
Service de l'administration du travail
Document n° 56

1988-907

Nouvelles stratégies de prévention pour l'inspection du travail

Bureau international du Travail Genève

Avant-propos

Jean Courdouan

De plus en plus d'inspections du travail définissent et mettent en œuvre des politiques de prévention. Cela nécessitait d'apprécier le sens de ces orientations, leurs premiers résultats et les conflits éventuels avec les politiques valorisant davantage les notions de contrôle et de sanction jusque-là plus courantes. Il y a en effet un enjeu important pour une bonne évolution des services publics en général et les inspections du travail en particulier de faire connaître à travers le monde, le plus rapidement possible, les évolutions, leurs significations et les pratiques les plus intéressantes.

Le document ci-joint, élaboré sous la responsabilité de Wolfgang von Richthofen avec les contributions de Marc Benadon, directeur adjoint du travail, France, et Roy Lurvey, spécialiste en inspection du travail, Health and Safety Executive, Londres, fait le point sur nombre de ces pratiques et propose quelques enseignements utiles.

L'un de ses enseignements est clairement qu'il n'y a pas de contradiction entre prévention d'un côté, contrôle et sanction de l'autre. La palette des moyens dont dispose l'inspection du travail doit être utilisée dans sa totalité et sa complexité pour aboutir au résultat attendu d'une application utile et efficace des règles.

Il n'y a pas davantage de contradiction entre application de la loi et prévention. La loi a été écrite pour que des risques ne soient pas pris, pour que des conséquences néfastes n'aient pas lieu. C'est aussi, par définition, l'objectif d'une politique de prévention.

En revanche, la notion même de politique de prévention comporte une obligation d'anticipation, la mise en place de processus et de moyens adaptés et la mobilisation des individus et des groupes concernés pour atteindre des objectifs identifiés.

L'inspecteur n'est plus seul (dans les cas où il l'était) avec ses compétences juridiques et techniques. Il est plus étroitement en relation avec la réalité humaine et organisationnelle de l'entreprise.

En ce sens, une politique de prévention exige plus qu'un travail au jour le jour ou seulement une programmation de visites. Mobiliser les acteurs sociaux nécessite de les informer sur les faits, de les convaincre d'agir et de leur proposer des modes d'action adaptés.

Il est sans doute trop tôt pour faire une évaluation de toutes les démarches entreprises, mais des premiers résultats montrent que cette approche est bonne si elle est accompagnée des moyens nécessaires. Il ne s'agit pas ici de moyens matériels mais, pour l'essentiel, d'aptitudes et de fonctionnement des organisations.

Et c'est un autre des enseignements majeurs de ce document: s'engager dans une politique de prévention conduit obligatoirement à repenser les méthodes d'intervention, demande d'autres compétences aux inspecteurs, d'autres modes d'organisation et de gestion aux responsables des inspections. L'accent doit être mis sur l'information, les relations avec les usagers-partenaires, leur responsabilisation. C'est à une modernisation en profondeur que poussent ces orientations (nous avons pu le constater dans de nombreux pays).

Comme tous les changements importants, cette modernisation entraîne motivation et incertitude. La demande est forte de connaître les meilleures pratiques, de confronter les idées et de s'assurer des meilleures orientations. Nous essaierons, dans nos prochains travaux, d'apporter des éléments de réponse à ces interrogations.

J. Courdouan,
Chef du service Administration du travail.

| | | |
|----|---|-----|
| 40 | ières | |
| 41 | | |
| | ourdouan | iii |
| 42 | | |
| 42 | ng von Richthofen | 1 |
| 43 | éflexions concernant la prévention | 1 |
| 44 | its qui mettent en évidence le besoin de nouvelles stratégies on | 5 |
| 45 | spects concernant l'inspection du travail | 8 |
| 46 | ulture de prévention de l'entreprise | 12 |
| 47 | léments de conclusions | 13 |
| 47 | | |
| 48 | ail et l'emploi telles qu'elles sont reflétées dans | |
| 49 | arc Benadon | 16 |
| | ns du travail telles qu'elles sont reflétées dans les différents pays | 16 |
| 50 | mission de l'inspection du travail | 16 |
| | inition de la prévention | 18 |
| 50 | itiques préventives | 18 |
| | tivités préventives | 20 |
| 51 | ngements stratégiques pour faire progresser et renforcer | |
| 52 | ction préventive | 21 |
| 52 | iveaux partenariats stratégiques pour la prévention | 22 |
| 53 | ects financiers de la prévention | 23 |
| | uation | 23 |
| 56 | | |
| | il qu'il est reflété dans les différents pays | 24 |
| 57 | mission de l'inspection du travail | 24 |
| 57 | inition de la prévention | 24 |
| | itiques préventives | 25 |
| 58 | tivités préventives | 26 |
| 60 | ngements stratégiques visant à promouvoir l'évolution ou | |
| 61 | nforcement de l'action préventive | 27 |
| 61 | iveaux partenariats stratégiques pour la prévention | 28 |
| 63 | ects financiers de la prévention | 29 |
| 65 | uation | 29 |
| 65 | | |
| 65 | faites avec de nouvelles formes d'appuis pour le dialogue social reprises par le truchement de l'inspection du travail: un exemple | 29 |
| 67 | | |
| 68 | ion des services de l'inspection du travail | 30 |
| 69 | | |
| | venant de l'Australie: le Département des relations du travail Nouvelle-Galles du Sud | 32 |
| 70 | | |
| 70 | | |
| | le travail, y compris la prévention des accidents du travail | |
| | lies professionnelles, telles qu'elles sont reflétées dans | |
| 71 | y Lurvey | 34 |
| | le l'inspection du travail | 34 |
| 72 | : la prévention | 35 |
| | éventives | 36 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4. | Activités de prévention de l'inspection du travail | 40 |
| 4.1. | Elaboration de la politique et contribution à cette politique | 41 |
| 4.2. | Préparation de dispositions législatives et réglementaires et contribution à l'élaboration desdites dispositions | 42 |
| 4.3. | Etablissement (évaluation et fixation) de normes | 42 |
| 4.4. | Surveillance de l'application des dispositions législatives et des normes . . | 43 |
| 4.5. | Suivi des dispositions réglementaires | 44 |
| 4.6. | Surveillance de l'auto-inspection/des régimes de contrôle internes ou des systèmes de gestion de la protection des travailleurs | 45 |
| 4.7. | Enquêtes sur les accidents et analyse des accidents | 46 |
| 4.8. | Suivi de l'environnement de travail | 47 |
| 4.9. | Mesures de l'exposition | 47 |
| 4.10. | Poursuites, action en justice, application de sanctions | 48 |
| 4.11. | Suivi des relations sociales | 49 |
| 4.12. | Etablissement de rapports, constitution de dossiers et diffusion de statistiques | 50 |
| 4.13. | Evaluation de la performance de l'entreprise en matière de sécurité et de santé des travailleurs | 50 |
| 4.14. | Plans d'évaluation pour les bâtiments, les installations, les équipements et les procédés | 51 |
| 4.15. | Délivrance de permis, d'autorisations et de licences | 52 |
| 4.16. | Certification | 52 |
| 4.17. | Services consultatifs, d'information, de publications et de documentation . | 53 |
| 4.18. | Participation à des organismes tripartites aux niveaux national, sectoriel et de l'entreprise | 56 |
| 5. | Changements stratégiques pour faire progresser ou renforcer l'action préventive . . | 57 |
| 5.1. | Changements généraux de la politique de protection du travail | 57 |
| 5.2. | Elaboration de nouvelles dispositions législatives, de normes, de codes de pratiques et de directives | 58 |
| 5.3. | Réforme de l'organisation des systèmes d'inspection du travail | 60 |
| 5.4. | Changements apportés aux politiques d'application | 61 |
| 5.5. | Changements de méthodes et de pratiques | 61 |
| 5.6. | Nouvelles stratégies d'information, d'éducation et de formation | 63 |
| 5.7. | Nouvelles priorités/stratégies de recherche | 65 |
| 6. | Partenaires stratégiques pour la prévention | 65 |
| 6.1. | Les partenaires | 65 |
| 6.2. | Niveaux des partenariats | 67 |
| 6.3. | Autres partenaires | 68 |
| 6.4. | Partenariats de travail | 69 |
| 7. | Aspects économiques de la prévention | 70 |
| 7.1. | Analyse des coûts | 70 |
| 7.2. | Utilisation de mesures fiscales, de subventions et des assurances à des fins de prévention | 71 |
| 7.3. | Autres systèmes d'incitations financières et appuis en faveur des améliorations au sein des entreprises | 72 |

| | | |
|--------------------|--|-----------|
| 8. | Mise en œuvre de stratégies de prévention | 73 |
| 9. | Evaluation de l'impact | 76 |
| Conclusions | Wolfgang von Richthofen | 78 |
| 1. | Relations du travail | 78 |
| 2. | Emploi | 79 |
| 3. | Quelques considérations supplémentaires | 80 |
| 4. | Sécurité et santé au travail, et conditions générales de travail | 81 |

| | | |
|--------------------|--|-----------|
| 8. | Mise en œuvre de stratégies de prévention | 73 |
| 9. | Evaluation de l'impact | 76 |
| Conclusions | Wolfgang von Richthofen | 78 |
| 1. | Relations du travail | 78 |
| 2. | Emploi | 79 |
| 3. | Quelques considérations supplémentaires | 80 |
| 4. | Sécurité et santé au travail, et conditions générales de travail | 81 |

Introduction

Wolfgang von Richthofen

1. Quelques réflexions concernant la prévention

A la fin du XX^e siècle, les institutions qui déploient des activités dans le domaine de la politique du travail et de la politique sociale telles que l'inspection du travail, dont les origines remontent au XIX^e siècle dans certains cas, et qui se préoccupent de la fonction de «prévention», sont en train de connaître un changement rapide et extrêmement profond dans le monde entier. Ce changement est dû à une combinaison de facteurs et d'évolutions «internes» et «externes» dont la nature est souvent un mélange d'éléments sociaux, économiques, administratifs, culturels et technologiques. Ces évolutions ont un impact profond sur le rôle, le champ d'action et les fonctions des institutions concernées, sur les relations qu'elles entretiennent les unes avec les autres, avec leurs principaux «clients» et la collectivité en général, même à l'orée du XXI^e siècle. Comprendre et analyser la nature de ces changements, la manière dont ils conditionnent la performance, l'impact et les relations des principaux acteurs concernés ainsi que la réalité sociale dans laquelle ces acteurs agissent, notamment la façon dont ces acteurs contribuent et organisent une de leurs fonctions les plus importantes, à savoir la prévention, aidera les inspections du travail à mieux faire face aux pressions du changement dans l'accomplissement de leur mission.

Le changement et l'innovation rapides qui interviennent dans l'environnement du travail continuent à poser de gros problèmes à l'inspection du travail dans tous les pays. Les inspecteurs, en fait, doivent relever deux ensembles de défis: premièrement, ceux qui résultent des évolutions que connaissent les systèmes des clients, tels que le changement technologique rapide et complexe, la fragmentation et le volume croissant des dispositions législatives et des normes du travail, la segmentation du marché du travail et la vulnérabilité toujours plus grande de la main-d'œuvre; il y a encore d'autres défis dus au changement des conditions économiques et sociales, tel que l'évolution des mentalités et des attentes des «clients», le rôle changeant des organisations d'employeurs et des syndicats, une perspective révisée du rôle de l'Etat dans l'administration du travail et notamment de son service de réglementation, de l'inspection du travail, etc. Deuxièmement, le poids total des pressions qui pèse sur l'administration publique dans tous les pays — auquel les inspections du travail n'échappent pas — et qui se caractérise notamment par des facteurs et des processus tels que les réductions de dépenses publiques, les efforts visant à rationaliser l'administration, les appels demandant plus de responsabilité et de transparence, les campagnes de privatisation ou de désengagement des fonctions qui ne sont pas des fonctions de base, la décentralisation des responsabilités, les essais de services sur le marché, etc.

La pression de ces défis oblige l'inspection du travail à s'adapter partout dans le monde, à innover, à adopter de nouvelles politiques, à renforcer d'anciens partenariats et à en chercher de nouveaux; les inspections du travail doivent notamment améliorer leur productivité, accroître leur efficacité et leur efficience, optimiser leur impact en concevant de nouvelles politiques, stratégies et méthodes d'intervention ou en révisant celles qui existent. Dans ce contexte, les initiatives visant à accroître la contribution des inspections du travail à la prévention et à renforcer leur rôle de prévention dans tous les domaines potentiels de leur ressort fournissent des éléments clés pour les nouvelles stratégies. Néanmoins, nombre de systèmes d'inspection du travail, bien qu'ils continuent à mettre en œuvre des dispositions législatives de protection, doivent encore explorer leur potentiel en tant que principale force motrice dans une approche globale de la mise en œuvre de telles nouvelles stratégies de prévention.

«La prévention» dans le contexte de la protection du travail et le rôle de l'inspection du travail en matière de prévention sont mentionnés dans de nombreuses normes internationales du travail (notamment les conventions n^{os} 81, 129, 155, 174 et d'autres encore) de l'OIT. L'article 3, paragraphe 1, de la convention n^o 81 (concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce) et l'article 6, paragraphe 1, de la convention n^o 129 (sur l'inspection du travail dans

l'agriculture) définissent les principes de base: à savoir que les fonctions principales de tout système d'inspection du travail consistent à assurer l'application des dispositions légales relatives aux conditions de travail et à la protection des travailleurs, à fournir des informations et des conseils techniques aux employeurs et aux travailleurs sur ce sujet, et à porter à la connaissance de l'autorité compétente les déficiences ou les abus qui ne sont pas couverts par les dispositions légales existantes. En plus de ces fonctions relatives à l'application de la législation, qui ont en elles-mêmes déjà une orientation préventive évidente, ces instruments contiennent un certain nombre de dispositions décrivant spécifiquement plusieurs aspects importants du rôle préventif des services d'inspection: la surveillance des nouvelles installations, matériels ou substances et procédés de travail, et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Plus particulièrement, l'article 17 de la convention n° 129 (qui a été adoptée environ vingt ans après la convention n° 81 et qui, bien que nombre de ses dispositions essentielles soient identiques à celle de la convention n° 81, contient un certain nombre de principes nouveaux importants dont la portée va au-delà des secteurs couverts, mettant ainsi en évidence les évolutions significatives intervenues dans la conception et l'approche internationales de la prévention) prévoit que les services d'inspection du travail doivent être associés au contrôle préventif des nouvelles installations, des nouvelles substances et des nouvelles méthodes susceptibles de constituer une menace à la santé ou à la sécurité. La convention contient même certaines dispositions, flexibles certes, sur la manière dont une action préventive de ce genre peut être assurée, bien que ce soient essentiellement les lois et les pratiques des Etats Membres qui permettent à de telles dispositions d'entrer en vigueur.

Il s'ensuit que les instruments internationaux spéciaux sur l'inspection du travail (les conventions susmentionnées et les recommandations correspondantes, n°s 81 et 133), cherchent en général à promouvoir les principes de la prévention, envisagent un rôle actif de l'inspection du travail à cet égard et se penchent plus spécifiquement sur les questions qui précèdent le stade de l'existence du lieu de travail (plus particulièrement les paragraphes 1-3 de la recommandation n° 81 et le paragraphe 11 de la recommandation n° 133).

Depuis l'adoption de ces normes d'inspection du travail (parmi lesquelles la convention n° 81 a acquis un caractère universel puisqu'elle a été ratifiée par plus de 120 Etats Membres de l'OIT), le concept de la prévention a toutefois constamment évolué et par conséquent sensiblement changé. Parler de prévention dans le contexte de la protection du travail implique encore, en premier lieu, un effort déterminé pour éviter des incidents, des conflits, des accidents, des litiges, des conflits, des maladies professionnelles, etc. en assurant le respect de la législation en vigueur. Toutefois, cette approche n'a pas seulement ses limites, elle fait également apparaître un dilemme fondamental en ce qui concerne les activités d'inspection du travail préventives en général: ce qui s'est passé et qui a été l'objet d'analyses, d'interventions, de contrôles, de conseils et/ou de sanctions peut être plus facilement évalué, étayé par des documents et mis en valeur que ce qui ne s'est pas passé, parce que l'on est parvenu à l'éviter avec succès. En effet, comment évalue-t-on le nombre et les effets d'accidents qui ne se sont pas produits? Comment calcule-t-on les frais évités car des conflits ont été résolus avant même qu'ils aient eu lieu? Comment démontre-t-on l'efficacité et l'efficience résultant des mesures que l'on a prises, et par conséquent comment prouve-t-on que l'on s'est acquitté de sa mission? Les données statistiques à elles seules ne permettent souvent pas de tirer des conclusions, puisque l'action de l'inspection du travail n'est (et ne peut être) qu'un des facteurs dans des rapports de causalité en général très complexes.

En outre, l'orientation préventive d'aujourd'hui, avec l'objectif ultime de créer une culture de prévention en tant que paradigme de la politique sociale et de la politique du travail, est de plus en plus axée sur l'objectif plus large de permettre aux personnes d'avoir une longue vie productive et saine, et de réduire ainsi les coûts exponentiellement croissants de la non-prévention de toutes sortes d'incidents dont souffrent les individus, les entreprises et la société dans son ensemble. La prévention dans le monde du travail s'identifie aujourd'hui de plus en plus avec des avantages à court ou à moyen terme, mais aussi avec des objectifs de politiques économique et

sociale d'appui à long terme aux niveaux national, sectoriel et des entreprises, avec des moyens de promouvoir la capacité de travail, la productivité, la qualité, la motivation des employés, la sécurité de l'emploi, etc., et elle est par conséquent considérée comme une condition sine qua non pour permettre à une personne de mener une vie digne dans la société, et aux entreprises d'être des concurrents prospères sur le marché (mondial).

Il s'ensuit que la prévention est de plus en plus définie comme un concept holistique, «ouvert» ou pluraliste, visant à éviter la multiplicité des risques techniques, sociaux, médicaux, psychologiques, économiques, etc., qui sont dans la plupart des cas liés les uns aux autres. L'efficacité avec laquelle il est possible d'appliquer un tel concept holistique dépend toujours plus de la reconnaissance, de l'analyse et de la prise en considération d'une foule d'indicateurs «précoces» et de leurs effets mutuels ou combinés. C'est pourquoi, on note tout d'abord un changement majeur dans l'orientation de l'inspection du travail vers l'adoption d'une approche plus large et multidisciplinaire en ce qui concerne la fonction de prévention. La vision d'ensemble de l'approche est considérée comme une condition sine qua non pour faire face efficacement à la multitude de problèmes complexes et interdépendants dont les nouvelles stratégies de prévention veulent s'occuper. Cela implique, par exemple, que les spécialistes de la sécurité et de la santé doivent se préoccuper de plus en plus de questions de relations sociales dans des structures d'emploi en évolution rapide et de nouvelles formes d'organisation du travail. Cela implique que les spécialistes des relations du travail doivent de plus en plus se pencher sur des questions relatives, par exemple, aux conditions de travail et à l'environnement de travail. On distingue clairement l'apparition d'un processus de convergence de systèmes d'inspection du travail différents, non pas forcément dans leur organisation, mais dans leurs préoccupations, leurs méthodes, leurs stratégies de «survie», aussi lointaine qu'une telle perspective puisse encore paraître dans la réalité.

La prévention dans le monde du travail, dans la mesure où elle concerne l'inspection du travail, peut avoir une assez grande diversité de significations, selon le domaine particulier que l'on examine: conditions de travail; relations du travail; prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles; ou même l'emploi. Ce qui est commun à toutes les définitions apparentes est la notion selon laquelle la prévention permet d'éviter ou d'éliminer le risque: c'est-à-dire le risque d'un traitement inéquitable; le risque d'atteintes à la santé physique ou mentale; le risque de conflits onéreux; et de plus en plus également le risque du chômage, ou même de l'exclusion. Sous-jacent à ces différentes catégories de risques est le fait que l'on se rend compte que ces risques, si l'on ne les prévient pas, seront la cause de pertes pour l'individu, pour l'entreprise ou pour la société dans son ensemble. Il est par conséquent logique de dire qu'une perte de maîtrise est le commun dénominateur de tous les genres de risques auxquels la prévention doit faire face. Aussi, le terme de prévention sera employé ici dans le sens le plus large, bien que tel qu'il est défini et compris dans les divers contextes nationaux.

La très grande expérience que l'OIT a pu acquérir au cours de la dernière décennie de la coopération en matière d'inspection du travail grâce aux mandats qu'elle compte dans le monde entier montre que le passage d'un concept relativement rigide de contrôle-réaction à un concept d'action orientée vers la prévention-anticipation conduit en permanence à des progrès substantiels et à une dynamisation de l'ensemble des activités d'administration du travail, et plus spécifiquement des résultats de l'inspection du travail. Néanmoins, cette masse d'expériences révèle aussi les difficultés qu'il faut surmonter pour arriver à une telle évolution — indispensable — et à assurer l'orientation de cette évolution en dépit d'une foule de facteurs très divers qui s'y opposent.

Pour être efficace, toute politique de prévention requiert la participation de toutes les parties et de tous les individus directement concernés. Elle doit par conséquent bénéficier en permanence de l'implication des représentants des partenaires sociaux organisés et de leur engagement en faveur de telles initiatives politiques. Si ces organisations sont faibles ou si elles ne considèrent pas la conception et la mise en œuvre des politiques de prévention et de protection du travail aux

niveaux national, sectoriel et de l'entreprise comme étant une question prioritaire, il n'est pas possible de promouvoir ce concept. Tous les objectifs de prévention que l'on doit chercher à réaliser doivent en outre être reflétés, au niveau du lieu de travail, dans un système d'objectifs de gestion de l'entreprise concernée. Un tel système doit notamment englober la participation active, et plus particulièrement l'esprit d'initiative, de la direction, le but ultime étant d'instaurer une «culture de prévention» cohérente au niveau de l'entreprise. Il est toutefois difficile d'instaurer une telle culture dans les entreprises, si cette culture n'est pas enracinée dans l'ensemble des attitudes et comportements sociétaux. Là où il n'y a pas ce genre d'enracinement (comme par exemple dans beaucoup d'anciens pays «socialistes» de l'Europe centrale et orientale, mais également dans nombre de pays en développement dans lesquels la main-d'œuvre est parfois encore considérée comme un facteur bon marché), l'inspection du travail se heurte souvent à de gros problèmes quand elle cherche à défendre de nouvelles stratégies de prévention. Les conditions susceptibles de conduire à une culture de prévention sont en fait loin d'exister au niveau mondial, même pas dans les économies de marché industriellement avancées.

En outre, les contraintes budgétaires qui pèsent maintenant sur les gouvernements de tous les continents (dans les pays en développement comme dans les pays développés), et notamment les ressources dont disposent les administrations du travail et leurs services d'inspection, risquent de compromettre ou d'affaiblir toute (ré)orientation politique de ce genre vers la prévention, car une telle politique requiert en général, du moins au début, plus de ressources et de temps et, comme nous l'avons déjà dit, son impact est souvent difficile à évaluer et par conséquent à justifier quantitativement de manière concluante. C'est toutefois en analysant et en expliquant les aspects économiques de la prévention, en présentant des arguments quantitatifs que l'on suscite le plus souvent et le plus rapidement l'intérêt des parties concernées et leur engagement.

Dans les pays industrialisés en tout cas, mais également de plus en plus dans les pays en développement industriel, les coûts économiques et sociaux de la non-prévention s'accroissent partout de manière incontrôlable et atteignent des niveaux qui ne peuvent plus être financés et qui sont politiquement inacceptables. Il est toujours plus fréquent que les risques ne sont pas assurés ou ne peuvent plus l'être, au détriment des intérêts des travailleurs, mais en fait aussi des intérêts des employeurs. A ces tendances coûteuses il faut ajouter la reconnaissance croissante de l'insuffisance générale d'une intervention corrective *ex-post-factum*. Cela a conduit à la conclusion inévitable que les éléments préventifs de tout système de protection du travail, et plus particulièrement du rôle pivot des inspections du travail dans ce processus, doivent être renforcés en priorité. C'est ainsi qu'on a assisté dernièrement à l'apparition d'un grand débat, aux niveaux national et international, sur la recherche de nouveaux concepts ou stratégies pratiques permettant d'assurer une action préventive globale, dans laquelle l'inspection du travail, parmi d'autres acteurs, est appelée à jouer un rôle.

L'OIT, depuis sa fondation, s'est engagée et impliquée dans toutes sortes d'actions visant à protéger les travailleurs contre les risques et dangers dans le monde du travail, qu'il s'agisse d'actions sociales, économiques, techniques, médicales ou d'une autre nature à l'orée du XXI^e siècle, et il est prévu que l'Organisation adopte cette année une nouvelle Déclaration sur les droits fondamentaux. Elle continue à apporter une attention particulière à toute activité qui cherche à atteindre ces objectifs en élaborant de nouvelles politiques et stratégies préventives. La protection du travail est une fonction sociale dans laquelle tous les acteurs ont une responsabilité égale, et seul un partage équitable de cette responsabilité permet d'obtenir des résultats optimaux en matière de productivité et de qualité de vie professionnelle. Une telle approche ne requiert pas seulement l'engagement actif des partenaires sociaux, mais en premier lieu la franche volonté des diverses autorités concernées de contribuer à un partenariat productif. Même si cette volonté est évidente, il faut encore trouver les moyens d'établir un dialogue et les méthodes de travail qui permettront à tous les acteurs, et notamment à ceux qui seraient les plus touchés par les conséquences de la non-prévention, d'assumer des responsabilités actives dans le cadre d'une telle politique de prévention.

Le gouvernement doit rendre possible et promouvoir un tel partage des responsabilités, donner l'impulsion et fournir le cadre juridique nécessaire aux initiatives pertinentes, que ce soit au sein des entreprises ou dans les divers secteurs de l'économie. Simultanément, l'Etat doit continuer à garantir la protection des travailleurs en veillant à l'application de la législation et des normes existantes, assurant ainsi le respect des principes qui constituent la base de l'utilité et de la crédibilité des inspections du travail. Il n'en reste pas moins que les politiques d'inspection du travail ont été placées longtemps, et dans bien des pays, dans un cadre rigide de contrôle de l'Etat visant à assurer essentiellement le respect de dispositions réglementaires et de normes de conditions de travail qui étaient souvent trop détaillées mais ne garantissaient pas pour autant que ce rôle fût assumé de manière effective. (Cette situation prévaut encore dans de nombreux pays aujourd'hui, bien que les choses soient en train de changer partout, comme le révèle la présente étude.)

Aujourd'hui, la prévention est axée avant tout sur d'autres aspects, notamment sur le rôle d'anticipation et d'orientation de l'inspection du travail allant de pair avec une confiance accrue dans les acteurs directement impliqués dans l'action préventive. Une telle action mise en œuvre au nom de l'inspection du travail requiert un nouveau système de relations entre les inspecteurs d'une part, et les employeurs et les travailleurs (et leurs représentants), d'autre part. Les inspecteurs doivent notamment suivre attentivement et soutenir toute initiative préventive prise dans les entreprises. A cette fin, plutôt que de limiter leur intervention à une surveillance stricte du respect adéquat des normes, les inspecteurs du travail doivent veiller à ce que leur action complète et soutienne les initiatives prises au niveau des entreprises. Cela signifie toutefois aussi qu'ils doivent renforcer leur présence au niveau des entreprises, ou établir des relations de «relais» dans les entreprises pour leur permettre de créer cette capacité d'anticipation cruciale.

Si la notion de prévention et la recherche constante de stratégies novatrices sont déjà monnaie courante dans beaucoup d'Etats membres de l'Union européenne, et de pays de l'OCDE ailleurs, d'autres pays n'ont commencé à s'engager sur cette voie que dernièrement. L'OIT, en observant les activités et les changements de politique pertinents, peut confirmer, comme nous l'avons dit plus haut, que lorsque les représentants des employeurs, des travailleurs et des autorités publiques agissent de concert pour mettre en œuvre des politiques de prévention globales, un changement réel de l'efficacité de la protection du travail devient possible. Il semble qu'un grand débat ait commencé aux niveaux national et international en vue de trouver des concepts pratiques et valables permettant de définir et de renforcer le rôle que les inspections du travail jouent en matière de prévention et la contribution qu'ils y apportent. (A titre d'exemple, le dernier Congrès de l'Association internationale de l'inspection du travail à Genève avait inscrit deux sujets principaux à son ordre du jour dont l'un était «Le travail préventif des inspecteurs du travail».) Nous espérons que la présente publication sera une nouvelle contribution à ce débat ouvert.

2. Certains faits qui mettent en évidence le besoin de nouvelles stratégies de prévention

Sur les quelque 115 millions de travailleurs de l'Union européenne, plus de dix millions sont victimes chaque jour d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, et plus de 8 000 d'entre eux meurent chaque année uniquement à cause d'accidents du travail. On estime que le nombre des maladies professionnelles mortelles est encore beaucoup plus élevé, peut-être dix fois plus, voire davantage. Abstraction faite de l'aspect humain, les conséquences économiques (et bien sûr sociales) de la non-prévention sont énormes: rien que dans l'UE, on estime que les atteintes à la santé liées au travail coûtent chaque année plus de 26 000 millions d'écus.

Des études fiables démontrent que les coûts indirects des accidents, incidents et maladies liés au lieu de travail sont beaucoup plus élevés (peut-être jusqu'à 40 fois) que les indemnités et

prestations d'assurance effectivement versées. Les chiffres du Royaume-Uni montrent que la non-prévention — déclarée, cachée et prise en charge — coûte chaque année plus de 25 000 millions de livres sterling au pays.

Aux Etats-Unis, le département du Travail a indiqué que les coûts généraux de la non-prévention d'accidents, rien que dans l'industrie manufacturière, doivent se chiffrer chaque année à quelque 190 000 millions de dollars des Etats-Unis. D'après des estimations similaires pour l'économie allemande, les coûts annuels directs résultant de la non-prévention d'accidents du travail s'élèvent à un total d'environ 46 000 millions de deutsche marks, alors que les coûts de traitement des maladies professionnelles se chiffrent encore à quelque 10 000 000 de deutsche marks par année. Dans la Fédération de Russie, bien que des estimations des coûts ne soient pas disponibles, des données fiables portent à penser que le nombre des accidents du travail se chiffre à plus de 3 millions par année, dont plus de 7 000 sont mortels et quelque 13 000 sont la cause d'une invalidité grave permanente. Ce que pourrait être le pourcentage d'accidents non déclarés dans ce pays — et dans d'autres pays qui connaissent des problèmes similaires de collecte de données complètes et fiables — relève du domaine de la spéculation.

Le nombre de maladies professionnelles est également extrêmement élevé, par exemple, dans beaucoup de pays de l'Europe centrale et orientale, mais ces maladies ne sont pratiquement pas répertoriées (un malheureux héritage du système précédent). Par exemple, la Slovaquie n'a enregistré au total qu'environ 950 cas de maladies professionnelles dans l'ensemble du pays — qui compte quelque 5 millions d'habitants et a un niveau de protection du travail relativement bas. A titre de comparaison, le Danemark, qui compte également environ 5 millions d'habitants, et qui a un niveau d'environnement de travail très élevé, enregistre entre 16 000 et 17 000 maladies professionnelles par année.

