

Graciela Bensusán

Professeur - Chercheuse

Université Autonome Métropolitaine, Unité Xochimilco

Modèles et caractéristiques de l'Inspection du travail en Amérique latine

Abstract

The intention of this article is the revaluation of the Labour Inspection's role, in Latin America, as key instrument to increase the effectiveness of the labour norms in the new context of the globalization. In spite of the visible advances during this last decade, the Labour Inspection has to still experience changes in its designs, its mode of functioning and its strategies to contribute to the improvement of the quality of employments, avoiding that unprotected, precarious or informal employment increase due to the absence of inspection.

Résumé

Le propos de cette étude est la revalorisation du rôle de l'Inspection du travail, dans les pays d'Amérique latine, comme instrument clef afin d'augmenter l'effectivité des normes du travail dans le nouveau contexte de la globalisation. Malgré les avancées observables au cours de cette dernière décennie, on en conclut que l'Inspection du travail doit encore expérimenter quelques changements dans sa conception, son mode de fonctionnement et sa démarche stratégique pour contribuer à l'amélioration de la qualité des emplois, en évitant que l'emploi précaire ou informel n'accroisse grâce au défaut de contrôle.

Les problèmes de conception et de fonctionnement de l'Inspection du Travail (IT) ont provoqué la réduction du coût du travail découlant du manquement à la réglementation et ont affecté la qualité des emplois dans la plupart des pays latino-américains. À cela vient s'ajouter la perception négative affichée par les chefs d'entreprise concernant la capacité réduite de l'État à détecter et à sanctionner les contrevenants. De même, la perte de légitimité de la protection du travailleur, mise en avant dans la plupart des réformes institutionnelles adoptées dans la région, a rendu les employeurs moins enclins à respecter de leur plein gré lesdites règles¹.

Le but de cet article est de revaloriser le rôle de l'IT comme instrument clé pour augmenter l'effectivité des normes de travail dans le nouveau contexte d'application. C'était précisément l'un des principaux buts des réformes institutionnelles entreprises ces dernières années ou en voie d'application dans certains pays de la région. Cependant, la direction que doivent prendre les stratégies de modernisation de l'IT a été sujette à débat² : est-ce que les modèles « généralistes » d'inspection sont toujours efficaces ou une spécialisation et une division du travail plus importantes sont-elles nécessaires, face à la complexité accrue de cette fonction, dans un contexte de mondialisation et de restructuration productive ? Faut-il promouvoir un modèle augmentant la capacité de détection et de sanction des irrégularités, même au prix de la perte d'emplois, ou faut-il plutôt tolérer les contournements, tout en conseillant les entreprises afin qu'elles améliorent leur productivité et donc leur mise en conformité ? À quel point l'équilibre entre ces deux buts est-il viable ? Quel type d'intervention est nécessaire dans les entreprises de petite taille, où l'acuité du non-respect est la plus criante ? Cet article traitera trois sujets relatifs à cette problématique : le débat théorique sur les causes du non-respect, les avantages et inconvénients des différents modèles d'inspections et enfin la nature, les caractéristiques et les stratégies de l'IT dans huit pays sélectionnés dans la région.

¹ G. Perry et al, *Informalidad: escape y exclusión*, Washington D.C., 2007, Banque Mondiale (BM), pp. 21-248. Ils analysent l'effet de la perte de légitimité des institutions et instances chargées d'appliquer les normes du travail sur le phénomène de l'informalité.

² À ce sujet, voir W. Von Richthofen, *La Inspección de Trabajo. Guía de la Profesión*, Madrid, 2003, Ministère du Travail et des Affaires Sociales et M. J. Piore et A. Schrank: « Norms, Regulations and Labor Standards in Central America », *Serie estudios y perspectivas*, n° 77, Mexique, 2007, CEPAL.

I - Respecter ou ne pas respecter : calcul rationnel, simple ignorance ou impossibilité ?

L'un des aspects controversés qui pourrait expliquer l'écart entre les normes du travail et les faits se réfère à la décision de se mettre en conformité : est-elle le résultat d'un calcul rationnel des coûts et bénéfices d'obéir de plein gré ou bien le fait de la simple ignorance de la loi ? Ceci aura une influence décisive sur la sélection des modèles d'application ; considérés comme des modèles de renforcement de la mise en conformité. Un point clé est de savoir s'ils doivent se baser sur la détection et la sanction des transgressions ou sur l'encouragement des entreprises à respecter de plein gré les normes du travail, à travers l'augmentation de la productivité ou d'autres mesures. Le sujet a été peu approfondi, mais il y a quelques leçons à tirer de recherches empiriques relatives au respect de la réglementation en matière fiscale et de la sécurité sociale.

En étudiant les mécanismes de respect des normes fiscales et les insuffisances de la théorie de la « dissuasion », basée sur la capacité de détection et la punition de la part des autorités³, Bergman⁴ préconise l'existence d'un rapport inversé entre la légitimité de la norme et le degré d'application nécessaire pour assurer un haut niveau d'application de celle-ci ; ainsi plus le coût individuel de la mise en conformité sera élevé, plus sa légitimité sera faible. En ce sens, il expose que la valeur sociale de la norme peut compenser l'effet de la pure analyse du coût-bénéfice et « mitiger la tendance naturelle à défier une mise en conformité coûteuse »⁵. Si la valeur sociale associée à une norme déterminée est élevée, les coûts perçus pour sa mise en conformité diminueront et la légitimité de la norme augmentera, tout ceci influant pour que le « niveau d'application » requis soit différent dans le cas de sociétés qui n'évaluent pas de la même façon une norme déterminée. D'ailleurs le contexte institutionnel dans lequel les normes doivent être respectées est mis en avant : là où le manquement est le plus étendu et où il

³ Une approche économique du problème de non-respect des normes apparaît dans Stigler, 1970. Concernant la théorie de la dissuasion, voir R. A. Posner, « Social Norms and the Law: An Economic Approach », *The American Economic Review*, vol. 87, n° 2, 1997, pp. 365-369.

⁴ M. Bergman, *Compliance with norms: The case of tax compliance in Latin America*, (Document de travail n° 5), 2002, CIDE.

⁵ *Ibid*, p. 3.

existe des «équilibres de manquement» des stratégies plus solides et durables sont nécessaires pour les inverser⁶.

