



Organisation
internationale
du Travail

► Guide sur l'inspection du travail et la sécurité sociale

Javier Barbero
Arsenio Fernández Rodríguez
Changyou Zhu

Guide sur l'inspection du travail et la sécurité sociale

Javier Barbero, Arsenio Fernández Rodríguez, Changyou Zhu

Bureau international du Travail

Genève

Copyright © Organisation internationale du Travail 2020

Première publication 2020

Les publications du Bureau international du Travail bénéficient du droit d'auteur en vertu du protocole 2 de la Convention universelle sur le droit d'auteur. Néanmoins, de courts extraits de celles-ci peuvent être reproduits sans autorisation, à condition que la source soit indiquée. Les demandes de droits de reproduction ou de traduction doivent être adressées au Service des publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel : rights@ilo.org. Le Bureau international du Travail accède volontiers à ces demandes.

Les bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'une organisation de droits de reproduction peuvent effectuer des copies conformément aux licences qui leur ont été délivrées à cette fin. Consultez le site www.ifrro.org pour trouver l'organisme chargé des droits de reproduction dans votre pays.

Guide sur l'inspection du travail et la sécurité sociale

Bureau international du Travail – Genève : BIT, 2020

ISBN : 9789220322949 (Web PDF)

Également disponible en espagnol, sous le titre *Guía sobre la inspección del trabajo y la seguridad social*, ISBN 9789220322932 (Web PDF), et en anglais, sous le titre *Guide on Labour Inspection and Social Security*, ISBN 9789220322925 (Web PDF)

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Des informations sur les publications et les produits numériques du BIT sont disponibles à l'adresse suivante : www.ilo.org/publns.

Table des matières

Table des matières	3
Avant-propos.....	5
Préface	6
Abréviations.....	8
1. Introduction	9
1.1. Le système de protection sociale et les régimes de sécurité sociale.....	9
1.2. Normes internationales du travail relatives à la protection sociale et à la sécurité sociale	11
1.3. Respect de la loi et rôle des inspecteurs du travail.....	17
2. Sécurité sociale : l'intervention de l'inspection du travail	21
2.1. Organisation de la fonction d'inspection dans le domaine de la sécurité sociale	22
2.2. Collaboration administrative et mise en commun des données	25
2.3. Exécution des obligations juridiques de l'employeur	27
2.3.1. Inspection de la législation de sécurité sociale	27
2.3.2. Couverture des régimes de sécurité sociale.....	29
2.3.3. Affiliation obligatoire	30
2.4. Prélèvement des cotisations de sécurité sociale.....	44
2.5. Le rôle de l'inspection du travail en matière de sécurité sociale vis-à-vis des travailleurs : intervention en cas de fraude sociale commise par les bénéficiaires de prestations liées au travail.....	46
3. Interaction entre la sécurité sociale, la SST et l'inspection du travail.....	48
3.1. Accidents du travail et maladies professionnelles : sécurité sociale et responsabilités en matière de SST y afférentes	49
3.2. Mesures incitatives liées aux résultats obtenus en matière de SST	53

3.3. Interventions de l'inspection du travail liées aux accidents du travail et à la SST	56
3.3.1. Prévention des accidents et des maladies	56
3.3.2. Enquête sur les accidents du travail et les maladies professionnelles	59

Avant-propos

La sécurité sociale est un droit de l'homme qui répond au besoin universel de protection face à certains risques pour la vie ainsi qu'aux besoins sociaux. Les systèmes de sécurité sociale efficaces garantissent la sécurité et la protection de la santé et contribuent ainsi à prévenir la pauvreté et l'inégalité, à les faire reculer et à promouvoir l'inclusion sociale et la dignité humaine.

Dans le domaine de la sécurité sociale, comme dans d'autres, il incombe à l'État de garantir l'application de la loi. Par conséquent, la législation nationale relative à la sécurité sociale définit généralement les mesures visant à garantir expressément le respect des obligations juridiques des parties concernées, en l'espèce en instaurant des systèmes d'inspection chargés de veiller au respect et à l'application de la loi, en tant que de besoin.

La présente étude vise à donner aux gouvernements et aux autres parties intéressées un bref aperçu des approches actuellement suivies lors des interventions de l'inspection du travail relatives à la sécurité sociale, y compris en ce qui concerne le travail non déclaré et l'économie informelle au sens large.

Le présent document a été établi par M. Javier Barbero, spécialiste principal (administration du travail, inspection du travail et sécurité et santé au travail), M. Arsenio Fernández Rodríguez, spécialiste technique (administration du travail, inspection du travail et sécurité et santé au travail), et M. Changyou Zhu, responsable (administration du travail et inspection du travail). Tous trois travaillent au Service de l'administration du travail, de l'inspection du travail et de la sécurité et santé au travail (LABADMIN/OSH) du Département de la gouvernance et du tripartisme (GOVERNANCE).

Joaquim Pintado Nunes

Chef du Service de l'administration du travail, de l'inspection du travail et de la sécurité et santé au travail

Département de la gouvernance et du tripartisme

Préface

Les conditions de fonctionnement des systèmes d'administration et d'inspection du travail ont profondément changé au cours des dernières décennies, principalement en raison des évolutions technologiques, économiques et politiques mais aussi des effets de la mondialisation. Certaines institutions du travail y ont vu une occasion de renforcer leur rôle et d'engager une nouvelle dynamique de développement. D'autres ont perdu de leur influence. Aussi est-il nécessaire que les systèmes d'administration et d'inspection du travail trouvent les moyens de repenser leur organisation et leurs stratégies d'intervention pour mieux répondre aux attentes provoquées par des marchés du travail en constante mutation dans un monde globalisé et par la crise financière et économique ¹.

Depuis quelques années, dans cette époque de grands bouleversements économiques et sociaux, les États Membres de l'OIT demandent de plus en plus souvent au BIT de soutenir les systèmes nationaux d'inspection du travail, conformément aux conventions et aux recommandations de l'OIT.

L'éventail des sujets que les inspecteurs du travail couvrent dans l'exercice de leurs fonctions peut varier d'un pays à l'autre. Toutefois, il comprend généralement les domaines suivants : la promotion de la sécurité et de la santé au travail ; la protection du salaire et les droits à des prestations de sécurité sociale ; la promotion des droits fondamentaux au travail tels que la liberté syndicale et la non-discrimination ; le bon fonctionnement des relations professionnelles et du dialogue social.

Les auteurs du présent document s'emploient à étudier les liens entre les systèmes de protection sociale et le rôle des institutions de l'inspection du travail, y compris les institutions et services dont les systèmes nationaux de sécurité

¹ BIT : *Administration du travail et inspection du travail*, Rapport V, Conférence internationale du Travail, 100^e session (Genève, 2011).

sociale font partie, à la lumière de l'évolution vers une gestion intégrée du secteur social dans son ensemble.

Même si la « protection sociale » est un droit de l'homme, 73 pour cent de la population mondiale n'a pas accès à un niveau de protection sociale suffisant, en partie faute de respect de la loi. L'inspection du travail peut contribuer à inverser la tendance, et ainsi étendre la protection sociale à tous les travailleurs et aux indépendants, en agissant en faveur de la couverture universelle de la population active, de la durabilité du système de sécurité sociale et des modèles de protection sociale.

Dans le présent document, on mettra l'accent sur les missions complémentaires de l'inspection du travail et des services de sécurité sociale, ainsi que sur les meilleures pratiques visant à parvenir à cette complémentarité et à l'améliorer. Pour ce qui concerne les services d'inspection du travail et des institutions de protection sociale, les effets de synergie d'une telle coopération sont plus qu'avérés dans tous les pays où des mesures ont été prises en ce sens.

Abréviations

AISS - Association internationale de la sécurité sociale

BIT- Bureau international du Travail

CIT - Conférence internationale du travail

ODD - Objectifs de développement durable

OIT - Organisation internationale du Travail

ONG - Organisation non gouvernementale

MPE - Micro et petites entreprises

SST - Sécurité et santé au travail

UE - Union européenne

1. Introduction

1.1. Le système de protection sociale et les régimes de sécurité sociale

On peut véritablement considérer que la sécurité sociale est l'une des plus grandes réalisations du vingtième siècle. On est passé d'un système qui assurait un niveau minimal de bien-être aux indigents à un outil de promotion du développement économique, de la cohésion sociale et de la démocratie. En devenant partie intégrante des fonctions essentielles de l'État, ce système a donné naissance à « l'État-providence », modèle spécifique de développement social qui, à son tour, a engendré et alimenté la conviction selon laquelle tous les pays étaient à même de relever le défi généralisé consistant à mettre en place un système de sécurité sociale accessible à tous.

Il est universellement admis que le droit à la protection sociale, qui garantit la sécurité, des conditions de vie saines et un niveau de vie décent, est un droit de l'homme fondamental. L'OIT est à l'avant-garde de ce mouvement. Au fil des ans, elle a produit un corpus normatif qui constitue désormais le droit international de la sécurité sociale, en posant les fondements juridiques du droit de l'homme à la sécurité sociale et en soumettant les systèmes nationaux de sécurité sociale à la primauté du droit.

Le Préambule de la Constitution de l'OIT, constituée en 1919, a consacré la nécessité d'améliorer les conditions de travail en ce qui concernait notamment la lutte contre le chômage, la protection des travailleurs contre les maladies générales ou professionnelles et les accidents résultant du travail et les pensions de vieillesse et d'invalidité. La Constitution établit une « organisation permanente » chargée de promouvoir ces objectifs.

En 1944, la Déclaration de Philadelphie contenait le concept nouveau de « sécurité sociale » parmi les « principes fondamentaux » des activités de l'Organisation, principes qui « [intéressaient] l'ensemble du monde civilisé ». La Conférence y reconnaissait l'obligation faite à l'OIT de seconder la mise en œuvre de programmes propres notamment à réaliser l'extension des mesures de

sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets (Partie III f)). Pour la première fois, la communauté mondiale s'engageait à étendre la sécurité sociale à tous.

En 2001, à sa 89^e session, la Conférence internationale du Travail a tenu une discussion générale sur la sécurité sociale en vue de définir la vision de l'OIT en matière de sécurité sociale au vingt et unième siècle ². Dans ses conclusions, la sécurité sociale est considérée comme un droit fondamental de l'être humain et un instrument essentiel de cohésion sociale, qui par là même concourt à la paix et à l'insertion sociales. Chaque pays y est invité à définir une stratégie nationale pour atteindre l'objectif de la sécurité sociale pour tous, stratégie qui devrait être étroitement liée à ses politiques en matière d'emploi et à ses autres politiques sociales. Afin d'être efficaces, les mesures prises pour établir ou étendre la sécurité sociale doivent passer par le dialogue social et une bonne gouvernance.

En 2008, le mandat et les objectifs de l'OIT ont été réaffirmés dans la Déclaration sur la justice sociale pour une mondialisation équitable afin de donner à la mondialisation une forte dimension sociale et pour que ses résultats soient meilleurs et partagés de manière plus équitable entre tous. Dans ce texte, le mandat de l'OIT est articulé autour des quatre objectifs stratégiques « indissociables, interdépendants et [qui] se renforcent mutuellement » que sont l'emploi, la protection sociale, le dialogue social et les droits au travail, renforçant ainsi la couverture et l'efficacité de la protection sociale pour tous.

Le 14 juin 2012, la Conférence internationale du Travail a adopté la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale qui contient des orientations, à destination des États Membres, relatives à la constitution de systèmes de sécurité sociale complets et à l'extension de la couverture de sécurité sociale, en accordant la priorité à la création de socles de protection sociale nationaux accessibles à tous ceux qui en ont besoin.

² BIT : *Sécurité sociale : un nouveau consensus*, Conférence internationale du Travail, 89^e session (Genève, 2001).

1.2. Normes internationales du travail relatives à la protection sociale et à la sécurité sociale

La sécurité sociale est un droit de l'homme fondamental consacré dans les grands instruments internationaux que sont la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) et la Déclaration de Philadelphie (1944), ainsi que dans les conclusions susmentionnées, relatives à la sécurité sociale et adoptées par la Conférence internationale du Travail, à sa 89^e session (2001).

Encadré 1.1 La sécurité sociale en tant que droit de l'homme : extraits de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Déclaration universelle des droits de l'homme

Article 22 :

Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays.

Article 25 :

1) Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

2) La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciales. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Article 9 :

Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales.

Les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale prévoient différents types de couverture, selon le système économique et le stade de développement. Les conventions relatives à la sécurité sociale contiennent un grand nombre d'options et des clauses de flexibilité qui permettent aux États Membres d'atteindre progressivement l'objectif visé, à savoir la couverture universelle. Dans ce contexte, il est essentiel que la couverture réponde aux besoins et soit adaptée et qu'elle permette de s'affilier individuellement à un régime de sécurité sociale. Les stratégies relatives à la couverture offerte par la sécurité sociale s'articulent autour de trois volets :

- la couverture de la population ;
- le niveau de couverture, en ce qui concerne les éventualités dans lesquelles la protection doit être assurée ;
- le niveau de prestation ou l'efficacité du système de protection.