Au Royaume-Uni, on estime que le nombre total annuel de maladies professionnelles mortelles dues à l'exposition à une seule substance dangereuse (amiante) dépassera très bientôt le nombre total des accidents mortels de la circulation dans le pays (environ 3 500). En Allemagne, les maladies professionnelles causées par l'amiante, qui représentent plus de 80 pour cent de toutes les maladies mortelles liées au travail, engendrent, d'après les calculs, des coûts directs (traitement, indemnisation, etc.) supérieurs à un million de deutsche marks par cas.

En Norvège, un pays relativement petit, qui bénéficie également d'une protection du travail relativement élevée, 25 000 accidents du travail sont déclarés chaque année, et environ 250 000 personnes ont un problème de santé permanent causé directement par les conditions prévalant dans l'environnement de travail. Et pourtant, l'inspection du travail norvégienne estime que seulement une atteinte à la santé due au travail sur quatre est effectivement signalée même dans ce pays. Des études norvégiennes montrent que les coûts socio-économiques de la non-prévention dans ce pays sont estimés à 40 milliards de couronnes norvégiennes (soit approximativement à 550 millions de dollars des Etats-Unis) par année.

Diverses études ont constamment révélé que les accidents du travail et les maladies professionnelles sont souvent liés à de mauvaises pratiques de gestion. Des données britanniques montrent que même les sociétés bien gérées perdent parfois jusqu'à un tiers de leurs bénéfices annuels à cause d'accidents; selon d'autres données, ces pertes pourraient se situer entre 5 et 10 pour cent des coûts d'exploitation. Les sociétés de la construction dans ce pays constatent que les coûts des accidents peuvent représenter jusqu'à 10 pour cent, voire davantage, de leur prix de soumission. De plus, beaucoup de sociétés sont surprises et préoccupées par les montants qu'elles perdent à cause d'incidents mineurs (dommage matériel, arrêts de la production, etc.). Les derniers chiffres en date fournis par une étude de la Société industrielle sur l'absentéisme dû à un mauvais état de santé sur les lieux de travail au Royaume-Uni estime que les pertes sur les feuilles de paie s'élèvent au moins à 13 000 millions de livres sterling (environ 21 600 millions de dollars des Etats-Unis). Ce chiffre ne tient pas compte des baisses de productivité, du coût du personnel temporaire, du coût des heures supplémentaires, de la détérioration du moral des collègues et de la perte de clients. Ces divers chiffres, et leurs paramètres sous-jacents,

démontrent d'ailleurs qu'il n'y a pas (ou au contraire qu'il y a une multitude) de critères, ou de définitions, généralement acceptés ou utilisés pour déterminer le coût de la non-prévention des accidents et des maladies à l'échelon international.

Le problème avec ces données aléatoires (qui soit dit en passant ne reflètent pas suffisamment les énormes souffrances humaines et pertes subies par la société que ces chiffres représentent en réalité) est le fait que les conséquences sous-jacentes pour les politiques, les stratégies et les actions sont l'«internalisation». Comment traduit-on les innombrables et inévitables conclusions du niveau macroéconomique au niveau microéconomique, et au niveau de l'atelier? Il est possible de faire une comparaison avec l'excès de vitesse et l'abus de tabac. Tout le monde connaît les statistiques des accidents et maladies mortels dus à ces (mauvaises) habitudes, mais en tant qu'individus beaucoup d'entre nous, en fait beaucoup trop, ont tendance à les ignorer. Serait-ce que les preuves ne sont pas encore assez concluantes? Ou quels sont les autres facteurs qui s'opposent à une approche rationnelle? Davantage de données, d'informations sur les stratégies de transmission qui ont donné de bons résultats sont nécessaires pour que l'inspection du travail puisse défendre valablement les nouvelles stratégies de prévention globale.

Aux fins de la présente étude, le terme «stratégie» correspond à un concept très large. D'une façon générale, une stratégie sera une mesure ou une série de mesures axées sur des objectifs à long terme et conçues pour susciter un changement positif. Les stratégies de prévention, dans un sens plus étroit, devraient répondre à certaines exigences minimales: elles devraient être portées à la connaissance de tous, bénéficier d'un appui politique et être basées sur la preuve que des risques ciblés peuvent réellement être évités en changeant la politique, les lois, les structures, le niveau maximal des expositions, la technologie, les méthodes, les procédés, les procédures, l'environnement, etc. De telles stratégies de prévention devraient refléter les priorités et les raisons ou la base de données qui conduisent à un choix particulier. Enfin, toute mesure, approche ou initiative stratégique de ce genre devrait indiquer comment et avec quel niveau de ressources financières, techniques ou humaines, les objectifs de prévention peuvent être atteints dans un délai donné. C'est ce genre d'initiatives de prévention stratégique que la présente étude s'efforcera de présenter et d'analyser.

Une évolution de plus en plus significative est le contrôle effectif des coûts, ou la gestion de la totalité des coûts, qui commence à être considéré comme la clé d'une gestion commerciale efficiente. La gestion totale des coûts est basée sur une approche axée sur la prévention. Elle implique que l'on cherche à tirer des leçons des accidents et des incidents pour arriver à un contrôle efficace, à réduire les coûts et à accroître les bénéfices. L'investissement dans la réduction des pertes contribue directement à l'accroissement des bénéfices, du rapport coût-efficacité, tout particulièrement quand la concurrence est vive et quand un tel investissement est susceptible d'être plus rentable qu'un investissement similaire dans l'amélioration des ventes ou des parts de marché.

Un axiome largement accepté est que tous les accidents peuvent être évités (et cela vaut sans doute pour la grande majorité de maladies professionnelles). En fait, un pays, la Nouvelle-Zélande, a déclaré que son objectif stratégique à moyen terme était de réduire les accidents «vers zéro». Il n'en reste pas moins que, dans beaucoup de pays, les accidents du travail et les maladies professionnelles sont encore en augmentation aujourd'hui et même dans les cas où le nombre des accidents est réduit, les maladies professionnelles continuent souvent à augmenter fortement. Les coûts de la non-prévention connaissent certainement une augmentation exponentielle pour l'économie de pratiquement tous les pays du monde, et seule une faible proportion de ces coûts peut être régulièrement couverte par les assurances. Des études du Royaume-Uni indiquent que la moyenne des coûts non assurés (et de plus en plus souvent non assurables) peut correspondre à un montant qui est 8 à 36 fois supérieur au montant des coûts qui sont effectivement couverts. Tous ces facteurs et bien d'autres mettent en évidence la nécessité de trouver de nouvelles stratégies de prévention.

Bien des systèmes d'inspection du travail des Etats Membres de l'OIT ont pour responsabilité première de prévenir les conflits du travail, tant individuels que collectifs. La philosophie fondamentale de la prévention dans de tels cas semble être très similaire à celle d'autres domaines, par exemple ceux de la sécurité et de la santé. L'expérience montre en effet qu'il n'est pas rare que les conflits du travail résultent de problèmes d'environnement du travail.

De même, les aspects économiques de la prévention des conflits sont comparables à bien des égards à ceux de la non-prévention dans le domaine de la sécurité et de la santé. L'impact de l'intervention de l'inspection du travail est tout aussi difficile à prouver, bien qu'on y soit indubitablement aussi très sensible, dans les systèmes des clients. La nécessité d'optimiser les politiques et les méthodes d'intervention, et par conséquent d'améliorer la productivité, est tout aussi réelle. Et bien entendu, quand elles s'occupent de questions concernant les relations sociales, les inspections du travail qui prennent la prévention au sérieux doivent faire un effort tout particulier pour aborder ces questions en veillant à donner aux relations sociales une base fonctionnelle et constructive.

Etant donné l'importance de ce domaine de responsabilités pour les inspections du travail dans un grand nombre de pays, où les problèmes de relations du travail représentent parfois jusqu'à 50 pour cent ou plus de la totalité des interventions des services d'inspection, et en raison notamment de la nécessité de documenter et de promouvoir l'utilité d'une approche «holistique» de la prévention, la présente étude s'efforce également d'examiner les relations sociales pertinentes et des questions liées à l'emploi dans un certain nombre de pays où des recherches ont été entreprises dans le cadre de cette publication.

3. Quelques aspects concernant l'inspection du travail

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la cadence de plus en plus rapide des changements et des innovations intéressant tous les aspects de la vie de travail — relations sociales, organisation du travail, technologie de la production, conditions d'emploi, informatique, nouveaux risques, etc. — est un défi toujours plus redoutable pour les inspections du travail partout dans le monde. Les inspecteurs doivent suivre les évolutions intervenant dans des domaines de plus en plus différents, complexes et spécialisés pour pouvoir faire reconnaître et préserver leur domaine de compétence, le tout souvent en dehors de leur éventail d'expériences habituel. Ils doivent apprendre à anticiper les tendances et les évolutions et être en mesure de cerner et de comprendre rapidement les conséquences qui en résulteront pour la protection du travail, et concevoir ainsi de nouvelles approches de stratégies de prévention et aider à leur mise en œuvre. Pour y parvenir, ils doivent souvent acquérir d'abord les qualifications nécessaires, qui sont parfois étrangères à leur formation théorique traditionnelle.

Dans le monde du travail, l'inspection du travail est un des instruments les plus importants (voire l'instrument le plus important) de la présence et de l'intervention de l'Etat pour concevoir, stimuler et contribuer à l'instauration d'une culture de prévention englobant tous les aspects potentiels de son ressort: les relations du travail, les conditions générales de travail, la sécurité du travail et la santé professionnelle, et parfois également des questions concernant l'emploi et la sécurité sociale. Si les inspections du travail veulent s'acquitter avec succès de cette tâche primordiale, elles doivent aider à réorienter les politiques, influencer la réforme de la législation, adopter de nouvelles méthodes, renforcer d'anciennes relations et en établir de nouvelles, etc. en ayant pour objectif de créer une capacité de prévention.

Les principaux facteurs déterminants dans ce contexte sont les défis et les pressions auxquels l'organisation de l'inspection du travail doit faire face dans le contexte politique et administratif, qui sont en général décrits par des concepts tels que la déréglementation, la privatisation, l'ajustement structurel, les essais de marché, etc. Dans la pratique, ces phénomènes rendent habituellement le travail de l'inspection du travail plus difficile et plus complexe, bien qu'ils fournissent aussi une force motrice pour l'innovation. Ils ont toutefois en général tendance à

aggraver des insuffisances de ressources souvent déjà chroniques. C'est ainsi qu'une évolution intéressante a conduit certaines inspections du travail à chercher des solutions de remplacement pour financer l'accroissement de leur propre contribution à la prévention. Des considérations stratégiques ont amené les inspections du travail dans diverses parties du monde (Australie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Suisse, Zimbabwe, par exemple) à unir leurs forces avec des organisations de sécurité sociale chargées de verser des indemnités pour les accidents du travail et les maladies professionnelles dans le but d'optimiser la base de ressources, l'accès aux données, et l'impact de la prévention en général.

Les principales tendances de l'inspection du travail durant la présente décennie reflètent forcément certaines des évolutions sociales, technologiques et économiques significatives de cette période. Dans les années soixante-dix et au milieu des années quatre-vingt, il y a eu, d'une façon générale, un climat favorable pour les programmes de réforme sociale, et dans un certain nombre de pays ayant des systèmes d'inspection du travail développés mais «traditionnels» les représentants des travailleurs en particulier ont défendu avec force l'idée de rendre le travail plus humain. Cette vision d'humanisation couvrait en principe tous les aspects de la vie de travail et avait, inévitablement, aussi un impact sur les services chargés de surveiller et d'améliorer l'environnement matériel, psychologique et social de l'environnement de travail. C'est ainsi qu'un certain nombre de pays ont promulgué des lois ambitieuses et globales visant à protéger les travailleurs afin de changer les fondements des dispositions législatives existantes qui dataient en majeure partie de la fin du siècle dernier et étaient orientés vers l'industrie. Mais adopter une loi est une chose; l'appliquer dans la pratique en est une autre. De plus, dans les années quatre-vingt-dix, le climat a changé. Aujourd'hui, la situation économique est la préoccupation la plus urgente de tout le monde, y compris des inspections du travail. On pense de plus en plus, même parmi les travailleurs, que le pire «environnement de travail» est de ne pas avoir de travail du tout.

Dans un certain nombre de pays, cela a conduit à une interprétation toujours plus restrictive, voire à un retrait des réformes de l'inspection du travail. Les nouvelles dispositions législatives conçues pour donner plus de substance aux réformes ont été remises à plus tard, ou abandonnées petit à petit. Les propositions de réforme qui ont «manqué le coche» au cours des années quatre-vingt-dix ne parviennent pas à trouver un appui politique aujourd'hui, même quand le besoin de changement est franchement reconnu. Et peu importe que le dossier de la réforme de l'inspection soit considéré comme sérieux et bien préparé, il fera de plus en plus l'objet d'analyses coûts-avantages rigoureuses ou d'autres examens économiques minutieux. Les dispositions législatives des années précédentes qui déclaraient que la sécurité, la santé et le bien-être des travailleurs devaient peser plus lourd que les considérations financières, bien qu'elles n'aient pas été abrogées, cessent d'être suivies avec une ambition égale, et c'est là une autre tendance importante, car elle conditionne nombre d'autres évolutions.

Une autre question très importante est le rôle de l'inspection du travail face à la technologie nouvelle, assurément dans le monde industrialisé, mais aussi de plus en plus dans les pays en développement. Beaucoup d'experts pensent que les inspections du travail seront plus touchées par la technologie informatique que par n'importe quel autre facteur. Et comment les inspecteurs du travail peuvent-ils espérer traiter efficacement avec des sociétés, des employeurs, des universitaires et des spécialistes qui travaillent avec des technologies de pointe? Confrontés à des systèmes informatiques programmés, à la microbiologie, au génie génétique, à l'automatique, comment les inspecteurs du travail peuvent-ils s'adapter à la cadence des changements de la technologie et des sciences? Comment peuvent-ils évaluer les problèmes — évaluer, en particulier, ce qu'ils ne connaissent pas —, suivre la façon de penser du moment, prévoir les évolutions, et avoir une influence sur de telles évolutions quand cela est nécessaire, et le faire d'une manière appropriée, en donnant toujours des conseils à ceux qui posent des questions et attendent des réponses?

Comment peuvent-ils tenir à jour au sein des inspections du travail des connaissances techniques spécialisées pour s'assurer que leurs réponses sont fondées sur de très bonnes

connaissances, font autorité et peuvent rivaliser avec celles d'experts du secteur privé? Comment peuvent-ils s'assurer que le meilleur des anciennes traditions est conservé tandis qu'ils s'adaptent aux besoins nouveaux? Cela exigera un degré de flexibilité et de capacité de réaction presque inconnu jusqu'ici dans ce secteur de l'administration du travail.

D'une part, les inspecteurs devraient avoir des connaissances spécialisées de certaines industries et de certains procédés particuliers, et, d'autre part, il faut déployer de manière économique les ressources en personnel existantes dans des systèmes décentralisés, régionaux ou locaux. Le problème qui se pose est de savoir comment organiser et répartir des connaissances spécialisées limitées entre des disciplines spécialisées ou des domaines d'expérience peu étendus alors que les inspections du travail doivent avoir à leur disposition un éventail très étendu de connaissances de spécialistes. Comme toujours, il s'agit aussi d'un problème de ressources: comment employer ces ressources efficacement de manière à assurer un équilibre acceptable entre les priorités professionnelles et les attentes, les exigences et les craintes des employeurs, des syndicats et de plus en plus de la collectivité en général?

La technologie nouvelle a une autre implication: elle réduira sensiblement le nombre d'emplois traditionnels dans l'industrie au cours des prochaines années, et les particularités et qualités d'un grand nombre d'emplois changeront beaucoup. Bien entendu, cette tendance peut avoir le potentiel de détériorer les conditions de travail (bien qu'elle puisse aussi les améliorer). Il semble évident qu'avec une technologie informatique de faible coût, qui ouvre de nouvelles voies pour une automatisation accrue de procédés de travail à risques, et qui par conséquent enlève les travailleurs de certains secteurs à risques, une réduction des accidents «traditionnels» est vraisemblable (tandis que, bien entendu, de nouveaux facteurs de risques, tels que la robotique, sont introduits). Par conséquent, avec, d'une part, une réduction prévisible de l'activité industrielle et, d'autre part, des dispositions législatives et des méthodes de travail des inspections du travail encore orientées en grande partie vers l'industrie, il convient de se demander: quels genres d'emplois les inspecteurs du travail surveilleront-ils dans vingt ans, et comment procéderont-ils? Les syndicats — et ils ne sont pas les seuls — sont profondément préoccupés par les effets que cette dégradation du lieu de travail pourrait avoir sur la société au-delà de l'entreprise, et ils attendent des conseils, de nature anticipative, des inspections du travail.

Un autre problème auquel les inspecteurs se heurtent aujourd'hui est de savoir comment établir un bilan acceptable et défendable des précautions nécessaires, des attentes et des besoins changeants de la société, et comment minimiser les risques, sans réduire indûment le développement industriel. De nos jours, il y a des dizaines de milliers de produits chimiques couramment utilisés dans l'industrie moderne. Certains d'entre eux sont incontestablement dangereux, tandis que d'autres pourraient dissimuler des dangers qui ne seront pas détectés avant bien des années. Ce qui est certain, c'est que la mise au point et l'utilisation de nouveaux produits, composés et substances dépassent de beaucoup la capacité des inspections du travail (ou d'autres autorités compétentes) de prendre des dispositions réglementaires pour chacun d'entre eux. Mais que les effets à long terme soient compris et connus ou non, il faut trouver des systèmes de prévention des risques pour ces substances et des méthodes de contrôle fiables.

Les inspecteurs du travail doivent apprendre à mieux équilibrer des solutions de «matériel» — c'est-à-dire niveaux de contrôle plus rigoureux, normes plus strictes, systèmes de prévention technique plus complexes, précautions plus perfectionnées contre les accidents, etc. — par rapport à des stratégies de «logiciels» alternatives, si elles sont complémentaires, par exemple des stratégies qui incitent les employeurs à affiner et rendre les systèmes de gestion plus sévères; qui attirent l'attention de la direction sur le fait qu'elle est responsable en dernier ressort, même si le niveau le plus élevé de la direction peut déléguer des responsabilités légales de protection des travailleurs, en se servant des structures de relations sociales et des acteurs sociaux à des fins de prévention globale, etc.

Un des problèmes les plus graves dont les inspections du travail discutent aujourd'hui est de savoir s'il est possible ou même souhaitable de continuer à avoir des normes d'inspection

uniformes pour toutes les entreprises, tous les établissements d'utilité publique, toutes les administrations, etc. En principe, les inspecteurs doivent appliquer la loi indépendamment de considérations économiques générales ou spécifiques, de la dimension et de la nature de l'entreprise concernée. Dans la pratique, il y a deux catégories de difficultés qui se posent: quel est le niveau des normes à appliquer aux petites entreprises, d'une part, et aux entreprises moyennes ou grandes non rentables ou économiquement non viables, d'autre part. Dans les deux cas, l'application des normes prescrites peut sérieusement mettre en péril l'emploi, étant donné que les dépenses de sécurité, de santé et plus particulièrement de bien-être sont considérées comme devant être faites au détriment d'autres investissements plus nécessaires. Si l'inspecteur du travail exige que les changements nécessaires soient effectués, des personnes perdront leur emploi. S'il ferme les yeux, et s'il y a un accident, lui et l'inspection du travail seront les cibles de la réprobation publique. Dans la pratique, ce genre de situation ne sert les intérêts de personne, mais elle peut avoir des conséquences extrêmement graves. Au Royaume-Uni, par exemple, certaines fonderies modernes, qui avaient effectué de gros investissements pour la sécurité, la santé et le bien-être, ont dû fermer parce que la production dans ces circonstances coûtait trop cher; en revanche, certaines anciennes et petites fonderies qui existent encore dans la région des West Midlands sont toujours en exploitation, alors que leurs conditions de travail sont dangereuses et insalubres. L'inspecteur du travail ne peut pas avoir pour tâche de contribuer au chômage; et, bien entendu, il doit intervenir dans les cas de danger imminent — mais il y a une grande zone intermédiaire dans laquelle la promotion de politiques de prévention efficaces exige de grandes qualités de jugement, qui ne sont pas toujours disponibles.

Dans quelle mesure un inspecteur doit-il tenir compte de considérations économiques? Certains pays ont essayé de donner une réponse: au Royaume-Uni, le concept de «praticabilité raisonnable» donne à l'inspection du travail un assez grand degré de flexibilité. En Allemagne et dans d'autres pays, les lois de l'administration civile interdisent l'application de «mesures disproportionnées»; en d'autres termes, le coût des mesures préventives devrait correspondre aux risques que ces mesures cherchent à éviter. En Norvège, une analyse des conséquences doit précéder même des mesures ou des sanctions individuelles, si les coûts économiques sont prévisibles. Peu importe ce que le bon sens, la loi ou la politique peut imposer en principe, dans la pratique il est rarement facile de trouver une solution qui permette de sortir du dilemme de l'inspecteur du travail.

La tendance vers les analyses coûts-avantages des stratégies, des politiques, des mesures, etc. de protection du travail mérite une attention particulière. Les recherches en cours aux Etats-Unis sont très avancées dans ce domaine (également pour des raisons politiques). Les calculs varient considérablement, selon que l'on se base sur des techniques de contrôles automatiques ou — ce qui revient habituellement moins cher — sur la protection personnelle. Les calculs des coûts de l'industrie sont toutefois souvent peu précis pour un certain nombre de raisons. Une fois que des normes sont établies, il est fréquent que l'industrie trouve des solutions réalisables dans la pratique qui sont moins chères que les solutions initialement prévues. Une amélioration de la maintenance peut permettre de faire des économies et d'accroître la productivité. Des mesures servant à se prémunir contre un risque peuvent être utilisées simultanément pour d'autres risques. Avec de plus gros volumes de production, les coûts diminuent, etc. Les avantages sont parfois même plus difficiles à prédire. Avant tout, il n'existe pas d'équivalent pécuniaire acceptable pour la perte de vies humaines. Il y a toutefois quelques exemples éloquentes. Aux Etats-Unis toujours, des chiffres de l'industrie ont montré que le nombre de jours de travail perdus chaque année à cause d'accidents du travail sont dix fois plus élevés que ceux perdus à cause de grèves. Si un système d'inspection du travail plus efficace, orienté vers la prévention, et par conséquent des conditions de travail améliorées pouvaient permettre de réduire ce chiffre d'un jour par travailleur et par année, on estime que la production de biens et de services dans ce pays pourrait économiser quelque 15 000 millions de dollars des Etats-Unis.

Aujourd'hui, les inspecteurs du travail sont sortis d'un système semi-fermé de relations précises entre le gouvernement, les employeurs et les travailleurs. De plus en plus, ils doivent

accepter de définir, d'accroître ou de limiter leur rôle envers la collectivité. Minamata, Flixborough, Bhopal, Seveso, Tchernobyl ou Bâle sont devenus des synonymes de la menace omniprésente des catastrophes causées par l'homme, et cela a sensiblement accru l'intérêt que le grand public porte aux risques liés à l'industrie. Il y a toujours eu des incidents similaires, par exemple les explosions de chaudières au siècle dernier. Mais l'accroissement de connaissances et d'intérêt a conduit les médias à examiner les choses de plus près et à poser des questions sur la responsabilité des inspecteurs du travail, non seulement sur le lieu de travail, mais également envers l'ensemble de la population. Tenir pleinement compte de la prise de conscience de la collectivité et répondre aux exigences, aux craintes et aux attentes du public est une nouvelle dimension de l'inspection du travail et, du point de vue technique, un gros problème. Il est difficile d'expliquer qu'une prévention absolue n'existe pas; et qu'une prévention relative ne peut pas être assurée même si l'on disposait de fonds illimités. En matière de protection préventive du travail, la loi des rendements décroissants semble s'appliquer avec force.

Cette étude se propose de soulever un certain nombre de questions auxquelles les inspecteurs du travail doivent faire face, mais elle ne prétend bien entendu pas être en mesure d'y apporter des réponses faciles. L'inspection du travail se trouve dans une situation identique dans la plupart des cas. Mais s'il n'est pas facile pour les inspecteurs du travail d'apporter des réponses, les partenaires sociaux (et le gouvernement) attendent d'eux qu'ils puissent au moins susciter une discussion informée et établir un dialogue basé sur des arguments objectifs plutôt que politiques ou idéologiques. Une telle discussion (tripartite) est indispensable avant que l'on adopte des décisions difficiles en ce qui concerne les priorités et les politiques. Un tel dialogue garantit également que les technologies et les évolutions nouvelles ne pourront pas imposer un schéma de progrès social, ou du moins que les risques indésirables ou inacceptables seront connus, et que des stratégies préventives seront élaborées avant que de nouvelles procédures et de nouveaux procédés soient introduits.

4. Vers une culture de prévention de l'entreprise

Les années quatre-vingt-dix se caractérisent, dans un nombre croissant de pays, voire à l'échelon international, par des orientations vers l'élaboration de normes ayant force de loi pour les systèmes de gestion de la protection du travail. Ce concept reflète une nouvelle tendance importante pour les inspections du travail et la façon dont elles déploient leurs activités. Il y a quelques années, on avait coutume de citer le slogan «La sécurité d'abord», ou «La prévention d'abord». On peut faire passer cette conviction au second plan en mettant l'accent sur ce que la gestion a toujours su dans le secteur privé: la prévention ne vient pas et ne peut pas venir en premier. Pour les entreprises, ce sont les bénéfices, sa mission, son produit, ses services, la viabilité et la croissance des affaires qui viennent en premier. La prévention est importante car elle peut profiter ou nuire à ces objectifs; la prévention n'est pas quelque chose à part, une fonction en elle-même. Les considérations de protection du travail concernent toutes les fonctions d'une organisation et devraient par conséquent être pleinement intégrées dans ces fonctions, et non pas être simplement imposées après coup, après réflexion.

Pour une production efficiente, il faut des installations, des équipements, des matériaux et du personnel, et une direction qui est chargée de fournir tous ces facteurs. Or la prévention est un élément majeur qui doit être pris en considération dans tous ces facteurs. La production requiert aussi certains services d'appui, tels que ingénierie, achats, inspection des produits, maintenance, recherche, etc. Ces services d'appui comportent aussi des aspects de protection. Enfin, il y a un système de relations sociales dans chaque entreprise, et ces relations sociales devraient également être régies par un ensemble de procédures et de principes orientés vers la prévention. L'incorporation de la prévention permet à une entreprise d'intégrer la protection du travail dans toutes les fonctions, en tant que partie des activités d'exploitation. L'objectif de la société pourrait être défini comme consistant à incorporer des éléments de prévention dans

chacune de ces (sous)-fonctions et à procéder en permanence à des audits de ces éléments de prévention pour veiller à ce que les contrôles soient adéquats.

Toute organisation à but lucratif est un système comprenant nombre de sous-systèmes. Il y a des systèmes financiers, des systèmes de personnel, des systèmes de production, des systèmes de maintenance, etc. Tout accident, toute atteinte à la santé, tout problème de santé sur le lieu de travail ou tout conflit de relations du travail fait apparaître une carence dans le système. Les professionnels de la protection du travail, notamment les inspecteurs du travail, assument aujourd'hui de plus en plus des fonctions d'évaluation de systèmes et donnent des conseils à la direction sur les rôles fonctionnels que le système devrait jouer en matière de prévention. La prévention ainsi définie devient une ressource permettant l'accomplissement d'un travail; elle n'est pas uniquement une obligation réglementaire qui entrave le processus de production ou qui entraîne des frais généraux devant être réduits dans toute la mesure possible.

En fin de compte, l'objectif est de concevoir une culture de prévention globale et durable sur les lieux de travail (et dans la société), en tenant compte de la dynamique du changement intervenant dans les relations sociales au sein des entreprises, des défis auxquels sont confrontées les notions traditionnelles d'autorité et de légitimité qui résultent des changements d'attitudes, de l'organisation du travail, etc., des niveaux de formation et d'éducation en général plus élevés (et qui augmenteront encore) exigés des employeurs et des travailleurs, des nouvelles formes de participation que favorise un environnement différent, etc. Tous ces changements requièrent de nouvelles formes de coopération entre l'inspection du travail, les employeurs et les travailleurs, ainsi que d'autres institutions, non seulement pour faire appliquer les normes et règlements de protection du travail, mais pour arriver à un respect global des objectifs de prévention de nouvelles politiques et législations sociales et du travail protectrices.

L'accent est mis sur des systèmes de gestion valables et l'action volontaire, par exemple en établissant un lien entre la qualité de service et la productivité, d'une part, et la sécurité, la santé et le bien-être au travail, d'autre part. L'objectif est de mieux sensibiliser les directeurs et les travailleurs sur les avantages qu'une culture de prévention peut offrir afin d'en assurer une plus large adoption. Une approche multidisciplinaire est nécessaire, et dans un nombre croissant de pays l'élaboration d'une telle culture de l'entreprise a maintenant été reconnue comme une partie intégrante des stratégies industrielles permettant d'accroître la compétitivité et la crédibilité de la performance.

Le BIT procède actuellement à un réexamen critique des expériences faites avec les normes de gestion de la sécurité et l'élaboration de cultures de sécurité sur le lieu de travail, et de leur utilité pour promouvoir des principes de protection du travail. Cette nouvelle activité cherche à définir les concepts concordants de la prévention, de la protection et de la promotion susmentionnés, et de recenser les conditions techniques, économiques et éthiques qui influencent l'instauration d'une véritable culture de prévention. Les conclusions de ce réexamen seront incluses dans un autre rapport, qui examinera le concept des cultures du travail, c'est-à-dire de la culture de sécurité, de la culture de protection du travail et de la culture de l'entreprise, en mettant l'accent sur l'importance de l'approche qui fait appel à la participation et de son intégration dans les pratiques de gestion.

5. Quelques éléments de conclusions

Les divers paramètres présentés brièvement ci-dessus ont conduit le Service de l'administration du travail du BIT à la conclusion qu'il serait utile d'avoir un programme international de recherche et d'action, organisé sur une base interdisciplinaire thématiquement complète et centrée sur les aspects spécifiques de la prévention intéressant l'inspection du travail, en collaboration avec les institutions internationales concernées telles que la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, le DG V de la Commission européenne, l'Agence européenne de la prévention des accidents du travail et des maladies

professionnelles, l'Association internationale de la sécurité sociale, et l'Association internationale de l'inspection du travail, et des spécialistes éminents de quelque 25 systèmes d'inspection représentatifs à l'échelon mondial. Les principaux éléments du programme sont: recherche et adaptation de la somme d'informations disponibles; analyse et présentation des expériences nationales; synthèse et diffusion de formes d'actions et d'appuis novatrices des inspections du travail à divers niveaux; et (dans une deuxième phase) élaboration et mise à l'essai des stratégies et instruments pertinents pour la prévention dans des Etats Membres sélectionnés. Le projet (en cours) s'est assigné deux tâches: élargir et enrichir la base de connaissances sur les conditions préalables légales, organisationnelles, sociales, techniques etc. pour l'introduction de nouveaux concepts et procédés de prévention au moyen de ce rapport; et arriver à quelques conclusions d'application générale et transférables ainsi qu'à des recommandations pour l'application effective dans la pratique de l'inspection du travail et le transfert à l'échelon de l'entreprise dans un grand nombre de pays.