Cette approche est utile pour éclaircir le problème du manquement aux normes du travail en Amérique Latine après plusieurs années au cours desquelles les intervenants de la Convention de Washington et les organismes économiques internationaux ont suggéré et insisté sur son effet négatif sur l'économie. De cette même approche provient l'importance de considérer la logique comportementale des acteurs ainsi que la nécessité d'évaluer la qualité des audits destinés à renforcer la mise en conformité et le degré de confiance sociale envers les institutions étatique⁷.

Comme le démontre l'exemple des pays développés, la pression syndicale et la culture de la dénonciation ont été un détonateur essentiel pour l'intervention de l'état (de type réactif) mais aussi pour la mise en conformité volontaire de la part des employeurs. C'est la raison pour laquelle une citoyenneté professionnelle⁸ et sociale de haut niveau pourrait aider à compenser les failles des mécanismes d'application et la perte de légitimité de la protection. Cependant, pour les travailleurs latino-américains, le fait

⁶ M. Bergman, A. Nevarez, «¿Evadir o pagar impuestos? Una aproximación a los mecanismos sociales del cumplimiento», *Política y Gobierno*, Vol. XII, n° 1, 2005, pp. 9-40.

⁷ M. Bergman, *La capacidad de recaudar impuestos del gobierno mexicano: ¿El tema previo a la reforma fiscal?* (Document pour le programme de budget et des dépenses publiques), 2001, CIDE, p. 13. Voir aussi M. Bergman, «Tax Reforms and Tax Compliance: The Divergent Paths of Chile and Argentina», *Journal of Latin American Studies* 35 (Royaume-Uni), 2003, Cambridge University Press, pp. 593-624. L'auteur met en question la perspective de se reposer sur la «mise en conformité volontaire» et soutient que le paiement des impôts est dû en grande partie à la fonction de la capacité étatique à les recouvrer et à la présence d'autres types d'organisations capables de détecter et de punir les contrevenants.

⁸ On entend par citoyenneté professionnelle, la capacité des travailleurs à exercer leurs droits face aux employeurs, aux dirigeants syndicaux et à l'État. G. Bensusán (coord.), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, Mexique, 2006, UAM-X/M.A. Porrúa. Une récente enquête réalisée à Santiago du Chili donne un indice du faible niveau de citoyenneté professionnelle en découvrant que seuls 2,4 travailleurs sur 10 victimes d'une violation de leur droit portent plainte auprès de l'IT et 5,5 sur 10 estiment qu'en défendant leurs droits ils risquent de perdre leur emploi. Ce chiffre s'élève à 7 sur 10 chez les jeunes et les pauvres. J. M. JAQUE, «Chilenos temen ejercer sus derechos», *La Nación*, 27 avril 2007.

d'accepter des emplois de mauvaise qualité a été – peut-être dans une plus grande mesure – le résultat d'une exclusion due aux circonstances défavorables du marché du travail (haut niveau de chômage, absence d'assurance chômage et bas salaires) et d'une citoyenneté professionnelle fragile et détériorée par l'affaiblissement ou l'absence de syndicats et de contrôle de l'État. Des études relatives aux facteurs influençant le respect des normes de la sécurité sociale vont dans ce sens⁹. Les chefs de petites et moyennes entreprises, dépourvus d'outils appropriés pour augmenter la productivité, ont également souffert des conditions défavorables de l'attachement aux normes du travail, bien que le manquement soit également présent dans les grandes entreprises¹⁰.

Une approche très influente sur les politiques de travail menées depuis les années quatre-vingt-dix est née de l'échec des systèmes de contrôle traditionnels basés sur les sanctions, bien que les causes de celui-ci n'aient jamais été strictement évaluées. Parmi les suppositions proposées par cette approche, orientée principalement vers le conseil permettant d'améliorer l'efficacité économique, il est avéré que le manquement est en général le fruit de l'ignorance ou des caractéristiques particulières de ceux qui doivent respecter les normes et non d'un calcul rationnel des coûts et des bénéfices¹¹. Au lieu de punir, c'est sur la « mise en conformité volontaire » et sur la « résolution de la violation » qu'il faut miser. Il est envisageable d'adapter les sanctions dans le cas des entreprises incapables, techniquement ou économiquement, de respecter leurs obligations envers les travailleurs, en

⁹ Une étude sur 15 pays d'Amérique latine dans lesquels il existe un écart significatif quant au niveau de respect de l'obligation de déclarer les travailleurs à la Sécurité sociale démontre – en plus des niveaux de développement économique mesurés grâce au PIB par habitant – que l'un des facteurs les plus influents est la perception que l'on a du contrôle de la corruption. Cette perception est également relative aux niveaux d'application. Il apparaît ainsi que, face au faible contrôle, la propension à contourner les règles est supérieure, indépendamment du coût des régulations et qu'il s'agit d'un problème généralisé. Voir A. Marshall, *Explaining non-compliance with labour legislation in Latin America: A cross-country analysis*, Document de Travail, 2007, OIT-IEL, p. 14.

¹⁰ Perry et al., *op. cit.*

¹¹ Piore et Schrank, *op. cit.* Voir aussi OIT (2006a) : Environnement professionnel, législation du travail et micro et petites entreprises, (Présenté pour être traité au cours de la Table ronde de la Commission pour l'Emploi et la Politique Sociale (ESP) lors de sa 297^{ème} réunion, novembre 2006) Genève. Conseil d'Administration, Organisation Internationale du Travail.

traitant une grande partie des règles du travail comme des règles sociales (informelles) et non comme des règles formelles, soumises à une sanction légalement établie, ce qui laisserait une place significative au pouvoir discrétionnaire de l'inspecteur¹².

Malheureusement, il n'existe pas d'évaluations concluantes concernant le résultat de différents types d'interventions de la part des autorités chargées de contrôler le respect des normes du travail. Cependant, il semble certain que l'ignorance ainsi que le calcul du coût - bénéfice influencent la conduite des employeurs ; nous ne savons pas non plus dans quelle mesure l'une ou l'autre peuvent influencer la décision de respecter la loi. Cependant, sans ce type d'évaluations il est difficile d'avoir les éléments de réflexion nécessaires pour sélectionner correctement la meilleure alternative d'intervention.