Il est donc nécessaire de tenir compte non seulement des champs couverts mais aussi du mode d'organisation de la protection sociale. Il existe des différences majeures dans la façon dont la sécurité sociale est assurée dans les pays en développement. La protection sociale peut prendre les formes suivantes :

- Assurance sociale (régimes contributifs qui mutualisent les ressources dans des fonds distincts, pour chaque branche d'assurance) ;
- Aide sociale (financée par l'impôt, fournie uniquement aux personnes vulnérables, prestations non contributives) ;
- Prestations universelles (prestations financées par l'impôt fournies sans condition de ressources) ;
- Dispositions relatives à la responsabilité de l'employeur (obligation légale faite à l'employeur de verser des prestations aux travailleurs dans certaines circonstances déterminées, par exemple en cas d'accident du travail, de maladie, de maternité ou de licenciement) ;
- Caisses nationales de prévoyance (régimes à cotisations déterminées, comptes individuels).

Dans un monde globalisé, où les personnes sont de plus en plus exposées aux risques économiques mondiaux, on prend davantage conscience du fait qu'une

politique nationale d'envergure en matière de protection sociale peut constituer un rempart solide contre nombre d'effets sociaux préjudiciables des crises.

Encadré 1.2 Normes internationales du travail – sécurité sociale

- **Convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952**³ : elle énonce les normes minimales du niveau des prestations de sécurité sociale et les conditions auxquelles celles-ci sont accordées. Elle couvre les neuf branches principales de la sécurité sociale, à savoir les soins médicaux, les indemnités de maladie, les prestations de chômage, les prestations de vieillesse, les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, les prestations aux familles, les prestations de maternité, les prestations d'invalidité et les prestations de survivants. Afin de garantir son application dans tous les contextes nationaux, la convention dispose que les États Membres doivent accepter les obligations pour au moins trois de ces branches lorsqu'ils la ratifient, ce qui permet une extension étape par étape de la couverture de la sécurité sociale, et partant une réalisation progressive de l'ensemble des objectifs qu'elle énonce. Le niveau des prestations minimales peut être déterminé par rapport au niveau des salaires dans l'État Membre concerné. Des dérogations temporaires peuvent être envisagées pour les pays dont l'économie et les ressources médicales n'ont pas atteint un niveau de développement suffisant afin de leur permettre de restreindre le champ d'application de la convention et la couverture des prestations octroyées.
- **Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012**⁴ : elle contient des orientations relatives à la création ou au maintien de socles de sécurité sociale et à leur mise en place dans le cadre de stratégies visant à élever le niveau de la sécurité sociale pour autant de personnes que possible, conformément au cadre posé par les normes de l'OIT y afférentes.
- **Convention (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962**⁵, et **Convention (n° 157) sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982**⁶ : ces deux instruments instituent certains droits et prestations

³ https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102

⁴ https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

⁵ https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C118

⁶ https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C157

de sécurité sociale pour les travailleurs migrants qui risquent de perdre les droits aux prestations de sécurité sociale dont ils jouissaient dans leur pays d'origine.

Des conventions ultérieures élargissent le champ de la protection accordée par la convention n° 102. Tout en offrant un niveau de protection supérieur en ce qui concerne la portée et le niveau des prestations à garantir, elles autorisent certaines dérogations qui donnent de la souplesse.

Les prestations prévues par la convention n° 102 et les conventions ultérieures sont décrites à grands traits ci-après. Les dispositions relatives à la durée et aux conditions ouvrant droit aux prestations, aux dérogations prévues par ces textes ou aux niveaux supérieurs de prestations énoncés dans les recommandations pertinentes ne figurent pas dans les informations ci-après.

Soins médicaux

- La convention n° 102 contient des dispositions relatives aux soins de caractère préventif, aux soins de praticiens de médecine générale (y compris les visites à domicile), aux soins de spécialistes, à la fourniture des produits pharmaceutiques essentiels sur ordonnance, aux soins prénatals, aux soins pendant l'accouchement et aux soins postnatals, donnés soit par un médecin soit par une sage-femme diplômée, et à l'hospitalisation lorsqu'elle est nécessaire.
- La convention (n° 130) concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969, vise les mêmes prestations que la convention n° 102 et contient des dispositions relatives aux soins dentaires et à la réadaptation médicale.

Indemnités de maladie

- La convention n° 102 prévoit des paiements périodiques, correspondant au moins à 45 pour cent du salaire de référence.
- La convention n° 130 prévoit des paiements périodiques, correspondant au moins à 60 pour cent du salaire de référence. Elle contient également des dispositions relatives aux frais d'obsèques en cas de décès du bénéficiaire.

Prestations de chômage

- La convention n° 102 prévoit des paiements périodiques, correspondant au moins à 45 pour cent du salaire de référence.
- **La convention (n° 168) sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988**, prévoit des paiements périodiques, correspondant au moins à 50 pour cent du salaire de référence. À l'expiration de la période initiale, des règles spéciales de calcul peuvent s'appliquer. Quoi qu'il en soit, le

total des prestations de chômage auxquelles le bénéficiaire a droit doit lui garantir des conditions de vie saines et convenables, selon les normes nationales.

Prestations de vieillesse

- La convention n° 102 prévoit des paiements périodiques, correspondant au moins à 40 pour cent du salaire de référence. Le taux des prestations doit être révisé en cas de variation sensible du niveau général des gains ou du coût de la vie.
- **La convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967** ⁷, prévoit des paiements périodiques, correspondant au moins à 45 pour cent du salaire de référence. En ce qui concerne la révision des taux, les mêmes conditions que celles énoncées dans la convention n° 102 s'appliquent.

Prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles

- La convention n° 102 prévoit des paiements périodiques, correspondant au moins à 50 pour cent du salaire de référence dans l'éventualité d'une incapacité de travail ou d'une invalidité. Des prestations pour les veuves et les enfants dépendants doivent être accordées après le décès du soutien de famille et les paiements périodiques doivent correspondre au moins à 40 pour cent du salaire de référence. À certaines conditions, il est possible de convertir les paiements périodiques en un capital versé en une fois. Sauf en cas d'incapacité de travail, les taux des paiements périodiques doivent être révisés en cas de variation sensible du coût de la vie.
- **La convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980]** ⁸, prévoit les mêmes prestations que la convention n° 102, ainsi que certains types de soins sur le lieu de travail. Elle prévoit des paiements périodiques, correspondant au moins à 60 pour cent du salaire de référence, dans l'éventualité d'une incapacité de travail ou d'une invalidité ; en cas de décès du soutien de famille, des paiements périodiques correspondant au moins à 50 pour cent du salaire de référence sont versés à la veuve, à la veuve handicapée et dépendante, et aux enfants dépendants. La convention n° 121 contient également l'obligation de prescrire un montant minimum pour ces paiements, la possibilité de

7

https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312273:NO

⁸ https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C121

convertir ceux-ci en un versement unique à certaines conditions et des prestations supplémentaires pour les personnes handicapées qui ont besoin de l'aide constante d'un tiers.

Prestations aux familles

- La convention n° 102 prévoit que les prestations comprennent des paiements périodiques ou la fourniture de nourriture, de vêtements, de logement, de séjour de vacances ou d'assistance ménagère, ou la combinaison de ces deux types de prestations.
- Il n'existe pas de nouvelle convention sur ce sujet.

Prestations de maternité

- La convention n° 102 prévoit les soins médicaux comprenant au moins les soins prénatals, les soins pendant l'accouchement et les soins postnatals, donnés soit par un médecin, soit par une sage-femme diplômée, ainsi que l'hospitalisation lorsqu'elle est nécessaire. Elle prévoit des paiements périodiques correspondant au moins à 45 pour cent du salaire de référence.
- **La convention (n° 183) sur la protection de la maternité, 2000⁹**, dispose que les prestations médicales doivent comprendre les soins prénatals, les soins liés à l'accouchement, les soins postnatals et l'hospitalisation lorsqu'elle est nécessaire et que des prestations en espèces doivent être établies à un niveau tel que la femme puisse subvenir à son entretien et à celui de son enfant dans de bonnes conditions de santé et selon un niveau de vie convenable. Les prestations en espèces ne doivent pas être inférieures aux deux tiers du gain antérieur de la femme ou à un montant comparable.

Prestations d'invalidité

- La convention n° 102 prévoit des paiements périodiques, correspondant au moins à 40 pour cent du salaire de référence. Les taux des prestations doivent être révisés en cas de variation sensible du niveau général des gains ou du coût de la vie.
- La convention n° 128 prévoit des paiements périodiques, correspondant au moins à 50 pour cent du salaire de référence ; les taux des prestations doivent être révisés en cas de variation sensible du niveau général des gains ou du coût de la vie.

Prestations de survivants

⁹ https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C183

- La convention n° 102 prévoit des paiements périodiques, correspondant au moins à 40 pour cent du salaire de référence ; les taux des prestations doivent être révisés en cas de variation sensible du niveau général des gains ou du coût de la vie.
- La convention n° 128 prévoit des paiements périodiques, correspondant au moins à 45 pour cent du salaire de référence ; les taux des prestations doivent être révisés en cas de variation sensible du niveau général des gains ou du coût de la vie.

Sources : M. Humblet et R. Silva, *Des normes pour le XXI^e siècle : Sécurité sociale* (Genève, BIT, 2002) ; notes techniques du BIT sur l'application des dispositions concernant la sécurité sociale des instruments internationaux relatifs aux droits sociaux (2016), disponibles à l'adresse suivante : https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/WCMS_497324/lang-en/index.htm (en anglais seulement).

1.3. Respect de la loi et rôle des inspecteurs du travail

Bien que la sécurité sociale soit considérée comme un droit de l'homme, on estime que la majorité de la population mondiale ne bénéficie pas d'une protection sociale suffisante.

Cela tient en partie au fait que le cadre réglementaire du système de protection sociale n'est guère respecté. Ce n'est pas parce qu'il existe que le texte législatif est automatiquement appliqué. En effet, le respect d'un texte législatif dépend des effets conjugués complexes qu'ont des facteurs qui échappent en partie au gouvernement et les mesures prises par les organismes de réglementation, comme montré dans l'encadré 1.3.

Encadré 1.3 Les huit causes de non-respect de la loi du point de vue des cibles visées

La loi n'est pas comprise	La dissuasion est sans effet
On ne croit plus en la loi	Les cibles de la réglementation se retrouvent dans l'incapacité d'accomplir leur travail
La procédure est injuste	La persuasion est sans effet
Le respect de la réglementation coûte cher	La société civile ne joue pas son rôle

L'adoption d'une stratégie visant à faire respecter la loi passe par des activités de promotion et d'application des règles. L'expérience montre qu'il ne sert à rien de promouvoir des règles si on ne les applique pas, et vice-versa. Les décideurs du monde entier cherchent constamment à combiner ces deux types d'activités et à trouver le bon dosage ou le bon équilibre.

À cet égard, le dialogue social est fondamental. À l'échelle nationale, il est essentiel que les représentants des gouvernements, des employeurs, des travailleurs et des autres parties prenantes dialoguent et négocient afin de se mettre d'accord sur la marche à suivre pour que la loi soit davantage respectée.

Une gouvernance efficace des régimes de sécurité sociale est elle aussi indispensable pour améliorer la couverture et l'efficacité de la protection sociale, qui englobe des questions relatives à l'humain, à la finance et à l'information. Elle passe par la collecte et l'analyse des données et informations pertinentes, ainsi que par un système d'application de la loi efficace afin de garantir le respect et la viabilité de la protection sociale. Pour ce faire, les services de l'inspection publique doivent être dotés de ressources suffisantes et dûment formés afin d'être en mesure d'œuvrer en faveur de l'application de la loi et de prévenir l'évasion des cotisations, la fraude aux cotisations et la corruption dans ce domaine, en consolidant les mesures prises pour promouvoir une culture de la santé et de la sécurité.

Il incombe à l'État de mettre en place un système de sécurité sociale efficace et rationnel. L'État doit susciter l'engagement politique et établir des cadres stratégiques, juridiques et réglementaires adaptés, ainsi que des mécanismes de contrôle, qui garantissent des niveaux de prestations adéquats, une bonne gouvernance et une bonne gestion. Ce n'est qu'ainsi qu'il peut protéger les droits acquis des bénéficiaires et des autres participants au système.

Les services d'inspection du travail sont une composante essentielle du système d'administration du travail. Ils sont chargés de veiller à la bonne application du droit du travail, en garantissant l'équité au travail et en favorisant le développement économique. Ils mettent en avant le lien entre un plus grand respect de la loi et l'extension de la protection sociale à tous les travailleurs et aux indépendants, en l'espèce en œuvrant en faveur de la couverture universelle de la population active, de la viabilité du système de sécurité sociale et des modèles de protection sociale.