Il a été prévu que ce programme sera centré sur une série de questions, telles que l'évolution des politiques stratégiques; les méthodes pour fixer des priorités et des objectifs; les initiatives pour réformer l'organisation et la structure; les changements pour promouvoir et renforcer l'action préventive; les aspects méthodologiques de la prévention coûts-avantages; le rôle des régimes d'autogestion; l'utilisation stratégique des services d'information en tant qu'outil pour la prévention; la préparation de (nouveaux) partenariats, etc. Un des aspects principaux est, comme nous l'avons déjà dit, la promotion d'une approche holistique de la protection préventive du travail qui n'englobe pas seulement les aspects de sécurité et de santé des travailleurs, mais également les conditions générales de travail, les relations du travail et même l'emploi. Une autre préoccupation est la stratégie permettant d'intégrer les fonctions de l'inspection du travail. C'est là un grand problème dans presque tous les pays de la CEE (et d'autres parties du monde), qui est considéré comme le principal (voire le plus grave) obstacle qui s'oppose à toute organisation efficace des activités de prévention. La recherche et la préparation de nouveaux partenariats sont également centrées sur les relations existant entre l'inspection du travail et les assurances sociales, qui ne sont souvent pas définies, souvent problématiques et basées sur la concurrence, et n'apportent pas toujours une plus-value (ce qui équivaut au moins au maintien du statu quo). Mais il y a aussi des exemples de relations structurées entre ces deux acteurs clés qui produisent une véritable synergie, optimisent les ressources et mettent l'accent sur la responsabilité que chaque acteur peut, par définition, assumer le mieux pour des tâches particulières.

En Suisse, par exemple, l'organisme d'assurance national contre les accidents et les maladies (SUVA/CNA) rembourse certaines inspections du travail cantonales qui ont un mandat de protection plus large, qui ne couvre pas seulement les accidents du travail et les maladies professionnelles mais également les conditions générales de travail, les questions d'emploi et de relations du travail, pour le temps qu'elles ont consacré à des entreprises en déployant des activités de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, sur une base de quotité. Un autre exemple intéressant nous vient d'Australie. Dans l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud (et de manière similaire dans l'Etat de Victoria), le système d'indemnités pour accidents du travail et maladies professionnelles finance l'inspection du travail de l'Etat appelé «WorkCover», qui compte environ 250 inspecteurs. Ces derniers sont des fonctionnaires publics dépendant du ministère du Travail de l'Etat. Leur travail de prévention est reconnu par les partenaires sociaux, et comme il s'agit en fait d'une responsabilité incombant à un groupe de la population — les employeurs —, la collectivité dans son ensemble ne contribue pas à son financement. Il semblerait que ce soit un bon exemple d'un partenariat stratégique qui évite la dualité et les chevauchements et qui optimise les fonctions ainsi que l'utilisation en commun des données et ressources. La présente publication s'efforce d'internationaliser de tels exemples de bonne pratique existant dans un assez grand nombre de pays.

Nous voudrions également mentionner brièvement deux autres initiatives du BIT qui ont des incidences sur le sujet examiné. La première initiative est le lancement d'un nouveau Programme mondial pour la sécurité, la santé et l'environnement, qui créera une nouvelle structure pour

mettre en commun les ressources en vue d'une action mondiale plus efficace (en s'inspirant du Programme international de l'OIT pour l'abolition du travail des enfants, IPEC). Les activités de ce nouveau programme seront axées sur trois objectifs: prévention, protection, promotion. Une approche multidonateurs ciblée sur les principaux pays du second et du tiers monde sera adoptée.

L'autre initiative est un programme intitulé WISE (Work Improvement in Small Enterprises — Amélioration du travail dans les petites entreprises). Cette approche s'est avérée efficace pour trouver des solutions orientées vers la prévention permettant d'apporter des améliorations simples et de coût modique pour établir un lien entre la productivité et un environnement de travail plus sûr et meilleur; cette approche est aussi un outil utile pour les inspecteurs du travail. Son application a montré que les mesures d'amélioration, y compris la formation, sont utiles quand elles sont centrées sur: i) une approche à facettes multiples qui tire profit d'une pratique locale; ii) les résultats positifs et les solutions réalistes qui sont possibles au niveau local, y compris les solutions à faible coût; et iii) l'approche de l'acquisition de connaissances par l'action pratique qui implique directement les directeurs des PME. Les programmes WISE ont permis d'obtenir beaucoup de résultats pratiques dans les PECO et dans les pays en développement. Ces méthodes sont maintenant utilisées par le BIT et d'autres projets de coopération technique dans le monde entier. De plus, WISE est un exemple d'une approche qui permet aux divers acteurs, y compris l'inspection du travail, de transmettre efficacement au niveau du lieu de travail le message fondamental de la prévention dans la protection du travail — à savoir qu'un bon environnement de travail est aussi utile pour les affaires. Et c'est à ce niveau que conduira toute discussion pouvant être suscitée par ce rapport.

Les relations du travail et l'emploi telles qu'elles sont reflétées dans les différents pays

Marc Benadon

1. Les relations du travail telles qu'elles sont reflétées dans les différents pays

1.1. La mission de l'inspection du travail

Certains pays refusent de reconnaître à l'inspection du travail toute compétence dans le domaine des relations du travail. Tel est le cas par exemple au Danemark ou en Allemagne, ou, à quelques exceptions près, en Hongrie et en Pologne, et dans beaucoup d'autres pays. Néanmoins, nombre de pays autorisent l'intervention de l'inspection du travail soit sous les auspices d'une tierce partie, comme en Suède où il y a une surveillance des partenaires sociaux, ou une surveillance qui est une compétence spécifique et une partie intégrante de l'activité de l'inspection du travail normale. Là où cette compétence est répartie entre l'inspection et d'autres activités, il est difficile de recenser la part de compétences attribuée à chacun. Il est certes possible que dans beaucoup de pays l'activité d'inspection dans le domaine des relations du travail représente une proportion non négligeable de l'inspection du travail dans son ensemble.

Dans la majorité des pays où l'inspection du travail a un mandat étendu en matière de relations du travail, elle est toutefois considérée comme un agent de paix industrielle (cela est manifeste au Canada, au Chili, en Espagne, en Côte d'Ivoire, au Kenya et au Zimbabwe) et est chargée de familiariser les employeurs et les travailleurs avec la législation du travail, d'expliquer les dispositions de cette législation, ainsi que de prévenir des conflits; dans les cas où les différentes mesures préventives n'ont pas produit les résultats escomptés, les responsables de l'inspection interviennent au moyen de la médiation ou de l'arbitrage afin de résoudre et de mettre un terme au conflit. Les inspections du travail considèrent souvent cette activité comme essentielle, tout comme les partenaires sociaux, les gouvernements, les employeurs et les travailleurs.

Cette situation de l'inspection du travail en tant qu'un système devant modérer les relations entre les divers partenaires du monde du travail lui confère une autorité généralement universelle pour assumer sa compétence dans le domaine de la protection du personnel et des représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs (Slovaquie, Chili, Espagne, France). Là où une telle protection par l'Etat est considérée comme indispensable, comme c'est le cas dans la plupart des pays bien que les procédures puissent varier sensiblement, l'inspection du travail est habituellement chargée de s'en occuper. Cette protection a été définie comme étant vitale dans un certain nombre de pays, car elle est la base de l'existence et de l'efficacité des acteurs du côté des travailleurs, ce qui permet à ces derniers de diriger le dialogue social sur le lieu de travail ou ailleurs.

Certains pays (par exemple l'Espagne, la France, la Thaïlande et le Zimbabwe) attachent une grande importance à l'approche globale de l'inspection dans le domaine des relations du travail et y incluent des responsabilités en matière de sécurité sociale (Espagne), ce qui, comme le relève la Thaïlande, permet d'optimiser et de mettre en valeur les résultats obtenus par l'inspection du travail.

En Argentine, une loi de juin 1996 a introduit un système intégré de l'inspection du travail et de la sécurité sociale composé d'institutions fédérales et provinciales qui ont des compétences juridiques dans le domaine de l'inspection du travail et de la sécurité sociale. C'est ainsi que le ministère du Travail doit veiller à ce que les services de l'inspection du travail respectent les

normes internationales (OIT), coordonnent les activités des divers départements et mettent en œuvre les mesures nécessaires sur l'ensemble du territoire.

Des pays tels que le Chili ont introduit une procédure de conciliation par l'administration (inspection) pour les conflits du travail individuels. Dans le cas des conflits collectifs, l'inspection du travail doit examiner, proposer et expliquer des systèmes et des méthodes directs pour prévenir un conflit et faciliter son règlement. Le directeur de l'inspection du travail peut convoquer les parties en vue d'une conciliation. La formation des responsables dans ce domaine est considérée comme extrêmement importante pour la promotion des attitudes et des activités conduisant à l'établissement de relations équilibrées entre les acteurs.

Le ministre du Travail du Japon a introduit des mesures pour promouvoir la communication entre les travailleurs et les employeurs afin d'assurer le maintien et le développement des relations sociales. L'inspection du travail s'efforce par conséquent d'avoir également une influence sur l'environnement de travail en vue de promouvoir les relations sociales.

Au Zimbabwe, l'inspection du travail a quatre fonctions principales liées aux relations du travail: promouvoir la justice sociale dans les relations du travail, contribuer à la création d'un environnement favorable à l'application de la législation pertinente, permettre aux relations du travail de contribuer à la politique du travail, et encourager le développement des organisations d'employeurs et de travailleurs afin que ces organisations participent à l'élaboration de la stratégie.

Le ministère du Travail et du Développement de l'emploi du Kenya joue un rôle vital dans le développement économique et social du pays, qui dépend d'investissements étrangers et par conséquent du maintien de la paix industrielle. L'inspection du travail a adopté une politique de prévention dont le but est d'essayer de régler les conflits du travail, individuels et collectifs, en consultation avec les partenaires sociaux, et d'informer les organisations d'employeurs et de travailleurs de leurs droits et obligations.

La Hongrie, en revanche, limite la responsabilité de ses fonctionnaires de l'inspection du travail à la protection des représentants des travailleurs, à la protection des droits syndicaux et à la participation aux activités de divers organes consultatifs.

La Finlande a un vaste système de conventions collectives. En contrepartie, ce système veille à ce qu'il n'y ait pas de conflits du travail pendant la période de validité d'une convention collective. La négociation intervient à divers niveaux, bien que le niveau le plus important soit celui du syndicat ou de la fédération. L'inspection du travail a pour tâche de surveiller l'application des conventions collectives. En outre, son intervention est centrée sur les travailleurs qui ne sont pas couverts par une convention collective ni représentés par un syndicat. L'inspection du travail assure également la protection des représentants des travailleurs.

En Australie, au niveau national, le Département fédéral des relations du travail (DIR) est chargé de fournir des informations et d'offrir une assistance et des conseils aux organisations d'employeurs et de travailleurs en ce qui concerne le contenu et les priorités des «Certified Agreements», qui sont des conventions négociées entre un employeur et une organisation de représentants des travailleurs, et d'autres accords, tels que les «AWAs (Workplan Relations Act, 1996), c'est-à-dire des accords conclus en vertu de la loi relative aux relations du travail de 1996. Le Service du défenseur de l'emploi (OEA) a été créé en 1997 et chargé de surveiller les AWAs, ainsi que le respect de la liberté syndicale et de procéder à des enquêtes dans les secteurs où de tels accords sont négociés. L'objectif principal de la loi relative aux relations sur le lieu de travail est de fournir un cadre de coopération pour l'instauration de bonnes relations professionnelles sur le lieu de travail en cherchant à promouvoir la compétitivité tout en respectant la main-d'œuvre, et en fournissant des informations sur les droits et obligations des employeurs, des travailleurs et de leurs organisations afin de leur permettre de mettre en œuvre ces accords efficacement. Dans l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud, plus de 50 inspecteurs veillent au respect des lois promulguées dans cet Etat. Le Département des relations du travail, dont ils dépendent, cherche

à coopérer avec les employeurs et les travailleurs et leurs représentants d'une manière équitable, novatrice et productive.

1.2. Définition de la prévention

Dans la pratique, ce terme n'est défini par des lois ou des normes dans aucun des pays qui font l'objet de la présente étude. En revanche, l'idée qu'il faut faire quelque chose pour éviter des conflits collectifs (et individuels) et des grèves est universellement acceptée. La prévention englobe par conséquent toutes les activités conçues pour faciliter le dialogue social avant que des situations de conflit surgissent, en préservant des relations sociales «normales», et pour régler de tels conflits quand ceux-ci s'avèrent inévitables. Beaucoup de profils de pays permettent également de conclure qu'il est utile d'encourager l'apparition de ce qu'on appelle l'autonomie collective, c'est-à-dire de reconnaître le droit des travailleurs, des employeurs et de leurs organisations de régler leurs différends entre eux sans recourir à une tierce partie telle que gouvernement, responsables de l'inspection du travail ou d'autres agents. Le Chili définit la prévention comme un agrégat de mécanismes juridiques, économiques, sociaux, technologiques et psychologiques qui facilitent la détection, permettent d'éviter ou de régler des situations de conflits individuels ou collectifs dans les relations du travail. Dans le cas de conflits individuels, la conciliation a également pour objectif de prévenir des procédures judiciaires coûteuses et pénibles. L'Argentine suggère que la prévention peut limiter ou éliminer les risques. Des mesures consensuelles doivent être adoptées pour éviter la possibilité d'un conflit.

1.3. Politiques préventives

Ces politiques ont pour objectif principal de faciliter le dialogue social dans les relations du travail, de rendre les relations sociales plus fructueuses. Les moyens utilisés pour y parvenir sont en premier lieu l'information, la communication, la sensibilisation, l'explication, les conseils donnés aux travailleurs, aux employeurs et à leurs organisations représentatives. Certains pays ont en effet une politique d'information, de sensibilisation, et même des cours de formation à l'intention des inspecteurs du travail. On peut également s'efforcer d'atteindre cet objectif en offrant des services de «bons offices» (Chili, Espagne, par exemple) pour faciliter la négociation collective.

Dans un certain nombre de pays (Côte d'Ivoire, Canada, Kenya, par exemple), l'idée explicite est que le développement de la négociation collective a un but spécifique d'anticipation d'un conflit, puisqu'on cherche à éviter que ce conflit éclate.

Il convient également de noter que, dans le cas du Zimbabwe, les politiques préventives sont indissociables des politiques du travail en général. Ce pays charge l'inspection du travail de promouvoir la justice sociale et d'influencer l'environnement de travail (élaboration de dispositions législatives et surveillance de l'application des normes, promotion des relations du travail et de l'implication d'acteurs tant du côté des employeurs que des travailleurs) afin que la législation puisse être appliquée.

C'est un fait reconnu par tous que les conflits peuvent avoir de graves conséquences, non seulement pour les entreprises et les travailleurs, mais aussi pour les secteurs industriels ou la société dans son ensemble. C'est pourquoi il est important d'utiliser toutes les possibilités de promouvoir l'entente réciproque (Japon et Canada, par exemple) et à tous les niveaux, national, sectoriel, local ou de l'entreprise. Si un conflit surgit tout de même, il est utile que les parties parviennent à régler le conflit en dehors des tribunaux, ou qu'une procédure de règlement des conflits existe et permette à l'inspection du travail d'intervenir en proposant la médiation ou un arbitrage (Thaïlande, France).

En fait, la politique de prévention est une politique structurelle à long terme qui requiert la création d'un cadre d'établissement de normes, d'un environnement propre à assurer des relations

du travail harmonieuses. Le Japon, par exemple, insiste sur le fait que la création de conditions de travail optimales permet de prévenir des situations de conflits à la source.

Plusieurs pays attirent l'attention sur l'avantage de la double nature de l'intervention de l'inspection; en effet, l'inspection du travail participe à l'établissement des normes et elle est chargée de surveiller le respect de ces normes. Cette fonction normative peut consister à participer à l'élaboration de nouvelles normes qui sont officiellement de la compétence d'autres institutions (Parlement, gouvernement, partenaires sociaux), ou à établir des normes par la pratique ou l'usage dans le monde du travail, comme c'est le cas par exemple au Zimbabwe.

La France mentionne le fait que le ministère du Travail doit élaborer des directives pour les services de l'inspection du travail dans le but exprès de faciliter et de faire progresser la concertation, la négociation collective et le dialogue social. Le ministre souligne l'importance, pour l'inspection du travail, de mettre en œuvre des actions concertées relatives à la durée du travail et au réaménagement et à l'organisation du temps de travail. Des plans ont déjà été élaborés pour fournir aux inspecteurs du travail des instruments de «*veille sociale*», ce qui devrait permettre au ministère de suivre l'évolution dans le domaine des relations du travail et de se centrer sur les principales tendances. C'est ainsi que l'inspection du travail dans ce pays a été chargée de préparer des études sur les relations du travail devant être soumises aux institutions centrales. Ces études sont effectuées tous les trois mois. Un Système d'information sur les entreprises (SIE) a également été mis en place en tant qu'aide devant conduire à des actions pertinentes.

Le Japon insiste sur l'importance de l'éducation pour la promotion de la prévention et des politiques de communication entre les employeurs et les travailleurs, en vue d'entretenir des relations du travail stables et équilibrées. Cela vaut pour les divers échelons du pays, national, régional et local. Le Japon relève également que la connaissance des dispositions réglementaires contribue à la prévention et au règlement des conflits. C'est ainsi que, lorsqu'un conflit éclate au Japon, toutes les parties s'efforcent de le régler d'une manière indépendante. Si elles n'y parviennent pas, elles peuvent faire appel à une tierce partie (inspection du travail et administration) et demander ses bons offices, sa médiation ou même un arbitrage.

Quelle que soit la situation, il est généralement reconnu, comme le relève l'Espagne, qu'il vaut mieux prévenir que guérir, que des conseils valent mieux que des sanctions. Dans cette optique, les politiques de prévention consistent essentiellement à créer un climat favorable à la négociation et à éviter ainsi un conflit.

Le Chili a chargé une équipe spéciale de 77 personnes venant de son administration du travail d'offrir leur médiation lors de conflits collectifs. Ce pays signale également, tout comme la France, l'existence d'un fonds pour la formation de syndicalistes. Depuis juin 1994, le Chili a cherché à faire progresser une politique de «bons offices» de l'inspection du travail dans le cadre de la négociation collective en vue d'atteindre les objectifs suivants: prévenir et limiter les conflits, créer des instances de conciliation, faire reconnaître le rôle de médiateur des directeurs du travail, inclure la question de la négociation collective dans les activités de l'inspection du travail. Des équipes de médiateurs ont ainsi été formées au sein de chaque groupe régional d'inspecteurs. Quelque 140 responsables, soit 10 pour cent du personnel total, sont concernés. On a enregistré une augmentation du nombre des conventions ainsi qu'un meilleur équilibre des relations du travail. Une assistance immédiate, par téléphone et par d'autres moyens, joue un rôle de plus en plus important dans les relations du travail.

Le Zimbabwe mentionne l'interaction entre l'application de sanctions et la politique de prévention. En fait, l'existence même de sanctions ou la façon dont elles sont appliquées a une influence sur les divers protagonistes et permet de faire respecter plus facilement les diverses normes applicables. Le Kenya met l'accent sur le fait que le dialogue social est plus productif et efficace s'il est structuré et organisé.

Au Canada, on fait appel à l'aide de médiateurs pour le règlement des conflits du travail. Ces médiateurs sont payés par l'Etat. En Australie, on estime qu'il est important d'offrir aux

groupes les plus vulnérables de travailleurs et aux PME un accès rapide et facile à l'information, à l'assistance, aux conseils sur les dispositions en vigueur, et de créer de nouveaux services pour ces clients. De même, en Nouvelle-Zélande, un système de services d'information très complet a été créé, essentiellement au moyen de l'introduction de centres de numéros de téléphone gratuits. Les parties qui se considèrent comme lésées peuvent obtenir des conseils sur leur situation juridique, ce qui est en fin de compte un moyen de prévenir des conflits du travail coûteux et évitables. Des responsables spécialisés dans l'information de l'inspection du travail gèrent ces centres. Ces services de prévention sont apparemment beaucoup utilisés (jusqu'à 20 000 appels par mois).

1.4. Activités préventives

Ces activités se répartissent en deux catégories principales:

- proposer des lois, règlements ou normes adéquats pour mettre en œuvre les politiques préventives (par exemple, en Espagne, au Chili, en France, au Zimbabwe). Ces activités requièrent surtout la collecte d'informations et l'organisation d'enquêtes. L'inspection du travail participe ensuite à l'élaboration de normes;
- appliquer ces dispositions législatives et en promouvoir le respect par la communication et l'action ou par la participation à des comités tripartites (Australie, Canada, par exemple).

D'autres pays tels que la Côte d'Ivoire, la Thaïlande ou le Zimbabwe signalent que pour prévenir un conflit il est important d'améliorer les compétences des acteurs afin qu'ils puissent devenir des agents de négociation importants. Par ailleurs, le dialogue bilatéral ou trilatéral (c'est-à-dire entre les employeurs et les travailleurs ou avec les autorités publiques en tant que partenaire supplémentaire) devrait être encouragé afin d'établir des relations constructives entre les employeurs et les travailleurs, non seulement au niveau national mais également au niveau de l'entreprise.

Le Canada répartit les activités de l'inspection en quatre catégories: la surveillance du respect des dispositions législatives; l'information, les conseils et la communication; l'utilisation de tous les moyens possibles pour éviter un conflit; et, finalement, la participation à des comités tripartites pour la prévention et le règlement des conflits, aux trois niveaux — entreprise, sectoriel et national.

L'Argentine attire l'attention sur l'augmentation impressionnante du nombre d'accords conclus entre les partenaires (1 200 accords au cours des six derniers mois, dont 97 pour cent étaient des accords d'entreprise) qui contiennent des dispositions relatives à l'action préventive concrète. Un programme a été établi par chaque province pour les objectifs à atteindre, les méthodes à employer et les partenariats à établir en vue de promouvoir la prévention. La négociation collective est la procédure habituelle pour adapter les conditions de travail et d'emploi aux changements intervenant dans le système de production tout en respectant l'autonomie des partenaires, en recommandant des mécanismes permettant aux parties de régler les conflits elles-mêmes.

Certains pays font observer que rien que la possibilité de convoquer les protagonistes en vue d'une conciliation ou d'une médiation est en elle-même de nature à prévenir les conflits. Le Zimbabwe affirme que la participation des acteurs à l'élaboration de la politique offre une garantie de la pertinence de la politique en question, accroît son acceptation par la suite dans le système du client et facilite ainsi sa mise en œuvre. Avec la participation beaucoup peut être fait pour que la politique soit comprise et approuvée. Quand ils interviennent au niveau de l'entreprise, les inspecteurs cherchent alors à éviter des grèves en prenant des dispositions pour que les parties se rencontrent et si possible se mettent d'accord pour régler le conflit. Dans ce contexte, la surveillance des relations du travail contribue à la prévention des conflits.

Enfin, les activités d'inspection peuvent contribuer elles-mêmes à la définition et à l'élaboration des politiques de prévention. Tel est le cas au Canada, par exemple. La principale institution, le Conseil national de consultation des travailleurs, a une structure tripartite.

La collecte d'informations, l'organisation d'enquêtes, la constitution de recueils de jurisprudence, l'offre de centres d'assistance aux usagers (Chili, Zimbabwe) sont également des éléments de prévention.

Au Chili, l'administration du travail collecte des données et procède à des enquêtes devant servir à l'élaboration de la politique de prévention, donne des instructions à ses responsables en vue d'accroître les activités de bons offices dans la négociation collective, dirige un programme d'information ambitieux, constitue des recueils de jurisprudence, et offre un centre d'assistance technique et par téléphone doté des équipements et services adéquats.

La Pologne a un conseil national pour la conciliation des intérêts, qui offre des conciliateurs et des arbitres chargés de s'occuper du règlement des conflits du travail. Ces conciliateurs et arbitres n'interviennent toutefois que si les deux parties le souhaitent.

En Australie, dans l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud, les activités préventives de l'inspection ont traditionnellement été limitées. Néanmoins, le Département des relations du travail de cet Etat a entrepris dernièrement une campagne pilote axée sur la prévention dans certains secteurs de services. Dans le cadre de cette campagne, des informations sur les dispositions législatives en vigueur ont été fournies aux employeurs et aux travailleurs.

1.5. Changements stratégiques pour faire progresser et renforcer l'action préventive

Peu de pays ont signalé des changements stratégiques pour faire progresser l'action préventive. Il convient toutefois de mentionner l'exemple de la Thaïlande, qui explique comment l'institution de quatre types différents d'inspection du travail a permis de promouvoir la discussion entre les partenaires sociaux au moyen des actions des services d'inspection.

Plusieurs pays ont signalé un changement fondamental de la politique publique, qui trouve son expression concrète dans la création d'organes de médiation (Chili en 1991, par exemple) ou dans une réforme de la législation du travail (Argentine, par exemple) et qui facilite le développement de l'action préventive ou l'introduction d'un nouveau système de protection des représentants des travailleurs (Chili).

Le Chili a également institué un nouvel organe représentatif dans les entreprises employant plus de 15 travailleurs: le comité bipartite ou mixte. En 1992, le Parlement a introduit dans le Code du travail une disposition permettant aux parties de désigner un médiateur en tout temps. En 1997, des sanctions plus sévères ont été adoptées pour lutter contre les pratiques déloyales ou antisyndicales. Le domaine de la négociation collective a été élargi afin d'englober les syndicats interentreprises (intersociétés) et de couvrir les travailleurs occasionnels et temporaires.

Le ministère du Travail français a fait part de son intention de mettre sur pied un réseau d'inspecteurs du travail pour étudier la situation en matière de relations sociales dans le pays et pour promouvoir un esprit de négociation sociale; de plus, il a annoncé l'élaboration et la diffusion de notes stratégiques adressées à l'inspection du travail dans le but de promouvoir la négociation collective, le dialogue social et la concertation, et de se doter des instruments (surveillance du monde du travail, aides pilotes d'action), et d'encourager également de nouvelles procédures pour les activités de structuration.

Un certain nombre de pays ont relevé les avantages de la propagation de bonnes pratiques dans ce domaine (Thaïlande, République tchèque, Canada, France et Kenya, par exemple, qui ont incorporé de telles pratiques dans la Charte des relations du travail).

Plusieurs pays de l'Europe orientale (Pologne en 1989, par exemple) ont mentionné des changements fondamentaux de leurs politiques dans le contexte de la transition de leur système

économique vers une économie de marché, en ne perdant pas de vue l'existence d'une économie parallèle considérable (travail au noir).

Dans l'intérêt de la prévention, certains pays ont décidé d'augmenter le nombre de leurs inspecteurs du travail. Tel est notamment le cas au Japon, qui comptait 343 centres d'inspection dans le pays en 1997. Tel est également le cas au Zimbabwe, qui a signalé que des changements stratégiques ont été introduits dans les années quatre-vingt-dix. Auparavant, l'Etat avait tendance à être interventionniste et à contrôler tous les aspects économiques et sociaux. Par exemple, les conventions collectives devaient être approuvées par l'Etat avant de devenir applicables, et de telles conventions n'étaient pas encouragées. Cette politique était justifiée en ce sens qu'elle protégeait les travailleurs. Après 1990, l'Etat s'est prononcé en faveur de la conclusion de conventions entre les partenaires sociaux et n'a plus exigé une approbation préalable du gouvernement pour que ces conventions puissent être appliquées. Le pluralisme syndical est également toléré depuis.

Le Japon a institué un comité national des relations du travail, dont la structure est tripartite (autorités publiques, employeurs, travailleurs), qui est chargé d'offrir sa médiation lors de conflits du travail. Des comités similaires ont également été constitués à l'échelon des préfectures. Pour faciliter le règlement des conflits, le ministère du Travail japonais a cherché, en organisant une table ronde, à impliquer les travailleurs et l'industrie, à créer des possibilités pour promouvoir la communication et l'entente entre les employeurs, les travailleurs et le gouvernement au niveau national, et à faciliter les réunions entre employeurs et travailleurs au niveau local (préfecture) ainsi qu'au niveau de l'entreprise. Le ministre a pris des mesures pour faire largement connaître les dispositions législatives pertinentes et a offert son appui, notamment sous la forme de conseils et d'assistance. C'est ainsi que lors d'un conflit les parties ont demandé volontairement à bénéficier de son aide.

En Argentine, l'accord conclu entre le gouvernement et les syndicats le 9 mai 1997, et approuvé par les employeurs, a institué un organe tripartite chargé d'offrir sa médiation et son arbitrage en cas de conflits collectifs.

En Australie, la loi de 1996 spécifie les priorités du gouvernement fédéral en ce qui concerne le système des relations du travail australien. Les dispositions de ladite loi auraient permis d'établir un meilleur équilibre entre les employeurs et les travailleurs. La nouvelle législation met notamment l'accent sur la prééminence des accords d'entreprise, garantit la liberté syndicale, interdit la discrimination, soutient les travailleurs dans leurs responsabilités familiales et permet à l'Australie d'honorer plus facilement ses engagements internationaux. Le système de l'inspection a également été réformé, sur la base des principes suivants: amélioration des services fournis et, dans cette optique, promotion de l'approche de coopération; perfectionnement des indicateurs de performance; promotion des publications et des séminaires; et création d'un service fédéral permanent. Dans l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud, cette stratégie a été plus particulièrement encouragée dans trois domaines: éducation des partenaires sociaux, choix de secteurs économiques particuliers et sélection des enquêtes devant être effectuées.

1.6. Nouveaux partenariats stratégiques pour la prévention

Cette question n'a pas vraiment été abordée en détail dans la majorité des rapports reçus. Il faut toutefois relever que le sujet des relations du travail, du point de vue de l'inspection, implique un partage ou une mise en commun des ressources servant à examiner au moins les problèmes des travailleurs et des employeurs, avec ou sans l'aide des autorités publiques et du gouvernement. Peu d'innovations ont été enregistrées dans ce domaine.

Certains pays, tels que le Japon et le Zimbabwe, ont fait part de leur volonté d'agir ou de procéder à des expériences dans le cadre de partenariats. Ces pays ont fait valoir qu'une meilleure politique peut être mise en œuvre avec l'implication de toutes les parties. C'est ainsi

que les syndicats interviennent pour faire avancer les dispositions législatives, et les diverses organisations d'employeurs et de travailleurs œuvrent en faveur de la prévention afin d'éviter que des conflits éclatent.

Au Japon, un comité des relations du travail a été créé avec trois composantes. Agissant à la demande des parties concernées, ce comité intervient à trois échelons: bons offices, médiation et arbitrage.

L'Argentine cite comme exemple la convergence des accords conclus entre le gouvernement et la principale organisation représentative des travailleurs; ces accords ont pour but de promouvoir la négociation collective dans son ensemble et de reconnaître la compétence de l'inspection du travail dans ce domaine. Ce pays mentionne notamment des procédures de licenciements dans le cadre desquelles la médiation et l'arbitrage sont parvenus à réduire le nombre des licenciements de 30 pour cent par rapport au nombre initialement annoncé.

Au Kenya, les partenaires sociaux sont consultés à tous les niveaux. La négociation collective est laissée à l'initiative des parties aux niveaux sectoriel ou national. Le nombre des conflits a diminué considérablement à la suite de la réorganisation de l'inspection du travail, d'une meilleure gestion du Département du travail et d'une augmentation progressive du nombre des inspections.

Au Canada, le ministère du Travail encourage l'approche de coopération au sein de l'entreprise au moyen de la création d'un service de médiation facilement accessible.