II - Modèles d'inspection

A - Critères de classement

Traditionnellement, les modèles d'inspection se distinguent surtout par leur caractère « généraliste » (c'est principalement le cas dans les pays francophones ou hispanophones notamment en France, en Espagne ou au Portugal) ou « spécialisé » (dans les pays anglo-saxons, comme le Royaume-Uni, où il a été créé, et les pays scandinaves). Dans les premiers, les inspecteurs possèdent un « mandat élargi » pour surveiller l'ensemble de la législation du travail au sens large, incluant le régime de l'emploi, les relations de travail, les conditions de travail, la sécurité et la santé. Inversement, les modèles spécialisés ou « spécialistes » se concentrent en règle générale sur une seule de ces fonctions, qui sont remplies par différentes instances¹³. Il faut noter, avec raison, que ce classement est peu représentatif et que la tendance la plus marquée dans les années 1990 a été

¹² L'approche « conseil » dispose d'un important soutien avec la théorie du choix rationnel. Cette théorie remet en question les « stratégies basées sur la dérive » (c'est-à-dire, sur la supposition que la tendance au non-respect des règles dominera) à travers l'application de sanctions au sens large (pénalités et récompenses) capables d'inciter les contrevenants à respecter les règles. Ph. Petit, « El diseño institucional y la elección racional », Robert Goodin, *Théorie de la conception institutionnelle*, Barcelone, 2003, Gedisa, pp. 96-105.

¹³ Von Richthofen, *op. cit.*

l'accumulation des fonctions dans un système unique d'inspection du travail afin d'atteindre une plus grande effectivité et efficacité de la capacité préventive, dans un contexte où l'IT fait face à des défis toujours plus complexes¹⁴.

La distinction entre les modèles d'inspection s'est avérée plus productive selon que ces derniers suivent une approche basée sur la sanction ou sur la « conformité » ; approche au sein de laquelle les mécanismes de contrôle de l'application (comme infliger des amendes) ont une importance moindre alors que la mise en conformité est assurée par d'autres voies, afin de compenser les niveaux d'efficacité différents que ces mécanismes auraient pu atteindre (c'est le cas aux États-Unis, en Allemagne et au Japon). Ces cas suggèrent que les différences ne reposent pas uniquement sur les conceptions du système d'inspection – qui varient très fréquemment pour des raisons plus politiques que fonctionnelles – mais également sur les contextes institutionnels et les « cultures administratives » plus larges dans lesquels elles s'appliquent¹⁵.

Un autre classement possible inclura deux modèles présentant des superpositions et différentes caractéristiques dans les pays qui les appliquent : le modèle fédéral, avec des compétences élargies et où les fonctions des autorités centrales sont déléguées à celles des provinciales et des régionales (Australie, Brésil, Canada,...) et les modèles pour lesquels il existe des services spécialisés, par secteurs (agriculture, ports, mines, transport) ou par domaines spécifiques. Le cas des États-Unis ne s'inscrirait totalement dans aucun des modèles précédents mais partagerait beaucoup de leurs aspects principaux : distribution des compétences entre autorités fédérales et étatiques, application des sanctions et une division marquée du travail entre les services¹⁶.

Au-delà de ces modèles différents, il en existe d'autres se trouvant dans une situation intermédiaire. C'est le cas de celui qui s'oriente vers la promotion de la « mise en conformité négociée », combinant la pression et le conseil, surtout dans des entreprises ou des secteurs où la mise en conformité

¹⁴ *Ibid*, p. 78.

¹⁵ *Ibid*, p. 72. En relation avec ces modèles d'intervention, voir Piore et Schrank, *op. cit.*, p. 15.

¹⁶ Von Richthofen, *op. cit.*, p.72.

est plus onéreuse. L'application dans les micro et petites entreprises (MPE)¹⁷ mérite une attention particulière dans la région, car c'est là que sont créés le plus d'emplois et, en même temps, là qu'apparaissent les plus hauts niveaux de manquement, dans la mesure où le coût de la mise en conformité est perçu par les employeurs comme moins légitime et plus onéreux. Bien que l'OIT décourage avec raison l'adoption de régimes de régulation spéciaux dans les MPE du fait des effets contraires qu'ils pourraient entraîner, elle recommande de concevoir à la place des stratégies innovatrices de contrôle se basant sur une approche intégrale combinant conseil et sanction¹⁸.

B - Avantages et inconvénients

Le modèle « conseiller » a gagné en popularité, étant donné le discrédit des services d'inspection traditionnels, fortement associés aux images de corruption et d'incompétence. Cependant, quatre aspects nécessiteraient une plus grande attention quant à leur possible adaptation à la réalité du travail en Amérique latine. Premièrement, les frontières entre les deux modèles peuvent apparaître plutôt floues dans les faits. La révision de l'expérience latino-américaine présentée dans le paragraphe suivant montre que les deux modèles sont généralement utilisés dans le même pays, en se basant sur des accords formels ou non, en tenant compte de divers facteurs. Cependant, ce qui compte est que ces problèmes soient régis par des critères précis et qu'ils ne soient pas laissés au jugement de l'inspecteur car il tendrait à prendre des décisions arbitraires en traitant de manière différente des cas similaires, il éviterait les mesures impopulaires et se concentrerait sur les priorités : « sur

¹⁷ Conformément à l'OIT, les MPE se composent de 250 travailleurs maximum, même si d'autres classifications leur confèrent 50 travailleurs. En Amérique latine il existe un grand écart à ce sujet. En relation avec le poids plus important des coûts du travail dans les entreprises de petite taille, cf. OIT 2006a, *op.cit.*, pp. 2-10.

¹⁸ Plus de 60% de l'emploi non agricole en 2002 correspondait, en Amérique Latine, à des micro et petites entreprises, atteignant presque 80% au Pérou. On retrouve le même pourcentage au Chili. D'après certaines recherches réalisées par la Banque Mondiale, les entreprises entre 20 et 100 travailleurs sont les plus touchées par la réglementation du travail. Ceci s'explique probablement parce que dans certains pays les entreprises de petites tailles sont exemptes ou simplement parce qu'elles disposent d'une grande flexibilité de fait. *Ibid.*, pp. 3-4.

les activités impliquant des risques plus importants ou là où ces risques sont moins bien contrôlés »¹⁹.