L'inspection du travail est une institution duale par nature. D'une part, elle contrôle l'application des dispositions juridiques, en particulier celles relatives aux droits des travailleurs. Cette activité ne se limite pas aux conditions de travail et d'emploi. Les inspecteurs du travail font également appliquer les dispositions juridiques relatives aux services sociaux, aux travailleurs migrants, à la formation professionnelle et à la sécurité sociale, entre autres domaines.

D'autre part, l'inspection du travail donne des informations et des conseils, et dispense des formations. Sa nature duale signifie que les systèmes d'inspection

du travail jouent un rôle essentiel dans le monde du travail et qu'ils devraient pouvoir régler efficacement un grand nombre de problèmes liés au travail.

Plusieurs instruments et mesures administratives servent à contrôler l'application de la loi. Ils garantissent une mise en œuvre efficace et rapide de la loi à tout stade d'une inspection. L'intervention des services d'inspection du travail ne se limite pas aux visites d'inspection mais couvre également les activités et campagnes de prévention et de sensibilisation qui s'inscrivent dans une approche globale s'étendant à toutes les formes d'application de la loi. En outre, les inspecteurs disposent de nombreux moyens pour faire appliquer la loi qui vont de la procédure d'amende à l'arrêt de travaux (ou d'activité).

2. Sécurité sociale : l'intervention de l'inspection du travail

L'inspection du travail n'est pas intrinsèquement un outil qui assure directement une protection mais plutôt un moyen de garantir l'application de la législation relative à la protection, d'œuvrer pour l'amélioration des conditions de travail et d'enquêter sur la situation actuelle afin d'en informer les autorités.

En vertu du paragraphe 1 de l'article 2 de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, les inspecteurs du travail sont chargés d'assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession, dans les établissements industriels et commerciaux.

L'expression « conditions de travail » renvoyant à des situations diverses, il est souvent nécessaire d'étudier plusieurs textes nationaux de nature et de portée variées, ainsi que plusieurs exceptions, lorsque l'on définit la portée du mandat de l'inspection du travail.

Cependant, l'expression « protection des travailleurs dans l'exercice de leur profession », telle qu'utilisée dans la convention n° 81, doit être comprise au sens large, dans le contexte des conventions et des recommandations ultérieures. En effet, elle concerne plus précisément la protection sociale et les droits fondamentaux des travailleurs pendant toute la période d'emploi. Dans les documents préparatoires concernant l'élaboration de la convention n° 129, il apparaît clairement que cette expression visait à couvrir des domaines tels que le droit d'organisation et de négociation collective, les conditions relatives à la cessation de la relation de travail et la sécurité sociale.

Par conséquent, le spectre des activités de contrôle réglementaire menées par l'inspection du travail peut être large ; il varie grandement d'un pays à l'autre, selon les objectifs et la législation de chacun. Les inspecteurs du travail peuvent notamment couvrir les domaines suivants :

- Promotion de la sécurité et santé au travail (SST), y compris la prévention des accidents et des maladies, et établissements de protection sociale ;

- Protection des niveaux de revenu, notamment en consultant les relevés salariaux et en vérifiant que les heures supplémentaires ont été payées ;
- Vérification des registres dans lesquels sont consignés les heures travaillées et les heures supplémentaires, les congés et les périodes de repos, y compris les congés de maladie et de maternité ;
- Promotion des droits fondamentaux au travail (par exemple, la lutte contre le travail forcé) et lutte contre la discrimination ;
- Enquête en cas d'accident et indemnisation des accidents du travail ;
- Questions relatives à l'emploi (allant de l'emploi illégal et des permis de travail à la promotion de l'emploi, y compris les programmes de formation professionnelle) ;
- Cotisations de sécurité sociale ;
- Emploi des femmes, des enfants et des adolescents, ainsi que des travailleurs ayant des besoins particuliers (par exemple, ceux qui présentent un handicap physique) ;
- Questions relatives au dialogue social et aux relations professionnelles et contrôle de l'application des conventions collectives.

Du fait de l'étendue de leurs domaines de compétence, dans de nombreux pays, les services d'inspection du travail sont chargés non seulement de faire appliquer les réglementations relatives aux conditions de travail et d'emploi et à la SST, mais aussi d'imposer des réglementations relatives à la sécurité sociale, de superviser la légalité de l'emploi et d'engager des poursuites contre les contrevenants, notamment en cas de travail non déclaré et dans l'économie informelle dans son ensemble.

2.1. Organisation de la fonction d'inspection dans le domaine de la sécurité sociale

Les services d'inspection peuvent être autonomes, comprendre tous les domaines de spécialisation ou opérer par l'intermédiaire de deux ou trois entités administratives ¹⁰.

La collaboration avec les institutions et organismes de sécurité sociale est essentielle pour compiler et comparer les données, et partant pour concevoir des opérations mieux ciblées. Certains pays mènent des inspections ou actions conjointes.

Des pays dotés de services d'inspection de sécurité sociale ont recours à des procédures administratives spéciales qui assurent une affiliation automatique et des moyens d'application rapides.

Bien qu'il n'existe pas de système d'inspection du travail idéal, tous les systèmes essaient de disposer de mécanismes de coordination leur permettant d'agir de manière efficace et rationnelle.

De manière générale, les institutions de sécurité sociale sont placées sous le contrôle, à des degrés divers, de différents services du gouvernement. Il n'est pas rare que plusieurs services mènent des activités de contrôle.

La coordination au sein du système d'administration du travail et des différents services d'inspection est nécessaire, comme l'est la coopération entre les acteurs publics ou privés, directement ou indirectement chargés de faire appliquer les normes du travail. Une étroite coopération est également nécessaire entre les services et les institutions tels que les autorités fiscales, la police ou le pouvoir judiciaire. Il est également essentiel de consulter les partenaires sociaux afin de garantir le bon fonctionnement du système d'inspection du travail.

¹⁰ Dans des pays aussi différents que la Bulgarie, la Hongrie, l'Indonésie, les Philippines et le Viet Nam, la structure de coordination prend la forme d'une « inspection intégrée » : la planification et les actions sont décidées conjointement par les différentes unités chargées des inspections liées au travail en vue d'atteindre un objectif commun. Il existe d'autres modes d'organisation, comme en Belgique, où trois corps d'inspection (législation sociale, protection sociale et sécurité sociale) coordonnent leurs travaux avec les services régionaux de l'emploi dans certains domaines de compétence communs (par exemple, le travail non déclaré) afin de mettre systématiquement en commun les informations et les données.

Dans tous les cas, tous les pays dotés d'un système public de sécurité sociale disposent d'un service qui assume la fonction d'inspection dans le domaine de la sécurité sociale, que cette fonction d'application de la loi soit exercée par un service d'inspection du travail intégré, par un service d'inspection spécifique de la sécurité sociale ou par un autre service, selon qu'établi en droit administratif.

Dans les pays où les branches de la sécurité sociale sont administrées par des institutions indépendantes semi-privées ou privées, l'État est généralement responsable de leur bonne administration : il a le droit et le devoir de veiller à leur bon fonctionnement. La gestion des régimes de sécurité sociale y est souvent fondée sur la séparation fonctionnelle entre l'organe responsable de l'administration de ces régimes et l'organe de contrôle qui surveille le système de sécurité sociale.

En règle générale, dans les États fédéraux, une institution fédérale centrale est chargée de cette surveillance et de ce contrôle, au sens large, afin de garantir un fonctionnement uniforme des régimes.

Il existe deux grands mécanismes de contrôle du respect de la législation relative à la sécurité sociale :

- a) Les services d'inspection du travail : dans plusieurs pays, l'inspection du travail est chargée de faire appliquer la législation relative à la sécurité sociale car les institutions de sécurité sociale ne disposent pas de leurs propres inspecteurs ¹¹ ;
- b) Le système même de sécurité sociale : dans d'autres pays, l'inspection est assumée par le système de sécurité sociale ¹².

¹¹ Argentine, El Salvador, Espagne, Fidji, Hongrie, Lesotho, Monténégro, Mozambique, République démocratique populaire du Laos et Sri Lanka.

¹² Allemagne, Angola, États-Unis d'Amérique, France, Finlande, Grèce, Inde, Malaisie, Maroc, Namibie, Nicaragua, Philippines, Pologne, République-Unie de Tanzanie et Tunisie.

L'Espagne dispose d'un système particulier dans lequel il n'existe aucune différence entre les inspecteurs de sécurité sociale et les inspecteurs du travail car le contrôle de l'application de la législation relative à la sécurité sociale est intégré dans l'unique institution indépendante chargée de toutes les questions relatives à l'emploi : l'inspection du travail et de la sécurité sociale (ITSS).

2.2. Collaboration administrative et mise en commun des données

Les objectifs des services compétents en matière de sécurité sociale et de l'inspection du travail sont complémentaires.

L'ampleur des pertes que la fraude sociale et le travail non déclaré infligent aux finances publiques pousse de nombreux pays à chercher de nouvelles solutions dans le cadre d'une approche globale. Celle-ci consiste à établir une collaboration étroite entre les institutions de sécurité sociale et les autres services publics chargés de fonctions de surveillance et de contrôle, par exemple les autorités fiscales, l'inspection du travail, la police, les douanes et les services d'immigration. Ces mesures s'inscrivent dans le droit fil de la responsabilité générale que l'État doit assumer pour la bonne administration des institutions et services qui concourent à l'application de la convention (n° 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 (art. 72) ¹³.

Dans nombre de pays européens et en Amérique du Nord, la tendance est clairement à l'intégration des cotisations de sécurité sociale au recouvrement de l'impôt. Ce modèle a pour avantage de permettre des économies d'échelle, soit un recouvrement de l'impôt à un coût moindre, et un meilleur prélèvement des cotisations.

¹³ Voir convention n° 102 de l'OIT :

https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247.

Dans d'autres pays ¹⁴, la collecte des cotisations est centralisée au sein d'une institution de sécurité sociale spécifique, créée pour assurer la collecte et l'administration de ces cotisations, ce qui permet d'établir un « service complet ».

Outre la création de banques de données centrales, plusieurs pays ont pris des mesures visant à faciliter l'échange de données entre différentes institutions participant à l'administration de la sécurité sociale afin de lutter plus efficacement contre la fraude. De manière générale, ces mesures concernent la collaboration entre les institutions de sécurité sociale et les autorités fiscales.

Un système unifié d'échange de données entre les institutions publiques ouvre la voie à une amélioration considérable de la gouvernance et à l'élaboration de politiques publiques plus efficaces, dans tous les domaines visés. L'échange de données entre les services fiscaux et les institutions de sécurité sociale devrait servir à améliorer l'administration du système de sécurité sociale et à élaborer une stratégie de lutte contre la fraude sociale, le travail non déclaré et l'évasion des cotisations de sécurité sociale.

Le fait de réunir les services d'inspection de sécurité sociale et l'inspection du travail au sein d'une même autorité publique présente des avantages de plus en plus évidents. Bien que la loi impose souvent à l'employeur, au travailleur ou au médecin responsable de signaler les accidents du travail ou les maladies professionnelles à l'inspection du travail, dans la pratique, les services de sécurité sociale en sont fréquemment les premiers, voire les seuls, informés. Il est donc souhaitable de prendre des dispositions pour s'assurer que toute information pertinente sur les cas et les situations définis par la loi soit communiquée, aussi systématiquement que possible, à l'inspection du travail. Cela permettra de garantir que l'inspection du travail dispose des éléments nécessaires pour recenser les établissements et activités à risque et pour définir des moyens de prévention en vue d'éliminer les facteurs de risque.

Les services d'inspection devraient être tenus d'informer les services de la sécurité sociale et de l'assurance sociale des situations qui constituent une menace pour la sécurité et la santé des travailleurs qu'ils ont rencontrés lors de

¹⁴ Algérie, Arabie saoudite, Azerbaïdjan, Bélarus, Brésil, Égypte, Espagne, France, Ghana, Israël, Japon, Koweït, Lituanie, Madagascar, Mexique, Namibie, Ouganda, Pologne, République tchèque, Thaïlande, Tunisie et Zimbabwe.

leurs visites d'inspection. L'augmentation des primes d'assurance pour les employeurs qui sont particulièrement négligents ou qui ignorent systématiquement les injonctions des inspecteurs pourrait renforcer le rôle de l'inspection du travail en matière de sécurité et de santé. Les avantages économiques d'une telle coopération, tant pour l'entreprise que pour les institutions d'assurance, sont avérés dans tous les pays où des mesures de cette nature ont été prises.

Dans les pays à revenu élevé, l'État et l'individu - soit l'institution de sécurité sociale et les personnes protégées - se rencontrent plus souvent dans un « bureau numérique » que dans un bureau traditionnel et les « règles du jeu » ont changé. Cet « espace électronique » ne devrait cependant pas échapper au champ de la responsabilité générale qui incombe à l'État en matière de bonne administration des institutions et des services concernés.