En Australie, un accord existe entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des Etats; son but est d'harmoniser les dispositions législatives et de mieux administrer les relations du travail dans l'ensemble du pays. Le partenariat a été sensiblement renforcé par la création du Service du défenseur de l'emploi (OFA). Il convient notamment de mentionner l'institution de réunions régulières avec des magistrats. Dans l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud, une politique de partenariat entre les autorités publiques, les travailleurs et les employeurs a été conçue pour mettre un terme à l'exploitation des travailleurs dans l'industrie des textiles. Cette expérience a permis, d'une part, d'améliorer la compétitivité de cette industrie et, d'autre part, de réduire les pratiques d'exploitation.

1.7. Aspects financiers de la prévention

Le domaine des relations du travail est un de ceux qui sont difficiles à évaluer du point de vue financier, tout simplement parce que le risque de conflits résultant de relations du travail mauvaises ou non existantes ne peut que rarement être quantifié. Il est vrai qu'une grève a un coût direct qui peut être quantifié, comme le fait remarquer la Côte d'Ivoire. Elle a également un coût indirect, comme le relève le rapport du Japon, mais ce coût est difficile à évaluer. Ce qui est toutefois le plus important est qu'il est difficile de déterminer l'impact des diverses actions de prévention mises en œuvre ou d'établir un lien entre les mesures préventives et la diminution du nombre des conflits. Le nombre de jours de travail perdus à cause d'actions revendicatives ne reflète pas totalement le climat social entre les partenaires ou la qualité des relations du travail.

1.8. Evaluation

Les divers pays ont mentionné très peu de caractéristiques en ce qui concerne l'évaluation, exception faite du nombre de jours de travail perdus à cause de grèves, ce qui, comme nous l'avons déjà relevé, est un indicateur qualitativement et quantitativement insuffisant du dialogue social et des relations collectives. La Côte d'Ivoire cite l'importance de la diminution du nombre de jours de travail perdus à cause de grèves pour l'amélioration du climat social, et pour l'influence bénéfique qu'elle a sur le moral des acteurs concernés.

La France indique l'introduction d'instruments d'évaluation servant à déterminer l'impact de l'action des services d'inspection.

Le Canada signale que le ministère a été appelé à s'occuper de 34 pour cent de cas de conciliation ou de règlement de conflits de plus durant la période 1995-96 qu'en 1994-95, et qu'il a pu résoudre plus de 27 pour cent des cas pendant cette période.

L'Australie a commencé à tester dernièrement des normes de qualité dans les services de l'inspection.

2. L'emploi tel qu'il est reflété dans les différents pays

2.1. La mission de l'inspection du travail

Comme pour la question des relations du travail, certains pays refusent de reconnaître à leur inspection du travail toute compétence pour les questions de l'emploi. Tel est notamment le cas au Danemark, en Allemagne, en République tchèque, en Suède, en Finlande, au Luxembourg et en Pologne.

D'autres pays limitent les activités de l'inspection du travail à la surveillance du respect des normes relatives aux conditions de travail, à la répression de l'emploi illégal, à la lutte contre la discrimination fondée sur la race, le sexe ou l'invalidité, ou à d'autres conditions qui déterminent le recrutement de travailleurs étrangers, etc. Tel est le cas, par exemple, au Canada, en Hongrie, au Japon, au Kenya et en Côte d'Ivoire.

Un autre groupe de pays soit adoptent une approche plus globale dans le domaine de l'emploi, soit chargent des fonctionnaires publics non seulement de régler les conditions d'emploi mais aussi d'intervenir directement sur le marché du travail. Il en est ainsi notamment en France.

Un quatrième groupe de pays, par exemple la Thaïlande, ont introduit plusieurs types d'inspection du travail (il en existe quatre dans ce pays) qui assument des responsabilités différentes selon les fonctions qui leur sont attribuées.

Certains services de l'inspection du travail sont chargés des domaines du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et de la sécurité sociale. C'est le cas, par exemple, en Argentine et en Espagne.

La République tchèque attire l'attention sur la participation à des comités consultatifs tripartites sur la politique de l'emploi aux niveaux national, sectoriel ou fonctionnel. D'autres pays ont des arrangements similaires, bien qu'ils n'impliquent pas les services de l'inspection du travail.

La Pologne déclare que la mission de l'inspection du travail peut être flexible pour répondre aux exigences des tendances du marché du travail.

Au Kenya, le ministère du Travail et du Développement de l'emploi joue un rôle vital dans la promotion de l'emploi en dépit des trois principaux facteurs responsables des hauts niveaux de chômage, l'emploi illégal dans le secteur non structuré et la dimension du secteur agricole et rural, qui réunit près de 80 pour cent de la population.

En Hongrie, l'inspection du travail, qui est chargée de lutter contre le travail au noir, la discrimination fondée sur la race ou le sexe, et de protéger des groupes sociaux spécifiques (jeunes, femmes et personnes handicapées), est organisée dans les vingt régions administratives du pays.

Au Canada, l'inspection s'occupe de questions relatives à l'égalité en matière d'emploi et d'activités professionnelles et lutte contre les formes de discrimination.

2.2. Définition de la prévention

Aucun des profils de pays ne donne une définition du terme «prévention» dans le domaine de l'emploi.

Néanmoins, comme l'indique clairement le rapport présenté par la Slovaquie, la prévention sert avant tout à fournir des emplois à ceux qui souhaitent travailler, ou même à permettre à ceux qui ont un emploi qu'ils veulent conserver de pouvoir le faire. Ainsi, comme le relève la Côte d'Ivoire, «prévention» signifie tout d'abord réduire le chômage. D'autres pays qualifient ces ambitions en déclarant que l'objectif est d'arriver à des niveaux d'emploi adéquats tout en assurant la compétitivité des entreprises (Chili). Dans ces pays, l'accent est mis sur la promotion de l'emploi, sur l'encouragement de l'orientation professionnelle et les conseils (fourniture d'informations pour faciliter le choix d'une carrière et des études ou de la formation requises) et sur la promotion des programmes de formation professionnelle (prévenir la détérioration des conditions de vie et la stagnation de la productivité).

Certains pays, comme la Thaïlande, font valoir que pour pouvoir protéger l'emploi (c'est-à-dire le plein emploi) il faut veiller à ce que l'emploi ne soit pas trop cloisonné, et ils assurent même que l'on contribue à la protection de l'emploi en intégrant cette activité dans le domaine des relations du travail.

2.3. Politiques préventives

Il est important de noter une condition sine qua non pour une politique de prévention. En fait, plusieurs pays ont soulevé la question de l'importance économique et sociale du travail illégal ou des activités informelles, en particulier dans les pays qui comptent une population agricole et rurale clairsemée, comme par exemple le Kenya, où près de 80 pour cent de la population vit dans des zones rurales.

Dans un certain nombre de pays, les inspecteurs du travail sont habilités à prendre des mesures pour lutter contre le travail illégal et pour contribuer à son élimination. Dans beaucoup de pays, tels que la Hongrie ou les Pays-Bas, c'est là un des principaux rôles de l'inspection du travail. Dans d'autres pays, comme en Allemagne, des fonctionnaires des services de l'emploi et des inspections du travail coopèrent étroitement, et organisent même des interventions communes à cette fin.

Au Kenya, les visites d'inspection dans les entreprises ont augmenté de sept fois entre 1990 et 1993. Le personnel de l'inspection a été formé et doté de moyens de transport, de gestion et d'équipements. Un certain degré de surveillance de l'emploi a alors été introduit (le recrutement et la cessation de rapports d'emploi doivent être déclarés à l'inspection du travail).

La prévention des abus est essentielle; si le plein emploi est un objectif commun, il doit être atteint dans des conditions d'emploi et de travail «normales». Le principe est que le travail qui ne répond pas aux exigences légales doit être éliminé, que les travailleurs concernés soient des étrangers ou des ressortissants nationaux. Aussi, ce que certains pays appellent «the lump», c'est-à-dire la pratique qui consiste à engager de la main-d'œuvre occasionnelle pour faire des économies, est interdite et réprimée.

Il va sans dire que les politiques ou les actions préventives dans le domaine de l'emploi s'avèrent inutiles quand les activités informelles augmentent aux dépens d'activités normales, légales, déclarées et régulières.

Des politiques de deux types différents sont mises en œuvre dans les divers Etats. Il y a les politiques qui impliquent une intervention macroéconomique axée sur la croissance, la réduction des déficits publics et le contrôle ou la réduction des coûts de personnel. Et il y a les politiques qui impliquent l'intervention sur le marché du travail pour équilibrer l'offre et la demande de main-d'œuvre. Ces deux types de politiques ne sont pas forcément incompatibles. La plupart des pays (Pays-Bas, France) combinent les deux ou lient l'une à l'autre. D'autres pays (Thaïlande) appliquent l'une ou l'autre.

En Australie, un contrat (AWA) peut être signé pour déterminer les salaires et les conditions d'emploi.

En Argentine, quand une entreprise se propose de restructurer (restructuration productive), l'application du concept de la prévention peut permettre aux employés de négocier une solution de remplacement dans les cas de chômage technique ou de main-d'œuvre excédentaire. Des aspects éducatifs impliquant les employeurs et les travailleurs peuvent aussi jouer un rôle important.

Aux Pays-Bas, des politiques importantes, diversifiées et novatrices sont mises en œuvre depuis un certain nombre d'années. Elles impliquent la relance de l'économie à l'aide de politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la réduction des dépenses publiques. Ces politiques interviennent de manière similaire sur le marché du travail (flexibilité, création d'emplois pour les personnes non qualifiées, intégration des demandeurs d'emploi).

Au Canada, la prévention a surtout pour but de défendre tous les droits de l'homme et de lutter contre la discrimination. L'information et plus particulièrement l'éducation sont les moyens qui sont utilisés pour atteindre ces objectifs.

2.4. Activités préventives

Les activités préventives peuvent être réparties en deux catégories: celles qui impliquent une intervention macroéconomique du gouvernement et celles qui impliquent une intervention sur le marché du travail.

Une des formes les plus classiques d'intervention visant à assurer le plein emploi cherche à relancer l'économie et à réduire les déficits publics. Un certain nombre de pays, tels que les Pays-Bas, la France et le Japon (avec son huitième plan en faveur de l'emploi pour la période 1995-2000), ont pour but de créer et de sauvegarder, à l'aide de divers instruments, un certain niveau d'emploi correspondant aux besoins des travailleurs et des employeurs. On cherche à encourager une telle croissance au moyen d'une dynamique économique considérable, qui attire les investissements dans divers domaines, tels que la mise en œuvre d'importants projets de travaux d'infrastructure, l'accroissement des capacités d'adaptation et d'innovation, en particulier au moyen de technologies nouvelles ou de nouveaux marchés, et la recherche-développement. Bien entendu, il est important de veiller à créer un climat aussi favorable que possible pour les entreprises créatrices d'emplois.

Une autre forme classique d'intervention consiste à réduire les coûts de la main-d'œuvre. Diverses méthodes ont été utilisées, telles que le maintien du niveau ou le contrôle des augmentations de salaires. L'exemple des employeurs du secteur public, en raison de leur influence sur les employeurs privés, pourrait être un instrument d'une telle politique; le contrôle de l'augmentation du salaire minimum, dans les cas où il y a un salaire minimum, pourrait en être un autre. Enfin, la structure de la négociation collective ou même des accords tripartites (gouvernement, organisations d'employeurs, et de travailleurs) peut permettre de contrôler de telles augmentations. Une autre méthode peut être utilisée pour cette réduction des coûts de personnel. Les cotisations de sécurité sociale liées aux salaires peuvent être réduites, que ces cotisations de sécurité sociale soient fixées par le gouvernement ou par les partenaires sociaux.

Un dernier type d'intervention consiste à réduire les obstacles existant sur le marché du travail, en d'autres termes à permettre une plus grande flexibilité dans la formulation des contrats d'emploi. Cette flexibilité se reflète essentiellement dans la durée et la forme des contrats d'emploi, ou même dans la nature de l'employeur et de l'organisation (Pays-Bas, République tchèque).

Alors qu'elle est une procédure tout aussi classique que l'intervention macroéconomique, cette forme d'intervention a essentiellement pour but de mettre en équilibre l'offre et la demande de main-d'œuvre. L'intervention sur le marché de l'emploi cherche à faciliter l'adaptation de l'offre et de la demande dans ce domaine. L'amélioration des qualifications des travailleurs est un des moyens utilisés en vue d'accroître leurs chances de trouver un emploi. Cette amélioration des qualifications peut être conçue pour les jeunes qui cherchent un premier emploi ou pour les

personnes qui ont des difficultés à s'intégrer sur le marché du travail, mais également pour les travailleurs ayant un emploi et d'autres demandeurs d'emploi. Cette politique implique la formation et le perfectionnement professionnels, comme c'est le cas dans beaucoup de pays, par exemple en Thaïlande, en France, en République tchèque, aux Pays-Bas, au Chili et en Argentine, ou une orientation et des conseils professionnels (Chili), et elle encourage une plus grande capacité d'adaptation en tant que moyen d'établir des relations plus stables entre le travail et l'employeur.

Elle peut également impliquer la promotion d'un système permettant aux travailleurs ayant un bas niveau de qualifications de trouver un emploi. Un tel système peut profiter à la fois à cette catégorie de travailleurs (en leur permettant de trouver un emploi) et aux employeurs, qui peuvent trouver le type de travailleurs dont ils ont besoin (surveillance, sécurité, maintenance, etc.).

L'Argentine mentionne son programme d'intervention sur le marché du travail et son programme de formation professionnelle, qui cherchent à améliorer les qualifications des chômeurs et des travailleurs employés par de petites entreprises.

La Slovaquie met l'accent sur la nécessité de promouvoir la mobilité géographique afin de rendre le marché du travail plus fluide.

Le Chili est en train de mettre en œuvre un programme important qui a notamment pour but d'offrir une formation professionnelle aux jeunes non qualifiés (55 000 jeunes formés en trois ans) et de moderniser le système de placement.

Au Canada, une des activités principales de l'inspection du travail consiste à s'occuper des plaintes et des conflits dus à la discrimination.

2.5. Changements stratégiques visant à promouvoir l'évolution ou le renforcement de l'action préventive

Plusieurs pays mentionnent des programmes d'emploi dont le but est de rompre avec les situations du passé. De tels programmes représentent des changements stratégiques visant à promouvoir l'emploi ou à réduire le chômage. Tel est le cas au Zimbabwe depuis 1990 (Programme d'ajustement structurel économique visant à créer des emplois au moyen de la déréglementation du marché), au Chili, en Thaïlande (huitième plan 1997-2001), au Japon (huitième plan 1996-2000), où des initiatives gouvernementales cherchent à promouvoir des mesures pour améliorer et accroître les possibilités d'emploi. La France et beaucoup d'autres pays ont des programmes similaires, bien qu'avec l'ampleur du chômage il soit nécessaire aujourd'hui de prendre une série de mesures permanentes permettant de dissimuler les changements stratégiques (bien entendu, l'ampleur du chômage n'est pas la même dans chaque pays).

L'Argentine indique que les changements stratégiques introduits dans ce pays ont facilité sa modernisation et l'intégration de l'économie mondiale. Le gouvernement, les employeurs et les travailleurs doivent assumer un nouveau rôle à l'égard du chômage, en concevant un modèle de transformation économique tout en préservant la justice sociale. A titre d'exemple, ce pays cite la loi sur l'emploi de novembre 1991, dont l'objectif est de résoudre le problème du chômage et de contribuer à la croissance économique. Cette loi doit encourager la productivité des entreprises en assurant simultanément la justice sociale pour tous les employés. Elle encourage aussi la flexibilité des contrats d'emploi et crée des conditions spéciales pour les petites et moyennes entreprises (PME). Elle incorpore la formation professionnelle en tant que composante fondamentale des politiques d'emploi. Le département gouvernemental pertinent élabore des politiques et des programmes visant à promouvoir l'emploi et la formation professionnelle et à améliorer le fonctionnement du marché du travail. La loi nationale sur l'emploi a introduit deux procédures: la prévention des crises dans les entreprises et la restructuration de la production. L'accord de convergence entre l'Etat et la plus grande organisation syndicale du pays, approuvé

par les employeurs le 9 mai 1997, simplifie les procédures de recrutement et relève les indemnités de licenciement, encourage la négociation collective en vue de régler efficacement des situations résultant de la «restructuration de la production» ainsi que la prévention ou la limitation des suppressions d'emplois.

La Thaïlande met l'accent sur l'importance d'une protection efficace des rapports d'emploi. Par exemple, ce pays renforce la nature stratégique de la promotion d'un système permettant aux travailleurs de se sentir à l'aise et de vivre dans une organisation au sein de laquelle ils estiment que la justice est suffisante. Ce système cherche également à encourager la formation et le perfectionnement. La formation des inspecteurs du travail est aussi un moyen de mettre sur pied de nouvelles stratégies de changement.

Le Chili mentionne la réforme de SENCE comme un changement stratégique devant permettre à la prévention d'évoluer. Dans le cadre de cette réforme, un comité bipartite pour la formation doit être créé dans les entreprises employant plus de 15 travailleurs, l'exemption fiscale de la formation doit être relevée à 60 pour cent de son coût, et un système d'indemnités doit être introduit pour les travailleurs qui ont perdu leur emploi (PROTAC).

Enfin, des pays tels que la Côte d'Ivoire relèvent l'importance de l'échange d'informations entre les divers échelons de l'administration et sur le rôle clé que joue l'inspection en publiant des rapports périodiques sur la situation en matière d'emploi.

La Pologne mentionne qu'en 1989 un changement radical est intervenu par rapport à sa politique de l'emploi et son approche de l'inspection du travail antérieures. En effet, à ce moment le pays s'est engagé dans une période de transition vers l'économie de marché, et le nombre d'entreprises pouvant faire l'objet d'inspections est passé de 90 000 en 1988 à 1,4 million en 1996.

En Hongrie, les partenaires sociaux contribuent à l'évolution de la politique de l'inspection du travail et établissent des priorités pour les activités et les domaines d'enquêtes. C'est grâce à leur aide que la lutte contre le travail illégal est devenue une priorité de l'inspection du travail.

2.6. Nouveaux partenariats stratégiques pour la prévention

Des relations du travail et un dialogue social de qualité encouragent manifestement le partenariat pour les questions d'emploi, que ces questions concernent des mesures que les partenaires sociaux prennent de leur propre chef ou des dispositions introduites en consultation et en coopération avec l'Etat. Par ailleurs, le partenariat entre les diverses institutions publiques ou privées déployant des activités sur le marché du travail en vue d'équilibrer la demande et l'offre de main-d'œuvre, tant quantitativement que qualitativement, est un facteur qui contribue à la prévention et par conséquent à la création du plein emploi. Les visites que les inspecteurs du travail effectuent dans des entreprises pour des questions relatives à l'emploi peuvent aussi être considérées comme une forme de partenariat nouvelle et novatrice.

L'Argentine cite comme exemple le programme de «travail», qui permet à un chef de famille de participer à des activités sociales utiles, le programme qui aide des groupes sociaux ayant des difficultés particulières à trouver un emploi; et, enfin, les programmes de promotion de la formation professionnelle dans le cadre desquels un système de crédits fiscaux offrent des incitations pour la création d'entreprises ou pour que les chômeurs reprennent du travail.

La Thaïlande met l'accent sur les avantages pouvant résulter de la publication et de la diffusion d'expériences fructueuses, car ces expériences peuvent servir de modèles. Ce pays accorde également une grande importance à la formation, un moyen qu'il est possible de promouvoir avec un accord entre les entreprises, les travailleurs et les autorités publiques. Un système de relations du travail ne peut pas progresser si la situation économique n'est pas bien comprise, et la promotion d'institutions englobant des représentants des travailleurs des moyennes et grandes entreprises permet à un tel système d'aller de l'avant. Les visites des inspecteurs du travail dans les entreprises sont mentionnées comme étant des mesures qui contribuent à une

meilleure compréhension réciproque et par conséquent au renforcement de la prévention. Elles jouent également un rôle déterminant dans la création de conditions propices à un véritable partenariat trilatéral.

2.7. Aspects financiers de la prévention

Il est évident que, dans le domaine de l'emploi, la prévention est financièrement quantifiable. Premièrement, la plupart des mesures et programmes ont un coût direct, généralement évalué en chiffres (sauf peut-être dans le cas des mesures de flexibilité); et, deuxièmement, les niveaux d'emploi (taux de chômage) peuvent être évalués et quantifiés. En raison du coût énorme du chômage (coût direct du remplacement du revenu, coût de l'intervention sur le marché du travail, mais surtout le coût indirect de la déstructuration, de la désocialisation, de la perte de qualifications), les questions auxquelles les pays doivent faire face concernent à la fois la portée des politiques d'emploi et leur efficacité.

Néanmoins, la plupart des pays attirent l'attention sur l'énorme proportion, toujours croissante, des coûts passifs, tels que ceux des indemnités de chômage, qui limitent la marge de manœuvre des gouvernements.

Certain pays espèrent mettre en œuvre une véritable politique d'emploi dans le cadre de la prévention.

Comme nous l'avons déjà relevé, dans la plupart des pays qui font l'objet de la présente étude l'importance des politiques d'emploi n'a pratiquement pas permis de mettre en œuvre de nouvelles stratégies. Les questions essentielles concernent l'efficacité des politiques.

2.8. Evaluation

En dépit de l'importance des politiques, peu d'activités d'évaluation ont été déployées jusqu'à présent. Etant donné qu'une politique résulte souvent d'un consensus entre les partenaires, la question qu'il convient de se poser n'est pas si une mesure est utile ou non, mais si elle a été mise en œuvre correctement et de manière efficace.

Certains pays attirent l'attention sur les taux croissants du chômage; par exemple, la Côte d'Ivoire relève que le chômage touchait 4 pour cent de la population active en 1992, 6,7 pour cent en 1995 et 14,6 pour cent en 1996. Pour une évaluation, ces chiffres sont irrécusables et parlent d'eux-mêmes.

Alors que la Tunisie admet l'absence d'un système d'évaluation fiable, elle estime que ses politiques antérieures l'ont amenée à modifier la portée de l'intervention de l'inspection du travail. Elle se propose par conséquent de changer les méthodes de travail des inspecteurs du travail afin de renforcer l'action préventive.

3. Expériences faites avec de nouvelles formes d'appuis pour le dialogue social dans les entreprises par le truchement de l'inspection du travail: un exemple

Le ministère du Travail français a attiré l'attention sur le fait que le dialogue social est inadéquat, tout particulièrement en ce qui concerne la stratégie économique et sociale des entreprises et les procédés de changements technologiques, organisationnels et de gestion des ressources humaines. Le ministère envisage par conséquent de procéder à des expériences de programmes d'appui servant à promouvoir le dialogue social tels que ceux qui ont été mis en œuvre dans la province canadienne du Québec, à un moment où le Québec et la France avaient élaboré un programme de coopération et d'échange en matière de relations sociales. Il était apparu que le ministère du Travail avait un intérêt majeur à faire des expériences avec des techniques de diagnostic novatrices et des propositions pour faciliter le dialogue social sur le lieu

de travail, dans des situations autres que celles liées à des conflits du travail. L'appui apporté à des procédures d'adaptation concertées dans les entreprises avait pour but de compléter et d'améliorer le fonctionnement d'une assistance directe en faveur de la négociation collective et du suivi par les institutions représentatives. Un tel appui peut également assurer la cohésion des communautés travaillant dans un contexte caractérisé par des contraintes économiques extrêmes et aggravé par une diversification rapide du statut et de la paix du travail.

Le projet a notamment pour objectif d'encourager les actions d'appui expérimentales pour faire progresser le dialogue social dans les entreprises dans une région sélectionnée pour l'expérience (la région Rhône-Alpes de la France) en organisant des interventions de fonctionnaires de l'inspection du travail, des agents d'une institution publique soutenant les changements dans l'organisation du travail (ANACT) et des consultants privés spécialisés dans ces domaines. Ces interventions ne sont possibles que si elles sont proposées par l'inspecteur du travail responsable pour la région et si elles sont demandées par les partenaires sociaux de l'entreprise.

Dans le cadre du projet, on cherche également à améliorer le travail d'analyse et d'exploitation des expériences, y compris des expériences faites dans d'autres pays, et à réfléchir sur leur utilité et sur les conditions dans lesquelles elles pourraient être transposées dans le contexte des relations du travail en France.

Un comité directeur a été créé; il est dirigé par le chef du département ministériel (le directeur des relations du travail) et compte deux directeurs de départements territoriaux du ministère concernés par l'expérience, le directeur de l'établissement public concerné par la procédure et des consultants privés également concernés.

Le comité directeur a étudié l'orientation générale de l'expérience, la sélection et la composition du groupe de collaborateurs dans les trois éléments du réseau (inspecteurs du travail, ANACT, consultants externes), les conditions de sensibilisation parmi les partenaires sociaux et l'implication de l'inspection du travail, et il a recensé les entreprises susceptibles de participer à l'expérience ainsi que les méthodes pour procéder à une intervention. L'Institut national du travail (INTEFP) a organisé un séminaire de formation pour les collaborateurs du réseau, et des groupes de travail ont élaboré des documents de référence sur les aspects suivants: information des partenaires en vue d'une intervention, prises de position et attitudes professionnelles des collaborateurs, éléments techniques pour l'évaluation et le suivi d'une intervention technique.

Quatre à cinq interventions ont été prévues pour 1997 dans la région d'essai. Les inspecteurs du travail ont joué un rôle décisif en recensant les entreprises susceptibles d'être choisies pour le système, et pour les activités d'accompagnement et de suivi des interventions visant à promouvoir le dialogue social. De plus, les inspecteurs ont joué un rôle capital en adaptant certains aspects du système, en renforçant la légitimité de l'intervention en tant que garantie du dialogue social et, enfin, en enrichissant les interventions du ministère, généralement au profit de la négociation collective.

4. Informatisation des services de l'inspection du travail

En raison du blocage du recrutement des services publics, le personnel de l'inspection du travail était tout juste suffisant pour s'occuper des plaintes. Ce personnel n'avait pas de ressources logistiques adéquates de bureautique et de technologie informatique. Le service de l'inspection n'a par conséquent pas été en mesure de mettre en œuvre une véritable politique de prévention, notamment en ce qui concerne le travail au noir.

Le service de l'inspection du travail, comme n'importe quelle autre organisation, publique ou privée, a une fonction à assumer. A cette fin, il doit définir une stratégie, planifier sa mise en œuvre et, si possible, fixer des priorités. Le directeur doit par conséquent être en mesure de déterminer la charge de travail globale du service, le niveau de productivité, la charge de travail correspondant aux divers objectifs, afin de pouvoir procéder à des estimations, c'est-à-dire

déterminer les étapes successives de la conduite des actions et établir des calendriers pour l'obtention des résultats, calculer les ressources requises pour la réalisation des objectifs (personnel, matériels, documentation, transport, équipements de bureau), afin d'être à même de comparer périodiquement, au cours de la mise en œuvre, les résultats obtenus avec les objectifs fixés, et finalement déceler les dysfonctionnements et planifier les solutions pouvant être apportées aux problèmes rencontrés.

La technologie informatique peut par conséquent être extrêmement utile pour la gestion, car elle permet d'obtenir des informations rapides, précises et complètes sur la charge de travail et les capacités de production du service.

L'informatisation des services d'inspection peut également faciliter l'évaluation des résultats par unité de production (district) pour l'ensemble du service, la rédaction de rapports d'activités en tout temps à la demande des autorités, la satisfaction des exigences d'adaptation aux besoins ou le recensement et le décèlement des besoins opérationnels (registres, activité, risques).

La technologie informatique peut être très utile pour améliorer l'efficacité et la performance des inspecteurs dans leur tâche de surveillance, mais aussi dans leur fonction de fourniture d'informations et de conseils aux employeurs et aux travailleurs.

Pour concevoir et mettre en œuvre un programme d'informatisation des services d'inspection, il a été nécessaire de planifier, c'est-à-dire d'évaluer les ressources humaines et matérielles requises et, en cas de besoin, de définir les objectifs prioritaires.

Le système a ainsi été conçu sur la base de la structure de gestion du service, des priorités fixées par le gouvernement ou par le service lui-même, des techniques d'inspection, des niveaux de formation et de qualifications des inspecteurs, le cadre juridique, les contacts à établir avec les entreprises devant être inspectées. Il était aussi important de veiller à ce que le système soit accepté et utilisé correctement, en familiarisant les usagers avec leur rôle, avec la simplicité du fonctionnement, la rapidité, l'accès aux données pertinentes, la fiabilité, la disponibilité et la flexibilité du système. La consultation des divers usagers au stade de la planification et durant le processus de mise en place est essentielle pour la collaboration et l'efficacité.

Comme il devait y avoir une phase de conception, il était important d'envisager, dès le début, un système pouvant répondre à un certain nombre de besoins futurs en matière de gestion, d'accès aux données et de bureautique. Une certaine latitude était prévue pour une expansion future ou pour l'introduction de nouvelles applications dans le système.

En 1992, le gouvernement a par conséquent donné son accord pour l'informatisation des services. Dans la phase initiale, les services ont été dotés de ressources humaines accrues. Les niveaux de recrutement ont été relevés, et la formation théorique et pratique a été améliorée. Les bureaux régionaux ont reçu leurs premiers ordinateurs en 1992. L'année suivante, tout le service était informatisé, et chaque inspecteur était doté d'un micro-ordinateur. Une équipe faisant partie du service s'est chargée de la conception du programme d'informatisation et de la formation du personnel.

La technologie informatique a depuis sensiblement contribué au traitement rapide et efficace des cas à l'échelon administratif. Elle permet un accès immédiat à de grandes quantités de données concernant les services offerts par les districts et les inspecteurs. La réalisation de ces objectifs est surveillée sur une base permanente, ce qui facilite la prise de mesures correctives adéquates en temps opportun. Il est maintenant possible d'effectuer des évaluations périodiques et d'élaborer des rapports d'activités à court terme. Grâce à l'informatisation, le contenu et la fréquence des documents publiés pour être envoyés aux inspecteurs ont été considérablement améliorés.

5. Un exemple venant de l'Australie: le Département des relations du travail de l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud

L'Australie a un gouvernement, et chaque Etat ou territoire a son propre corps législatif. L'Etat de Nouvelle-Galles du Sud (NSW) a un Département des relations du travail qui compte 50 inspecteurs industriels chargés de surveiller l'application des lois du travail de l'Etat de NSW. Ils sont chargés de veiller au respect de ces lois et des droits et obligations qui en découlent, et qui ont essentiellement trait aux conditions minimales de travail et d'emploi, aux accords d'entreprises, aux conditions de cessation de service ou de licenciement. Des rapports sur l'inobservation prolongée de nombreuses lois de l'Etat de NSW par un grand nombre d'employeurs ont conduit le Département des relations du travail à mettre sur pied un nouveau programme.

L'approche adoptée par le Département des relations du travail en 1995 était la suivante: mettre en place une politique permettant de coopérer avec les organisations d'employeurs et de travailleurs d'une manière impartiale, novatrice et productive dans le domaine des relations du travail. Le département a réexaminé les fonctions de l'inspection du travail dans l'optique de l'objectif susmentionné et a demandé que les informations soient communiquées du terrain à la direction du département. Une mission de la direction du département a examiné les diverses alternatives de stratégies susceptibles d'être utilisées: éducation, un objectif sectoriel, une stratégie générale ou un traitement individuel des plaintes.