Deuxièmement, il faut signaler que le caractère « conseiller » ou « assesseur » de l'inspecteur latino-américain, dans la lignée du système français²⁰, pourrait être un trait favorable pour retrouver la « confiance » des employeurs. Cependant, affecté à une bureaucratie dépourvue du professionnalisme et de l'impartialité dus aux fonctionnaires dans ce système, il accentuerait la perte de la crédibilité de l'IT chez les travailleurs et les amènerait à négliger le rôle fondamental de l'inspection dans le contrôle du respect de leurs droits. En considérant que dans la majeure partie des pays de la région les dénonciations sont le principal déclencheur du contrôle, la perte de confiance de la part des travailleurs finira par affecter l'efficacité de l'IT²¹.

Troisièmement, la possibilité d'attribuer aux inspecteurs des fonctions visant à améliorer la productivité des entreprises dans le but de les aider à respecter leurs obligations, viserait à démontrer que l'augmentation de la productivité et le respect des droits ne sont pas incompatibles mais s'inscrivent dans une même évolution industrielle et sociale ; ce qui est vrai. Cependant, étant donné la prédominance aujourd'hui répandue dans certains domaines gouvernementaux des valeurs de l'entreprise sur la préoccupation pour la qualité des emplois, cette possibilité pourrait devenir une nouvelle manière de masquer l'abandon de la responsabilité étatique par le contrôle du respect des obligations des patrons envers les travailleurs.

Enfin, il serait intéressant d'étudier d'autres alternatives, même si un argument de poids en faveur de l'approche « assesseur » affirme – face à l'immense quantité de normes à surveiller et à l'impossibilité d'augmenter l'étendue du contrôle par manque d'inspecteurs et de moyens matériels –

¹⁹ Von Richthofen, *op. cit.*, pp. 155-159. Certaines expériences montrent que l'approche conseil a porté ses fruits dans les entreprises de petite taille, comme aux Pays-Bas.

²⁰ Piore et Schrank, *op. cit.* et R. Spire, « La Inspección del Trabajo en Francia », *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, n° 6, janvier-juin 2008, UNAM, pp. 145-163.

²¹ G. Bensusán, 2006, *op. cit.* et G. Bensusán « Regulaciones laborales, modelos de inspección y calidad de los empleos: México en el contexto latinoamericano », Texte préparé pour CEPAL, siège du Mexique, 2008.

qu'elle serait plus avantageuse pour la région que le modèle orienté vers la sanction. Sans ignorer les restrictions régissant le fonctionnement de l'IT, une systématisation adaptée des réglementations applicables et la création d'un audit bien mené, dépendant de règles précises et d'un personnel correctement formé, pourraient s'avérer très significatives et ainsi donner un signal adapté aux possibles contrevenants pour qu'ils sachent ce qu'il en coûte de ne pas respecter les règles. Pour cela, il devient très important d'améliorer la qualité des réglementations et des audits, ainsi que de disposer de sanctions lourdes dans le cas extrême du manquement aux obligations fondamentales, comme celles dont la transgression peut mettre en danger la vie ou la santé des travailleurs. En tout cas, comme le soulignent d'autres spécialistes qui reconnaissent la situation précaire des budgets destinés à l'administration du travail dans la région, il ne fait aucun doute que sans capacité de sanction, il n'y a aucune capacité de persuasion mais, en outre, sans ressource il est fort probable que le non-respect se développe²².

C - Nature, caractéristiques et résultats de l'IT dans huit pays de la région²³

L'inspection du travail a connu, depuis les années 1970, une dégradation significative dans son exercice avec l'arrivée des régimes militaires ou à cause des conditions économiques, lorsque les chefs d'entreprise ont demandé plus de flexibilité et lorsque les contrôles ont pratiquement cessé. Plus tard, l'IT a affiché une certaine reprise dans le cadre des accords commerciaux (dans les pays d'Amérique Centrale et en République Dominicaine, depuis le milieu des années 1990), de la démocratisation politique et/ou dans le cadre de processus visant à récupérer les capacités étatiques de contrôle (Chili, Brésil, Argentine, Uruguay, ..., depuis la fin des années 1990 et à un rythme plus élevé ces quatre dernières années)²⁴.

Les modèles d'inspection dans la région se sont avérés plutôt « généralistes » mais ils présentent des différences dans leurs

²² V. Jatobá, *Labour inspection within a modernized labour administration*, Lima, 2002, OIT. Et M. Anner, *The impact of labor law reform in Latin America: When more protection is not enough*, meeting of the Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, mars 2006.

²³ Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Venezuela, Costa Rica, Nicaragua, Mexique.

²⁴ G. Bensusán, *L'efficacité de la législation du travail en Amérique Latine*, (Document de Travail IIEL), Genève, 2007, OIT.

caractéristiques et leurs réussites. Dans la pratique, la majorité combine le conseil et le contrôle grâce à des concepts qui évaluent les conséquences de la détection d'irrégularités et qui n'utilisent les sanctions qu'en dernier recours. Ainsi, en général, les mesures de promotion de la mise en conformité consistent en la première phase, où prédominent les observations et les recommandations relatives à la manière de résoudre les violations (caractéristique de l'approche pédagogique ou assesseur), suivies par les sommations, les délais pour la mise en conformité, la vérification des mesures et enfin la demande de sanction, qui ne s'appliquera que longtemps après la détection. De la même manière, tous les systèmes tendent à combiner, dans différentes proportions, l'intervention ordinaire et préventive (régulière) avec celle plus réactive, en cas de dénonciations ou de faits exceptionnels sans que les disparités ne proviennent de modèles d'IT différents.

Il existe une grande similitude entre les modèles d'inspection suivis dans la région du fait de l'influence marquée de la Convention 81 de l'OIT, ratifiée par la majorité des pays, exception faite du Nicaragua et du Mexique, afin qu'ils suivent le même schéma. Dans tous les cas, on observe une forte tension toujours présente entre les fonctions de conseil et de sanction des irrégularités. Cependant, la capacité préventive reste très limitée, même si des efforts sont actuellement réalisés pour l'élargir et apporter un conseil aux entreprises, surtout celles de petite taille.