2.3. Exécution des obligations juridiques de l'employeur

2.3.1. Inspection de la législation de sécurité sociale

Le rôle de l'inspection de la sécurité sociale consiste à empêcher que l'employeur ne contrevienne à la réglementation relative à la sécurité sociale, à enquêter sur ces violations, à sanctionner les contrevenants et à adopter des mesures de réparation, y compris en cas de travail non déclaré.

Lorsqu'il incombe aux services d'inspection du travail de faire appliquer la réglementation relative à la sécurité sociale, les inspecteurs du travail devraient assumer les facultés ou attributions énoncées dans la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947 ¹⁵.

Les dispositions de l'article 12 sont particulièrement pertinentes en ce qui concerne l'intervention dans le domaine de la sécurité sociale :

¹⁵ https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081

1. Les inspecteurs du travail munis de pièces justificatives de leurs fonctions seront autorisés :

a) à pénétrer librement sans avertissement préalable à toute heure du jour et de la nuit dans tout établissement assujéti au contrôle de l'inspection ;
b) à pénétrer de jour dans tous les locaux qu'ils peuvent avoir un motif raisonnable de supposer être assujétis au contrôle de l'inspection ;
c) à procéder à tous examens, contrôles ou enquêtes jugés nécessaires pour s'assurer que les dispositions légales sont effectivement observées, et notamment :

i) à interroger, soit seuls, soit en présence de témoins, l'employeur ou le personnel de l'entreprise sur toutes les matières relatives à l'application des dispositions légales ;

ii) à demander communication de tous livres, registres et documents dont la tenue est prescrite par la législation relative aux conditions de travail, en vue d'en vérifier la conformité avec les dispositions légales et de les copier ou d'en établir des extraits ;

iii) à exiger l'affichage des avis dont l'apposition est prévue par les dispositions légales ;

iv) à prélever et à emporter aux fins d'analyse des échantillons des matières et substances utilisées ou manipulées, pourvu que l'employeur ou son représentant soit averti que des matières ou substances ont été prélevées et emportées à cette fin.

2. À l'occasion d'une visite d'inspection, l'inspecteur devra informer de sa présence l'employeur ou son représentant, à moins qu'il n'estime qu'un tel avis risque de porter préjudice à l'efficacité du contrôle.

De manière générale, les inspecteurs disposent de tout un arsenal de compétences, propres à chaque pays et à chaque système. Dans plusieurs pays, ils ont non seulement le droit d'inspecter les locaux des entreprises et de vérifier la comptabilité, mais aussi d'imposer des sanctions administratives, d'entamer une procédure judiciaire et d'immatriculer les travailleurs non déclarés auprès des institutions de sécurité sociale.

Les inspecteurs du travail utilisent les moyens dont ils disposent habituellement pour contrôler le respect de la réglementation relative à la sécurité sociale : les visites d'inspection sur site et la vérification des registres des employeurs restent

des outils importants pour repérer le travail non déclaré et la fraude à la sécurité sociale.

Pour être efficaces, les peines encourues en cas de violation de la législation relative à la sécurité sociale doivent être suffisamment dissuasives pour que les contrevenants prennent la mesure des conséquences de leurs actes.

Une procédure judiciaire est engagée quand la procédure administrative n'a pas débouché sur le respect de la loi en cas de paiement d'arriérés ou que des irrégularités sont constatées, après vérification de la comptabilité ou inspection sur le site de l'entreprise. S'il incombe à l'institution de sécurité sociale de faire appliquer la législation en la matière, elle peut engager des poursuites civiles. Les poursuites peuvent être engagées devant les tribunaux civils ou des tribunaux des affaires de sécurité sociale. Le non-respect de la législation relative à la sécurité sociale, tel que défini par chaque pays, est fréquemment considéré comme une infraction pénale.

2.3.2. Couverture des régimes de sécurité sociale

La stratégie bidimensionnelle d'extension de la sécurité sociale, telle que définie dans la résolution et les conclusions relatives à l'administration du travail et l'inspection du travail (2011)¹⁶, puis renforcée par la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, consiste à :

- Établir ou maintenir des socles de protection sociale en tant qu'élément fondamental des systèmes nationaux de sécurité sociale (*dimension horizontale*) ;
- Appliquer les stratégies d'extension de la sécurité sociale qui assurent progressivement des niveaux plus élevés de sécurité sociale au plus grand nombre de personnes possible, selon les orientations données par les normes de l'OIT relatives à la sécurité sociale (*dimension verticale*).

Malgré l'importance des régimes de sécurité sociale et leur utilité intrinsèque, plus de la moitié de la population mondiale n'est pas couverte par une assurance

¹⁶ Le texte complet de la résolution et des conclusions se trouve à l'adresse suivante : https://www.ilo.org/labadmin/info/WCMS_167749/lang--en/index.htm.

sociale quelconque. Les stratégies d'extension de la sécurité sociale devraient soutenir la croissance de l'économie formelle et la réduction de l'informalité, et aller de pair, s'il y a lieu, avec des politiques actives du marché du travail.

De nos jours encore, la prédominance de l'emploi informel dans bien des régions du monde et la tendance généralisée à la précarité et à l'informalité de l'emploi non seulement ont des répercussions sur le niveau de vie et les conditions de travail actuels de la population mais empêchent aussi les ménages et les unités économiques de l'économie informelle d'accroître leur productivité, d'être moins vulnérables et de sortir de la pauvreté.

Une stratégie nationale cohérente facilitant la transition vers la formalité doit tenir compte du coût élevé que le travail informel représente pour les entreprises, les travailleurs et la collectivité. Garantir la protection des groupes vulnérables, tels que les travailleurs informels, contre les accidents du travail, contribuerait fortement à couvrir tous les travailleurs en cas d'accident du travail par les systèmes/socles de protection sociale et permettrait d'atteindre le but fixé dans l'indicateur de la cible 1.3 des objectifs de développement durable.

Les travailleurs migrants sont particulièrement exposés à la discrimination. Dans toutes les régions du monde, ils représentent une grande partie des travailleurs de l'économie informelle, essentiellement dans des emplois peu qualifiés, en particulier dans l'agriculture, la construction, la petite industrie de transformation et le travail domestique, entre autres services. Ces emplois sont souvent temporaires, saisonniers et occasionnels, effectués en sous-traitance et mal couverts par les réglementations et l'inspection du travail. Les travailleurs migrants risquent donc d'être exclus de la couverture de sécurité sociale, y compris de l'assurance contre les accidents du travail, en raison des restrictions imposées par la loi et faute d'application de la loi.

2.3.3. Affiliation obligatoire

En règle générale, l'immatriculation des employeurs et de leur personnel auprès des institutions de sécurité sociale constitue une obligation légale et une responsabilité pour l'employeur, celui-ci étant tenu de s'immatriculer en tant

qu'employeur et d'immatriculer ses employés auprès des institutions de sécurité sociale ¹⁷.

Dans de nombreux pays, l'employeur est tenu de signaler à la sécurité sociale chaque nouveau travailleur qu'il embauche avant que celui-ci ne prenne son poste. Dans certains pays, il doit le faire dès le début de la relation de travail.

Cette immatriculation est plus qu'une simple formalité administrative car : a) l'affiliation établit la relation entre l'employeur, le travailleur et l'institution de sécurité sociale ; b) l'obligation de déclaration résulte de l'existence d'une relation professionnelle. Parfois, lorsqu'il n'est pas nécessaire d'établir un contrat par écrit, l'immatriculation auprès d'une institution de sécurité sociale constitue le seul moyen de prouver l'existence d'une relation en la matière.

Ce lien étroit entre la relation de travail et la sécurité sociale explique pourquoi il est pratique de confier à une seule autorité administrative le contrôle du respect de la législation relative au travail et des textes relatifs à la sécurité sociale.

Lorsqu'un employeur n'est pas immatriculé auprès du système de sécurité sociale, l'opacité règne car ses employés ne peuvent s'affilier à aucune organisation puisqu'ils « n'existent pas ». Ces unités économiques ¹⁸ échappent au radar des autorités publiques.

Toutefois, il arrive que des employeurs immatriculés ignorent qu'ils sont tenus de permettre à leurs employés de s'affilier à une organisation de sécurité sociale. Les conséquences pour ces employés sont les mêmes que pour ceux dont l'employeur n'est pas immatriculé : leur relation de travail n'est pas officiellement établie. Les autorités sont néanmoins mieux à même de repérer ces unités économiques.

¹⁷ L'obligation d'affiliation s'étend également aux indépendants.

¹⁸ Dans le présent document, nous reprenons la définition qui figure dans le dictionnaire de Cambridge d'après laquelle un employeur est une personne, une société ou une organisation qui emploie des personnes. Les unités économiques sont définies comme suit dans le *Guide sur l'harmonisation des statistiques d'inspection du travail* de l'OIT (Genève, 2016) : « une unité économique est tout lieu physique où se déroulent des activités productives (qu'elles soient formelles ou informelles) fabriquant des biens et/ou des services qui seront vendus sur le marché ou produisant des biens pour la consommation personnelle (lieu de travail, usine, entreprise ou exploitation agricole, local, établissement, entreprise, ménage, société, etc.) ». Voir : https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/governance/labadmin-osh/WCMS_525555/lang--fr/index.htm.

Dans le présent chapitre, nous aborderons ces infractions ensemble, aussi bien le fait de ne pas s'immatriculer en tant qu'employeur que le fait de ne pas permettre aux employés de s'affilier au système de sécurité sociale. La nature des infractions est similaire et les conséquences pour le travailleur non déclaré sont identiques puisqu'il n'est pas couvert par la sécurité sociale alors qu'il est dans une relation de travail, ce qui le prive du droit à certaines prestations (pensions, indemnités en cas d'invalidité, indemnités de chômage, retraite, voire soins de santé).

2.3.3.1. Inspection du travail et économie informelle

Par économie informelle on entend les activités économiques, les unités économiques, les entreprises et les travailleurs (professionnels ou non-professionnels) qui mènent des activités commerciales en dehors des dispositifs *formellement* établis pour la conduite de ces activités, qui ne sont donc ni réglementées ni protégées par l'État. En font partie toutes les formes d'activités à petite échelle qui ne sont ni enregistrées ni menées sous l'égide d'une société dans les domaines de la production, de la vente, de la finance et des services, ainsi que toutes les formes d'emploi sans contrat pérenne, prestations aux travailleurs ni protection sociale, à l'intérieur et à l'extérieur des entreprises informelles.

En vertu l'article 2 a) de la recommandation (n° 204) de l'OIT sur la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle, 2015 ¹⁹, les termes « économie informelle » désignent « toutes les activités économiques des travailleurs et des unités économiques qui – en droit ou en pratique – ne sont pas couvertes ou sont insuffisamment couvertes par des dispositions formelles ».

Plus de la moitié de la population active mondiale et plus de 90 pour cent des micro et petites entreprises du monde opèrent dans l'économie informelle. L'informalité est très présente sur les marchés du travail du monde entier, avec

¹⁹ Le texte complet de la recommandation n° 204 se trouve à l'adresse suivante : https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/104/texts-adopted/WCMS_377776/lang--fr/index.htm.

des millions d'unités économiques opérant dans le secteur informel, dont des centaines de millions de travailleurs tirent leurs moyens de subsistance.

On estime que plus de la moitié de la population active mondiale est prise au piège de l'économie informelle, qui se caractérise par le déni des droits au travail, le peu de possibilités d'emplois de qualité, l'absence de protection sociale adéquate, le manque de dialogue social et une faible productivité, éléments qui constituent un obstacle majeur au développement d'entreprises durables.

Dans les pays où l'économie informelle prédomine (généralement les pays à revenu faible ou intermédiaire), les services d'inspection du travail chargés de faire appliquer la loi en matière de sécurité sociale doivent tenir compte du fait que l'informalité ne relève pas du champ d'application des textes, ou qu'elle est tolérée, et que la plupart des entreprises, en particulier les micro et petites entreprises, sont informelles.

Au lieu de se limiter à déterminer si les employeurs s'acquittent de leurs obligations eu égard aux institutions de sécurité sociale, en particulier s'ils s'y immatriculent et s'ils y immatriculent leurs employés, les inspecteurs du travail devraient être chargés de faire le point sur la situation pour nombre d'autres éléments. Souvent, les activités informelles ne sont pas couvertes par la loi, ou dans la pratique, ce qui signifie que, même si elles relèvent du champ d'application formel de la loi, celle-ci n'est pas appliquée ; ou alors, la loi est inadaptée, contraignante ou trop coûteuse pour que les employeurs soient encouragés à l'appliquer.

C'est pour cela que la recommandation n° 204 vise à orienter les États Membres pour :

- a) Faciliter la transition des travailleurs et des unités économiques de l'économie informelle vers l'économie formelle tout en respectant les droits fondamentaux des travailleurs et en offrant des possibilités de sécurité du revenu, de subsistance et d'entrepreneuriat ;
- b) Promouvoir la création d'entreprises et d'emplois décents, leur préservation et leur pérennité dans l'économie formelle, ainsi que la cohérence entre les politiques macroéconomiques, d'emploi, de protection sociale et les autres politiques sociales ;

c) Prévenir l'informalisation des emplois de l'économie formelle.