Le Département des relations du travail de l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud a lancé dernièrement une campagne pilote dans certains secteurs de services, qui portait sur l'éducation et des études ciblées. Cette campagne a été dirigée en partenariat avec WORKCOVER NSW (l'autorité chargée de la santé et de la sécurité) et en coopération avec les organisations de travailleurs et d'employeurs. La campagne a permis de familiariser les employeurs et les travailleurs de ce secteur avec les lois en vigueur, au moyen de visites des inspecteurs sur le lieu de travail. Un nombre considérable de visites ont été organisées, et plusieurs employeurs ont été poursuivis pour infraction aux lois de l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud. Un rapport a été rédigé pour servir de base à l'organisation d'autres opérations.

La nouvelle stratégie mise en place par le Département des relations du travail pour l'inspection du travail comprend:

- un rôle d'éducation, consistant à familiariser les travailleurs et les employeurs avec les lois de l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud et avec leurs droits et obligations;
- des travaux de recherche pour recenser les secteurs économiques qui ne se conforment pas aux lois de protection du travail, tout spécialement les secteurs qui sont d'une grande importance pour l'économie de l'Etat;
- des études et des campagnes supplémentaires devant être réalisées avec l'aide de groupes de travail composés de représentants du gouvernement, des employeurs et des travailleurs, pour découvrir pourquoi certains secteurs ne se conforment pas aux lois.

Des campagnes similaires ont été organisées depuis, par exemple dans l'industrie des textiles.

Le Département des relations du travail a reconnu la nécessité de réexaminer et de restructurer ses activités et ses ressources, afin de déterminer si les interventions sur le terrain sont appropriées et effectives. Ce réexamen et cette restructuration l'ont conduit à accorder une plus grande attention à l'information des divers partenaires sur leurs droits et obligations. C'est ainsi que, chaque année, plus de 250 000 sujets d'information sont communiqués par téléphone en collaboration avec le Centre d'information fédéral.

Le département s'est aussi rendu compte de la nécessité d'assurer l'égalité entre les hommes et les femmes sur le lieu de travail. C'est ainsi qu'un Service de l'égalité au travail a été créé. Ce



service a joué un rôle important de la promotion de l'idée qu'il est nécessaire de permettre aux travailleurs d'assumer plus facilement leurs obligations familiales.

En outre, le département a conclu un accord avec le «centre de contact» portant sur la délégation de certaines activités d'inspection, par exemple dans des districts ruraux ou pour des questions qui ne font pas vraiment partie des préoccupations de l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud. Cela a permis au département d'offrir un meilleur service. En prévision de ces changements, les inspecteurs ont eu plus de possibilités de rencontrer des travailleurs et des employeurs et de résoudre les problèmes qui se posaient, et ont ainsi contribué à un plus grand respect des lois de l'Etat de Nouvelle-Galles du Sud. Ce nouveau rôle des inspecteurs a également contribué à la promotion de la protection des droits des travailleurs et, simultanément, à l'amélioration de la compétitivité des entreprises.



Conditions générales de travail, y compris la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, telles qu'elles sont reflétées dans les différents pays

Roy Lurvey

1. La mission de l'inspection du travail

Dans le monde entier, les systèmes d'inspection du travail recourent de plus en plus à des déclarations de mission pour définir clairement le but des activités d'inspection devant être entreprises. Ces activités peuvent concerner tous les aspects de l'emploi. Un large éventail d'approches est par conséquent nécessaire, et cela a en général conduit à des méthodes de mise en œuvre qui varient selon les facteurs historiques, sociaux, culturels, etc. du pays considéré.

Au cours des dix dernières années, de grands progrès ont été réalisés en matière de déclarations de mission qui, dans la majorité des pays, portent sur la santé et la sécurité, comme l'illustre par exemple la loi sur la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles des Etats-Unis qui a été promulguée pour assurer, dans toute la mesure possible, des conditions de travail sûres et salubres à tous les hommes et à toutes les femmes de la Nation.

Le gouvernement du Canada a pour but de promouvoir un environnement de travail équitable, sûr, salubre, stable, coopératif et productif sur les lieux de travail relevant de sa juridiction. Les entités régionales de ce pays vont même plus loin. C'est ainsi que le slogan des sociétés de la province de l'Ontario est: un environnement permettant aux lieux de travail de l'Ontario de devenir les plus sûrs du monde.

Une déclaration de mission similaire, élargie pour englober la collectivité dans son ensemble, a été publiée par l'organe exécutif de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (HSE) au Royaume-Uni, qui a pour mission d'assurer un contrôle adéquat des risques pour la santé et la sécurité des personnes résultant des activités professionnelles, y compris les risques pour la collectivité.

La Finlande va plus loin dans sa déclaration de mission puisque le gouvernement y inclut la justice et l'égalité au travail, qui sont la pierre angulaire de sa déclaration de mission du système d'inspection du travail, et les Pays-Bas utilisent une interprétation encore plus large dans leur déclaration, qui englobe l'obligation de lutter contre les abus et de fournir des informations pertinentes pour la politique.

En Australie, l'autorité chargée de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles de l'Etat de Victoria a d'abord défini une «vision» de politique officielle, à savoir des lieux de travail où il n'existe plus d'atteintes à la santé ni de maladies. Sa déclaration de mission énonce ensuite l'objectif de coopérer avec tous pour réduire progressivement l'incidence, la gravité et le coût pour la communauté des atteintes à la santé et des maladies liées au travail.

La loi suédoise sur l'environnement de travail définit sa mission à l'article premier comme suit: prévenir les problèmes de santé et les accidents au travail et, d'une façon générale, créer un bon environnement de travail.

Et un autre organisme gouvernemental a la déclaration de mission suivante: améliorer la performance et l'efficacité des organisations en offrant un service indépendant et impartial ayant pour but de prévenir et régler les conflits et d'instaurer des relations du travail harmonieuses.

Le Service de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles de la Nouvelle-Zélande a la déclaration de mission suivante: «Together to Zero» (Ensemble jusqu'à zéro), ce qui signifie que chaque mesure préventive qui est prise est un pas vers l'élimination des décès liés au lieu de travail.



Le gouvernement de la République tchèque, dans le préambule de sa nouvelle législation sur la protection des travailleurs, contient la déclaration de mission suivante: pour accroître l'efficacité de la protection des employés en matière de sécurité professionnelle, il est nécessaire de créer une organisation professionnelle de l'Etat indépendante qui surveillera comment les organisations, tout comme les employés, respectent les dispositions réglementaires visant à assurer la prévention des accidents du travail et la sécurité des équipements techniques dans les activités manufacturières et non manufacturières et comment elles assurent l'application des conditions de travail prescrites.

La mission de l'inspection du travail au Kenya a deux objectifs. Le premier consiste essentiellement à: faire appliquer les dispositions légales en vue de s'assurer que les conditions d'emploi des travailleurs sont protégées et conformes à la législation en vigueur, et que l'environnement de travail est sûr et salubre. Cela englobe le règlement des conflits du travail entre les employeurs et les employés, et de leurs organisations syndicales respectives, le règlement des grèves, des lock-out, etc. et des plaintes individuelles. Quant au deuxième objectif, il consiste à: informer les employeurs et les employés de leurs droits et obligations et leur donner des conseils.

Le Japon considère l'inspection du travail comme un moyen: d'assurer un niveau minimal de conditions de travail telles que salaire, durée du travail, sécurité et santé, et de fournir des informations, une orientation et une assistance en vue de créer un environnement de travail meilleur et plus confortable.

2. Définition de la prévention

Le terme de prévention devrait être bien compris. Alors qu'il est difficile de donner une seule définition, la convention n° 155 concernant la sécurité et la santé des travailleurs et le milieu de travail, qui demande aux Etats Membres de définir, mettre en application et réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente en matière de sécurité, de santé des travailleurs (art. 4, paragr. 1), déclare au paragraphe 2 de cette norme que: Cette politique aura pour objet de prévenir les accidents et les atteintes à la santé qui résultent du travail, sont liés au travail ou surviennent au cours du travail, en réduisant au minimum les causes des risques inhérents au milieu de travail, dans la mesure où cela est raisonnable et pratiquement réalisable. Dans ce contexte, il vaut la peine de noter que: le terme «santé», en relation avec le travail, ne vise pas seulement l'absence de maladie ou d'infirmité; il inclut aussi les éléments physiques et mentaux affectant la santé directement liés à la sécurité et à l'hygiène du travail (art. 3 e)). Beaucoup de pays ont adopté une définition correspondant à celle de l'article 3 de la directive-cadre de l'Union européenne (89/391/CEE) qui déclare que: Par prévention, on entend toutes les mesures qui ont été prises ou dont l'adoption est prévue pour prévenir ou minimiser les risques existant dans toutes les phases de travail. Les dispositions de l'Argentine, par exemple, reflètent assez bien cette définition puisqu'elles déclarent que «par prévention on entend un ensemble d'activités ou des mesures adoptées ou envisagées à chaque phase du processus de travail pour anticiper ou minimiser les risques afin de réduire les pertes ou les atteintes à la santé chez les travailleurs et la détérioration des installations ou des équipements».

En d'autres termes, aux fins de l'inspection du travail dans le domaine de la sécurité et de la santé des travailleurs, le terme prévention signifie avant tout éviter que les travailleurs, et si possible tous ceux qui sont concernés par une activité professionnelle, soient exposés à des dangers. Il arrive que prévention ne signifie pas l'élimination de tous les risques mais une protection raisonnable contre les dangers afin de permettre le progrès technique et de tenir dûment compte tant des coûts que des bénéfices. L'évaluation et la gestion des risques sont essentielles pour arriver à de bonnes normes de travail.

Certains Membres de l'OIT indiquent les moyens d'arriver à des normes en définissant des objectifs de sécurité et de santé des travailleurs dans des lois telles que la loi OSH aux Etats-Unis, ou des lois similaires à celle promulguée par le Parlement australien en 1985, notamment pour:

- protéger la santé, assurer la sécurité et le bien-être des personnes au travail;
- assurer la sécurité des personnes au travail et les protéger contre les risques que leur travail représente pour leur santé;
- offrir une assistance pour rendre l'environnement de travail sûr et salubre; et
- éliminer à la source les risques pour la santé, la sécurité et le bien-être des personnes au travail.

La loi norvégienne sur la protection des travailleurs et de l'environnement de travail a pour but d'assurer un environnement de travail offrant aux employés une sécurité totale contre les influences physiques et mentales et les maladies professionnelles ainsi que des normes de bien-être correspondant en tout temps au niveau de développement technologique et social de l'ensemble de la société.

De même, en Suède, aux termes de la définition de la prévention que l'on trouve dans la loi sur l'environnement de travail: l'environnement de travail doit être satisfaisant par rapport à la nature du travail et aux progrès sociaux et techniques de la communauté. Les conditions de travail doivent être adaptées aux aptitudes physiques et mentales différentes des personnes.

Au Danemark (comme dans beaucoup d'autres pays, conformément aux conventions pertinentes de l'OIT et des directives de l'UE), l'employeur a pour responsabilité d'anticiper les risques et de prendre les mesures nécessaires pour les éliminer ou les réduire afin de prévenir les atteintes à la santé ou les maladies liées au travail. La prévention est définie comme: un travail planifié, organisé et exécuté de manière à assurer la sécurité et à protéger la santé des employés. Le gouvernement danois a déclaré dernièrement (dans un document intitulé «Un environnement de travail propre en l'an 2005») que l'objectif est de minimiser ou d'éliminer:

- les accidents mortels causés par des facteurs de l'environnement de travail;
- l'exposition professionnelle à des substances cancérigènes et les lésions cérébrales professionnelles dues à l'exposition à des solvants organiques ou des métaux lourds;
- les atteintes à la santé professionnelle chez les enfants et les jeunes;
- les atteintes à la santé causées par le levage d'objets lourds et les maladies dues à un travail monotone et répétitif;
- les atteintes à la santé causées par un travail comportant des risques psychosociaux;
- les maladies ou les problèmes graves causés par le mauvais climat d'un environnement de travail clos; et
- les lésions de l'ouïe dues à un travail bruyant.

Une approche similaire a été adoptée par la Hongrie qui, comme un certain nombre d'autres pays de l'Europe centrale et orientale, a adopté la directive-cadre de l'UE qui exige que l'employeur prenne les mesures nécessaires pour prévenir les dangers.

L'Espagne va plus loin en définissant la prévention comme étant l'ensemble des mesures qui sont adoptées ou planifiées dans toutes les sphères de l'entreprise et qui visent à éviter ou à diminuer les risques provenant du travail.

3. Politiques préventives

Le fondement de la prévention est la mise en œuvre d'une politique efficace. La majorité des Etats Membres de l'OIT (et de tous les pays qui ont été l'objet de l'enquête effectuée pour la présente étude) ont mis en œuvre des politiques de prévention ou élaborent activement un programme pour améliorer les mesures de prévention.

La plupart des politiques de prévention nationales sont basées sur une déclaration de politique, soit sous la forme de lois du Parlement, soit sous la forme de déclarations contenues dans des documents publiés par les ministères gouvernementaux chargés des activités d'inspection du travail comme, par exemple, le document de politique sociale (1997) publié par le ministère des Questions sociales et de l'Emploi des Pays-Bas, qui comprend le passage suivant sur les conditions de travail:

Le gouvernement souhaite accroître la pertinence et l'efficacité de la politique relative aux conditions de travail. L'approche est centrée sur l'attribution d'une plus grande responsabilité aux employeurs et aux employés dans la recherche de solutions spécialement adaptées aux besoins à l'échelon sectoriel ou de l'entreprise. Une condition sine qua non à cet égard est toutefois que l'on ne porte pas atteinte au niveau de protection. Le gouvernement veillera à ce que les employés soient suffisamment protégés contre les risques au travail.

L'objectif de politique générale fixé par l'Administration suédoise pour la sécurité et la santé des travailleurs est énoncé dans un document officiel portant ouverture de crédits qui précise que les risques d'atteintes à la santé et les accidents du travail doivent être réduits, et l'environnement de travail doit être amélioré dans le cadre d'une approche globale tenant compte des aspects physiques, mentaux, sociaux et organisationnels pour *tous les intéressés*.

Pour mettre en œuvre cette politique, le gouvernement suédois définit des objectifs annuels que l'Administration suédoise pour la sécurité et la santé des travailleurs doit respecter.

La politique adoptée par l'Autorité de prévention en matière de travail de l'Etat de Victoria, par exemple, fixe des objectifs numériques afin de réduire de 4 pour cent le nombre des atteintes à la santé parmi les travailleurs pendant une période donnée.

Selon les dispositions de la loi relative aux relations sur le lieu de travail de 1996, les stratégies politiques clés doivent permettre au gouvernement australien d'atteindre son objectif de prévention en:

- fournissant une assistance et des conseils opportuns, accessibles et pratiques au moyen d'enquêtes de coût-efficacité et de services de surveillance, en apportant une attention toute particulière aux groupes vulnérables et aux petites affaires, et en améliorant la prestation de services;
- concevant et en mettant en œuvre des activités d'éducation et d'information ciblées et d'un bon rapport coût-avantage dans le secteur privé pour promouvoir une meilleure application des décisions fédérales, des accords certifiés et des dispositions législatives, et pour mieux faire connaître les possibilités offertes par la législation;
- améliorant les prestations d'enquêtes, les services de surveillance de l'application des normes, d'information et d'éducation et en continuant à élaborer et à mettre en œuvre des arrangements avec les Etats, les territoires et le Commonwealth en tant que prestation de service continue;
- diffusant des informations sur des pratiques d'avant-garde pour faire face aux problèmes d'emploi et de conditions d'emploi, y compris les pratiques permettant de concilier le travail et les responsabilités familiales; et
- concevant des stratégies pour s'assurer que les employés se trouvant dans une position défavorisée connaissent leurs droits et puissent tirer profit des dispositions législatives.

Le rapport d'une enquête effectuée au sein du Département du travail de la Nouvelle-Zélande définit un certain nombre d'objectifs principaux en vue de:

- soutenir les efforts des employés qui ont opté pour l'approche des systèmes de gestion de la sécurité et de la santé des travailleurs (les employeurs ont des procédures pour évaluer et mettre en œuvre des programmes visant à prévenir les dangers, recenser les risques, maîtriser les risques, informer les employés, déclarer les accidents et ouvrir des enquêtes sur les accidents, et surveiller les sous-traitants);

-
- promouvoir le concept de la meilleure pratique et de l'autogestion des risques au moyen de programmes d'autogestion d'entreprise (parmi les employeurs qui se sont déjà engagés en faveur d'une approche de système ou sont déjà parvenus à un stade d'autogestion);
 - fournir des informations pertinentes et opportunes sur les risques dans les cas où cela est nécessaire, et donner des conseils sur les niveaux de respect des normes admissibles de manière à réduire les coûts résultant de l'application des normes; et
 - assurer le respect des normes en prévoyant des sanctions crédibles, mais de manière cohérente.

Le Zimbabwe résume ses politiques comme suit:

- le système de l'inspection du travail doit avoir pour objectif de préserver l'intégrité du droit du travail en appliquant les dispositions légales existantes;
- un système d'inspection du travail doit signaler les lacunes des dispositions législatives en vigueur et permettre ainsi au gouvernement de remédier à ces insuffisances; et
- un système d'inspection du travail, même dans les domaines qui, avec les dispositions législatives en vigueur, ne bénéficient pas d'une couverture suffisante, doit exercer des pressions morales sur les personnes concernées pour qu'elles respectent les normes minimales applicables en matière de protection des travailleurs dans tous les domaines.

L'objectif stratégique central de la surveillance de la sécurité au travail est d'obtenir que les lieux de travail (essentiellement par l'implication des employeurs mais parfois aussi, comme c'est le cas en Suède, des employés) évaluent eux-mêmes les circonstances et prennent des mesures pour apporter des améliorations.

Le gouvernement finlandais, aux termes de sa loi sur la protection des travailleurs, exige que l'employeur ait une politique de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. Dans le cadre de cette politique, l'employeur doit définir de nouvelles méthodes d'approche pour surveiller les conditions de travail et la coopération entre les autorités officielles et les lieux de travail. Cette approche a déjà inspiré la loi sur la sécurité et la santé au travail de 1974 au Royaume-Uni.

L'Espagne a une politique globale pour l'amélioration du niveau de protection qui coordonne les activités de toutes les autorités publiques, c'est-à-dire de l'administration générale de l'Etat, des gouvernements régionaux et des administrations locales en coopération avec les représentants des organisations des travailleurs et des employeurs. La Commission nationale de la sécurité et de la santé au travail est chargée de mettre en œuvre cette politique.

L'Argentine a défini les objectifs suivants dans le cadre d'un programme d'action spécial qui a été testé dans un certain nombre de provinces:

- diffusion de l'information;
- formation et assistance technique en matière de prévention des accidents (entreprises, travailleurs, autorités provinciale, locales et professionnelles);
- modernisation du cadre réglementaire relatif à la sécurité et la santé au travail, et également des organismes qui sont chargés de procéder à des enquêtes et d'assurer la surveillance; et
- surveillance et suivi du système.

Depuis bien des années, le Japon met en œuvre des plans quinquennaux de prévention des accidents du travail (huit plans à ce jour). Ces plans sont basés sur une politique de mesures devant être prises en priorité pour améliorer la sécurité et la santé des travailleurs en:

- éliminant tout danger potentiel d'accident du travail; et
- résolvant les problèmes résultant de la nécessité accrue de faire des économies, du vieillissement et de l'internationalisation de la population travailleuse.

Le plan actuel cherche à promouvoir des mesures d'emploi globales pour arriver à la sécurité de l'emploi durant la période transitoire de la société économique et pour améliorer

l'environnement de manière que les travailleurs puissent y travailler en donnant le meilleur d'eux-mêmes et ne vivent pas dans l'inquiétude.

La politique de prévention du gouvernement canadien est basée sur les principes fondamentaux des droits des employés de participer, d'être informés et de refuser de travailler dans des situations dangereuses. Alors que dans l'approche du législateur il incombe à l'employeur de veiller à la santé et à la sécurité des employés sur le lieu de travail, des éléments de ce qu'on appelle dans ce pays le système de responsabilité interne se trouvent implicitement dans tout le droit du travail. Cela signifie que la responsabilité de la gestion des risques sur le lieu de travail et de veiller constamment à la sécurité et à la santé des travailleurs incombe en premier lieu aux employeurs et aux employés, qui sont les personnes qui vivent le plus près des conditions prévalant sur le lieu de travail et qui connaissent le mieux les besoins. En prévoyant explicitement dans les dispositions législatives la création/nomination de comités/représentants de la sécurité et de la santé, le législateur a cherché à faciliter et à encourager l'instauration du système de responsabilité interne sur le lieu de travail.

Le rôle du gouvernement de ce pays pour assurer l'application des normes pertinentes a été défini comme suit:

- encourager le respect des normes;
- faciliter le respect des normes;
- surveiller l'observation et l'inobservation des normes; et
- intervenir vigoureusement dans les cas d'inobservation.

Le Danemark a pris un certain nombre d'initiatives importantes. Il a commencé à mettre en œuvre une politique nationale de prévention sur les lieux de travail dans le but de créer des lieux de travail sûrs, salubres et motivants pour les employés et de contribuer ainsi à la compétitivité des entreprises. Au printemps de 1995, le ministre du Travail du Danemark a présenté un programme pour un environnement de travail propre en l'an 2005, qui définit les objectifs généraux des activités préventives en matière de sécurité et de santé et qui fournit ainsi le cadre général pour toutes les activités devant être déployées dans ce domaine. Le but d'un environnement de travail propre en l'an 2005 ne signifie pas seulement qu'il y aura moins de souffrances humaines et que la qualité de vie sera meilleure, mais aussi qu'il sera possible de réduire très considérablement les dépenses publiques pour les traitements hospitaliers, les pensions et d'améliorer la compétitivité du commerce et de l'industrie.

En mai 1997, le ministre du Travail et de la Sécurité sociale du Chili, et les présidents de la Fédération des travailleurs unis, de la Confédération de l'industrie et du commerce, et de l'Association des sociétés mutuelles de ce pays ont signé un accord national pour la prévention des risques professionnels.

En vertu de cet accord, un plan national pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles a été élaboré; son but est d'arriver au XXI^e siècle avec un taux de réduction des accidents de 10 pour cent par année et avec une couverture d'assurance qui sera étendue à tous ceux qui n'en bénéficient pas encore.

Le plan de prévention englobe les mesures suivantes:

- encourager les employeurs à procéder eux-mêmes à l'évaluation des accidents du travail et à élaborer des programmes pour s'atteler efficacement aux causes;
- mettre en œuvre des programmes de formation pour les employeurs et les travailleurs, encourager la création et le fonctionnement de comités mixtes et d'unités pour la prévention des risques, et prendre des mesures de protection sous la forme de codes et de normes internes de sécurité et de santé;
- coordonner les activités de l'inspection du travail et des organismes de gestion des assurances; organiser des campagnes de publicité; introduire des incitations pour les entités, les sociétés et les individus afin d'encourager les progrès en matière de prévention; et

-
- déclarer le mois d'avril de chaque année «mois de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles».

4. Activités de prévention de l'inspection du travail

Un programme d'inspection du travail bien orienté vers la prévention sur le lieu de travail dépendra des composantes suivantes:

- définition de la politique/contribution à la politique;
- préparation de dispositions législatives et réglementaires et contribution à l'élaboration desdites dispositions;
- établissement (évaluation et établissement) des normes;
- surveillance de l'application des dispositions législatives et des normes;
- suivi des dispositions réglementaires;
- évaluation des plans pour les bâtiments, les installations, les équipements, les procédés;
- délivrance de permis, d'autorisations, de licences;
- certification;
- surveillance de l'auto-inspection/des régimes de contrôle internes ou des systèmes de gestion de la protection des travailleurs;
- enquêtes sur les accidents et analyse des accidents;
- suivi de l'environnement de travail;
- mesures de l'exposition;
- poursuites, action en justice, recours aux sanctions;
- suivi des relations sociales;
- établissement de rapports/tenu de registres;
- services consultatifs, d'information, de publications et de documentation; et
- collecte de données, évaluation et publication de statistiques.

Un tel programme peut en outre englober les activités suivantes:

- participation à la négociation collective;
- règlement des conflits;
- participation à des organismes tripartites aux niveaux national, sectoriel et de l'entreprise.

Il y a deux types fondamentaux différents en ce qui concerne les activités d'intervention de l'inspection. D'une part, il y a les cas où les inspecteurs du travail procèdent à des inspections conformément aux prescriptions de la loi et, d'autre part, il y a les cas dans lesquels ils assurent la surveillance et appliquent des dispositions législatives qui permettent d'apporter des améliorations aux conditions de travail au fur et à mesure que des changements interviennent dans cet environnement de travail.

Au cours de cette décennie, l'accent est passé de l'inspection de réaction à l'inspection anticipative de prévention. Ces derniers temps, nous avons également assisté à une augmentation du nombre des employeurs chargés, en vertu de dispositions légales, de recenser les dangers dans leurs locaux, d'évaluer les risques que présentent ces dangers, de décider quelles mesures de prévention sont nécessaires, de communiquer et de coopérer avec les employés pour se prémunir contre les dangers et réduire les risques, et de réexaminer et de mettre à jour leur programme interne de gestion de la sécurité et des conditions de santé sur une base régulière. Cette approche de participation axée sur la prévention a également eu une influence sur les politiques d'application dans les pays où elle est devenue une exigence légale.

4.1. Elaboration de la politique et contribution à cette politique

L'élaboration de la politique est la pierre angulaire de la définition d'une stratégie de prévention.

La politique est le moyen de prévoir l'évolution stratégique de l'inspection préventive à long terme, mettons sur une période de cinq ou dix ans, et de pouvoir envisager comment, à court terme, une autorité chargée de la mise en œuvre des dispositions peut faire face à de nouveaux dangers. Elle englobe des activités telles que le réexamen de la stratégie pour tenir compte des changements de technologie, l'établissement de normes techniques, la suite donnée à des initiatives politiques ou l'adaptation de la politique nationale aux normes internationales ou supranationales.

Pour avoir une politique efficace, il faut pouvoir disposer de connaissances techniques spécialisées, de connaissances industrielles, de connaissances d'exploitation, d'une prise de conscience politique, de la capacité de négocier et d'obtenir un consensus. Un aperçu de l'expérience faite par quelques pays fournira de bons exemples sur la façon dont on procède dans la pratique.

Les inspecteurs de l'inspection du travail contribuent à l'élaboration de la politique de bien des manières différentes. Au Royaume-Uni, par exemple, les diverses divisions de HSE (l'organe exécutif de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles), à savoir risques chimiques, sept groupes sectoriels, énergie nucléaire, extraction minière souterraine, forage en mer et chemins de fer, fournissent une orientation solide et cohérente pour l'élaboration de la politique et l'établissement de normes. Ces divisions procèdent à des inspections sur les lieux de travail, acquièrent une bonne connaissance des normes existantes et des changements technologiques qui rendent de nouvelles initiatives nécessaires pour lutter contre les risques. Ces connaissances permettent aux équipes d'inspection d'ouvrir de nouvelles perspectives pour les activités de prévention, et d'accroître ainsi le réservoir de mesures d'exécution permettant de réduire les risques tant pour les travailleurs que pour d'autres personnes concernées par des activités professionnelles.

Leurs rapports sont centralisés dans la division du siège de l'organe HSE, qui conseille la Commission pour la santé et la sécurité (tripartite) (HSC) sur une politique nouvelle ou des changements devant être apportés à une politique existante. La HSC à son tour conseille le gouvernement et donne également des instructions à l'organe HSE. Ce dernier organe, en partenariat avec d'autres départements gouvernementaux, négocie des directives européennes et d'autres normes au sein de l'UE.

D'une façon assez similaire, les Services de l'environnement du travail (WES) danois contribuent à l'élaboration de la politique et à l'établissement de normes. En collaboration avec les partenaires sociaux et d'autres acteurs dans le domaine de l'environnement du travail, les WES ont conçu un plan d'action 1997-2001 pour la mise en œuvre du programme d'action des «sept objectifs» du gouvernement pour prévenir les atteintes à la santé et les accidents du travail. Grâce au système de rapports sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, sur l'orientation et le contrôle des entreprises et la collaboration avec d'autres acteurs de l'environnement de travail, les WES sont en mesure de recenser les questions de politique et les problèmes qui doivent être examinés en priorité et de proposer des solutions.

Des forums tripartites similaires existent dans beaucoup de pays, par exemple au Zimbabwe, pour des consultations sur les nouvelles politiques et stratégies dans le cadre desquelles les travailleurs, les employeurs et le gouvernement se réunissent pour réexaminer la politique et apporter des amendements aux dispositions législatives existantes. On estime que cette contribution tripartite améliore les dispositions législatives, les rend plus acceptables pour les partenaires sociaux, et les normes ainsi établies sont plus susceptibles d'être généralement respectées.

4.2. Préparation de dispositions législatives et réglementaires et contribution à l'élaboration desdites dispositions

Toutes les équipes de l'inspection du travail ne sont pas impliquées dans la préparation des dispositions législatives, mais la majorité d'entre elles le sont et une proportion non négligeable de partenaires sociaux le sont également.

Aux Pays-Bas, le contenu des dispositions législatives fait toujours l'objet, durant le stade préliminaire de la préparation, de discussions avec l'inspection du travail et les départements du ministère du Travail chargés de l'élaboration des politiques; l'inspection du travail attire également l'attention des départements chargés des politiques sur les problèmes notés au cours des inspections.

Dans un certain nombre de pays, les ministères concernés par l'élaboration des dispositions législatives sont aidés par des organismes créés pour assurer le respect des législations relatives à l'inspection du travail. Ces organismes cherchent également à obtenir la participation des partenaires sociaux à des discussions détaillées et à des réunions consultatives durant la phase préparatoire pour informer et conseiller le ministre concerné.

Un bon exemple à cet égard est la contribution que les Services de l'environnement du travail (WES) danois apportent à l'élaboration des législations par le ministère du Travail danois. La préparation de dispositions réglementaires est considérée comme très importante, et les WES ont établi un plan quinquennal jusqu'en l'an 2001 pour l'élaboration de dispositions réglementaires ou l'amendement de dispositions existantes. Le plan est basé essentiellement sur la consultation avec les partenaires sociaux (organisations d'employeurs et de travailleurs) en vue de définir les dispositions réglementaires pour la sécurité et la santé des travailleurs.

De même, l'organe exécutif pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles au Royaume-Uni (HSE) contribue à, et prend souvent l'initiative de, la préparation de dispositions législatives devant être soumises à la Commission pour la santé et la sécurité (HSC).

En Suède, l'Administration de la sécurité et de la santé au travail consulte les partenaires sociaux lorsqu'elle prépare des dispositions législatives et tient tout particulièrement compte des rapports du Conseil national pour la sécurité et la santé des travailleurs et de l'inspection du travail.

En Norvège, également, la consultation des partenaires sociaux est considérée comme très importante; l'accent a été mis sur l'application des directives de l'UE, mais à l'avenir les activités seront axées sur la simplification des réglementations.

Le Conseil national consultatif pour les questions de travail en Australie, un organe tripartite, est le principal organe consultatif pour l'élaboration de dispositions législatives au niveau national.

4.3. Etablissement (évaluation et fixation) de normes

Comme l'élaboration de la politique, l'établissement de normes requiert des compétences techniques d'experts, des connaissances techniques spécialisées, des connaissances industrielles, des connaissances de gestion, une sensibilisation politique et une capacité de négocier et d'obtenir un consensus. Des ressources considérables sont nécessaires à cette fin et devraient être mises à disposition si l'on veut que de bonnes normes soient établies.