Dans tous les pays, il est avéré que la cause du non-respect peut être à la fois l'ignorance des réglementations ou la volonté de les contourner afin de réduire les coûts du travail. Dans le cas des MPE, une importance supplémentaire est attribuée à l'ignorance, ce qui se traduit dans les faits par une tolérance du non-respect face à l'incapacité éventuelle des MPE à supporter ces coûts, conçus pour les plus grandes entreprises. Tout ceci incite malheureusement les entreprises à ne plus respecter les réglementations. Cependant, il ne revient pas à l'inspecteur de décider quelle est la cause du manquement, les règles à contrôler ou la conduite à suivre car il doit théoriquement suivre, dans chaque pays, un schéma de comportement uniforme et routinier, bien qu'il puisse exister des règles particulières pour imposer des sanctions aux entreprises de petite taille. Cela ne signifie pas qu'il ne dispose pas, en pratique, de marges importantes de manœuvre concernant la manière de conduire un processus d'inspection, à tel point que la démarche finit par devenir très superficielle et inappropriée pour détecter

les irrégularités et parvenir à les régler étant donné l'ampleur des sujets à contrôler²⁵.

En règle générale, ce sont les mesures pénalisantes qui représentent le principal instrument de persuasion. Deux pays possèdent des règles particulières pour l'inspection des entreprises de petite taille : le Chili et le Mexique. Dans le premier, l'amende est remplacée par la responsabilisation obligatoire de l'employeur lorsqu'il s'agit de la première infraction²⁶. Dans le second, les entreprises de moins de 10 travailleurs ne sont plus sanctionnées ; des primes de risque inférieures y étant attribuées à titre d'encouragements par exemple²⁷.

En somme, bien que les caractéristiques prédominantes dans tous les pays soient l'intervention réactive et l'imposition de sanctions visant à favoriser la mise en conformité, cela reste plutôt rhétorique, car dans les faits le nombre de dénonciations est très limité et l'on ne dispose pas de la capacité effective d'appliquer des sanctions ni de conseiller de manière efficace les employeurs qui pourraient en avoir besoin. Cette situation suggère que le renforcement de l'inspection ne nécessite pas uniquement de trouver l'équilibre entre les deux fonctions ou formes d'intervention (réactive ou « préactive ») mais surtout d'améliorer son efficacité.

²⁵ G. Bensusán, 2008, *op. cit.*

²⁶ OIT, 2006a, *op. cit.*, pp. 19-20. En une seule année (2004), le Chili est parvenu à responsabiliser plus de 1 368 micro-entreprises de toutes les régions du pays à partir de cours de 6 heures en 2 séances (ou 4 heures en 1 séance) incluant des contenus en termes de législation du travail et de gestion d'entreprise. Voir également OIT, 2006b, *Travail décent aux Amériques : un agenda hémisphérique, 2006-2015.*

²⁷ G. Bensusán, 2008, *op. cit.*

Principales caractéristiques structurelles et fonctionnelles de l'IT

CARACT. / RÉGLEM.	OIT : C 81, C 129, C 150	Réformes Récentes	Compétence (centralisée ou décentralisée)	Compétences supplémentaires (autres que le conseil et le contrôle)	Types de sanctions	Participation des acteurs
ARGENTINE	81, 129, 150	Plusieurs : Dernière en 2004 - Loi d'Ordonnance-ment du travail	Régime fédéral (RF) : décentralisé	Non	Typicité et Gradualité	Oui
BRÉSIL	81	Règlement de l'Inspection du Travail en 2002.	RF	Non	Typicité et Gradualité	Oui
CHILI	Aucune	Plusieurs : 2001 - Réforme de Procédure du travail 2006 - Loi de sous-traitance	Régime Unitaire (RU)	Élargies et diverses	Gradualité	Non
COLOMBIE	81, 129	2003 - Décret réglementaire M.T. 2007 - Syst. d'IT	RU	Élargies et diverses	En fonction du type d'infraction	Non
VENEZUELA	81, 150	1997 - Réforme de l'administration du travail.	RU	Élargies	Amendes calculées sur la base des salaires minimum	Oui
COSTA RICA	81, 129, 150	2000 - Plan de Transformation de la DNI	RU	Élargies	Non spécifiées	Oui
NICARAGUA	Aucune	2007 - Loi sur la Sécurité et l'Hygiène au travail.	RU	Élargies	Gradualité	Non
MEXIQUE	150	1998 - Règlement G ^{al} d'Inspection	RF	Limitées	Typicité et Gradualité	Oui

Source : Création propre basée sur, au Mexique, Règlement Général pour l'Inspection et l'application des sanctions pour violations de la législation du travail ; au Venezuela, Loi Organique du Venezuela / Règlement Partiel de la Loi Organique de Prévention, des Conditions et de l'Environnement de Travail ; au Nicaragua, Règlement de l'Inspection du Travail ; au Costa Rica, Loi Organique du ministère du Travail et de la Sécurité sociale ; au Brésil, Renforcement des Lois du Travail ; au Chili, Code du travail ; en Argentine, Loi 25.250 ; en Colombie, Code Général du travail²⁸.

²⁸ Voir également : A. Cardoso et T. Lage, « Diseño legal y desempeño real: Brasil », Graciela Bensusán (coord.), 2006, *op .cit.*, pp. 167-240 ; C. Senén et H. Palomino, « Diseño legal y desempeño real: Argentina », Graciela Bensusán

Le tableau ci-dessus présente les principales caractéristiques structurelles et fonctionnelles de l'IT dans les pays concernés. Tous les pays ont adopté des réformes à la portée variable avec un but essentiel : moderniser le service d'inspection et améliorer son efficacité en termes de couverture, principalement, même si très peu y sont parvenus.

Même s'il existe dans tous les cas une autorité centrale sous laquelle est inscrite l'IT (ministères du Travail), on remarque une nette tendance à la décentralisation, même dans des pays disposant de régimes unitaires et centralistes. Lorsqu'il s'agit de pays disposant de régimes fédéraux, des problèmes de coordination apparaissent fréquemment, pouvant entraîner des vides et de l'inefficacité, surtout dans le cas de compétences identiques entre différentes juridictions. La coordination des activités de l'IT, avec d'autres domaines des services auxquels elle appartient ou avec ceux chargés de promouvoir la productivité et la compétitivité des entreprises et d'assurer le respect des obligations envers la sécurité sociale, est exceptionnelle et/ou insuffisante. L'Argentine apparaît comme une exception car elle a développé la coordination des différentes instances de contrôle (du travail, de la sécurité sociale et fiscale) et a amélioré leur capacité à détecter le travail au noir²⁹.