La recommandation préconise l'adoption de mesures visant à étendre le travail décent, les principes et droits fondamentaux au travail et la prévention des risques professionnels à tous les travailleurs informels. Pour y parvenir, les États Membres doivent être dotés d'un système d'inspection du travail adéquat et en étendre la compétence à l'ensemble des lieux de travail, y compris ceux de l'économie informelle.

L'intervention de l'inspection du travail dans l'économie informelle sert deux grands objectifs : concourir au processus de transition de l'économie informelle vers l'économie formelle et étendre la protection aux travailleurs qui ne sont pas formellement couverts par la législation.

À cette fin, les inspecteurs doivent :

- Comprendre les mécanismes permettant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle ;
- Choisir les secteurs informels qui seront la cible des interventions fondées sur les critères de faisabilité, d'effets de l'intervention et de durabilité de ses effets ;
- Comprendre l'économie informelle et sa raison d'être ;
- Définir clairement le rôle de l'inspecteur du travail ;
- Connaître le rôle des autres institutions (identification, action conjointe et suivi) ;
- Déterminer toutes les parties prenantes pertinentes ;
- Comprendre les solutions prévues par la loi sous forme de mécanismes.

Dans le prolongement de la recommandation n° 204, l'OIT a établi un guide d'intervention de l'inspection du travail dans l'économie informelle qui contient une méthode participative proposant une nouvelle approche en matière

d'intervention de l'administration du travail et des services d'inspection dans l'économie informelle ²⁰.

Les interventions de l'inspection du travail se font généralement selon le modèle traditionnel des relations professionnelles dont les éléments sont clairement définis (employeur, employé et contrat de travail) et les lieux de travail aisément accessibles. Dans l'économie informelle, cette approche ne peut avoir qu'un effet minime car, par définition, cette économie ne correspond pas au schéma habituel des relations de travail. Le guide précité vise à remédier à cela en proposant une méthode d'intervention adaptée à l'économie informelle.

Ce guide est le fruit d'une démarche pragmatique qui vise à :

- Apporter des améliorations concrètes et progressives en matière de conditions de travail dans des secteurs ou activités déterminés, de SST et d'organisation du travail (et des unités de production) ;
- Favoriser la promotion des principes et droits fondamentaux au travail ;
- Encourager la formalisation de l'économie informelle et l'extension de la couverture de la sécurité sociale.

La méthode participative qui y est décrite tient précisément compte des besoins des différents acteurs de l'économie informelle et des problèmes que rencontre l'inspection du travail.

Une étroite collaboration entre l'inspection du travail, les acteurs institutionnels et les acteurs de l'économie informelle est essentielle pour :

- Mieux connaître les défis auxquels sont confrontés les acteurs de l'économie informelle ;
- Assurer le respect des droits fondamentaux et une protection sociale efficace ;
- Planifier les priorités d'intervention.

²⁰ OIT : *Guide d'intervention de l'inspection du travail dans l'économie informelle. Une méthode participative* (Genève, 2018), disponible à l'adresse suivante : https://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_626574/lang--fr/index.htm.

Lorsque l'inspection du travail intervient dans l'économie informelle, elle rencontre généralement les problèmes suivants, entre autres difficultés :

- Accéder aux unités informelles, notamment du fait de leur environnement, de leur implantation dans des domiciles, de l'insalubrité des installations, de leur proximité avec les égouts ou de l'insécurité ;
- Adapter les visites à la taille des unités de travail ;
- Expliquer la mission de l'inspecteur du travail et modifier ainsi la perception existante l'assimilant à l'inspecteur des impôts ;
- Évaluer la relation de travail, ni écrite, ni déterminée a priori comme une relation salariale, dans une économie qui a souvent recours à des apprentis, à la main-d'œuvre familiale, à des formes de relations occasionnelles ou encore au travail indépendant ;
- Modifier les outils classiques de contrôle, compte tenu des caractéristiques spécifiques des visites d'inspection du travail dans l'économie informelle ;
- Faire connaître, aux acteurs de l'économie informelle, la législation du travail, les principes et droits fondamentaux au travail et les mesures de SST ;
- Faire face à une tolérance pour l'économie informelle, de même qu'aux difficultés liées à la diversité des langues qui entravent la communication, etc. ;
- Lutter contre les idées stéréotypées.

L'inspection du travail doit commencer par déterminer quels acteurs pourraient devenir ses alliés. Ce faisant, elle doit préparer le terrain en échangeant des informations avec les travailleurs et les employeurs de l'économie informelle, afin d'apprendre à connaître leurs besoins. Il est tout aussi important de collaborer avec d'autres autorités publiques et la société civile. La participation de ces acteurs permettra de réaliser le plan d'action, opérationnel et adapté à la situation, qui découlera de cette collaboration.

La constitution d'un réseau de partenaires avec lesquels collaborer n'est pas incompatible avec les principes d'impartialité et d'indépendance de la prise de décisions de l'inspection du travail, mais plutôt complémentaire.

La collaboration avec les partenaires sociaux et les représentants institutionnels et communautaires (l'essence même d'une méthode participative) devrait se faire

tout au long de l'intervention de l'inspecteur du travail dans l'économie informelle qui se déroule en quatre étapes : préparation de l'intervention ; élaboration d'un plan d'action ; mise en œuvre du plan d'action ; suivi et évaluation de l'intervention.

2.3.3.2. Inspection du travail et travail non déclaré

Contrairement à ce qui précède, dans les pays développés, l'informalité équivaut souvent à des infractions à la loi et à une tentative de contournement du système de protection sociale. La non-immatriculation et le non-respect des obligations en matière d'affiliation sont des comportements considérés comme inacceptables et constitutifs d'un travail non déclaré. D'après les pays industrialisés, les activités économiques qui se déroulent hors du contrôle de l'État sont en augmentation.

Ces activités sont menées au sein d'entreprises enregistrées, qui ne déclarent pas tous leurs employés, ou d'entreprises non enregistrées qui opèrent entièrement hors du contrôle de la sécurité sociale, qui ne paient pas d'impôts et qui emploient des travailleurs non immatriculés.

Le travail non déclaré se caractérise souvent par des méthodes complexes de dissimulation afin d'échapper aux dispositifs d'application de la sécurité sociale. Par exemple, certains font appel à des sous-traitants qui emploient des travailleurs migrants non déclarés dont la rémunération est inférieure au salaire minimum et qui ne paient pas de cotisations de sécurité sociale.

La notion de travail non déclaré est définie de différentes manières ; elle est généralement utilisée en tant que synonyme d'autres expressions telles que le travail illégal, le travail irrégulier, l'emploi illégal, le travail au noir, même si elles couvrent des réalités fondamentalement différentes.

En outre, le travail non déclaré est défini de manière très différente selon les pays. Si certains pays en font une sous-catégorie du travail illégal, d'autres ne le définissent pas du tout.

Au sein de l'Union européenne, le travail non déclaré est défini comme « toute activité rémunérée de nature légale, mais non déclarée aux pouvoirs publics, [...] »

tenant compte des différences entre les systèmes réglementaires des États membres »²¹.

Cette définition inclut le faux travail indépendant, c'est-à-dire le cas où une personne est déclarée comme indépendante dans le but d'éviter des obligations juridiques ou fiscales, alors qu'elle remplit les conditions caractéristiques d'une relation de travail salarié.

Les trois raisons principales qui poussent à ne pas déclarer la relation de travail sont les suivantes : a) éviter de payer l'impôt sur le revenu, la taxe sur la valeur ajoutée ou d'autres impôts ; b) éviter de payer des cotisations de sécurité sociale ; c) éviter d'avoir à respecter certaines règles juridiques en matière de travail, notamment en ce qui concerne les salaires minima, la durée maximale du travail et les normes de sécurité.

Le travail sous-déclaré est une sous-catégorie du travail non déclaré : dans ce cas, l'employeur officiel cherche à réduire illégalement ses impôts et ses cotisations de sécurité sociale, et partant les coûts de la main-d'œuvre, en payant deux salaires à ses employés officiels, l'un officiel – déclaré-, l'autre non déclaré (une enveloppe), dissimulé aux autorités fiscales²².

Le travail non déclaré peut prendre différentes formes :

- Le plus souvent, il s'agit d'un travail effectué dans un établissement enregistré qui n'est pas déclaré ou qui ne l'est qu'en partie. Dans ce cas, on parle parfois de « travail sous-déclaré », « dissimulé », « d'enveloppe » ou de « versement de la main à la main » ;
- Le travail « à son compte » ou indépendant qui n'est pas déclaré, par lequel le travailleur fournit des services à une entreprise enregistrée ou à d'autres clients, par exemple des ménages ;

²¹ Commission européenne : *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions - Intensifier la lutte contre le travail non déclaré* (Bruxelles, 24 octobre 2007).

²² Commission européenne : glossaire relatif à l'emploi, aux affaires sociales et à l'inclusion, disponible à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1323&langId=en#chapter_U (en anglais seulement).

- Le travail non déclaré existe dans tous les secteurs économiques, à l'échelle nationale et transnationale.

Il incombe aux autorités nationales de combattre le travail non déclaré. Cette lutte est essentiellement confiée à trois types d'organes chargés de l'application de la loi :

- L'inspection du travail dont les services combattent les comportements abusifs eu égard aux conditions de travail et/ou aux normes relatives à la santé et à la sécurité ;
- Les services d'inspection de sécurité sociale qui luttent contre la fraude aux cotisations de sécurité sociale ;
- Les autorités fiscales qui combattent l'évasion fiscale.

Dans certains pays, les partenaires sociaux sont également associés à la lutte contre le travail non déclaré, aux côtés des services d'inspection du travail. Les autorités douanières, les organismes chargés des questions migratoires, la police et le ministère public y participent également. Dans de nombreux pays, où les inspections visant à repérer le travail clandestin ou l'emploi illégal sont menées par l'inspection du travail, en partenariat avec d'autres services de l'administration publique, par exemple la police nationale et la police aux frontières, les douanes, les organismes d'assurance sociale et les services des impôts, chaque service agit en fonction de ses propres objectifs.

Bon nombre de pays industrialisés ont pris des mesures pour renforcer leur lutte contre le travail non déclaré, compte tenu des conséquences néfastes de celui-ci. La plupart de ces mesures ont des visées dissuasives car elles cherchent à influencer le comportement des personnes, par exemple en alourdissant les sanctions encourues ou en renforçant l'efficacité des inspections. En outre, certains pays prennent des mesures de prévention, y compris des mesures d'incitation fiscale, d'amnistie fiscale ou de sensibilisation, afin de faire reculer les cas de travail non déclaré et de favoriser le respect des règles en vigueur.

En règle générale, les inspecteurs du travail ne déterminent pas s'il existe une relation de travail ou pas car cela incombe généralement au système judiciaire. La plupart du temps, au lieu d'établir simplement la relation de travail, les inspecteurs du travail doivent constater les faits sur le lieu de travail, évaluer la

situation et recueillir des éléments de preuve. Pour ce faire, les services d'inspection du travail doivent s'appuyer sur suffisamment de prérogatives statutaires et de ressources pour les faire valoir sur le terrain. Dans la plupart des systèmes, les inspecteurs rédigent des avis et des rapports ou utilisent d'autres moyens administratifs pour encourager l'entreprise à améliorer ses pratiques. Les tâches administratives effectuées par les inspecteurs du travail consistent à analyser officiellement une relation de travail donnée afin de vérifier s'il s'agit véritablement d'un travail indépendant ou s'il existe une relation de travail dissimulée qu'il convient de protéger.

L'intervention de l'inspection du travail représente l'autorité publique sur un lieu de travail donné. Elle fait également le lien entre la réalité des faits sur le lieu de travail et la lettre du droit. Les observations et les rapports de l'inspection du travail sont ainsi très utiles quand ils décrivent ce que l'inspecteur a constaté sur le lieu de travail. Il est donc essentiel que l'inspecteur décrive dans le détail la situation et les faits constatés pour que l'on puisse évaluer et qualifier correctement la relation de travail ²³.

Comme établi dans la recommandation (n° 198) sur la relation de travail, 2006 ²⁴, la réalité des faits devrait pousser à l'analyse et à l'inspection. Si, dans la plupart des systèmes régissant les relations de travail, des documents tels qu'un contrat écrit ou un accord concernant un emploi sont nécessaires pour qu'il y ait inspection et si ces documents peuvent être demandés pour attester de l'existence d'un engagement contractuel, les faits observés sur les lieux de travail jouent un rôle plus déterminant dans l'établissement de la réalité de la relation de travail que ce qui est écrit sur une feuille de papier.

Sur ce point, l'inspecteur du travail ne peut intervenir efficacement sans cadre juridique adéquat, conforme aux normes internationales relatives à l'inspection du travail, et prévoyant les moyens de déterminer l'existence d'une relation de travail.