Le Danemark a un système qui stipule que, lorsque les dispositions législatives sont amendées afin de répondre aux directives de l'Union européenne, les exigences de sécurité doivent être maintenues au moins au niveau des exigences danoises existantes et que la protection des travailleurs au Danemark ne peut pas être abaissée pour des raisons d'harmonisation.

Au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, lors de l'élaboration d'une politique ou de normes, les services nationaux chargés de l'application des lois et règlements doivent fournir

beaucoup d'informations aux parties concernées par de nouvelles normes qui sont proposées, par exemple comités sectoriels, institutions s'occupant des normes et d'autres organismes intéressés par l'établissement de ces normes. Les informations exposent les divers aspects et donnent un aperçu de la manière dont les nouvelles normes permettraient de faire face aux problèmes qui se posent. La fourniture d'informations accélère le travail des parties concernées et leur permet de trouver des solutions rationnelles et pratiques.

Dans nombre de pays, les normes sont établies par un organisme national, comme par exemple en Australie où les normes sont établies par la Commission nationale pour la santé et la sécurité des travailleurs (NOHSC), la Standards Association of Australia et par les services chargés de l'établissement des normes après consultation des intéressés. Il existe des organismes nationaux, comme par exemple l'Institut allemand des normes (DIN), le British Standards Institute (BSI), et des organisations d'établissement de normes internationales, telles que l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et la Commission électrotechnique internationale (IEC).

Dans certains pays, tels que le Royaume-Uni et la Nouvelle-Zélande, et de plus en plus les Etats-Unis, on encourage souvent l'industrie à élaborer ses propres directives et à trouver les meilleures pratiques. On estime que, à condition que de bonnes normes soient introduites, cette approche est mieux acceptée par le secteur industriel concerné. Dans les cas où des organismes tripartites existent, les conseils de ces organismes sont souvent acceptés comme normes pour l'ensemble de l'industrie.

Le Japon reconnaît que la loi établit des normes minimales et que les partenaires sociaux ne devraient pas réduire la protection au-dessous de ces normes mais au contraire chercher à établir des normes supérieures au minimum requis afin d'améliorer en permanence les conditions de travail.

4.4. Surveillance de l'application des dispositions législatives et des normes

Pratiquement tous les Etats surveillent l'application de leurs dispositions législatives et de leurs normes au moyen d'un système d'inspection du travail, parfois en coopération avec d'autres organismes tels que les associations d'assurances, par exemple en Allemagne, en Argentine, dans certains Etats de l'Australie, en France et en Suisse. Alors que la méthode traditionnelle consiste à inspecter les locaux et, en cas de besoin, à entamer des poursuites contre ceux qui contreviennent aux dispositions législatives, beaucoup d'inspections du travail ont conçu un régime d'inspection plus orienté vers la prestation de services et se mettent en rapport avec les entreprises pour aborder des questions préoccupantes et convenir de la meilleure solution pratique.

Les pays scandinaves ont mis sur pied un système de contrôle interne (CI) dans lequel les employeurs élaborent un programme pour recenser les risques existant sur le lieu de travail et mettent en œuvre des mesures pour réduire les dangers à un niveau de risques acceptable. Un tel programme doit assurer le suivi des mesures prises et, si cela est nécessaire, prévoir d'autres mesures.

Une approche similaire a été adoptée par le Royaume-Uni, où les employeurs sont tenus de préparer des déclarations de politique de santé et de sécurité qui précisent l'organisation qui doit mettre en œuvre la politique, fournir des informations sur les risques liés aux procédés de production ainsi que sur les mesures de prévention devant être prises pour que les dangers puissent être maintenus dans des limites de risques acceptables.

Le Système de responsabilité interne (SRI) du Canada est un autre bon exemple de l'autogestion en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail.

Ces approches comptent sur la coopération entre les employeurs et les employés et doivent prévoir également l'échange d'informations et une évaluation des besoins de formation.

L'intégrité des programmes est assurée par des révisions périodiques, plus particulièrement quand un changement, même mineur, intervient dans le procédé.

Ce système ne réduit ni la nécessité d'avoir des dispositions législatives et des normes, ni l'obligation de les faire respecter, mais améliore plutôt la compréhension des implications de cette nécessité et obligation et permet d'obtenir un changement de l'attitude des employeurs et des employés; les changements envisagés sont ainsi plus susceptibles d'être soutenus.

Le fonctionnement du système est assuré au moyen d'une combinaison de discussions, d'inspections, d'améliorations permettant de résoudre certains problèmes et d'avis d'interdiction quand l'entreprise ne respecte pas les dispositions législatives, et enfin, en cas de besoin, de procédures judiciaires.

L'Argentine a, depuis la promulgation de sa nouvelle loi sur les dangers du travail (1996), commencé à adopter une approche similaire: les employeurs, les employés et les assureurs sont tenus de coopérer pour préparer et mettre en œuvre leur plan d'amélioration de deux ans.

4.5. Suivi des dispositions réglementaires

La plupart des pays réexaminent leurs réglementations sur une base continue; la cadence à laquelle de nouvelles dispositions réglementaires sont promulguées dépend en grande partie des objectifs que s'assigne le gouvernement en place. Dans certains pays, il y a une tendance à la déréglementation, comme par exemple aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. En raison de la mise en œuvre de directives d'harmonisation de l'UE, tous les Etats membres de l'UE ont procédé à des révisions importantes de leurs réglementations relatives à la santé et à la sécurité. Le changement a été tellement rapide que les Etats membres ont décidé par un vote de s'accorder plus de temps pour pouvoir mieux assimiler les changements et les intégrer dans les dispositions réglementaires.

Dans la plupart des cas, l'élaboration et la promulgation de dispositions réglementaires continuent à être de la compétence de ceux qui sont chargés de définir la politique du gouvernement concerné. Dans certains pays, essentiellement dans l'hémisphère nord, c'est-à-dire surtout aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, au Canada, aux Pays-Bas et dans les pays nordiques, les responsables de l'élaboration des dispositions réglementaires sont tenus de soumettre les dispositions qu'ils proposent à un «examen d'impact». Dans le cadre d'un tel processus d'examen, ils doivent exposer les raisons pour lesquelles ils veulent introduire ces dispositions législatives, les effets qu'elles auront sur l'industrie (éventuellement aussi sur l'emploi), et habituellement préparer ce qui est en fait une analyse coûts-avantages afin que l'exécutif puisse comprendre les implications des dispositions législatives avant que celles-ci soient adoptées.

Bien qu'en principe ce processus offre de gros avantages, il est assez controversé à cause de la base statistique des facteurs utilisés pour le calcul des différents coûts sur lesquels reposent les dispositions législatives proposées. Certains affirment que les facteurs pris en considération sont insuffisants, tandis que d'autres estiment que trop de facteurs sont utilisés pour les divers calculs. Quelle que soit l'issue de ce débat, il y a des divergences d'opinions quant à la collecte de données brutes, et une formule unique simple pour le calcul des coûts n'a pas encore été généralement acceptée à ce jour. Les facteurs qui doivent être pris en considération varient beaucoup avec les sujets sur lesquels portent les dispositions réglementaires.

La question qui se pose réellement n'est pas de savoir quels sont les facteurs dont il faut tenir compte dans n'importe quel calcul de coûts, mais si les dispositions réglementaires devant permettre de faire face à un danger particulier devraient être introduites sans tenir compte des coûts ou s'il faudrait décider quels coûts peuvent être considérés comme raisonnables.

Quelle que soit la conclusion finale, il semble très peu probable qu'à l'avenir une méthode d'examen des coûts ne devienne pas une exigence préalable dans la plupart des pays. Cette approche offre l'avantage d'obliger les personnes qui proposent des dispositions législatives à vérifier si ce qu'elles préconisent est la meilleure façon d'atteindre un objectif; cette approche

permet également aux représentants de l'industrie et des employés de se mettre d'accord sur les implications d'une nouvelle législation, et les objectifs de cette législation seront ainsi plus largement acceptés déjà avant sa promulgation.

4.6. Surveillance de l'auto-inspection/des régimes de contrôle internes ou des systèmes de gestion de la protection des travailleurs

L'auto-inspection dépend d'un régime de réglementations basées sur des objectifs et étayées par des codes et des directives qui obligent les entreprises à créer une organisation de gestion de la santé et de la sécurité.

Sous ce régime, les dangers et les risques doivent être recensés et des mesures de prévention doivent être prises de manière que les risques pour les personnes employées et pour d'autres personnes pouvant être concernées soient acceptables.

Alors qu'en théorie l'auto-inspection peut fonctionner dans toutes les entreprises, il semble qu'elle donne les meilleurs résultats dans les grandes organisations qui disposent des ressources pour gérer un système de prévention interne.

Dans les entreprises qui organisent leur auto-inspection, l'inspection préventive par un service d'inspection du travail externe (Etat) requiert beaucoup de ressources et un haut degré de connaissance des modèles de gestion de qualité. Pour que l'inspection soit fructueuse, tant les inspecteurs du travail que la direction de l'entreprise devraient comprendre le modèle de gestion devant être utilisé durant l'inspection de l'établissement.

L'équipe d'inspection procédera en fait à un audit de santé et de sécurité dans l'entreprise. L'inspection suivra un modèle déterminé de planification, de préparation, de réalisation pratique, de collecte d'informations, de diagnostics, de négociations/conclusions, de préparation de rapports, de suivi et d'évaluation.

Au stade de la planification, le chef de l'équipe de l'inspection du travail décidera dans quelles entreprises des visites seront effectuées, selon un ensemble de critères prédéterminés, souvent basés sur un système d'évaluation des dangers. Durant la phase de préparation, il décidera combien d'inspecteurs procéderont à l'inspection ensemble, avec les connaissances spécialisées requises. Au début de l'inspection, il réunira l'équipe et décidera comment l'inspection sera réalisée et quelles informations seront nécessaires pour arriver à des diagnostics raisonnables et satisfaisants de la gestion de la santé et de la sécurité dans l'entreprise. Une attention particulière sera accordée à la façon dont l'équipe négociera avec des membres de la direction quand elle résumera les conclusions des inspecteurs, ainsi qu'à la forme du rapport final de visite.

Sur la base de résultats de l'inspection, un accord sera conclu sur le type de visites de suivi qui seront nécessaires et sur le délai dans lequel il sera procédé à une évaluation finale pour décider si la direction a pris les mesures d'amélioration requises en raison de toute insuffisance observée dans la gestion de la santé et de la sécurité dans l'entreprise.

Alors que certains Etats, par exemple la Tunisie, la Côte d'Ivoire et le Zimbabwe, procèdent encore à des inspections classiques d'autres pays, notamment les pays scandinaves, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, et certains Etats de l'Australie et des Etats-Unis ont introduit cette nouvelle approche; d'autres pays sont en train de changer la méthode d'inspection en vue de passer à un examen du système de gestion de l'environnement de travail. Des Membres de l'OIT ont de plus en plus des données informatisées sur les entreprises visitées de sorte que les informations nécessaires sont plus facilement disponibles quand des visites d'audit de gestion sont effectuées.

En Australie, l'Autorité de protection des travailleurs de l'Etat de Victoria déploie des activités d'audit et d'inspection des lieux de travail qui aident les employeurs à s'acquitter de leurs tâches générales. Dans le cadre de son Programme d'amélioration de la gestion de la sécurité (SafetyMAP), l'autorité encourage les employeurs à mettre en place de bons systèmes

de gestion de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail. SafetyMAP est un système de gestion qui allie la qualité et la sécurité et qui s'efforce d'aider les employeurs à assumer leurs responsabilités en matière de santé et de sécurité au travail. Il fournit aux usagers un instrument d'audit pour évaluer l'efficacité de leurs systèmes de santé et de sécurité au travail. Ce programme permet aux entreprises de:

- évaluer la portée et l'efficacité de leurs politiques et activités de santé et de sécurité;
- planifier des améliorations de ces activités;
- établir des normes servant de repères; et
- obtenir la reconnaissance des normes introduites.

L'autorité offre un système de délivrance de certificats pour les organisations qui cherchent à faire reconnaître les progrès réalisés en utilisant SafetyMAP, et elle évalue les systèmes de gestion de la santé et la sécurité sur le lieu de travail afin qu'ils puissent être reconnus dans le cadre de SafetyMAP.

La cohérence est un aspect important pour arriver à un certain niveau d'application, et presque tous les Etats déploient maintenant des efforts considérables pour former des inspecteurs du travail et pour assurer le suivi de l'application des dispositions législatives dans tous les domaines de leur compétence.

4.7. Enquêtes sur les accidents et analyse des accidents

Presque toutes les législations du travail exigent que les employeurs rendent compte des accidents sous une forme ou une autre, ce qui implique que les employeurs doivent ouvrir une enquête sur les circonstances dans lesquelles l'incident est intervenu; certains Etats prévoient dans leur législation l'obligation pour l'employeur de procéder à une enquête sur les accidents du travail et les maladies professionnelles afin de déterminer les facteurs — matériel, personnel et organisation — qui sont les causes de l'accident.

La plupart des pays ont des arrangements pour les enquêtes sur les accidents. Les rapports établis après les enquêtes sur certains types d'incidents sont habituellement rendus publics. Un petit nombre de pays entreprennent une enquête sur chaque accident signalé, mais la plupart des autres pays ne procèdent qu'à des enquêtes sur un échantillon d'accidents. La sélection des accidents pour lesquels une enquête doit être ouverte dépend essentiellement de la gravité de l'inobservation de dispositions législatives, de l'intérêt public, de la gravité de l'atteinte à la santé, du potentiel de dommages importants et de la nécessité de réunir des informations sur de nouvelles évolutions dans une industrie particulière.

Dans certains pays, les inspecteurs ne s'occupent que des mesures matérielles qui pourraient être prises pour éviter des cas similaires; dans d'autres pays, les inspecteurs n'étudient pas seulement les circonstances d'un incident mais cherchent à déceler d'éventuelles carences de systèmes de gestion. Cela est notamment le cas dans certains Etats de l'Australie, en Finlande, aux Pays-Bas, en Norvège et au Royaume-Uni.

Dans les pays qui exigent que l'employeur procède à une enquête sur un incident, le rôle de l'inspecteur du travail est de veiller à ce que l'enquête a été effectuée correctement, que l'employeur a recensé toutes les autres précautions nécessaires et que les mesures correctives ont en fait été prises.

Dans certains pays, des mesures importantes ont été prises pour définir une approche cohérente des enquêtes sur les accidents et des informations de base sur l'incident qui doivent être réunies — qui sont typifiées par l'association des sociétés d'assurances contre les accidents en Finlande —, ce qui permet de disposer d'informations précieuses sur les lieux de travail pour la conception de régimes de sécurité et de santé au travail.

Dans tous les cas, les informations recueillies durant l'enquête sont utilisées pour exercer une influence sur l'élaboration de normes et de dispositions législatives.

On a de plus en plus tendance à réunir, collationner et analyser les données sur les accidents et les maladies. La plupart des pays conservent depuis des années des statistiques annuelles et sont en mesure d'utiliser ces informations pour contribuer aux analyses coûts-avantages qui sont souvent nécessaires lorsqu'on envisage d'introduire de nouvelles dispositions législatives.

Au cours des dernières années, le Japon a employé très utilement ses statistiques sur les accidents du travail pour documenter le plus grand nombre d'atteintes à la santé mortelles survenues dans l'industrie des transports, et il est ainsi parvenu à réduire le nombre des cas mortels en incorporant des directives préventives dans son Plan d'exécution 1994, après la publication de conseils pour la prévention d'atteintes à la santé dans le domaine de la circulation.

Les statistiques sur les accidents et les maladies sont conservées sous diverses formes, les plus courantes étant le classement par type/catégorie, par industrie et par lieu où l'atteinte à la santé est survenue. Un des inconvénients des statistiques est que les accidents et les maladies sont insuffisamment déclarés. Cela a été mis en évidence au Royaume-Uni par une Etude nationale des travailleurs (National Labour Force Survey — LFS) qui a signalé que seuls environ 42 pour cent des accidents devant être déclarés étaient signalés au moment de l'étude (et seulement 10 pour cent dans le cas des travailleurs indépendants). On retrouve des schémas similaires dans d'autres pays développés.

Alors que la plupart des pays tiennent maintenant compte de ce facteur, d'autres, comme l'Argentine, sont également en train de concevoir des moyens pour s'assurer que de bonnes données comparatives entre les secteurs existent, ce qui permet à la direction des services d'inspection d'affecter des ressources au secteur auquel elle doit consacrer le plus de temps.

4.8. Suivi de l'environnement de travail

Dans beaucoup de pays les inspecteurs du travail assurent le suivi, mais dans certains pays ce sont les entreprises elles-mêmes qui procèdent à un audit des lieux de travail dans le cadre d'un plan d'audit des autorités d'exécution tel que celui élaboré, par exemple, par les autorités de protection des travailleurs de l'Etat de Victoria (Victorian WorkCover Authorities).

Dans nombre de pays, les audits des lieux de travail ont été conçus de manière qu'ils puissent être utilisés dans n'importe quelle entreprise. Il s'agit essentiellement d'audits des systèmes de gestion qui évaluent l'efficacité des systèmes de gestion de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail mis en place par l'entreprise. En cas de besoin, l'autorité d'inspection prend des mesures d'exécution pour assurer le respect des dispositions législatives et évalue la capacité d'une entreprise à procéder à un audit efficace de ses propres systèmes de protection.

4.9. Mesures de l'exposition

Mesurer l'exposition des personnes à des substances nocives toxiques et à la pollution matérielle telle que le bruit et les rayonnements est considéré comme un des moyens qui permet d'évaluer le respect des normes de santé. Dans nombre de pays, les mesures d'exposition sont exigées par la loi. Les mesures de l'exposition d'une personne à la pollution nocive sont toutefois limitées en grande partie aux mesures du niveau de pollution sur le lieu de travail, mais pour certaines substances particulièrement toxiques il existe une obligation supplémentaire d'assurer un suivi biologique (il n'en reste pas moins qu'au Royaume-Uni, par exemple, il n'y a qu'environ 1 pour cent des travailleurs de l'industrie qui sont «suivis» de cette façon). L'exposition au plomb est un exemple typique.

Il a fallu bien des années pour mettre au point des instruments fiables permettant de mesurer certaines poussières et fumées nocives, mais ces instruments peuvent être obtenus facilement dans la plupart des pays maintenant. Certains pays, tels que la Côte d'Ivoire et la Tunisie, n'ont cependant pas encore un accès suffisant à de tels instruments et sont en train de prendre des

initiatives pour acquérir suffisamment d'équipements adéquats et d'experts compétents pour procéder à des mesures et évaluer les résultats obtenus.

Bien qu'il soit courant que les autorités chargées de l'application des dispositions légales assurent la surveillance de l'environnement de travail quand des substances nocives sont utilisées, des évolutions plus récentes montrent, par exemple dans les pays scandinaves, un recours à des systèmes de contrôle internes (comme au Royaume-Uni, où les employeurs élaborent leur politique de santé et de sécurité) qui obligent l'employeur à effectuer tous les contrôles de l'environnement nécessaires afin de répondre aux conditions des autorités d'exécution, aux termes desquelles l'utilisation de substances potentiellement dangereuses doit être bien contrôlée. Cette exigence existe également dans d'autres pays, notamment au Japon.

Une pratique habituelle est de procéder à une surveillance de routine de l'environnement de travail; cette surveillance doit toutefois être permanente dans les cas où les substances auxquelles les personnes peuvent être exposées sont extrêmement toxiques, par exemple cancérigènes.

Dans le cadre de sa législation sur les conditions de vie, le Japon veille à ce que les femmes employées puissent bénéficier de conditions spéciales durant une grossesse, telles que congés pour se rendre dans une clinique, aménagement de l'horaire de travail et changement d'emploi pour leur permettre de suivre les conseils donnés par des médecins lors de leurs contrôles médicaux.

L'évaluation de l'exposition des personnes à des facteurs psychosociaux nocifs est de plus en plus une préoccupation dans les pays de l'Europe septentrionale et dans les pays scandinaves, ainsi que dans certains autres pays de l'OCDE. Les employeurs sont tenus de faire appel aux services de médecins et d'autres spécialistes de la santé professionnelle pour recenser les facteurs responsables de maladies professionnelles. Ces spécialistes doivent notamment informer les employeurs, les comités d'entreprise et les individus de l'existence de tels facteurs sur le lieu de travail et les conseiller sur les mesures de précautions nécessaires pour se protéger contre de tels risques. Avec une structure d'emploi en évolution constante, l'accroissement du travail posté, le changement technologique, les exigences croissantes d'une meilleure rentabilité de la production, on commence aussi à s'intéresser de plus en plus aux conséquences de ce processus de changement qui peuvent être des causes de maladies telles que le stress, et notamment aux possibilités de mesurer objectivement ces causes et leurs effets sur la santé des travailleurs.

4.10. Poursuites, action en justice, application de sanctions

Les mesures d'exécution peuvent aller du conseil donné oralement par un inspecteur du travail lors d'une visite, jusqu'à des poursuites engagées contre une entreprise, un directeur d'une société ou un individu pour inobservation de la législation. Les formes intermédiaires peuvent être une lettre décrivant les insuffisances auxquelles il faut remédier pour répondre aux objectifs de la législation, la délivrance d'un avis exigeant que des travaux correctifs soient entrepris dans des délais spécifiés, et la publication d'un avis d'interdiction exigeant que les activités dangereuses prennent fin immédiatement. Dans les pays où une licence d'exploitation est nécessaire, le moyen de dissuasion ultime sera le retrait de la licence d'exploitation. La mesure prise dépendra des circonstances de chaque cas particulier.

Tous les pays considèrent les poursuites comme un moyen de dernier recours qui est cependant nécessaire pour assurer le respect des règlements et des normes. Certains pays, tels que l'Australie, précisent les facteurs qui doivent être pris en considération avant de décider d'engager des poursuites; ces facteurs sont notamment la nature de l'infraction, le dossier de respect des normes par l'employeur, le fait que l'infraction était délibérée, le niveau d'inobservation dans le secteur industriel, etc.

D'autres pays, notamment les Etats-Unis et l'Argentine, ont adopté des procédures administratives pour imposer une échelle progressive d'amendes selon le type et la gravité de la

violation commise sciemment, ou du délit commis par omission, par les différentes personnes responsables, par exemple employeur ou employé.

Au Chili, par exemple, où l'on estime qu'un cinquième de toutes les sociétés inspectées sont inspectées à nouveau dans un délai d'un an, un certain nombre de mesures ont été prises pour éviter la répétition d'un comportement fautif. C'est ainsi que:

- une nouvelle législation a été promulguée pour définir le concept de la récidive comme signifiant qu'un employeur commet une infraction de la même disposition en l'espace de douze mois; la répétition de l'infraction dans les douze mois entraîne le doublement de l'amende initiale;
- le droit d'ordonner la fermeture de l'établissement dans les cas de récidives multiples est devenu une procédure ordinaire; et
- de nouvelles procédures d'inspection ont été introduites dans le but spécifique de changer le comportement des employeurs contrevenant aux dispositions applicables. Ces nouvelles procédures d'inspection sont basées sur l'utilisation des facultés de persuasion d'un inspecteur pour obtenir un changement d'attitude de l'employeur.

Il est important que toutes les personnes concernées comprennent la politique d'exécution des services chargés de faire respecter la législation du travail. Le Service de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles du Royaume-Uni (HSE), par exemple, a publié un dépliant gratuit exposant sa politique d'exécution.

Les sanctions pouvant être imposées par un tribunal vont de l'exécution des dispositions invoquées dans un avis adressé par un inspecteur du travail à l'amende ou l'emprisonnement, ou les deux à la fois.

La réaction à l'inobservation est présentée succinctement ci-après:

- inobservation mineure détectée au cours de la visite — avertissement oral ou écrit;
- inobservations mineure à majeure — avis adressé conformément à la disposition législative pertinente;
- infraction majeure à la législation — avis d'interdiction;
- infraction majeure à la législation et répétition de l'inobservation — retrait de la licence d'exploitation.

4.11. Suivi des relations sociales

Une des façons les plus constructives de préserver l'harmonie est d'avoir un système sur place chargé de surveiller les relations du travail et pouvant intervenir pour prévenir une action industrielle génératrice de désorganisation.

Certains pays habilent les inspecteurs du travail à surveiller les relations industrielles et les conditions d'emploi; d'autres pays, qui ont amélioré leurs lois relatives à l'emploi pendant bien des années, ont des arrangements de conciliation et de médiation entre les parties en cas de désaccord.

Des pays en développement liminaux sentent notamment le besoin de mettre en place une meilleure surveillance des relations sociales, par exemple le Kenya, la Tunisie et le Zimbabwe, tandis que d'autres pays comptent davantage sur la promulgation de dispositions législatives et sur l'arbitrage. Les Etats-Unis, après avoir publié leur règlement social, se sont orientés dans cette direction. Des pays tels que le Royaume-Uni ont des organismes officiels indépendants qui ont essentiellement pour tâche de promouvoir les relations du travail; dans le cas de ce dernier pays il s'agit d'un Service consultatif de conciliation et d'arbitrage (ACAS). Cette question sera abordée plus en détail dans une autre partie du présent rapport.

4.12. Etablissement de rapports, constitution de dossiers et diffusion de statistiques

La déclaration des accidents et des maladies est capitale pour une stratégie de santé et de sécurité et pour l'emploi des travailleurs en général. Il est bien entendu essentiel que des dossiers complets soient constitués sur les incidents signalés afin qu'ils puissent être analysés, servir à la préparation de rapports statistiques et contribuer à l'élaboration de politiques et de stratégies pour remédier aux causes sous-jacentes des incidents signalés.

La déclaration des incidents en matière d'emploi, des accidents et des cas de maladies professionnelles existe partout dans le monde, mais la suite qui y est donnée varie sensiblement.

Dans certains pays, les déclarations d'accidents sont transmises à un organisme d'exécution central qui prend des dispositions pour ouvrir des enquêtes sur tous les accidents ou sur un échantillon d'accidents alors que, dans d'autres pays, les dossiers sont transmis aux partenaires compétents pour certains types d'incidents, par exemple les Länder en Allemagne, et le système d'indemnités pour accidents du travail ou de maladies professionnelles de l'Etat de Victoria en Australie qui reçoit communication des demandes d'indemnités. Dans ce dernier Etat, les données sur les demandes d'indemnités sont utilisées pour établir une liste des vingt industries ayant enregistré les plus mauvaises performances durant l'année et qui font alors l'objet d'interventions approfondies et ciblées sur les lieux de travail.

Dans certains pays, les enquêtes sur les accidents deviennent moins importantes car l'inspection préventive est devenue plus efficace avec la tendance constante à la baisse du nombre des accidents du travail observée depuis le milieu des années quatre-vingt. Il n'en reste pas moins que les accidents non déclarés continuent à poser un grave problème dans bien des pays. Souvent ce fait est lié aux processus de privatisation. C'est ainsi que dans un pays, la Hongrie, le nombre des accidents déclarés est tombé à moins de 45 pour cent de celui de 1990.

4.13. Evaluation de la performance de l'entreprise en matière de sécurité et de santé des travailleurs

Cette question est au centre du changement de l'inspection préventive. Les autorités d'exécution ont toujours affirmé que l'employeur est tenu de respecter la législation de protection des travailleurs, et ce que nous avons pu constater au cours de la dernière décennie est que les autorités s'efforcent d'évaluer dans quelle mesure l'employeur se conforme à la loi. On observe de plus en plus que les organismes d'exécution et les partenaires mettent en place des systèmes pour déterminer l'efficacité de l'organisation de la gestion.

Beaucoup de pays disposent maintenant de moyens effectifs pour évaluer la performance des entreprises, par exemple en Europe, aux Pays-Bas, au Danemark, en Allemagne, en Suède, en Norvège et au Royaume-Uni. Dans d'autres parties du monde, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada ont conçu des systèmes similaires.

Chaque système sert à examiner l'organisation de la gestion, sa capacité de recenser les questions d'emploi essentielles qui se posent durant la production, sa faculté de s'atteler à des questions préoccupantes, et la façon dont la gestion surveille ses propres systèmes, les réexamine en cas de besoin et procède aux changements qui peuvent s'avérer nécessaires dans le cadre de tels réexamens.

Certains systèmes établissent une notation ou un classement numérique basé sur la prestation des entreprises dans divers domaines, par exemple sécurité, santé, gestion des conditions de travail, sur leur manière de maîtriser les risques dans l'entreprise, et d'après les effets d'un incident sur les travailleurs et les personnes étrangères à l'entreprise. Plus la notation est élevée et moins l'entreprise assume efficacement ses obligations légales. Cette notation sert d'indicateur à l'autorité d'exécution qui se rend ainsi compte que l'entreprise doit faire l'objet d'une inspection préventive.

Un système de notation existe au Royaume-Uni depuis plus de dix ans et les Pays-Bas, l'Allemagne et d'autres pays tels que l'Australie et les Etats-Unis sont en train de mettre au point des méthodes similaires d'évaluation de l'efficacité de la gestion du contrôle des risques au sein de leurs entreprises.

En Australie, l'Autorité de protection des travailleurs de l'Etat de Victoria a élaboré un nouveau modèle appelé Système d'évaluation du site et de ciblage des problèmes (SATS). Ce système demande aux inspecteurs qui effectuent une visite sur un lieu de travail de procéder à une évaluation sur la base de leur jugement professionnel rapide en examinant le système de gestion de la sécurité et de la santé, la prestation de conformité, l'efficacité du contrôle des risques, des dangers, des activités déployées avec des substances dangereuses et dans des endroits dangereux. Une notation est ensuite établie pour chaque lieu de travail. Le SATS peut être utilisé pour établir un diagramme des progrès réalisés sur les divers lieux de travail dans le temps et pour comparer leur performance avec celle d'autres lieux de travail, celle de leur industrie ou de leur Etat ou de l'ensemble du pays.

Aux Etats-Unis, l'Agence pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (OSHA) a introduit un programme d'évaluation de programme (PEP) dans le cadre duquel des notations numériques sont données sur la base de la qualité du programme de sécurité et de santé d'un employeur. Les six domaines clés pour les programmes de santé et de sécurité du PEP sont:

- esprit d'initiative de la gestion et participation des employés;
- analyse anticipative du lieu de travail;
- analyse des accidents et des dossiers;
- prévention et contrôle des risques; maîtrise des risques;
- prévention et contrôle des risques; dispositifs d'urgence; et
- sécurité et formation et éducation sanitaires.

En Argentine, les assureurs surveillent le respect des obligations énoncées par la législation, et l'autorité nationale procède à des inspections pour vérifier que les assureurs ont les compétences nécessaires pour se charger efficacement du travail d'inspection.

4.14. Plans d'évaluation pour les bâtiments, les installations, les équipements et les procédés

Cette fonction varie d'un pays à un autre. Certaines inspections du travail sont habilitées à effectuer un contrôle de sécurité des bâtiments du stade de la planification jusqu'à la mise en exploitation, en passant par les stades de la mise en place des installations et des équipements, alors que d'autres n'ont pas cette faculté. La majorité des pays s'occupent séparément de la planification de la conception et de la construction des bâtiments, d'une part, et des installations, des équipements et des procédés, d'autre part. Au cours de cette dernière étape, elles ont en général la faculté d'accorder une autorisation ou une licence pour des procédés qui sont considérés comme extrêmement dangereux, par exemple l'utilisation de l'énergie nucléaire ou de substances très dangereuses. Le régime d'octroi de licences peut stipuler en détail tous les systèmes de protection devant être incorporés dans la conception du procédé ou simplement définir la méthode avec laquelle le procédé peut être utilisé. De plus en plus, toutes les installations et tous les équipements sont conçus et fabriqués de manière à répondre aux normes de santé et de sécurité admises à l'échelon international. Par exemple, les Etats-Unis, en vertu de leur directive contre les obstacles au commerce et de leur directive sur la sécurité des produits, sont en train de définir des normes acceptables pour tous les pays membres.

