responsable du programme dialogue social

MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DES POLITIQUES SOCIALES

DIRECTION GÉNÉRALE DE COORDINATION DES ACTIVITÉS (DG)

M. Giuseppe PIEGARI

Ingénieur et représentant de la 3ème division en matière de santé et sécurité au travail

DIREZIONE REGIONALE DEL LAVORO (DRL)

M. Fabio FERRARESI

Représentant de la direction régionale du Val d'Aoste

DIREZIONE PROVINCIALE DEL LAVORO (DPL)

M. Dottore NAPOLI,

Directeur régional de l'inspection du travail piémontaise

M. Maurizio GIORGINI

Coordonnateur du contrôle technique à Turin

2 BELGIQUE

CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL (CNT)

M. Paul WINDEY
Président du Conseil National du Travail

CENTRE D'ÉTUDE ET D'ACTION POUR LA COHÉSION SOCIALE (CEDAC)

Mme Anne PEETERS
Administratrice déléguée du CEDAC

FÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL DE BELGIQUE (FGTB)

M. MELCKMANS
Membre de la FGTB

INSPECTION DES LOIS SOCIALES

M. Michel ASEGLIO
Directeur Général de l'administration de l'Inspection des lois sociales

M. Damien DELATOUR
Inspecteur de la direction générale du contrôle des lois sociales

M. Jean-Marie SOUVEREYNS
M. Michel BOTTE
Conseillers à la direction générale du contrôle des lois sociales

Audrey PIRENNE
Référente de la Belgique pour l'accord franco-belge dans le domaine de la lutte contre la fraude sociale.

DIRECTION GÉNÉRALE EMPLOI-AFFAIRE SOCIALE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

M. Jackie MORIN
Responsable de l'unité dialogue social

CONFÉDÉRATION EUROPÉENNE DES SYNDICATS (CES)

M. Marc SAPIR
Directeur Général et Directeur du département Santé et Sécurité

3 SUISSE

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

M. OUMAROU

Interlocuteur du pôle dialogue social

M. Gerd ALBRACHT

Coordinateur du développement des systèmes d'inspections du travail

Mme Sameera AL-TUWAIJRI

Directrice pour la santé et la sécurité au travail

M. Luc DEMARET

Représentant du bureau des travailleurs

OFFICE CANTONAL DE L'INSPECTION ET DES RELATIONS DU TRAVAIL DE GENÈVE (OCIRT)

M. GISLER

PARLEMENT EUROPÉEN (Strasbourg)

M. Panos KONSTANTOPOULOUS

Chef d'unité de la Commission Parlementaire pour les affaires sociales et l'emploi

Mme Sandra ALMEIDA RODRIGUES

Assistante parlementaire

M. José Albino SILVA-PENEDA

Député Européen PPE-DE

Mme Jeannine BARBAS,

Mme Nathalie NIKITENKO

Représentation Permanente de la France à l'Union européenne

M. Michel GUERRE

Direction Générale du Travail (DGT)

5 ALLEMAGNE

MINISTÈRE RHÉNANIE-PALATINAT (Mayence)

M. Richard AUERNHEIMER
Secrétaire d'Etat MASGFF

M. Bernard Bernard HUBEL

M. Wolfgang EBERLE,
M. Mickaël HOFMANN
Représentants MUFV

M. Gerhard KUNTZEMANN
Représentant de la Fédération de la Hesse du Rhin moyen et de Thuringe

M. Wolfgang KRON
Représentant de la Fédération des Syndicats Allemands GB

Mme Suzanne SUMMA
Représentante de l'Agence fédérale du Travail

M. Anton SCHOLLMAYER,
M. Werner SCHLIPP,
M. Karl-Heinz ROTHER
Représentants LUWG

Mme Ilka HIRT
Juriste au Ministère

M. Arnold MULLER
Directeur Régional SGD Sud

M. Rüdiger SEHR,
M. Mickaël SOFSKY,
M. Walter DEUTSCH,
M. Rainer KULLACK,
M. Jörg DARNEHL,
M. Rolf ZIMMERMANN,
M. Herr FABER
Représentants SGD Sud

Mme Doris BARTELMES
Directrice Générale du Travail

INSTITUTIONS
INTERNATIONALES
ET EUROPÉENNES
ET SYSTÈMES
D'ADMINISTRATION
DU TRAVAIL

Rapports
des voyages d'étude
effectués
du 23 au 27 avril 2007
en Italie, Belgique,
Suisse, France et
Allemagne

PROMOTION D'INSPECTEURS ÉLÈVES DU TRAVAIL 2006



1498 route de Sain Bel
BP 84 • 69280 Marcy-l'Étoile
Tél. 04 78 87 47 31
Fax 04 78 87 47 00
Site Intranet :
www.intraint.travail.gouv.fr

Directeur de la publication :
André CANO
Coordination générale :
Katia PONTAL-COGNE
Graphisme et Impression :
CIAO PANTONE LYON