²³ R. Bignami, G. Casale et M. Fasani : *Labour regulation and employment relationship*, document de travail n° 28, LAB/ADMIN (Genève, OIT, 2013), disponible à l'adresse suivante : http://www.ilo.org/labadmin/info/pubs/WCMS_217603/lang--en/index.htm.

²⁴ Voir : https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R198.

Encadré 2.1 Présomption d'existence d'un contrat de travail au Portugal

Au Portugal, la législation prévoit la présomption d'existence d'un contrat de travail quand au moins deux des éléments ci-après, énoncés dans l'article 12 du Code du travail (loi n° 7/2009 du 12 février 2009), sont constatés : l'activité est effectuée dans un lieu qui est la propriété du bénéficiaire ou que celui-ci définit ; l'équipement et les outils de travail sont la propriété du bénéficiaire ; les heures de travail sont définies par le bénéficiaire ; un paiement dont le montant ne change pas est régulièrement versé en échange du travail effectué ; ou quand le prestataire occupe un poste managérial dans la structure organisationnelle du bénéficiaire de l'activité.

La recommandation n° 198 invite les États Membres à autoriser une grande variété de moyens pour déterminer l'existence d'une relation de travail et à définir clairement les conditions appliquées, par exemple la subordination ou la dépendance.

Il est souhaitable de définir dans la législation, ou par d'autres moyens, des indices spécifiques de l'existence d'une relation de travail. Ces indices pourraient comprendre :

- le fait que le travail est exécuté selon les instructions et sous le contrôle d'une autre personne ; qu'il implique l'intégration du travailleur dans l'organisation de l'entreprise ; qu'il est effectué uniquement ou principalement pour le compte d'une autre personne ; qu'il doit être accompli personnellement par le travailleur ; qu'il est effectué selon un horaire déterminé ou sur le lieu spécifié ou accepté par la personne qui requiert le travail ; qu'il a une durée donnée et présente une certaine continuité ; qu'il suppose que le travailleur se tient à disposition ; ou qu'il implique la fourniture d'outils, de matériaux ou de machines par la personne qui requiert le travail.

- le caractère périodique de la rémunération du travailleur ; le fait qu'elle constitue son unique ou principale source de revenus ; le paiement en nature sous forme de vivres, de logement, de transport, ou autres ; la reconnaissance de droits tels que le repos hebdomadaire et les congés annuels ; le financement des déplacements professionnels du travailleur par la personne qui requiert le travail ; ou l'absence de risques financiers pour le travailleur.

Le travail non déclaré peut avoir une dimension transnationale, en particulier dans les régions couvertes par un accord de libre-échange ou par un accord d'intégration plus approfondie qui prévoit notamment la libre circulation des travailleurs.

La plateforme européenne visant à lutter contre le travail non déclaré ²⁵, qui renforce la coopération entre les États membres de l'UE (encadré 2.2), est un bon exemple de coopération transfrontière dans ce domaine.

Son principal objectif est d'améliorer la capacité des États membres à combattre le travail non déclaré sous toutes ses formes, y compris le faux travail indépendant, et à promouvoir le changement au niveau national afin de promouvoir de meilleures conditions de travail et l'émergence de l'emploi formel.

Cette plateforme permet aux différents acteurs, à l'échelle de l'UE, d'échanger des informations et les bonnes pratiques, d'approfondir leurs connaissances et de disposer de davantage d'éléments probants, d'apprendre les uns des autres et ensemble, ainsi que de coopérer plus étroitement de part et d'autre des frontières et de mener des activités conjointes.

²⁵ Commission européenne : *Plateforme européenne de lutte contre le travail non déclaré*. Voir : <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=fr>.

Encadré 2.2 La plateforme européenne visant à lutter contre le travail non déclaré améliore la coopération entre les pays de l'UE. Elle regroupe les autorités et les acteurs de la lutte contre le travail non déclaré afin de combattre plus efficacement ce problème, tout en respectant les compétences et les procédures de chaque État.

Cette plateforme :

- aide les pays de l'UE à mieux faire face au travail déclaré, sous toutes ses formes ;
- encourage le changement au niveau national ;
- promeut de meilleures conditions de travail et l'emploi formel ;
- vise à mieux faire connaître les problèmes liés au travail non déclaré.

Ce **forum à l'échelle de l'UE** permet à différents acteurs, y compris les **partenaires sociaux** et les **autorités chargées de l'application de la loi**, tels les services d'inspection du travail et les autorités fiscales et de sécurité sociale :

- d'échanger des informations et les bonnes pratiques ;
- d'apprendre les uns des autres et ensemble ;
- d'approfondir leurs connaissances et de disposer de davantage d'éléments probants ;
- de coopérer plus étroitement de part et d'autre des frontières et de mener des activités conjointes.

2.4. Prélèvement des cotisations de sécurité sociale

Sur ce point, le rôle de l'inspection du travail consiste à lutter contre le non-paiement des cotisations de sécurité sociale mais aussi les cas d'indu lorsqu'un entrepreneur demande et obtient des primes ou des réductions de cotisations non justifiées.

Le non-paiement des cotisations de sécurité sociale a évidemment pour conséquence une couverture sociale faible, faute de ressources financières.

Outre les employeurs du secteur informel, certains employeurs immatriculés ne s'acquittent pas de toutes leurs obligations en matière de paiement de cotisations de sécurité sociale. Ils se dispensent de verser toutes les cotisations requises ou cotisent moins qu'ils ne le devraient, ou conservent ou détournent les cotisations versées par leurs employés. D'autres encore retiennent sur les salaires de leurs employés des sommes qu'ils devraient payer sur leurs propres fonds.

En vertu du paragraphe 18 de la recommandation (n° 67) sur la garantie des moyens d'existence, 1944 ²⁶, l'employeur devrait être chargé de la perception des cotisations pour toutes les personnes qu'il emploie et autorisé à déduire de leurs salaires, à l'occasion de la paie, les montants dont ils sont redevables. Une disposition similaire figure au paragraphe 80 de la recommandation (n° 69) sur les soins médicaux, 1944 ²⁷ : « Il serait indiqué que les cotisations dues pour des salariés soient perçues par leurs employeurs ». Le prélèvement des cotisations de sécurité sociale est essentiel au bon fonctionnement des régimes de sécurité sociale et relève donc de la responsabilité générale de l'État, qui est chargé de la bonne gestion du système.

En règle générale, il incombe à l'employeur de déduire les cotisations de sécurité sociale des salaires versés ²⁸. L'obligation de déduire les cotisations est

²⁶

Voir :

https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312405.

²⁷ Voir : https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R069.

²⁸ C'est notamment le cas dans les pays suivants : Albanie, Allemagne, Bulgarie, Éthiopie, Finlande, Mongolie, Namibie, Norvège, Ouganda, Panama, Philippines, Pologne, Portugal, République de Corée et Suriname.

généralement liée au fait que l'employeur est tenu de calculer le montant des cotisations dues et de les verser aux institutions de sécurité sociale.

Les cotisations sont généralement déduites du salaire de l'employé chaque mois. Les employeurs sont souvent tenus de payer les cotisations le jour du paiement du salaire, ou tout de suite après.

Dans certains pays, les employeurs sont non seulement tenus de calculer les cotisations mais aussi de payer les indemnités de maladie et de maternité, en lieu et place des institutions de sécurité sociale concernées.

En cas de non-paiement des cotisations dans les délais fixés, il n'est pas rare d'appliquer des intérêts sur les paiements en retard. D'autres pays imposent des pénalités en cas de retard de paiement des cotisations. Le prélèvement des cotisations ne devrait pas constituer un problème majeur car il peut se faire par débit direct sur le compte de l'employeur. Il existe néanmoins un risque que les cotisations ne puissent être payées que si l'entreprise dépose son bilan et que les institutions de sécurité sociale ne reçoivent que peu ou plus de paiements, ou qu'elles doivent abandonner leurs prétentions.

Aux termes du paragraphe 19 de la recommandation n° 67, « [e]n vue de faciliter la bonne administration des prestations, des mesures devraient être prises pour la tenue de pièces justificatives du paiement des cotisations, pour l'adoption de moyens aisés de constater l'existence des éventualités ouvrant droit aux prestations (...) ».

Le recouvrement des cotisations dues est une fonction essentielle des services de sécurité sociale.

Le non-paiement des cotisations par l'employeur n'entraîne pas automatiquement des procédures de recouvrement des cotisations dues. Il n'est pas rare que l'on doive d'abord essayer de trouver un accord avec l'employeur sur le paiement de la totalité des arriérés. Ce n'est qu'en cas d'échec que les tribunaux sont saisis.

Les procédures administratives engagées par les institutions de sécurité sociale pour le recouvrement des cotisations dues ont, en règle générale, force exécutoire et peuvent être appliquées sans ordonnance des tribunaux.

Ces dernières années, de nouvelles méthodes ont émergé sous la forme de mesures dissuasives consistant à imposer des sanctions qui portent atteinte aux intérêts économiques de l'entreprise. L'investissement public par la voie des marchés publics représente une forte proportion de l'activité économique du secteur formel tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Dans plusieurs pays, la législation impose aux entreprises contractantes de respecter les obligations qui leur incombent en matière de sécurité sociale. Les entreprises contrevenantes peuvent être interdites de participer aux procédures de passation des marchés publics pendant un certain temps.

2.5. Le rôle de l'inspection du travail en matière de sécurité sociale vis-à-vis des travailleurs : intervention en cas de fraude sociale commise par les bénéficiaires de prestations liées au travail

Il arrive que des employés du secteur formel fraudent la sécurité sociale pour obtenir des prestations en produisant, par exemple, de faux documents, en faisant de fausses déclarations ou encore en abusant du système en ne signalant pas un changement de situation.

La fraude à la sécurité sociale peut également être la conséquence d'un arrangement entre un employeur et un travailleur. Dans les faits, la collusion entre l'employeur et l'employé aux fins d'escroquerie aux prestations sociales est plus fréquente que la fraude uniquement commise par le bénéficiaire.

Différentes situations peuvent être considérées comme constitutives de fraude sociale ou de fraude à la sécurité sociale.

Par fraude, on entend par exemple les fausses déclarations figurant dans la demande de prestations de sécurité sociale ou l'occultation d'éléments qui ont une incidence sur la prestation : le bénéficiaire d'une prestation de chômage ne déclare pas qu'il travaille ; une personne ne déclare pas le décès du bénéficiaire et continue à toucher la prestation ; un individu indique qu'il n'a pas de revenu alors qu'il gagne de l'argent qu'il ne déclare pas.

De nos jours, la lutte contre les sociétés écrans, uniquement constituées dans le but d'obtenir les prestations sociales versées à leurs travailleurs fictifs, constitue l'une des priorités des services d'inspection de sécurité sociale.

La lutte contre la fraude à la sécurité sociale prend une nouvelle dimension dans les pays où les personnes sont invitées à signaler toute présomption de fraude à la sécurité sociale, par exemple au Royaume-Uni et aux États-Unis d'Amérique ²⁹.

Dans la plupart des pays, les prestations versées par erreur doivent être remboursées. Dans certains pays, toucher des prestations auxquelles on n'a pas droit est, à certaines conditions, essentiellement liées à la gravité de l'infraction, considéré comme une infraction pénale.

Plusieurs pays ont créé des boîtes aux lettres électroniques permettant de signaler anonymement une fraude liée au travail. L'idée est clairement de repérer les entreprises qui recrutent en sous-main ou qui délivrent des contrats à temps partiel puis obligent les travailleurs à travailler huit heures ou plus, ainsi que les personnes qui touchent des prestations de chômage alors qu'elles « travaillent sans être déclarées ». Il existe le risque que des allégations infondées soient motivées par des querelles de voisinage ou déposées par des concurrents ou des employés mécontents. Néanmoins, les autorités trouvent que cette mesure contribue à prévenir la fraude sociale ³⁰.

²⁹ Au Royaume-Uni, une ligne téléphonique gratuite (*National Fraud Benefit Hotline*) a été mise en place : quiconque peut appeler pour dénoncer la personne qu'elle soupçonne de fraude aux prestations. Il existe un système similaire aux États-Unis, où quiconque peut remplir un document en ligne dans lequel il indique les coordonnées de la personne soupçonnée de fraude. Ce système peut néanmoins ouvrir la porte à des abus, à une utilisation malveillante pour servir des fins privées et à des accusations mensongères.

³⁰ En Espagne, une boîte aux lettres électronique a été créée en août 2013. On peut y envoyer un message anonyme pour signaler un travail non déclaré ou une situation d'économie souterraine : en décembre 2016, 195 912 messages avaient été envoyés et avaient entraîné l'ouverture de 31 631 inspections, dont 23 750 ont fait l'objet de poursuites. Voir : Ministère espagnol de l'emploi et de la sécurité sociale : *Buzón del fraude, Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, à l'adresse suivante : <http://www.empleo.gob.es/buzonfraude/>.