La République tchèque a adopté un système pour l'approbation des plans des bâtiments; ce système supervise la construction des bâtiments ainsi que la mise au point de nouveaux équipements en apportant une attention toute particulière à la conception de la technologie afin

de s'assurer que les prototypes de machines comportent des dispositifs de sécurité correspondant aux risques recensés. De même, au Japon, l'inspection du travail (le bureau des normes du travail) approuve les plans des bâtiments et des installations car elle estime qu'il s'agit de la base sur laquelle une société se fonde pour préparer une évaluation de la sécurité dont bénéficieront ses employés par rapport aux risques et dangers.

En revanche, des pays tels que l'Australie, les Pays-Bas, le Danemark, l'Allemagne et le Royaume-Uni se concentrent sur les dangers majeurs des entreprises. Les inspections du travail dans ces pays exigent des sociétés qu'elles présentent un «dossier de sécurité» démontrant qu'elles ont recensé tous les dangers et peuvent les maîtriser à des niveaux de risques universellement acceptés. De tels plans doivent être réexaminés périodiquement et mis à jour au cas où des modifications seraient apportées aux installations ou au procédé. De plus, la plupart des pays ont des systèmes leur permettant de s'assurer que certains équipements, par exemple les grues et les équipements de levage, ne sont livrés qu'avec un certificat précisant qu'ils ont été soumis à des essais et sont conformes aux paramètres fictifs d'usage avant leur première utilisation; par la suite, ces équipements sont soumis à des examens périodiques afin de garantir que leur utilisation est sûre.

4.15. Délivrance de permis, d'autorisations et de licences

Dans une mesure qui varie, les services d'inspection de presque tous les pays ont recours à des systèmes de permis, d'autorisations et de licences. Ces systèmes sont plus ou moins perfectionnés, selon les risques existant dans l'entreprise. Dans certains cas, des personnes sont autorisées à assumer des fonctions particulières ou reçoivent un permis pour déployer des activités précises.

En Hongrie, par exemple, des personnes ont une licence d'experts de sécurité au travail pour des types particuliers d'activités confiées à des employés. En République tchèque, 19 centres d'éducation sont autorisés à dispenser une formation de spécialistes de sécurité, qui ne peuvent assumer de telles fonctions qu'après avoir réussi une série d'examens.

Au Danemark, les services de l'environnement du travail (WES) délivrent des autorisations préalables pour certains travaux spécifiques, par exemple le génie génétique, et désignent des organismes officiellement reconnus à agir en leur nom, et seules des sociétés qui effectuent des essais répondant aux critères des WES sont désignées.

En Australie, les syndicats peuvent obtenir du responsable du registre industriel un permis d'enquêter sur des infractions à la législation industrielle, afin de pouvoir en discuter avec les employés.

Au cours des quelques dernières cinq années, beaucoup d'inspections du travail ont de plus en plus renoncé à des arrangements généraux d'approbation et de délivrance de licences qui ne sont pas utiles et ont tendance à déplacer la responsabilité de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail de l'employeur à des services gouvernementaux. Néanmoins, on a également assisté à une augmentation du nombre de licences qui sont délivrées pour certaines activités à hauts risques telles que l'enlèvement d'éléments en amiante; l'autorité de protection du travail de l'Etat de Victoria, par exemple, délivre environ 25 000 certificats de ce genre par année.

Au sein de l'Union européenne, les pays membres tiennent maintenant un registre des produits chimiques dangereux pour l'homme qui comportent notamment des documents détaillés de recherche relatifs aux effets sur les individus.

4.16. Certification

La certification est définie comme l'assurance de l'acceptabilité d'une installation et d'un équipement et comme une norme à laquelle doivent répondre les personnes organisant une inspection et celles qui procèdent à ladite inspection des installations et des équipements, y

compris la direction de certains secteurs industriels. A titre d'exemple, dans l'industrie minière, les personnes assumant des fonctions de gestion devront être en possession d'un certificat de compétences. La Finlande considère également la certification comme un moyen efficace et adéquat de créer des conditions de travail, mais elle pense que cette certification devrait être basée sur des informations bien préparées et rendues publiques, et que les qualifications reconnues par des organisations de certification devraient être vérifiées périodiquement.

Le Danemark, par exemple, exige que les employés faisant fonctionner des élévateurs à fourche, des grues ou des chaudières reçoivent une formation et obtiennent un certificat de compétences pour faire fonctionner l'installation ou l'équipement en question. Des exigences similaires existent en Australie et en Argentine, qui ont chargé l'autorité d'éducation d'inclure les sujets appropriés dans les cours suivis par les membres du personnel technique qui déploient des activités de sécurité et de santé des travailleurs.

Le Japon a un système dans lequel tous les employés doivent répondre à une série de normes minimales avant d'être considérés comme étant compétents pour déployer des activités qui leur étaient inconnues jusque-là.

4.17. Services consultatifs, d'information, de publications et de documentation

Les services consultatifs, d'information, de publications et de documentation (SCIPD) jouent un rôle capital dans toute politique de protection du travail ou toute stratégie axée sur la prévention. Il y a un certain nombre de raisons à cela, dont la principale est le manque d'informations sur les normes de protection du travail, ce qui contribue dans une large mesure à l'existence de mauvaises conditions de travail.

Les SCIPD sont un outil stratégique dont dispose l'inspection du travail pour sa fonction centrale de promotion de sa mission et de ses politiques, et pour sa fonction d'appui à la promotion de son image et des résultats pouvant être obtenus pour les acteurs intéressés: gouvernement, partenaires sociaux et l'ensemble de la collectivité.

Ces services jouent un rôle stratégique pour l'impact de l'inspection sur le secteur des petites entreprises, notamment en servant de moyen d'informer les employeurs, les travailleurs et leurs représentants sur les nouvelles initiatives législatives et sur les évolutions intéressant les domaines de la santé et de la sécurité des divers secteurs industriels.

Alors que les SCIPD sont relativement perfectionnés en Europe occidentale, au Japon, en Australie, en Nouvelle-Zélande, aux Etats-Unis et au Canada, d'autres pays tels que l'Argentine, le Chili, la Tunisie, la Côte d'Ivoire et le Zimbabwe, ainsi que les pays de l'Europe orientale, commencent seulement à les employer plus utilement.

Les systèmes d'inspection peuvent être répartis en quatre catégories générales en ce qui concerne leur utilisation des SCIPD en tant qu'outil stratégique pour les efforts déployés par la direction des inspections du travail en vue de promouvoir la sécurité et la santé des travailleurs:

- Les SCIPD ne sont pas organisés comme une fonction importante, jouent en général un rôle subsidiaire ou sont pratiquement non existants dans le système d'inspection du travail de l'Etat. Tel est le cas, par exemple, en Autriche, en France, en Tunisie ou au Zimbabwe.
- Les responsabilités des SCIPD sont réparties entre diverses organisations, parfois différentes, comme en Argentine, au Danemark, en Allemagne ou en Suisse.
- Les SCIPD sont centralisés et organisés essentiellement au sein du ministère du Travail, pour toutes les fonctions d'administration du travail. Tel est le cas aux Pays-Bas et en Finlande, par exemple.
- Les SCIPD sont une responsabilité fondamentale de l'inspection du travail même, qui est assumée indépendamment des autres fonctions d'administration du travail. Tel est le cas notamment en Irlande, en Norvège et au Royaume-Uni.

Ainsi, alors que l'Autriche a une inspection du travail centrale très compétente et efficace, c'est l'Association générale des assurances contre les accidents qui a un mandat légal de prévention et qui fournit des informations et des publications sur la santé et la sécurité. Il en va de même dans beaucoup d'autres pays où le système d'assurance contre les accidents, ou le système d'indemnités pour accidents du travail ou de maladies professionnelles, a pour obligation légale d'organiser la prévention «avec tous les moyens dont il dispose».

En France, par exemple, la majeure partie des matériels pratiques sur la sécurité et la santé des travailleurs sont élaborés par l'Institut national pour la sécurité au travail (INRS) et le système social d'assurance sociale, c'est-à-dire les Caisses régionales d'assurance maladie (CRAM), dont quelque 20 d'entre elles sont placées sous l'autorité d'un organisme national, la Caisse nationale (CNAM). Les informations destinées aux employés relatives aux risques qu'ils encourent et aux mesures protectrices qu'ils devraient prendre sont considérées comme très importantes. On attend des employeurs qu'ils présentent un rapport d'action annuel aux comités de santé et de sécurité des entreprises, et l'INRS a réservé 35 pour cent de son budget pour l'information et l'éducation des employés et des étudiants des écoles techniques.

L'Allemagne et la Suisse, ainsi que le Danemark dans une moindre mesure, sont des exemples de pays où les responsabilités des SCIPD sont réparties entre plusieurs acteurs déployant des activités sur lesquelles l'inspection du travail n'a souvent que peu ou pas d'influence, ou auxquelles elle ne peut pas apporter de contribution.

En Allemagne, la situation est aggravée par le fait que, d'une part, la politique de protection du travail et l'évolution des lois dépendent essentiellement du ministère fédéral du Travail et des Questions sociales, mais l'administration, c'est-à-dire l'application, relève exclusivement des Etats fédéraux (Länder). D'autre part, le système de protection du travail allemand se caractérise par une dualité, puisque les services d'inspections individuelles sont séparés. Au total, près de 100 institutions différentes ont des responsabilités de recherche et de publications. La coordination et la cohérence de SCIPD posent donc un gros problème.

Au Danemark, bien que le Service de l'environnement du travail soit en grande partie responsable des SCIPD, il n'est pas le seul acteur dans ce domaine. Le Fonds danois pour l'environnement de travail (WEF) est également un des principaux prestataires de SCIPD. Le fonds se charge de fournir des informations, une formation et de procéder à des travaux de recherche dans le domaine de l'environnement de travail. Parmi d'autres acteurs se trouvent l'Institut national de la santé professionnelle et les «conseils de sécurité sectoriels». Bien qu'il y ait une multitude d'acteurs, les schémas de rôles clairs sont relativement peu nombreux. Et le système danois a beaucoup à offrir aux observateurs internationaux parce que la majeure partie du travail des SCIPD n'est pas financée par le budget gouvernemental, mais par les WEF.

En Argentine, les assureurs sont légalement tenus d'avoir un service d'information, de formation et d'assistance technique. Ils sont aidés dans cette tâche par l'Agence de surveillance des risques du travail qui a des responsabilités similaires et reçoit des fonds à cette fin en vertu de dispositions législatives fondamentales.

Les Pays-Bas et la Finlande semblent être des exemples typiques de la troisième catégorie. Aux Pays-Bas, le Département central pour l'information du public est chargé de diffuser des informations, de publier des documents, des études, des directives, des périodiques, etc. Etant donné que les inspections du travail doivent rivaliser avec d'autres départements/fonctions pour obtenir des fonds, les questions qui ont souvent la plus haute priorité politique, telles que l'emploi, leur échappent. Des dispositions budgétaires ont toutefois été prises pour les activités de base des inspections du travail ayant pour but:

- de soutenir la tâche d'application;
- de diffuser des informations sur des politiques et règlements nouveaux et, en particulier, sur des directives de l'UE; et

-
- d'améliorer l'accès aux inspections du travail pour les demandes d'informations, les plaintes et les rapports d'accidents.

La situation en Finlande est similaire à celle des Pays-Bas.

Parmi les pays dans lesquels les SCIPD pour la protection du travail sont une fonction centrale de l'inspection du travail de l'Etat et sont beaucoup utilisés par les cadres supérieurs en tant qu'outil stratégique les aidant à réaliser et à promouvoir les objectifs de prévention, on peut mentionner l'Irlande, la Norvège et le Royaume-Uni.

L'Irlande répartit ses SCIPD entre les catégories suivantes:

- information et formation;
- législation et ressources;
- services spécialisés; et
- opérations.

La politique globale met l'accent sur l'importance de l'accès aux informations et à des conseils sur les questions de protection du travail, mais on estime qu'un autre facteur fondamental est la nécessité de produire les données permettant de sensibiliser les employeurs, le gouvernement et les syndicats aux coûts financiers des accidents et des problèmes de santé au travail.

La Norvège, bien que sa situation globale soit comparable à certains égards à celle du Danemark, a confié pour l'essentiel la responsabilité des SCIPD au Département des relations publiques de l'inspection du travail. Ce département estime qu'il a pour tâche de déployer des activités dans les domaines suivants:

- relations avec les médias;
- données d'information;
- service central de réponses;
- informations internes;
- matériels d'information;
- publication d'une revue;
- un site WEB Internet;
- plan d'information; et
- campagnes.

Certains Etats d'Australie et certaines provinces du Canada ont également des services de ce genre.

Le Royaume-Uni illustre le mieux la dernière catégorie. La responsabilité des SCIPD en ce qui concerne la sécurité et la santé des travailleurs au sein du système de protection du travail de l'Etat incombe essentiellement à l'organe HSE. Cet organe compte un Directeurat des services consultatifs et d'information (DIAS).

Il est intéressant de noter qu'un des principaux objectifs de ce Directeurat est d'aider les autres divisions de l'organe HSE à atteindre leurs buts, qui consistent à améliorer leurs activités de communication et d'information en offrant un service consultatif et d'information professionnelle, très spécialisé et de grande qualité permettant de garantir la valeur de l'investissement et d'exercer un contrôle au nom de l'Exécutif.

Ses objectifs spécifiques sont:

- jouer un rôle central en atteignant les objectifs fixés par la loi sur la santé et la sécurité au travail;
- attirer l'attention du public sur le fait que la Commission pour la santé et la sécurité et l'organe HSE sont les autorités nationales chargées de la santé et de la sécurité de tous les travailleurs et de les informer sur la façon dont ces responsabilités sont assumées; et

-
- au moyen d'un programme continu de diffusion d'informations et de publications, rendre toutes les personnes concernées conscientes de l'importance de normes de santé et de sécurité adéquates, leur dire en quoi consistent ces normes et ce que les intéressés devraient faire pour en assurer le respect.

La nécessité d'un tel service résulte des besoins commerciaux de l'organe HSE; à l'intérieur, parce que l'organisation doit rester à jour, transmettre son message, avoir un niveau élevé et donner une image globale cohérente; à l'extérieur, il y a les exigences de ses «clients»:

- les associations d'employeurs et les corporations, y compris les petites entreprises;
- les employés (et les syndicats de travailleurs);
- les médias;
- les institutions/organisations professionnelles;
- les spécialistes de la sécurité;
- les représentants de la sécurité;
- les faiseurs d'opinion;
- les autorités locales (et les responsables de l'hygiène de l'environnement); et
- les partenaires internationaux.

Enfin, la déclaration concise de l'organe HSE relative aux publications fournit un exemple intéressant d'une mission d'organisation des SCIPD:

Nous avons pour tâche de veiller à ce que les risques pour la santé et la sécurité des personnes provenant d'activités de travail soient contrôlés de manière adéquate, et nos publications doivent jouer un rôle important dans notre stratégie globale. Très souvent nous savons ce qui doit être fait pour que la loi soit respectée; mais, en tant qu'organe régulateur, nous avons pour tâche de veiller à ce que nos connaissances soient communiquées aux autres de manière claire et simple, afin que l'on sache ce qu'il faut faire. Nous publions beaucoup de conseils et de directives, et nous devons nous assurer qu'ils sont: nécessaires, pertinents, concis, bien documentés et justes. Pour être sûrs qu'ils sont d'une valeur optimale, nous devons nous assurer que nos conseils sont exprimés en des termes pertinents pour l'audience à laquelle nous nous adressons. Nous voulons que les gens lisent ce que nous publions, comprennent ce qu'ils doivent faire et puissent agir en se basant sur les conseils que nous leur donnons.

4.18. Participation à des organismes tripartites aux niveaux national, sectoriel et de l'entreprise

La plupart des pays ont ou sont en train d'élaborer une législation englobant le principe de la participation tripartite. Dans le cadre de l'inspection du travail, des consultations tripartites ont lieu aux niveaux national, sectoriel et de l'entreprise. Dans certains pays, les services de l'inspection du travail ont des consultations tripartites à tous ces niveaux, dans d'autres pays ils n'ont que des consultations tripartites au niveau national.

Dans un certain nombre de pays, le tripartisme est la clé de voûte pour les relations du travail et les accords de santé et de sécurité. L'Australie, les Pays-Bas, le Danemark, la Finlande, l'Espagne, le Royaume-Uni, le Canada, le Japon, l'Argentine et la Hongrie sont les pays qui ont créé un organisme national tripartite chargé de conseiller le gouvernement sur la nécessité d'apporter des amendements à la législation en vigueur. En République tchèque, un organisme tripartite a été constitué à l'initiative des partenaires sociaux.

L'organisme tripartite national britannique, la Commission de la santé et de la sécurité (HSC), est chargé de diriger l'application de la législation sur la santé et la sécurité des travailleurs, de créer des organismes tripartites sectoriels, d'effectuer les recherches qui s'avéreront nécessaires pour recenser et contrôler des risques industriels. La HSC a constitué des comités consultatifs de secteurs industriels, par exemple de l'agriculture, de la construction ou des «services disciplinés» (forces armées, police, prisons, lutte contre le feu), des comités consultatifs sur certains sujets, par exemple substances toxiques, qui, en plus des appuis qu'ils apportent pour l'élaboration de nouvelles dispositions réglementaires, préparent des directives

pour le secteur industriel concerné, donnent des conseils pour des campagnes et servent d'intermédiaires pour la communication entre les employeurs et les employés au sein du secteur.

Au niveau de l'entreprise, la législation de la grande majorité des pays exige que des comités de sécurité (bipartites) soient créés souvent en plus des conseils d'entreprise, etc. et que des représentants pour la sécurité soient désignés. Dans un certain nombre de pays, ces comités de sécurité peuvent aussi être tripartites. En France, par exemple, l'inspecteur départemental du travail est invité à participer à toutes les réunions des comités de sécurité.

Au Japon, le ministère du Travail a institué la Commission centrale des relations du travail, qui trouve son reflet dans chaque commission préfectorale des relations du travail. Ces organes composent de membres représentant l'intérêt public, ainsi que les travailleurs et les employeurs.

5. Changements stratégiques pour faire progresser ou renforcer l'action préventive

5.1. Changements généraux de la politique de protection du travail

Des changements considérables sont intervenus dans l'inspection préventive au cours des quelque dix dernières années. Des pays ont rationalisé la dimension et l'organisation des équipes de l'inspection du travail en mettant l'accent sur une plus grande efficacité et sur une réaction plus ciblée aux structures changeantes de l'emploi. Dans les pays essentiellement industrialisés, il y a eu une nette diminution du nombre des emplois dans les grandes industries lourdes traditionnelles, alors que le nombre des emplois augmentait dans les secteurs tertiaires. Un des effets de ce changement a notamment été une augmentation des petites entreprises et la nécessité pour les équipes d'inspection de concevoir des systèmes leur permettant d'inspecter un grand nombre de petits employeurs à un moment où tous les gouvernements ont ressenti la nécessité de réduire leurs personnels.

Les gouvernements ont également compris qu'il était nécessaire de réexaminer leurs politiques afin de fixer des objectifs et d'élaborer des programmes plus clairs, tels que le programme d'action du gouvernement danois pour un environnement de travail propre en l'an 2005. Cela a eu pour conséquence que les inspections du travail ont besoin de plus d'informations sur les risques et les possibilités de les contrôler, de concevoir de meilleurs systèmes de suivi et d'évaluer les implications de nouvelles dispositions législatives.

L'Argentine a promulgué une législation qui réunit les organes régulateurs et les assurances de sorte que l'autorité centrale est chargée en dernier ressort de faire respecter les normes et de coordonner les efforts pour assurer une application efficace des normes par l'intermédiaire des organes d'assurances. La stratégie de l'Argentine pour renforcer l'action préventive a commencé avec des changements des normes et dispositions du travail alors en vigueur pour mettre sur pied un programme de réformes appelé «réforme du travail». Dans ce contexte, les représentants des employeurs, des travailleurs et l'exécutif ont conclu dernièrement un accord-cadre. Cet accord ainsi que les changements apportés à la législation sur l'emploi ont supprimé le cloisonnement rigide des divers domaines de compétence, de sorte que tant le gouvernement central que les provinces sont désormais tout à fait en mesure de déployer efficacement des activités d'inspection du travail.

Afin d'améliorer la performance, une des autorités d'exécution de l'Etat en Australie a séparé la gestion de programmes de la prestation de services.

- La gestion de programmes est considérée comme une activité permettant d'assurer le respect des normes de sécurité et de protection de l'environnement et de fournir des informations techniques de grande qualité au secteur industriel concerné et à la communauté.
- La prestation de services est considérée comme la fourniture de services régulateurs de santé et de sécurité d'une manière planifiée (en assurant la qualité et en évaluant les résultats).

Parallèlement au changement de la structure de l'emploi, il y a eu une augmentation des organes tripartites créés par les gouvernements pour surveiller les fonctions de l'inspection du travail. Néanmoins, toutes les fonctions ne sont pas assumées par le même organe tripartite. La plupart des pays qui ont mis en place ce système de surveillance de l'inspection du travail ont séparé la santé et la sécurité des autres questions concernant l'emploi, telles que les relations du travail qui sont confiées à un autre organe tripartite. Bien qu'il y ait eu certaines difficultés, dans la plupart des cas la transition de l'intervention gouvernementale à la coopération de partenariat s'est bien passée.

Dans le but d'encourager les employeurs à adopter de bons programmes de prévention, le gouvernement tunisien a introduit des incitations en offrant des subventions aux employeurs lorsqu'ils améliorent la protection des employés. Comme dans beaucoup d'autres pays, l'amélioration des conditions de santé et de sécurité conduit à une réduction des cotisations servant à financer les indemnités versées en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

5.2. Elaboration de nouvelles dispositions législatives, de normes, de codes de pratiques et de directives

Au sein de l'Union européenne, les pays membres ont appliqué dans une large mesure les directives visant à harmoniser les normes et à promouvoir la création d'un marché unique, l'accent étant mis sur la nécessité de permettre aux employeurs de gérer la santé et la sécurité dans leurs entreprises en concevant de bons moyens de gestion et d'évaluation des risques. C'est ainsi que les pays membres ont révisé et, en cas de besoin, amendé la législation existante. Par exemple, au Royaume-Uni plus de 100 ensembles de dispositions réglementaires et 750 parties de directives ont été révisées au début de 1997. Les pays qui ont des accords d'association avec l'UE, tels que la Hongrie, procèdent également à des révisions similaires.

D'anciennes dispositions législatives ont été révisées dans le monde entier, par exemple en Australie, en Argentine ou en Nouvelle-Zélande, et la même approche a été adoptée de manière indépendante pour élaborer des dispositions législatives basées sur la gestion et l'évaluation des risques, en mettant l'accent sur la coopération. Des pays de l'Union européenne et nombre d'autres pays, notamment l'Argentine, l'Australie et le Canada, estiment qu'il incombe en premier lieu aux employeurs de permettre la réalisation de cet objectif, et ces pays procèdent à des audits d'inspection rationnels pour s'assurer que les employeurs s'efforcent vraiment d'atteindre cet objectif.

Aux Pays-Bas, la loi sur les conditions de travail a été considérée comme trop rigide, et elle a été amendée pour rendre les employeurs, avec l'aide d'un service de santé et de sécurité au travail officiellement reconnu, responsables de l'adoption et de la mise en œuvre d'une politique systématique de protection du travail. Afin de contribuer davantage au respect des dispositions, il est prévu que de nouvelles règles de politique entreront en vigueur; ces dispositions ne seront pas obligatoires pour les employeurs, mais leur adoption sera considérée par l'inspection du travail comme une indication que les employeurs acceptent les objectifs de la loi sur les conditions de travail. Les employeurs peuvent appliquer des règles différentes, à condition que le même niveau de protection soit assuré aux employés.

Pour des raisons similaires, la loi sur l'environnement de travail suédoise a été amendée dans une large mesure afin que les conditions de travail soient adaptées aux aptitudes individuelles des employés. Des exigences plus strictes ont été définies en ce qui concerne la participation des employés au processus de changement, et un certain nombre de clauses ont été ajoutées pour mettre l'accent sur les aspects psychosociaux de l'environnement de travail. D'autres spécifications, figurant dans la loi maintenant, exigent que les employeurs planifient, orientent et inspectent systématiquement leurs activités pour contrôler les risques.

Dans le monde entier, il y a une tendance à élaborer des normes, des codes de pratique et des directives pour soutenir les objectifs de la nouvelle législation, presque toujours dans un cadre tripartite. Au sein de l'UE, des normes sont élaborées pour que les partenaires sociaux des pays membres les introduisent dans les codes de pratique et les directives. La Nouvelle-Zélande exige que les industries élaborent des normes pour contrôler les risques dans chaque secteur.

Aux termes de la loi sur l'environnement de travail suédoise, l'élaboration de règlements est déléguée au Conseil national (tripartite) sur la sécurité et la santé au travail. Sans devoir en rendre compte au gouvernement, le Conseil élabore et promulgue des règlements en consultation avec les représentants des partenaires sociaux.

Au Royaume-Uni, la Commission de la santé et de la sécurité est également habilitée à préparer, publier et édicter des codes de pratique et des directives qui peuvent être généraux ou spécifiques à des secteurs d'industrie particuliers.

En Allemagne, les Associations d'assurances mutuelles contre les accidents (MAIA) sont habilitées à publier des règlements de prévention des accidents qui sont ensuite approuvés par le ministère fédéral du Travail et qui ont alors force de loi; des agents de l'inspection des MAIA veillent à leur application, mais ces règlements sont également utilisés par les inspecteurs du travail de l'Etat en tant que règles de bonne pratique.

Une structure qui est maintenant bien implantée dans un certain nombre de pays, en Australie et au Royaume-Uni pour n'en mentionner que deux, est une législation basée sur des objectifs qui exige que des secteurs de l'industrie à hauts risques préparent, soumettent et mettent en œuvre un «dossier de sécurité».

Un dossier de sécurité doit prévoir:

- que les dangers et risques majeurs seront recensés et contrôlés durant chaque phase de cycle de vie des procédés d'une société; et
- qu'un système de gestion sera mis en place pour fixer des objectifs de gestion de tous les risques et d'amélioration constante de la performance.

En Australie, le dossier de sécurité doit exposer les méthodes utilisées pour le suivi interne des sociétés, et ces méthodes doivent ensuite être évaluées et faire l'objet d'audits basés sur la performance active.

La tendance vers des règlements basés sur des objectifs et étayés par un dossier de sécurité reconnaît qu'il est nécessaire que les sociétés commencent à planifier leur politique de sécurité et de santé aux tout premiers stades de la conception des installations ou des procédés. Cette approche basée sur un dossier de sécurité permet de s'assurer qu'une société élabore des systèmes de gestion pouvant faire face efficacement aux dangers et risques spécifiques d'un site et aux risques encourus par les employés et des tiers; elle permet également de s'assurer que, dans toute la mesure possible, les considérations de sécurité sont incorporées dans les premiers stades de la conception et au plus faible coût. Cette approche contribue positivement à la gestion des risques des sociétés et peut avoir une influence importante sur l'efficacité de leur exploitation.

Aux Etats-Unis, l'OSHA est devenue plus anticipative dans l'établissement de son ordre du jour pour l'élaboration de règlements car elle a été obligée de définir ses priorités de réglementation à la suite de décisions prises par un tribunal lui ordonnant d'agir plus rapidement pour un risque que l'agence ne l'avait prévu. En 1993, l'OSHA a entamé un processus de planification des priorités au cours duquel elle a eu des réunions avec un grand nombre de partenaires en vue d'élaborer un programme systématique de contrôle des risques pour la sécurité et la santé au travail.

5.3. Réforme de l'organisation des systèmes d'inspection du travail

Bien qu'elle ne soit pas universellement acceptée, il y a une nette tendance vers la création d'un organe central d'Etat chargé de s'occuper des questions de santé et de sécurité, c'est-à-dire que toutes les organisations s'occupant de questions de santé et de sécurité sur le lieu de travail dépendent d'une seule autorité. Un bon exemple est fourni par la réorganisation de la santé et de la sécurité dans les Etats de Nouvelle-Galles du Sud et de Victoria en Australie, dans le cadre de laquelle l'Organisation de santé et de sécurité (chargée de l'inspection) a été fusionnée avec l'Autorité WorkCover (chargée du versement des indemnités pour accidents du travail ou maladies professionnelles). Une fusion similaire est intervenue en Nouvelle-Zélande. En Argentine, en Norvège, en Tunisie, au Royaume-Uni et dans d'autres pays également, il y a maintenant une plus grande coopération entre les inspections du travail et ces dernières ont des objectifs communs.

Dans les Etats de Nouvelle-Galles du Sud et de Victoria ainsi qu'en Nouvelle-Zélande, la nouvelle structure de l'inspection du travail a été conçue de manière à assurer l'intégration complète des diverses fonctions de protection du travail au sein d'une seule autorité pour maximiser les avantages de la fusion. Dans l'Etat de Victoria, par exemple, les divisions de cette autorité sont les suivantes:

- services de terrain: cette division offre les services de l'autorité directement aux clients;
- gestion des opérations: cette division gère les programmes et les services de l'autorité;
- politique: cette division définit les options de systèmes d'emploi, analyse et surveille la performance;
- conciliation: cette division assume des fonctions de médiation et de conciliation lors de conflits (essentiellement pour les indemnités versées aux femmes);
- affaires publiques: cette division surveille et gère les affaires publiques, et apporte un appui de communication à toutes les divisions;
- services aux entreprises: cette division fournit un appui administratif, financier, etc. aux entreprises; et
- services d'information: cette division assume un large éventail de fonctions d'information, de consultation, de relations publiques et de documentation.

Un certain nombre d'améliorations ont été apportées à la prestation de services de terrain de l'autorité. Il s'agit notamment:

- augmentation des heures d'ouverture des services;
- fourniture d'un accès de «comptoir direct» aux services de tous les bureaux régionaux;
- amélioration des procédures d'enquêtes;
- fourniture aux lieux de travail d'informations sur les coûts résultant de leur performance antérieure; et
- renforcement des liens entre les experts techniques de l'autorité et les lieux de travail.

En Argentine, après une révision de la législation sur la santé et la sécurité au travail, l'Agence de surveillance des risques professionnels a été créée; elle est une entité indépendante chargée de réglementer et de surveiller l'application et le respect des normes et dispositions régissant les accidents du travail. En tant qu'objectif prioritaire, un régime d'action conjointe avec les gouvernements des provinces a été introduit; il définit le travail de base pour l'enregistrement du travail et le renforcement des institutions concernées. Depuis 1995, les activités suivantes ont été convenues avec les gouvernements des provinces:

- des programmes pour améliorer les services provinciaux ont été adoptés;

- un accord pour la mise en œuvre d'un plan d'action annuel de l'inspection du travail a été conclu avec chaque province. Ce plan prévoit notamment la fixation des objectifs à atteindre, les méthodes de travail devant être utilisées et la mesure dans laquelle l'agence de surveillance de l'inspection du travail participera et coordonnera les opérations;
- des plans spécifiques pour les inspections du travail en zone rurale ont été approuvés; et
- un accord est conclu chaque année pour déterminer les degrés d'assistance et de formation technique qui sont nécessaires pour s'assurer que les équipes d'inspecteurs provinciales ont les compétences professionnelles requises.