(coord.), 2006, *op. cit.*, pp. 95-166 ; R. Figueroa, « Diseño legal y desempeño real: Chile », Graciela Bensusán (coord.), 2006, *op. cit.*, pp. 241-312 ; A. Godínez Vargas, « La inspección de Trabajo en Costa Rica: un balance de su gestión », *Revista Latinoamericana de Derecho Social* (Mexique), n° 6, janvier-juin 2008, IJ-UNAM, pp. 3-28 ; F. Marin Boscan, « Aspectos de la inspección del trabajo en Venezuela », *op. cit.*, 2007, pp. 49-64 ; C. E. Molina, « La inspección de trabajo en Colombia », *op. cit.*, 2007, pp. 65-92 ; B. X. Ortega Castillo, « La inspección de trabajo en Nicaragua: sus próximos retos », *op. cit.*, 2007, pp. 93-112 ; A. Romero Gudiño, « Inspección Federal del Trabajo en México », *Revista Latinoamericana de Derecho Social* (Mexique), n° 6, janvier-juin 2008, IJ-UNAM, pp. 113-143 ; P. A. Topet, « La inspección del trabajo en la República Argentina: un informe general y algunas reflexiones particulares », *op. cit.*, 2007, pp. 165-186 ; J. L. Ugarte Cataldo, « Inspección del Trabajo en Chile: vicisitudes y desafíos », *op. cit.*, pp. 187-206 ; G. Bensusán 2006 et 2008, *op. cit.*

²⁹ Senén et Palomino, *op. cit.* Voir également M. Novick, et C. Tomada, « Argentina 2003-2006: Crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina? », dans M. Novick et al., *Après la crise : le nouveau cap de la politique économique et du travail en Argentine et son impact*. Série de recherche 114, OIT-IEL, 2007, pp. 1-51.

Cinq des huit pays concernés (Chili, Colombie, Venezuela, Costa Rica et Nicaragua) confèrent à l'IT des compétences diverses, allant au-delà du contrôle du respect de la législation du travail. Des compétences en matière d'interprétation de la loi, de conciliation et de résolution des conflits se superposent généralement aux activités d'inspection, elles-mêmes soumises à de multiples pressions et défis, du fait de la modification du milieu. S'il est vrai que cette situation diffère en grande partie du modèle d'IT suggéré par la Convention 81 et qu'elle est questionnée par les spécialistes, lorsque l'on empêche les inspecteurs de se concentrer sur le renforcement du respect des normes du travail, il s'agit d'activités qui pourraient avoir une signification et des implications beaucoup plus importantes pour les travailleurs que le passage fugace des inspecteurs sur les lieux de travail³⁰.

Dans certains pays, comme le Chili, la diversité des fonctions de la Direction Générale du Travail s'accompagne d'une importance politique et d'une transparence supérieures à celles du propre ministère dont elle dépend. Il est possible d'en conclure que l'une des raisons du peu d'estime des travailleurs de la région envers le rôle positif que l'IT peut jouer – par exemple en comparaison avec le système de la justice du travail – proviendrait de l'impact limité de l'IT dans la répartition du pouvoir entre employeurs et travailleurs, lorsqu'elle se limite à la fonction d'inspection et qu'elle n'assure qu'une très faible couverture. Autre facteur pouvant influencer sur l'évaluation de l'IT à laquelle procèdent la société et en particulier les travailleurs : le statut attribué aux inspecteurs. Le Brésil est sans aucun doute le pays qui confère le plus d'importance au recrutement et à la stabilité d'un corps d'inspecteurs professionnalisé et motivé pour réaliser son travail, même si les incitations ne sont peut-être pas les plus adaptées pour diriger l'activité d'inspection là où les problèmes sont les plus nombreux et où elle est la plus nécessaire : les petites entreprises. Cela vient du fait que les rémunérations perçues par les inspecteurs au Brésil dépendent du nombre de travailleurs « à qui ont bénéficié » les inspections, ce qui tend à fausser le choix des lieux à contrôler en privilégiant les grandes entreprises, où le problème est moindre. Même chose au Costa Rica, où le système d'incitation encourage à réaliser les inspections surtout dans les zones urbaines et dans le secteur du commerce et des services. Dans tous les autres pays sans exception, les inspecteurs perçoivent de bas revenus, peu attractifs afin de

³⁰ Les sources utilisées pour l'étude de l'IT dans les pays concernés se trouvent dans la note 28.

promouvoir la stabilité et la professionnalisation du système d'inspection. L'instabilité du travail prédomine et l'un des pays, le Venezuela, a averti que les IT ont dû faire face à des difficultés à cause de divergences politiques et idéologiques avec l'administration. Dans certains cas très isolés, les inspecteurs commencent à intégrer les services civils de carrière, ce qui pourrait aider à améliorer le processus de recrutement et la stabilité, comme c'est le cas au Mexique.

La portée des compétences des inspecteurs diffère entre les pays étudiés mais ils ne disposent de compétences résolutive (par exemple, fermeture dans des situations extrêmes, en Argentine) que dans des cas exceptionnels. Au Nicaragua, l'inspecteur peut déterminer le montant des sanctions, face à l'absence de critères légaux permettant de calculer les amendes. En cas de conseil, il se limite à des problèmes liés à la législation applicable et aux manières de respecter les obligations patronales, sans considérer des aspects tels que l'amélioration de la productivité ou de la compétitivité, qui relèvent d'autres services. Au Brésil l'autonomie des inspecteurs a été élargie mais pas le pouvoir discrétionnaire dans l'exercice de la fonction, bien que celui-ci existe dans les faits comme partout.

Dans certains pays, il existe des campagnes spécifiques présentant des résultats positifs, dans des secteurs où le risque de violation des réglementations du travail est le plus important ou alors où le taux d'accidents est le plus haut. Par exemple au Mexique, une campagne a récemment été réalisée dans les mines ; le Brésil cherche à détecter le travail au noir ou le travail forcé dans certains secteurs spécifiques et l'Argentine mène des campagnes pour détecter le travail au noir, en mettant l'accent sur le travail domestique. Au Brésil, la procédure réglementée dans la construction, avec la participation d'organisations d'employeurs et de travailleurs, représente une bonne pratique qui devrait être considérée dans d'autres pays où ce secteur est très peu contrôlé.