3. Interaction entre la sécurité sociale, la SST et l'inspection du travail

Assurer une protection en cas d'accident du travail est un principe et une politique importante en matière de protection sociale. Les régimes d'assurance contre les accidents du travail, en particulier ceux qui prennent la forme d'une assurance sociale, font généralement partie d'un système de prestations de sécurité sociale plus large qui aide les chômeurs et les malades, les personnes défavorisées, les retraités ou ceux qui dépendent d'une pension pour vivre.

Bien entendu, il existe une corrélation directe entre le nombre d'accidents du travail et de maladies professionnelles et les coûts d'une assurance contre les accidents du travail. Il est donc recommandé de lier étroitement les pratiques et mesures relatives à la SST au fonctionnement des régimes d'assurance contre les accidents du travail.

En tant que plus ancienne branche de sécurité sociale dans de nombreux pays, un régime moderne d'assurance contre les accidents du travail a trois grandes fonctions : la prévention, la rééducation et la réparation, telles que définies dans la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980].

Les avantages d'une prévention garantie par une assurance contre les accidents du travail et son lien étroit avec les mesures de SST ont été prouvés par une étude internationale de l'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) consacrée au coût et aux avantages des investissements dans la SST, dans laquelle il est montré que dépenser 1 euro dans la prévention permet un retour global sur investissement de 2.20 euros soit 120 pour cent ³¹. Pour les institutions de sécurité sociale, participer aux activités de prévention équivaut à lutter en amont contre les risques professionnels, avant de devoir accorder des prestations pour traitement, réadaptation, retraite anticipée ou invalidité. Autrement dit, il s'agit d'appliquer le principe selon lequel « mieux vaut prévenir que rééduquer » et « mieux vaut rééduquer que réparer ».

³¹ AISS : *Lignes directrices de l'AISS : Prévention des risques professionnels* (Genève, 2017).

Comme indiqué précédemment, l'inspection du travail peut notamment couvrir la protection du droit des travailleurs à accéder à la sécurité sociale et à la SST. Compte tenu de ses ressources limitées et du travail dantesque que suppose l'application de la loi, l'inspection du travail doit agir de manière préventive et stratégique pour toutes ces questions. À cet égard, les services d'inspection du travail et les institutions de sécurité sociale, y compris les régimes d'assurance contre les accidents du travail, ont beaucoup d'intérêt en commun. Il est donc crucial qu'ils compilent et comparent les données ensemble, ce qui favorisera le respect de la loi et permettra de mettre au point des opérations mieux ciblées.

3.1. Accidents du travail et maladies professionnelles : sécurité sociale et responsabilités en matière de SST y afférentes

Même si nombre de mesures de prévention et de protection ont été prises à tous les niveaux pour contrôler les accidents du travail et les maladies professionnelles, en 2014 on estimait que 2,78 millions de décès y étaient liés, contre 2,33 millions en 2011. On a comptabilisé 380 500 accidents mortels au travail, soit une hausse de 8 pour cent entre 2010 et 2014. Les maladies professionnelles mortelles sont un sujet de préoccupation depuis 1998. Leur nombre est au moins cinq fois plus élevé que celui des accidents du travail mortels. En 2015, 2,4 millions de décès ont été causés par des maladies professionnelles mortelles, soit 0,4 million de plus par rapport à 2011 ³².

Toutefois, seule une partie des maladies professionnelles susvisées ont été diagnostiquées en tant que telles, au sens juridique du terme (« maladie contractée à la suite d'une exposition à des facteurs de risque découlant de

³² Workplace Safety and Health Institute : *Estimates of occupational accidents and work-related illnesses* (Singapour, 2017), estimations du nombre d'accidents du travail et de cas de maladies professionnelles disponibles à l'adresse suivante (en Anglais) : <http://www.icohweb.org/site/images/news/pdf/Report%20Global%20Estimates%20of%20Occupational%20Accidents%20and%20Work-related%20Illnesses%202017%20rev1.pdf>.

l'activité professionnelle »³³). En effet, il est difficile de prouver qu'une maladie est causée par les conditions dans lesquelles le travail est effectué et non par une situation extérieure au travail. Il est beaucoup plus difficile de prouver la maladie professionnelle que l'accident de travail.

Les employeurs sont chargés de garantir la SST pour leurs travailleurs et d'accorder une indemnité juste, équitable et appropriée aux travailleurs et, en cas de décès du travailleur, à ses survivants à charge. L'idée est de compenser toute perte de revenu due à un accident du travail ou à une maladie professionnelle et de faciliter l'accès du travailleur concerné aux soins de santé nécessaires et aux services de réadaptation physique et professionnelle.

En l'absence de tels mécanismes, seule une action en justice contre l'employeur auprès des tribunaux ordinaires permettrait aux personnes blessées au travail ou à leurs survivants d'obtenir réparation. En règle générale, les procès de cette nature durent longtemps, coûtent chers et sont stressants pour les victimes. Ils permettent rarement d'obtenir une indemnisation adéquate pour le travailleur concerné, sa famille ou d'autres survivants à charge, en cas de décès du travailleur.

Des régimes qui ne fonctionnent pas selon un principe accusatoire, tels que les régimes d'indemnisation des travailleurs, ont ainsi été mis très tôt en place dans plusieurs pays afin de garantir le versement des prestations au travailleur concerné et à ses proches à charge dans les meilleurs délais. L'expérience a néanmoins montré que, même lorsqu'une telle obligation existait en droit, ces régimes permettaient rarement d'obtenir des résultats optimaux. L'obligation de soumettre une demande de prestations, qui suppose que le demandeur obtient les informations nécessaires et subit des examens médicaux rigoureux, peut fortement retarder les soins et le versement de prestations. En outre, un employeur peut rechigner à faire une demande par crainte d'autres incidences juridiques.

³³ *Résolution sur les statistiques des lésions professionnelles : résultant des accidents du travail*, adoptée par la seizième Conférence internationale des statisticiens du travail (octobre 1998), disponible à l'adresse suivante : https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/standards-and-guidelines/resolutions-adopted-by-international-conferences-of-labour-statisticians/WCMS_087529/lang--fr/index.htm.

Parfois, l'employeur cesse son activité et l'assureur privé ne souhaite pas verser de prestations pendant longtemps. Les prestations peuvent également prendre la forme d'une somme forfaitaire ou, en cas de versements périodiques, être versées pendant une période définie sans être soumises à indexation. Compte tenu de cela, nombre de pays ont remplacé les dispositions relatives à la responsabilité de l'employeur par l'assurance sociale, qui étend dans les faits le principe de l'absence de faute afin que les employeurs se partagent le coût des accidents du travail.

De récents accidents de grande ampleur dans l'industrie, tel l'effondrement du Rana Plaza au Bangladesh, en avril 2013, ont montré que nombre de travailleurs n'étaient pas correctement couverts en cas d'accident du travail (voir encadré 3.1). Même si le BIT facilite l'adoption d'accords d'indemnisation ad hoc afin de garantir le respect des droits minima des travailleurs touchés, on recherche des solutions pour le long terme, en créant un véritable régime d'assurance contre les accidents du travail ou en améliorant la conception et l'administration du régime existant afin de garantir l'application de la loi.

Ce changement de paradigme vers une assurance sociale est reflété dans la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980], qui dispose que : tout Membre doit, dans les conditions prescrites, prendre des mesures de prévention contre les accidents du travail et les maladies professionnelles (art. 26 , paragr. 1 a)) ; tout Membre assumera une responsabilité générale en ce qui concerne le service des prestations attribuées en application de la présente convention et devra prendre toutes mesures appropriées à cet effet (art. 25) ; tout Membre doit, dans les conditions prescrites, prévoir des services de rééducation qui devraient permettre au travailleur invalide, dans tous les cas où cela est possible, de reprendre son activité antérieure ou, si cela n'est pas possible, d'exercer une autre activité lucrative qui convienne le mieux possible à ses aptitudes et capacités (art. 26, paragr. 1 b)) ; prendre des mesures tendant à faciliter le placement des travailleurs invalides dans un emploi approprié (art. 26, paragr. 1 c)).

Encadré 3.1 De la responsabilité des employeurs aux régimes d'assurance contre les accidents du travail

Enseignement tiré de la catastrophe du Rana Plaza, au Bangladesh

Le 24 avril 2013, l'effondrement du bâtiment du Rana Plaza à Dhaka (Bangladesh), qui abritait cinq usines de confection, a fait au moins 1 134 morts et plus de 2 500 blessés.

Compte tenu des conditions de travail dangereuses et du risque élevé d'exposition aux accidents du travail dans le secteur de la confection, il est extrêmement important d'accorder des prestations permettant d'indemniser les travailleurs blessés pour la probable perte de gains et de leur garantir l'accès aux soins médicaux ou autres dont ils ont besoin. Par ailleurs, l'accès à des formes d'indemnisation financière ou d'aide pour les membres de la famille à charge après le décès du soutien de famille fait toute la différence entre une vie dans le dénuement extrême, qui contraint les enfants et les personnes âgées à travailler, et une vie au niveau du seuil de subsistance ou juste au-dessus.

À l'époque, la seule forme de protection financière dont bénéficiaient les travailleurs et les personnes à leur charge était prévue par le Code du travail, qui impose aux employeurs, s'ils sont juridiquement responsables, d'effectuer des paiements pour les travailleurs concernés ou les personnes à leur charge.

Tirant l'enseignement de l'accident du Rana Plaza et du processus d'indemnisation connexe, le gouvernement a signé une lettre d'intention avec l'OIT et le gouvernement allemand sur l'éventuelle création d'un régime national de protection et de réadaptation en cas d'accident du travail, conformément à la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980].

De nombreux régimes d'assurance contre les accidents du travail suivent les dispositions de la convention en ce qui concerne la prévention, la rééducation et l'indemnisation. Ces objectifs ne peuvent cependant être atteints sans une forte cohérence entre les régimes d'assurance contre les accidents du travail et les mesures concernant les marchés du travail, l'inspection du travail et la SST.

Compte tenu qu'il est souvent difficile de prouver l'origine professionnelle d'une maladie, la plupart des pays ont établi une liste de maladies professionnelles. En 2010, le Conseil d'administration du BIT a approuvé une version révisée de la liste des maladies professionnelles établie par l'OIT³⁴ qui remplace celle qui figure à l'annexe de la recommandation (n° 194) sur la liste des maladies professionnelles, 2002.

3.2. Mesures incitatives liées aux résultats obtenus en matière de SST

On peut utiliser des mesures incitatives financières (liées aux niveaux de cotisation de l'employeur – système du bonus/malus et de la tarification par incidence) ou d'autre nature (certificats, prix, notation de la qualité, etc.). Ces mesures incitatives visent à mettre en avant les pratiques et améliorations dignes d'intérêt des sociétés en matière de SST (par exemple, la diminution du nombre d'accidents). Un prix récompensant les efforts déployés par un employeur pour améliorer la gestion en matière de SST peut être particulièrement important pour l'image de son entreprise, au titre de sa responsabilité sociale.

Les mesures incitatives financières sont directement liées aux régimes d'assurance contre les accidents du travail et au rôle que les services d'inspection du travail jouent en ce qui concerne la réduction et la prévention des accidents et des maladies liés au travail. Un système de tarification tenant compte du nombre de cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles qu'une entreprise a déjà connus peut contribuer à encourager l'employeur à faire diminuer ces chiffres et à faciliter le retour des travailleurs concernés au travail.

Dans un tel système, les tarifs sont fixés ou adaptés selon le nombre d'accidents au sein de l'établissement en question, ou sur la base des mesures de prévention des accidents prises par l'établissement.

Un tel système se fonde généralement sur un tableau ou une classification des industries par risque, qui précise un taux de cotisation « normal » ou « moyen »

³⁴ Voir : https://www.ilo.org/safework/info/publications/WCMS_125160/lang--fr/index.htm.

pour chaque classe (taux de cotisation modulé). Le taux de cotisation d'une entreprise est fixé dans une certaine fourchette par rapport à la moyenne du secteur, selon le nombre d'accidents qui ont eu lieu dans l'établissement en question et/ou les mesures de sécurité prises ou les règles générales de sécurité dans l'établissement (taux de cotisation basé sur l'incidence).

Un taux de cotisation modulé fondé sur les risques inhérents au secteur est appliqué dans nombre de pays européens. De manière générale, dans la plupart des pays, des secteurs tels que la mine, la construction, le transport et l'agriculture peuvent présenter un « risque plus élevé » que d'autres industries ; les employeurs de ces secteurs peuvent être tenus de payer des cotisations beaucoup plus élevées.

Ailleurs, la pratique varie. Des taux uniformes sont par exemple appliqués en Inde, en Malaisie, aux Philippines et au Viet Nam. Des taux modulés sont néanmoins appliqués en Chine, en Indonésie et en Thaïlande.