Il existe dans presque tous les pays des lignes directrices formelles indiquant la marche à suivre dans une procédure et laissant peu de place au pouvoir discrétionnaire de l'inspecteur, tant il pourrait favoriser la corruption. En général, l'inspection est une activité bureaucratique qui tend à se limiter à la vérification de la documentation et à l'observation superficielle du lieu de travail, sans que le temps ne permette d'en faire davantage. Les auditions des travailleurs sont un recours de l'inspecteur mais

les garanties suffisantes ne sont pas toujours réunies pour les réaliser correctement et pour savoir ce qui se passe réellement. A l'exception du Mexique, les autres pays permettent que les inspections soient réalisées sans avertissement préalable. Dans tous les cas, les résultats de l'activité d'inspection peuvent être contestés devant le pouvoir judiciaire comme tout acte administratif, ce qui rend finalement les sanctions inefficaces et favorise une culture du non-respect. Les consultations se réfèrent surtout à la diffusion de la législation applicable mais rares sont les employeurs à y recourir volontairement.

Conformément aux conceptions légales, éviter des sanctions constitue le principal encouragement en faveur du respect de la loi, et ce dans chaque pays. Ces dernières peuvent être une sommation, des amendes, la fermeture de l'établissement, selon la gravité du cas. Le paiement des amendes ne justifie pas la non résolution des violations, mais dans la plupart des cas aucun des deux n'intervient. Les montants des amendes sont généralement bas et il revient donc moins cher de les payer que de suivre les réglementations en matière de travail ou de sécurité et d'hygiène. Deux traits communs : le paiement de l'amende ne bénéficie pas aux travailleurs et l'encaissement n'est généralement pas destiné à améliorer les moyens de l'IT ; ce qui, au moins au Mexique, est remis en cause par les propres inspecteurs. Dans tous les cas, le montant des amendes est établi, sauf au Nicaragua où il n'existe aucun critère explicite permettant de le faire et où il est laissé au pouvoir discrétionnaire des inspecteurs.

La majorité des pays (6 sur 8) prévoient expressément la participation des acteurs dans les activités d'inspection ou en tant qu'intervenant, à travers la création de commissions de sécurité et de santé/hygiène au travail ou dans des aspects spécifiques comme la détection du travail au noir (Argentine) ou le contrôle des conditions de travail dans le secteur de la construction (Brésil). Les écrits font pourtant état d'un faible intérêt à participer, du fait du peu de crédibilité dont jouissent ces instances ou du fait même de la faible représentation syndicale (par exemple en Colombie). Le succès obtenu au Brésil avec la procédure réglementée dans la construction ou dans le combat contre le travail au noir en Argentine, où les syndicats possèdent une présence remarquable, constituent des exemples isolés qui pourraient se reproduire dans d'autres pays.

Il convient en outre de souligner que l'IT possède au Mexique un taux de couverture³¹ de 1,58% (et ce, après la création de 100 postes en 2007 et en considérant à la fois les inspecteurs fédéraux et locaux), ce qui le place en dessous du Chili (5,04%), de l'Argentine (3,65%), du Brésil (3,35%) mais au-dessus des Etats-Unis (1,41%) et de la Colombie (1,39%). En ne comptant que les inspecteurs fédéraux (les seuls chargés dans le pays de contrôler les règles de sécurité et d'hygiène) la situation s'aggraverait et l'indicateur du Mexique tomberait en dessous de ces trois derniers pays. Il faut noter que pour la Chine, principal concurrent du Mexique sur le marché américain dans des secteurs comme l'industrie de l'habillement, le taux de couverture (5,71%) est six fois plus élevé si l'on ne tient compte que des inspecteurs fédéraux et plus de trois fois plus élevé en incluant les inspecteurs locaux et fédéraux. Enfin, le nombre d'inspecteurs a évolué de manière disparate et c'est généralement l'un des facteurs les plus évoqués pour justifier la faible couverture et la superficialité de l'activité d'inspection dans ses différentes fonctions.

Quant aux stratégies de rénovation de l'IT, des analyses relatives aux expériences en Argentine, au Brésil, au Chili et au Mexique suggèrent que le virage entrepris vers une approche « conciliatrice » et le pouvoir discrétionnaire supérieur avec lequel a fonctionné dans les faits l'inspection depuis les années 1990 et même avant, sont dus à la prédominance d'une approche « managériale » de la politique du travail. Lors de cette étape, d'autres valeurs ont été privilégiées (comme la capacité d'adaptation des entreprises et la défense des emplois), il ne s'agissait donc pas d'une réelle redéfinition des instruments et des stratégies de mise en conformité. Les preuves indiquent également que les procédures d'inspection se sont bureaucratisées (se limitant par exemple à vérifier l'existence de documentation en règle) et se sont réduites ; les ressources ont diminué et les structures ainsi que leurs responsables – de même que les ministères du Travail desquels ils dépendent – ont perdu en pouvoir au sein de l'appareil gouvernemental. Dans des cas extrêmes comme au Mexique, où elle a historiquement été faible, l'IT est devenue une institution absente qui a laissé les travailleurs sans protection³² lorsqu'elle a cessé de menacer les

³¹ Le taux de couverture est le rapport entre le nombre d'IT et le nombre de travailleurs dans leur champ de contrôle... Pour l'ensemble des taux fournis, voir A. Gudiño, « Inspección Federal del Trabajo en México », *op. cit.*, pp. 113-143.

³² G. Bensusán, 2006, *op. cit.*

employeurs en réduisant l'importance de la sanction. Ceci explique peut-être en partie pourquoi les accidents mortels au travail ont augmenté, entre 1998 et 2001³³, en Amérique Latine plus qu'ailleurs (exception faite de la Chine).

Aujourd'hui il y a une forte tendance à renforcer la fonction de l'IT à partir de la rénovation des stratégies. Certains pays ont connu à ce sujet des évolutions contrastées. Par exemple, au Mexique on observe une grande instabilité dans la stratégie d'inspection mais, après un grave accident dans une entreprise minière, début 2006, qui aurait pu être évité si l'inspection avait rempli son rôle, on commence à reconsidérer l'importance de la sanction, sans délaisser la volonté d'accorder une plus grande place au travail de conseil³⁴. En revanche, la principale préoccupation au Costa Rica et en République Dominicaine réside dans la manière de renforcer cette dernière compétence³⁵. En Argentine et au Chili, la couverture a été élargie de manière substantielle, surtout au cours de cette décennie. Le Brésil a eu tendance à empirer dans son exercice à la fin des années 1990 mais a entamé sa reprise en 2003³⁶. Il possède sans aucun doute le taux de couverture le plus étendu dans le secteur formel (80%), bien que les spécialistes reconnaissent que ce pourcentage peut être surestimé et que le fait d'utiliser l'indicateur des « travailleurs qui en ont bénéficié » peut s'avérer très trompeur ; et ceci vaut pour tous les pays³⁷.

Ces expériences démontrent que la volonté politique de revitaliser l'IT est supérieure dans les pays du Conosur, où les problèmes de l'inspection ont été traités dans le cadre du MERCOSUR et peuvent mener à une harmonisation institutionnalisée des processus de contrôle dans l'avenir proche, avec une présence significative et une impulsion de la part des organisations syndicales. Le Costa Rica et ses voisins d'Amérique Centrale semblent également être impliqués dans des stratégies d'une portée régionale ou qui donnent au moins lieu à une planification conjointe des ministres du

³³ OIT, 2006b, *op. cit.*

³⁴ G. Bensusán, 2008, *op. cit.*

³⁵ Piore et Schrank, *op. cit.*

³⁶ M. Anner, « Meeting the Challenges of Industrial Restructuring: Labor Reform and Enforcement in Latin America », *Latin American Politics and Society* 50: 2, University of Miami, 2008, pp. 33-65.

³⁷ Cardoso et Lage, 2006, *op. cit.*

Travail³⁸ respectifs. Au contraire, le Mexique démontre une situation moins dynamique en termes de couverture et d'efficacité³⁹.

III - Conclusions

Sans nier l'importance des changements réalisés jusqu'à présent, les preuves disponibles pour plusieurs pays d'Amérique Latine indiquent que l'inspection du travail présente toujours des problèmes dans son fonctionnement et qu'elle ne produit pas de schéma d'application solide, consistant et correctement orienté. Même si l'approche conseil et les sanctions sont combinées, aucune réponse n'a été apportée au besoin de protection des travailleurs. Ces derniers, plongés dans un contexte d'intense mobilité et de précarité – pratiquement sans syndicat ou avec des organisations très faibles – travaillent la plupart du temps dans des entreprises et des lieux où interagissent divers travailleurs sous la direction de différents employeurs ; milieux de travail où s'étendent l'emploi informel non salarié, le travail à domicile ainsi que le travail des enfants. Dans ce sens, peu de choses ont été faites pour gagner la confiance des travailleurs ou obtenir une plus grande participation des syndicats et des entreprises optant pour la mise en conformité ; et qui voudraient d'ailleurs que les autres en fassent autant. L'inspection n'a pas non plus été menée de manière systématique là où elle est le plus nécessaire : MPE, secteurs vulnérables comme les mines, la construction, les journaliers agricoles et les ateliers « clandestins » connus de tous, sauf au cours de certaines expériences en Argentine, au Chili et au Brésil, entre autres. Peu de choses ont été faites pour articuler les services de contrôle de tout type, leurs bases de données et mécanismes (au niveau fiscal, de la sécurité sociale et des normes de travail en général) afin de favoriser les faibles ressources matérielles et humaines, en tirant profit des avantages de l'informatique⁴⁰.

³⁸ OIT (2005) : *La dimension du travail en Amérique Centrale et en République Dominicaine. Construire sur le progrès : renforcement de la mise en conformité et promotion des capacités*. Rapport du Groupe de Travail des Vice-ministres du Commerce et du Travail des pays d'Amérique Centrale et de la République Dominicaine, Washington D.C., OIT. Voir également Piore et Schrank, *op. cit.*

³⁹ G. Bensusán, 2006 et 2008, *op. cit.*

⁴⁰ G. Bensusán, 2006, *op. cit.*, pp. 11-44.

L'IT dans la région doit donc subir des changements au niveau de ses conceptions, de ses modes de fonctionnement et de ses stratégies afin de contribuer à l'amélioration de la qualité des emplois dans la région. Que l'on privilégie le travail de contrôle et de sanction ou celui de conseil, ou que l'on insiste pour chercher l'équilibre entre les deux, il faut attribuer à cette compétence une plus grande importance politique et administrative ainsi que les ressources matérielles et humaines suffisantes pour améliorer son efficacité ; chose qui n'est à l'ordre du jour dans aucun pays et qui ne correspond donc pas à une priorité de la politique du travail, sauf exceptions.

Cependant, des facteurs endogènes ou exogènes à l'IT créeraient de sérieuses difficultés si l'on prétendait promouvoir une transformation radicale de sa nature actuelle et, surtout, si l'on laissait aux mains des inspecteurs la compétence d'assouplir les normes du travail. En effet, ces derniers seraient tenté d'adopter une stratégie d'assouplissement eu égard aux causes qui se cachent derrière le manquement à la mise en conformité (ignorance, impossibilité de respecter les normes ou pression pour réduire les coûts), et ce concernant principalement les MPE où la sensibilité aux coûts de travail est plus importante.

Même dans le cas où une intervention étatique serait possible pour améliorer l'exercice économique des MPE afin de faciliter le respect des responsabilités professionnelles, il convient de se demander pourquoi cette compétence devrait incomber à l'IT, quand d'autres services disposent des moyens et de l'expertise requis pour le faire. Il semble clair que l'expérience et la connaissance acquises par les inspecteurs lors des visites chez les entreprises seraient l'ingrédient qui faciliterait cet exercice et la diffusion des bonnes pratiques⁴¹. Ce pourrait être un bon argument si les employeurs étaient disposés à partager avec les inspecteurs les problèmes internes de l'entreprise ; ces derniers réaliseraient des diagnostics des problèmes d'organisation du travail avec la formation requise, ce qui demeure une chose difficile à réaliser lorsque les entreprises protègent jalousement leurs « secrets de fabrication » et que prédomine dans la majorité des pays le recrutement d'avocats. Cette dernière pratique est logique, dans une certaine limite, étant donné que, formellement du moins, le processus d'inspection consiste essentiellement à vérifier la documentation légale, plus qu'à éclaircir ce qui se passe dans les faits. Cependant, le renouvellement et

⁴¹ Piore et Schrank, *op. cit.*

l'élargissement des corps d'inspecteurs qui se déroulent actuellement dans certains pays pourraient s'avérer une magnifique opportunité de les sélectionner correctement en pensant à un rôle plus complexe, sans pour autant faire de leurs responsabilités une charge insurmontable. En tout cas, il sera fondamental que la redéfinition des services d'inspection dans la région prenne en compte sérieusement le contexte institutionnel le plus large où ces services doivent opérer, tout en tirant les leçons d'autres expériences.