En Chine, d'après les niveaux de risque en matière de SST, les secteurs sont classés en trois catégories : les secteurs à faible risque, essentiellement les services ; les secteurs à risque moyen, principalement les industries manufacturières ; les secteurs à haut risque tels que les industries pétrochimiques, minières et métallurgiques. Le taux de cotisation moyen avoisine 1 pour cent de la paie des employés. Le taux de cotisation pour chaque catégorie précitée peut varier entre 0,5 et 2 pour cent, selon un principe de financement « par répartition » au moyen de consultations entre l'assurance contre les accidents du travail, les services de SST et les services financiers de chaque regroupement régional des régimes d'assurance contre les accidents du travail.

Les systèmes de tarification par incidence sont de bons dispositifs qui encouragent les employeurs à mieux prévenir et réduire. Toutefois, des structures administratives sophistiquées, des inspections en bonne et due forme et une gestion des données de qualité sont nécessaires.

Encadré 3.2 En Allemagne, où le système d'assurance contre les accidents du travail est essentiellement opéré par neuf organismes sectoriels, à savoir Berufsgenossenschaften (BGs), qui sont sous le contrôle des partenaires sociaux, on utilise des mesures incitatives et des sanctions financières depuis de nombreuses années. Ainsi, les BGs sont juridiquement autorisés à fixer des taux de cotisation pour les entreprises selon le nombre d'accidents qui s'y sont déjà produits et leur gravité. Les bonnes pratiques en matière de SST, même dans des industries à risque élevé, peuvent être récompensées, et les mauvaises, pénalisées.

Les systèmes de tarification par incidence peuvent être appliqués à tous les établissements couverts par le régime d'assurance, ou uniquement aux établissements d'une certaine taille. Ils concernent essentiellement les petits établissements, lorsque la tarification est fixée selon les mesures de prévention prises ou les conditions de sécurité dans l'établissement en question. Lorsque la tarification est fixée selon le nombre d'accidents qui se sont déjà produits, on parle généralement d'établissements d'une certaine taille, tels ceux de plus de 100 employés, où les écarts sont moindres.

De manière générale, les compagnies d'assurance privées imposent des primes plus élevées aux employeurs présentant un mauvais passif qu'aux autres. Une bonne pratique, par exemple la diminution du nombre ou de la gravité des accidents et la preuve de l'amélioration des systèmes de gestion de la SST, peut être récompensée par une diminution des cotisations. À l'inverse, une mauvaise pratique, par exemple l'augmentation du nombre ou de la gravité des accidents, peut être sanctionnée par une hausse des cotisations (système souvent appelé du « bonus/malus »).

L'administration d'un système fondé sur une tarification au mérite ou par incidence exige un dispositif très élaboré et bien huilé. Les établissements doivent être classés un par un et tous les cas et statistiques doivent être enregistrés individuellement. En outre, le personnel doit être très qualifié et spécialisé afin d'être en mesure d'évaluer les différents facteurs qui détermineront le taux de cotisation pour chaque établissement. À cet égard, quand elle étudie la situation en matière de SST dans une entreprise, l'inspection du travail joue souvent un rôle décisif au moment de déterminer si une société devrait être récompensée ou sanctionnée.

3.3. Interventions de l'inspection du travail liées aux accidents du travail et à la SST

Assurer une protection dans l'éventualité d'un accident du travail est un principe et une politique importants en matière de protection sociale. Il a fallu du temps pour cumuler les bonnes pratiques internationales, reprises dans la convention (n° 121) sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 [tableau I modifié en 1980] et d'autres conventions pertinentes. Parallèlement à cela, il est de plus en plus admis que les accidents du travail et les maladies professionnelles peuvent être évités. Ceux qui travaillent dans les systèmes d'assurance contre les accidents du travail, dans le domaine de la SST et dans les services d'inspection du travail partent de ce principe. Les services d'inspection du travail sont chargés de vérifier la sécurité sur le lieu de travail, ainsi que de coordonner toutes les mesures prises pour prévenir les accidents du travail, ainsi que les lésions et les maladies professionnelles.

Un cadre intégré prévoyant des mesures de SST globales, des services d'inspection et des mesures d'application de la loi solides, ainsi que des prestations en espèces et des prestations de santé adaptées en cas d'accident du travail et assorties de services de réadaptation adéquats, reste le meilleur moyen de garantir que les travailleuses et les travailleurs, ainsi que les membres de leur famille à charge, soient dûment protégés contre les risques d'un accident du travail.

3.3.1. Prévention des accidents et des maladies

Probablement inspirés par le modèle mis en place par le Royaume-Uni dans les années 70 et les récentes normes internationales du travail relatives à la SST, de nombreux pays ont actualisé leur cadre réglementaire intégré de la SST, ou en ont élaboré un. Ces cadres ne contiennent plus uniquement des mesures de protection prescriptives mais des mesures plus préventives, assorties d'une définition claire des obligations juridiques et des responsabilités des gouvernements, des employeurs et des travailleurs.

Des systèmes solides conçus pour prévenir les risques professionnels et rendre les lieux de travail sains et sûrs réduisent les coûts pour les entreprises, tout en

assurant aux travailleurs des conditions de travail décentes. Dans le même temps, des politiques et programmes nationaux de SST bien conçus peuvent alléger les budgets nationaux, dégager des ressources afin d'étendre la couverture assurée par les assurances de protection sociale, et améliorer les prestations accordées à toutes les personnes qui en ont besoin.

Dans le cadre de cette nouvelle approche plus systémique, fondée sur les nouvelles méthodes de gestion et de prévention des risques en matière de SST (mises en lumière dans la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006)³⁵, les inspecteurs sont associés plus directement à la stratégie de prévention des risques au travail, s'emploient à développer et à mettre en place des systèmes d'atténuation des risques de base, et participent à l'évaluation de risques ou donnent des conseils en la matière. L'inspecteur joue un rôle actif, anticipe et opère directement sur le lieu de travail.

Dans le contexte de la protection des travailleurs, la prévention consiste à aider les travailleurs et les employeurs à éviter le risque d'accidents et de maladies, ou à l'éliminer. L'idée sous-jacente est qu'il vaut mieux éliminer les mauvaises conditions de travail ou réduire les risques au minimum qu'infliger systématiquement des sanctions en raison de mauvaises conditions de travail. En agissant de manière préventive dans ces catégories de risque, les services d'inspection du travail évitent ou réduisent les pertes humaines, sociales ou économiques pour l'individu, l'entreprise ou la société dans son ensemble. Concrètement, les services d'inspection sont ainsi chargés de mettre davantage l'accent sur les activités de prévention (visites d'inspection planifiées à des fins pédagogiques, étude des plans de nouveaux bâtiments ou d'une usine, du matériel et des procédures, etc.).

Toutefois, dans de nombreux pays, il existe un fossé entre les dispositions juridiques et la réalité. Les services d'inspection du travail, y compris ceux qui participent à l'inspection de la SST, doivent donc lancer des campagnes conjointes sur l'application ou le respect de la loi, avec l'ensemble des parties prenantes, afin de faire mieux respecter la législation nationale.

³⁵ https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C187

Les institutions d'assurance sociale contre les accidents du travail jouent également un rôle fondamental dans plusieurs pays, dont l'Allemagne, le Canada, la France, la République de Corée et la Suisse, en offrant leurs propres services de contrôle à leurs membres employeurs, souvent en sus des services de l'État. Il est généralement admis qu'il est préférable de mettre l'accent sur un

Encadré 3.3 Approche de la SOCSO en matière de prévention des risques (Malaisie)

Dans le droit fil du Plan-cadre national pour la SST (2016-2020), *Transformation de la SST – une culture de prévention*, l'approche de la SOCSO en matière de prévention des risques comprend les éléments clés suivants :

- Réseautage et collaboration interinstitutions : la SOCSO a collaboré avec des ONG, des entreprises et des organismes publics dans des programmes conjoints visant à prévenir les accidents. À titre d'exemple, il y avait plus de 600 programmes de collaboration par an entre la SOCSO et des ONG.
- Sensibilisation et éducation : campagnes de promotion avec plusieurs partenaires. Production de matériel de campagne, dont des affiches, des vidéos et des brochures.
- Audit et lignes directrices : le système de gestion de la sûreté des trajets a été établi et des lignes directrices relatives aux bonnes pratiques de gestion des accidents de trajet ont été élaborées, entre autres mesures.
- Recherche et développement : des bourses de recherche ont été remises à des institutions académiques locales, chargées d'analyser l'évolution des accidents ; mesures de contrôle et de prévention.
- L'accent est davantage mis sur les accidents de trajet : en raison de la hausse de ces accidents, 5 millions de ringgit ont été alloués par an (7 millions en 2014), notamment pour :
 - Des programmes de sensibilisation/d'éducation
 - Un programme de sensibilisation des employeurs et des employés aux accidents de trajet
 - Un programme sur la sécurité à motocyclette (SMRP) et un programme sur la conduite préventive (DDP)
 - Des bourses de recherche appliquée
 - Establishing Commuting Safety Management System/ Road Safety Element in OSH Management System

rôle consultatif informel. L'une des principales missions du personnel des assurances contre les accidents du travail consiste à faire mieux connaître aux employeurs les réglementations relatives à la SST et à les mettre concrètement en œuvre, en particulier dans les petites et moyennes entreprises, qui n'ont pas toujours de personnel spécialisé en SST. En Malaisie, l'organisation de sécurité sociale (SOCSO) a adopté une approche globale en matière de prévention des risques afin de contribuer à la réduction des accidents du travail et des maladies professionnelles dans le pays (encadré 3.3).

3.3.2. Enquête sur les accidents du travail et les maladies professionnelles

La prévention est complétée par des activités menées a posteriori, essentiellement sous la forme d'enquête après un accident ou comme suite à une plainte.

L'article 14 de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, dispose que l'inspection du travail devra être informée des accidents du travail et des cas de maladie professionnelle dans les cas et de la manière qui seront prescrits par la législation nationale. À cet égard, l'autorité ou les autorités compétentes devront établir et appliquer des procédures visant à la déclaration des accidents du travail et des cas de maladies professionnelles par les employeurs et, lorsque cela est approprié, par les institutions d'assurances et les autres organismes ou personnes directement intéressés, et établir des statistiques annuelles sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (article 11 c) de la convention (n° 155) sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981)³⁶.

Le détail des dispositions et des procédures d'enregistrement et de déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles figure dans le Protocole de 2002 relatif à la convention sur la sécurité et la santé des travailleurs, 1981³⁷.

La tenue d'enquêtes sur les accidents du travail et les maladies professionnelles suppose la création de systèmes de collecte, d'enregistrement et de déclaration des données concernant ces accidents et maladies. Lorsque les données sont

³⁶ https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155

³⁷ https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:P155

collectées, il est indispensable de compiler les statistiques de manière cohérente au niveau national afin de permettre les comparaisons. L'autorité compétente devrait définir les concepts et les termes appropriés en consultation avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. Ces concepts et termes devront être conformes aux accords et recommandations internationaux.

Quand on analyse les accidents du travail, l'attribution de la responsabilité de l'accident ne devrait pas être au cœur des préoccupations, même si elle occupe une place importante dans l'enquête, dans de nombreux pays (encadré 3.4).

Encadré 3.4 En Espagne, en vertu de la loi sur la sécurité sociale (art. 123), l'inspecteur du travail peut proposer que l'indemnité de sécurité sociale soit alourdie si l'enquête détermine que l'accident du travail ou la maladie professionnelle est lié au non-respect des règles de sécurité par l'employeur sur le lieu de travail.

Cette hausse du montant de l'indemnité (« surcharge ») équivaut à 30 à 50 pour cent, selon les cas. Il s'agit d'une sanction administrative imposée à l'employeur et perçue par la victime de l'accident. Cette surcharge est décidée par l'administration de sécurité sociale. Cette éventualité ne peut pas être assurée ; elle est proportionnelle à la gravité de l'infraction à l'obligation de faire attention. Ce système fonctionne comme un système répressif, prévoyant des dommages et intérêts.

L'enquête après un incident lié au travail est également extrêmement utile en termes de prévention. Les enseignements tirés des causes des accidents du travail et des maladies professionnelles peuvent contribuer à déterminer les meilleures pratiques et les procédures à mettre en œuvre, afin d'empêcher que de tels événements ne se reproduisent.

Compte tenu de la nature technique de l'inspection de SST et des enquêtes en cas d'accidents industriels et de maladies professionnelles, chaque Membre (de l'OIT) prendra les mesures nécessaires pour assurer la collaboration d'experts et de techniciens dûment qualifiés, y compris des techniciens en médecine, en

mécanique, en électricité et en chimie, au fonctionnement de l'inspection, selon les méthodes jugées les plus appropriées aux conditions nationales, afin d'assurer l'application des dispositions légales relatives à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs dans l'exercice de leur profession, et de s'enquérir des effets des procédés employés, des matières utilisées et des méthodes de travail, sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs (article 9 de la convention n° 81).



Bureau international du Travail

**Service de l'administration du travail,
de l'inspection du travail et de
la sécurité et de la santé au travail
(LABADMIN/OSH)**

Route des Morillons 4
1211 Genève 22
Suisse

T: +41 22 799 67 15
E: labadmin-osh@ilo.org
www.ilo.org/labadmin-osh