Le rôle clé de l'autorité centrale est de veiller à ce que les assureurs contre les risques professionnels, qui sont responsables en premier lieu de l'inspection des lieux de travail de leurs affiliés, procèdent utilement à ces inspections et en assurent le suivi. De plus, l'inspection du travail est en train d'être réorganisée pour faire face aux nouveaux risques qui apparaissent dans des secteurs industriels tels que la construction, les produits chimiques, l'agriculture ou les fonderies, où le niveau de sécurité est traditionnellement assez mauvais, voire préoccupe la collectivité. Après l'adoption d'une législation relative à l'évaluation des risques majeurs, du génie génétique et de problèmes similaires qui ont été recensés, il a été nécessaire de désigner des inspecteurs qualifiés pour procéder aux inspections dans de telles entreprises.

Un des grands progrès réalisés dans le cadre d'une coopération plus étroite entre les inspections du travail centrales et régionales a été l'introduction d'une inspection des entreprises plus uniforme dans l'ensemble du pays.

La Thaïlande a mis sur pied un système d'appui assez particulier pour que les inspecteurs du travail puissent recueillir des informations sur les employeurs et les conditions de travail au moyen d'un programme de formation à l'intention de volontaires des provinces auxquels on demande de faire des commentaires sur les conditions de travail. Des reporters, des étudiants, des employés et d'autres groupes actifs de localités ont également reçu une telle formation.

5.4. Changements apportés aux politiques d'application

Alors que l'on reconnaît que l'inspection reste tout à fait nécessaire dans beaucoup de pays tels que le Kenya, la Tunisie ou le Zimbabwe, d'autres pays ont tendance à renoncer à ce régime. C'est ainsi que l'on est passé à la fixation d'objectifs à long terme devant être atteints par l'industrie, par exemple l'objectif danois d'un environnement du travail propre en l'an 2005, et l'objectif du gouvernement thaïlandais de réduire les atteintes à la santé liées au travail de 2,6 pour cent par année. En Australie, le plan 1996-1999 de l'Autorité WorkCover, chargée du versement des indemnités, dans l'Etat de Victoria s'est assigné l'objectif de réduire le nombre d'atteintes à la santé de 4 pour cent durant la période considérée.

Au sein de l'Union européenne, les inspecteurs du travail s'intéressent de plus en plus aux fabricants et aux fournisseurs d'équipements et de substances devant être utilisées sur les lieux de travail. Cela résulte de changements apportés dernièrement à la législation en ce qui concerne la responsabilité des fabricants et des fournisseurs; les machines et les installations doivent avoir subi des tests adéquats pour les usages auxquels elles sont destinées; dans le cas des substances, il faut s'assurer que des recherches suffisantes ont été effectuées pour définir les risques potentiels pour la santé pouvant résulter de leur utilisation, et des informations suffisantes doivent être fournies afin de permettre aux usagers de prendre les précautions nécessaires.

5.5. Changements de méthodes et de pratiques

Au cours des dix dernières années, on a observé une augmentation de la demande publique de services d'inspecteurs du travail. Souvent, la collectivité a eu besoin d'informations ou a demandé qu'un inspecteur effectue une visite dans une entreprise afin de s'occuper de questions d'un niveau de priorité peu élevé. Des points de contact par téléphone ont été créés dans

beaucoup de pays et dotés d'un personnel administratif qui peut se charger d'une grande partie de ces questions, ce qui permet de libérer des inspecteurs et de les affecter à des questions plus urgentes. Cette politique s'est avérée particulièrement utile, par exemple au Québec et en Nouvelle-Zélande, et elle est activement mise en œuvre dans d'autres pays.

Les changements intervenus dans l'industrie et le fait qu'il est nécessaire que les inspecteurs adoptent d'autres approches ont eu pour conséquence que les inspecteurs doivent constamment être formés pour utiliser des méthodes d'inspection nouvelles, notamment l'audit d'inspection.

Avec l'augmentation du nombre des petites entreprises, les inspections du travail ont organisé des campagnes au niveau local pour sensibiliser les personnes concernées et assurer le maintien de conditions raisonnables sur le lieu de travail. Ces campagnes ne durent en général pas plus d'une semaine. Certains pays, par exemple l'Australie, la Finlande, la Hongrie ou le Royaume-Uni, organisent une campagne d'une semaine dans l'ensemble du pays pour un secteur d'industrie particulier. Cela est particulièrement utile pour s'assurer que le secteur fait l'objet d'inspections adéquates et permet de réunir un nombre considérable d'informations sur ce secteur et sur la façon dont il respecte les dispositions législatives en matière de santé et de sécurité. Les informations ainsi collectées sont analysées et utilisées comme base d'orientation pour les initiatives futures devant être prises dans ce secteur industriel.

En coordination avec d'autres organes compétents, la Tunisie a élaboré une stratégie qui englobe des campagnes de sensibilisation des partenaires sociaux concernés, essentiellement dans les secteurs qui enregistrent le plus d'accidents. Cette approche a été rendue possible grâce à l'utilisation d'équipes multidisciplinaires (constituées en fonction des circonstances, mais composées habituellement d'inspecteurs du travail, d'inspecteurs-médecins du travail, de spécialistes de l'ingénierie, etc.) qui unissent leurs efforts pour recenser les dangers et les risques professionnels.

Les campagnes comprennent notamment les éléments suivants:

- diffusion d'informations résumant les dispositions de sécurité et d'hygiène pertinentes, distribution de dépliants et d'affiches traitant de la prévention des risques;
- émissions à la télévision nationale visant à atteindre un nombre maximum de travailleurs et d'employeurs;
- organisation de journées de sensibilisation à la nécessité d'assurer la sécurité du travail consacrées aux dangers majeurs aux niveaux national et régional; et
- arrangements pour avoir des réunions sur le lieu de travail qui permettent aux partenaires sociaux de faire part des préoccupations que leur causent les problèmes de sécurité et de santé. Ces réunions ont été considérées extrêmement utiles par les équipes multidisciplinaires pour apprendre à mieux connaître l'environnement de travail, pour recenser les insuffisances et pour exposer clairement les attentes de toutes les parties concernées.

L'Argentine, en mettant en œuvre la loi sur les risques du travail, a reconnu que les ressources nationales en personnels sont insuffisantes pour surveiller les activités de toutes les entreprises assujetties à la nouvelle législation. Ce pays a conçu un système unique en son genre pour résoudre ce problème, et ce système pourrait servir de modèle d'application pour d'autres pays en développement qui souhaitent éviter les inconvénients de l'approche plus traditionnelle. Du point de vue fonctionnel, cette solution propose une politique d'application à deux échelons:

- les assureurs, en coopération avec les organes d'inspection provinciaux (et avec l'accord de l'Agence centrale de surveillance, CSA), surveillent la performance de leurs clients;
- la CSA surveille l'efficacité et l'impact du travail des assureurs.

De cette façon, au lieu de disperser ses ressources limitées entre des centaines de milliers d'entreprises, la CSA concentre ses connaissances spécialisées sur quelque 40 assureurs chargés de procéder aux inspections essentielles des lieux de travail de leurs clients. Cela a conduit à des changements de méthodes de suivi. La CSA veille maintenant surtout à ce que l'application des

normes soit correctement surveillée, ce qui lui laisse plus de temps pour analyser des accidents et affiner le système afin de s'assurer que la fonction initiale d'inspection contrôle efficacement les risques les plus graves.

Aux Etats-Unis, il convient de mentionner une des activités de l'OSHA pour promouvoir de bonnes pratiques préventives: les Programmes de protection volontaires (VPP). Reconnaissant que les inspections de l'OSHA ne parviendront jamais à atteindre totalement les objectifs préventifs de la loi, les VPP accordent une large place aux pratiques de gestion de la sécurité qui vont au-delà du minimum requis par les normes légales. Les VPP sont conçus pour reconnaître et promouvoir la gestion efficace de la sécurité et de la santé. Sur les lieux de travail participant aux VPP, les travailleurs et la direction coopèrent pour mettre en œuvre un programme efficace de sécurité et de santé qui réponde aux critères minimaux spécifiés par l'OSHA. Pour qu'un lieu de travail puisse participer aux VPP, les employés doivent donner leur accord. L'OSHA effectue alors une visite sur le site pour s'assurer qu'il répond aux critères du programme; et si tel est le cas, l'OSHA reconnaît officiellement les efforts exemplaires du site pour améliorer la sécurité et la santé du lieu de travail. Les sites VPP ne figurent alors plus sur les listes d'inspections de routine de l'OSHA, bien que cette dernière puisse ouvrir une enquête à la suite d'une plainte d'un employé, d'un accident grave ou d'une fuite chimique. Les sites font l'objet de réévaluations périodiques afin de vérifier s'ils continuent à répondre aux conditions exigées pour pouvoir participer aux VPP.

5.6. Nouvelles stratégies d'information, d'éducation et de formation

Ces nouvelles stratégies se répartissent en deux catégories:

- celles qui sont nécessaires pour que les activités des inspecteurs du travail soient efficaces; et
- celles qui sont nécessaires pour que les employeurs, les employés et des membres de la collectivité comprennent les dangers et les risques auxquels ils pourraient être exposés.

Il est maintenant universellement reconnu, sans aucune exception, que les inspecteurs du travail devraient avoir un niveau d'éducation et de qualifications minimum reconnu. Dans la presque totalité des cas, les inspecteurs du travail doivent accepter d'être formés en cours d'emploi, et ils doivent en outre suivre des cours officiels de formation supérieure sur des sujets pertinents pour assurer la sécurité et la santé au travail. Certains pays, la France ou l'Allemagne par exemple, ont créé un ou plusieurs centres de formation, tandis que d'autres pays, tels que le Royaume-Uni, ont confié cette formation de niveau supérieur à des universités spécialisées dans certains domaines de santé et de sécurité au travail.

Tous les pays reconnaissent que les inspecteurs du travail doivent recevoir une formation continue et que leurs connaissances doivent être constamment mises à jour pour qu'ils puissent relever les défis de structures de l'emploi changeantes et obtenir les informations les plus récentes sur les évolutions industrielles intervenant dans les secteurs qu'ils inspectent. C'est pourquoi, la plupart des pays ont mis en place des programmes de formation bien structurés afin de s'assurer que le personnel d'inspection est compétent pour s'occuper des problèmes qu'il pourrait rencontrer.

La plupart des inspections du travail disposent également d'une technologie d'information moderne qui leur permet d'importer des informations, de consulter des bases de données à titre d'information et de procéder aux analyses que requièrent leurs activités d'inspection. Dans certains pays, cette technologie comprend également l'utilisation de l'Internet, ce qui permet au personnel d'acquérir des informations et de communiquer avec des collègues de l'inspection du travail du monde entier.

De plus en plus, des organismes publics sont en train de mettre au point de bonnes stratégies pour fournir des informations aux employeurs, aux employés, aux étudiants et à des membres de la collectivité. Des initiatives ont été prises à l'intention des employeurs, des directeurs, des employés et des petites entreprises en vue de les sensibiliser aux risques existant dans certains secteurs de l'industrie; ces initiatives ont été suivies de modules d'enseignement destinés aux jeunes et aux enfants (par exemple sur des sites agricoles ou de construction).

En Argentine, comme dans beaucoup d'autres pays, l'Agence de surveillance organise maintenant régulièrement des réunions de sensibilisation avec des autorités locales, des représentants d'associations de syndicats, des associations d'employeurs et des associations professionnelles afin de s'assurer qu'ils sont au courant des changements apportés aux normes et des propositions pour une nouvelle législation.

Dans l'ensemble, on accepte l'idée que les écoles doivent jouer un rôle très important dans la promotion d'une culture de prévention en matière de sécurité et de santé parmi les jeunes, et certains pays ont persuadé les autorités chargées de l'élaboration des programmes scolaires d'introduire des sujets relatifs à la sécurité et la santé dans les programmes d'enseignement; au Royaume-Uni, par exemple, les programmes doivent obligatoirement comporter l'étude des questions de conception, de technologie et de matières scientifiques.

Pour être utiles, les stratégies d'éducation doivent porter sur une certaine période, souvent un certain nombre d'années. Le Royaume-Uni a défini certaines stratégies pour s'occuper de la santé et de la sécurité. Une de ces stratégies, intitulée «Good Health is Good Business» (Rester en bonne santé, c'est une bonne affaire) et qui a pour but de sensibiliser les personnes concernées sur les risques pouvant être liés à l'emploi, sera appliquée pendant cinq ans. Les premiers résultats portent à penser que cette stratégie est extrêmement utile et qu'elle permettra d'atteindre les objectifs fixés. Parmi d'autres stratégies, il y a notamment la production de vidéos sur les risques existant dans les divers secteurs d'industrie, qui ont été préparées en coopération avec les employeurs et les employés; il est prévu que ces vidéos seront montrées à la télévision, dans les salles de cinéma et dans les restaurants du personnel.

La République tchèque a chargé 19 institutions de dispenser une formation en matière de santé et de sécurité. L'Argentine a mis en œuvre un programme de formation professionnelle destiné essentiellement aux employés mais ayant pour but de convaincre les PME de la nécessité d'améliorer leur prestation en matière de santé et de sécurité.

Le Japon estime que l'éducation en matière de sécurité et de santé est une des mesures les plus fondamentales pour la prévention des atteintes à la santé dans l'industrie. Il estime que de telles atteintes sont dues à un mauvais entretien des machines (machines qui sont laissées dans un état n'offrant pas de sécurité) ou à des méthodes de production inadéquates (pratiques de travail dangereuses) ou à une combinaison des deux facteurs. Aussi le Japon pense-t-il que, en donnant une bonne formation aux travailleurs au moment où ils sont engagés et lors de tout changement intervenant dans les conditions de travail, il est possible de réduire sensiblement les atteintes à la santé liées au travail. La législation japonaise prévoit par conséquent que les travailleurs doivent recevoir une formation appropriée à tous les stades de leur vie professionnelle.

L'Autorité WorkCover de l'Etat de Victoria a un certain nombre de stratégies pour diffuser des informations relatives à la santé professionnelle et la sécurité sur le lieu de travail. Dans le cadre de ces stratégies, les activités suivantes sont notamment déployées:

- création d'un réseau d'information orienté vers les partenaires clés qui peuvent avoir une influence sur la prise de décisions sur le lieu de travail: employeurs, directeurs, représentants pour la santé et la sécurité, fonctionnaires et surveillants chargés de la sécurité. Le réseau met en œuvre des projets ciblés; organise des réunions d'information pour l'industrie; offre une assistance sur les lieux de travail; prépare des programmes pour les journées sur le terrain en zone rurale; distribue les publications de l'Autorité et répond directement à des questions posées par téléphone;
- organisation d'une série de campagnes de propagande de haut niveau;

- préparation d'une série de publications et de vidéos sur des questions de santé et de sécurité;
- publication d'un bulletin trimestriel; et
- collecte de bonnes solutions pour faire face à des risques pour la santé et la sécurité afin que ces solutions puissent être largement utilisées au moyen d'un manuel sous forme de classeur (appelé SHARE programme (= programme PARTAGE)). Les informations sont collectées par des inspecteurs, des responsables de l'information et des lieux de travail.

5.7. Nouvelles priorités/stratégies de recherche

La recherche est de la plus haute importance pour résoudre les problèmes de sécurité et de santé sur le lieu de travail. Dans certains cas, ce sont des établissements de recherche publics qui se chargent de ces travaux de recherche, dans d'autres cas ce sont des établissements de recherche privés, et souvent ces divers établissements collaborent.

En Europe, l'UE dispose d'un budget de recherche non négligeable et les pays membres affectent également des fonds au financement de programmes de recherche planifiés. Le Royaume-Uni dépense environ 28 millions de livres sterling par année pour des projets de recherche sur la sécurité du travail et les maladies professionnelles. Durant la période 1995-96, le programme de recherche du Royaume-Uni a notamment porté sur le désarmement des plates-formes d'exploitation de pétrole ou de gaz en mer; la résistance antiglissement sol/chaussures; la surveillance sanitaire; l'influence de l'exposition à des substances chimiques au travail ou à un environnement contenant de telles substances sur la capacité procréatrice des hommes; les méthodes fiables pour évaluer l'exposition à des substances chimiques nocives; l'effet des bains antiparasitaires organophosphoreux; la légionellose et le syndrome des édifices.

L'Argentine, la France, l'Allemagne, les pays scandinaves, l'Espagne et les Etats-Unis ont aussi des établissements de recherche nationaux et concluent des contrats avec des établissements para-étatiques pour des travaux de recherche sur la santé professionnelle, la sécurité et l'environnement de travail. Ces établissements para-étatiques effectuent également des recherches sur des sujets particuliers pour des clients individuels, souvent en collaborant les uns avec les autres. Au sein de l'Union européenne, un programme de collaboration de ce genre a permis le partage des travaux de recherche sur l'exposition aux poussières de charbon.

Il arrive de plus en plus souvent que des inspections du travail fassent connaître publiquement leurs besoins de recherche et invitent des entreprises à faire part de leur intérêt. Cela est arrivé dernièrement, et l'accent a été mis sur les sciences du comportement, y compris les facteurs humains, afin d'éviter que les programmes soient exclusivement orientés vers des questions techniques et d'attirer l'attention sur des problèmes de plus en plus préoccupants tels que le stress au travail. Le Japon, par exemple, tient beaucoup à ce que l'environnement de travail n'ait pas d'effets négatifs sur les employés. Il finance actuellement un programme dont le but est de détecter toute atteinte à la santé à long terme causée par l'exposition à de bas niveaux de substances toxiques. Dans le cadre de ce programme, des travaux de recherche sont également effectués sur les meilleurs moyens de procéder à des tests biologiques pour déterminer les effets de la substance sur les êtres humains. Enfin, dans la plupart des pays, les inspecteurs du travail comptent sur des établissements de recherche pour bénéficier de l'aide d'experts dans leurs activités d'enquêtes.

6. Partenaires stratégiques pour la prévention

6.1. Les partenaires

Il existe maintenant une coopération internationale assez importante en matière de santé et de sécurité. Au niveau régional, les gouvernements coopèrent pour étudier les questions de santé et de sécurité, discuter des politiques et se mettre d'accord sur les mesures qu'il convient de prendre. Tel est notamment le cas au sein de l'UE, au Canada, aux Etats-Unis, au Mexique, en

Argentine, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Dans les pays fédéraux, tels que l'Argentine, l'Australie, l'Allemagne et les Etats-Unis, il y a une coopération de plus en plus étroite entre les responsables de l'élaboration et de l'application des dispositions législatives aux niveaux national et des Etats.

La plupart des pays cherchent maintenant à adopter une approche de partenariat tripartite pour la prévention. Certains gouvernements limitent la création de comités tripartites au niveau national, d'autres encouragent la coopération entre partenaires jusqu'à l'échelon de chaque entreprise. Dans tous les cas, les partenariats englobent des membres du gouvernement, de l'administration du travail, du monde des affaires et des représentants des employés, parfois même une représentation des intérêts publics, par exemple la HCS (Commission pour la santé et la sécurité) au Royaume-Uni.

Des arrangements plus progressistes peuvent être mis en place quand les gouvernements sont en mesure de créer un environnement dans lequel des comités tripartites sont chargés de recommander de nouvelles dispositions législatives et d'amender celles en vigueur, d'élaborer une politique, d'assumer des responsabilités de gestion et de supervision des services et des activités d'inspection du travail, et d'introduire des codes de pratique et des directives.

Il y a bien entendu beaucoup d'autres acteurs importants dans le domaine de la santé et de la sécurité. Certains organismes «quasi régulateurs» tels que les assurances et les sociétés chargées de l'inspection d'installations assument des tâches importantes. Comme mentionné plus haut, en Allemagne les Associations mutuelles d'assurances contre les accidents prescrivent des règlements qui ont force de loi. D'autres associations d'assurances procèdent à des inspections statutaires d'installations particulières telles que chaudières, autoclaves, ascenseurs, grues et appareils de lavage. L'Argentine est en train d'établir de bonnes relations entre les autorités et les assureurs, les autorités conférant aux assureurs la responsabilité principale des inspections qui doivent être effectuées dans les entreprises de leurs clients.

D'autres organismes jouent toutefois également un rôle important dans la détermination des meilleures pratiques et la promotion de normes plus élevées; il y a notamment les institutions normatives telles que la Commission européenne des normes (CEN), l'Organisation internationale de normalisation (ISO), la Commission internationale électrotechnique (IEC) et des institutions normatives nationales telles que le British Standards Institute, l'Association canadienne des normes, l'Institut allemand des normes (DIN) ou le Comité japonais des normes industrielles. Des associations de normes commerciales jouent un rôle toujours plus important, et des entités universitaires apportent également une contribution de plus en plus significative en offrant des diplômes et des cours universitaires supérieurs de spécialisation dans les domaines de la santé et de la sécurité au travail. De grandes institutions professionnelles s'efforcent d'intégrer la santé et la sécurité dans les programmes universitaires en tant qu'élément d'un processus continu de perfectionnement professionnel.

Il existe maintenant beaucoup d'organisations volontaires telles que la Royal Society for the Prevention of Accidents (Société royale pour la prévention des accidents) au Royaume-Uni. Il convient de mentionner également des organes, souvent locaux, qui offrent aux entreprises des conseils et des services dans divers domaines, y compris la santé et la sécurité. Il y a les chambres de commerce, les conseils de formation et d'entreprise et d'autres relations avec des entités du monde des affaires.

L'accroissement des consultations mérite également d'être relevé puisque ces consultations offrent un large éventail de conseils en matière d'emploi. Aujourd'hui, avec l'avènement de technologies informatiques telles que l'Internet, ces consultations peuvent bénéficier de connaissances et d'informations très récentes qui répondent efficacement au besoin de conseils et de recommandations des employeurs qui se penchent sur des sujets particuliers et souhaitent accéder aux connaissances spécialisées de certains consultants.

6.2. Niveau des partenariats

Au niveau national, tous les partenaires sociaux — gouvernement, employeurs et employés — sont représentés, mais il n'en est pas toujours ainsi aux niveaux sectoriel, régional ou de l'entreprise. Dans certains cas, le gouvernement n'est pas représenté à l'échelon sectoriel, régional ou local, et seuls les employeurs et les employés sont habituellement représentés dans les organes de protection du travail des entreprises.

Le Royaume-Uni est un bon exemple de partenaires sociaux qui coopèrent avec succès au niveau national dans le domaine de la sécurité et de la santé. Une commission nationale tripartite, la HSC, est chargée de conseiller le gouvernement et de mettre en œuvre des plans annuels à court, moyen et long terme relatifs aux dispositions législatives et à leur application, à la politique et à l'information. Cet organisme comprend une structure de consultation tripartite avec des comités de secteurs industriels, des comités se consacrant à des questions particulières (substances toxiques), et des comités de santé et de sécurité d'entreprise (en plus de la nomination de représentants pour la santé et la sécurité sur chaque lieu de travail).

Comme la HSC a élaboré une politique, des codes de pratique généraux et des directives, elle charge des comités sectoriels de publier les directives pertinentes pour le secteur concerné. Il y a consultation entre la HSC et les comités sectoriels, les organisations normatrices, les organisations d'assurances et les établissements d'éducation, l'objectif étant d'instituer la meilleure culture environnementale pour la promotion de la santé et la sécurité au travail.

Beaucoup de pays ont des arrangements de consultation tripartite similaires. L'Argentine est en train de mettre en œuvre de tels arrangements et a créé dernièrement des commissions tripartites nationales et provinciales, qui sont en contact avec les assureurs pour veiller à ce que le secteur et les entreprises adoptent les mêmes principes de politique.

En Nouvelle-Zélande, depuis sa création en 1988, l'Agence de la santé et de la sécurité a d'excellentes relations de travail avec l'ACC (Accident Compensation Corporation = Société d'assurance contre les accidents). Alors que l'OSH se concentre sur la réduction du nombre des accidents mortels et des atteintes à la santé graves, l'ACC cherche à réduire le montant des indemnités devant être versées. Les deux entités ont toutefois signé en 1996 des protocoles de collaboration en vue d'améliorer la coordination et l'efficacité de leurs activités de prévention des atteintes à la santé sur le lieu de travail. En signant ces protocoles, les deux entités se sont engagées à :

- partager les informations stratégiques;
- concevoir et définir des priorités de prévention des atteintes à la santé;
- collaborer pour la mise en œuvre des principales initiatives de prévention des atteintes à la santé;
- avoir régulièrement des contacts à tous les niveaux de leurs organisations; et
- évaluer réciproquement leur contribution à la prévention des atteintes à la santé sur le lieu de travail.

En 1996, la Tunisie a créé un Conseil supérieur pour la prévention des risques du travail qui a pour tâche de :

- proposer, de temps en temps, toute mesure qui semble adéquate pour renforcer la politique nationale de prévention;
- consulter le ministre des Questions sociales et répondre à toute demande de ce dernier concernant la sécurité et la santé au travail;
- coordonner les actions des divers organismes s'occupant de la prévention des risques du travail.

Dans la province canadienne de l'Ontario, le Safe Communities Incentives Program (Programme d'incitations pour des communautés sûres) prend des initiatives de prévention multipartenaire au sein de diverses communautés impliquant le ministère du Travail, le Conseil

des indemnités pour accidents du travail ou maladies professionnelles (WCB), les Associations pour un lieu de travail sûr (SWA), qui sont financées par les WCB, des organisations sectorielles spécifiques, des entreprises locales ainsi que des organisations communautaires. Ce programme établit des liens entre tous ces partenaires et encourage les initiatives entre entreprises et la coopération intersectorielle. Le WCB (Conseil des indemnités pour accidents du travail ou maladies professionnelles) offre des évaluations réduites pour inciter les entreprises à participer au programme.

Les conseils de services aux clients sont des véhicules de collaboration et de partage des informations entre le ministère, le WCB, les SWA et les services gouvernementaux fédéraux dans les diverses régions de la province. Le ministère et le WCB ont un système dans le cadre duquel les inspecteurs du travail reçoivent des données du WCB, ce qui leur permet de recenser et de cibler les entreprises dont la performance en matière de santé et de sécurité laisse à désirer.

A côté des autorités d'application, les cours d'appel du travail, et parfois les tribunaux de première instance qui doivent examiner les appels interjetés par des entreprises ayant été mises en demeure en vertu de dispositions de la législation du travail peuvent aussi jouer un rôle important, à condition qu'ils soient en mesure de comprendre les faits du litige, soutiennent en général les objectifs de la législation et les efforts déployés par les inspecteurs pour appliquer la législation. Inversement, un manque de sensibilisation des tribunaux aux problèmes de sécurité et de santé et l'absence d'appui qui en résulte pour les efforts déployés par les inspecteurs du travail en vue de faire respecter les dispositions légales peuvent avoir des effets très négatifs sur le maintien de normes de niveau élevé.

6.3. Autres partenaires

Certaines autorités d'inspection sont chargées de promouvoir et de mettre en place une infrastructure non gouvernementale complémentaire de prévention et de consultation, comme l'autorité WorkCover de l'Etat de Victoria qui atteint ce but en:

- établissant des relations durables avec des entreprises externes;
- détachant un personnel sélectionné à des organisations externes pour améliorer leur compréhension des questions de sécurité et de santé au travail; et en
- élaborant des projets pour l'établissement de contacts en vue d'améliorer la sécurité de la communauté.

Les projets en cours portent notamment sur les activités suivantes:

Relations avec la communauté: sécurité do-it-yourself/à domicile, sécurité en dehors du lieu de travail (24 heures sur 24), promotion de la sécurité de la communauté, sécurité dans les écoles.

Sécurité dans les exploitations agricoles: journées de formation, promotion de groupes d'action pour la sécurité dans les exploitations agricoles, systèmes de réduction des primes en contrepartie de mesures de protection contre le capotage des tracteurs, sensibilisation des exploitants agricoles aux problèmes de santé et de sécurité au travail et formation pour améliorer leurs qualifications en matière de prévention.

Gouvernement local: amélioration de la gestion au plus haut niveau, systèmes de gestion de la sécurité, amélioration et promotion de la santé et de la sécurité au travail, réseaux de spécialistes, sécurité de l'entrepreneur.

Petites exploitations: collaboration avec des associations commerciales et professionnelles pour mettre au point des matériels adéquats afin d'améliorer la sécurité et la santé au travail, utilisation de groupes de comptables, d'avocats et de conseillers financiers pour promouvoir l'implication des petits exploitants.

Création de partenariats: création de partenariats entre sociétés pour promouvoir les meilleures pratiques de santé et de sécurité au travail (des projets pilotes sont en cours dans l'industrie des plastiques et dans l'industrie chimique).

Bâtiment/construction: coopération avec des associations professionnelles pour améliorer les pratiques de travail.

Intégrité mécanique: transfert des meilleures pratiques d'entretien industriel d'anticipation et de prévention à un plus large éventail de lieux de travail.

L'efficacité des médias (télévision, radio, journaux-quotidiens, hebdomadaires et revues professionnelles) pour sensibiliser la collectivité à des problèmes est bien connue. Les médias peuvent également devenir des partenaires extrêmement convaincants pour l'inspection du travail s'ils sont utilisés efficacement. Leur contribution dépendra du message à transmettre. Il peut s'agir de la nécessité d'informer la population active de l'existence d'un danger particulier pour la santé, d'atteintes au squelette ou aux muscles, par exemple, ou d'informer les entreprises que les inspecteurs sont sur le point de procéder à des inspections de saturation dans de petites entreprises d'une localité particulière ou d'informer un secteur industriel sur une question qui lui est spécifique.

Le Royaume-Uni est parvenu à utiliser avec succès les médias dans le cadre de campagnes telles que «Good Health Is Good business».

6.4. Partenariats de travail

Des partenariats de travail ont été créés pour assumer des tâches spécifiques. Dans le cas des agences nationales, ce processus est habituellement constant, mais d'autres partenariats peuvent être créés uniquement pour assumer une tâche spécifique, et ce partenariat est dissous quand cette tâche est achevée.

Un exemple est résulté d'une décision de la Commission pour la santé et la sécurité (HSC) au Royaume-Uni en vue d'attirer l'attention sur les risques que présentent les travaux dans les secteurs du bâtiment et de la construction. La commission a chargé l'organe exécutif de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (HSE) de préparer un plan de campagne devant être mis en œuvre avec la participation du comité du secteur de construction. Il a été décidé de procéder à une enquête approfondie sur des sites de construction. Le plan prévoyait en outre la participation des médias pour la couverture des risques en question, la couverture par les publications professionnelles du secteur, par des communiqués publiés dans la presse locale invitant la TV et la radio locales à accompagner les inspecteurs du travail au cours de leurs inspections des sites, des supports d'information pour les enseignants afin qu'ils puissent inclure ces questions dans leurs leçons, des discussions avec les partenaires intéressés, tels que chambres de commerce, etc.

De telles campagnes requièrent la participation active des employeurs, des employés, des médias, y compris des publications professionnelles, des autorités de l'éducation, des chambres de commerce, etc. locales, des spécialistes de la santé et de la sécurité, ainsi que de l'inspection du travail. La coopération entre les partenaires doit exister aux stades de la planification, de l'application et de l'évaluation des résultats afin que l'on puisse décider des mesures qui devront éventuellement être prises à l'avenir.

En Suède, la presse locale porte toujours un grand intérêt aux activités des inspecteurs du travail et saisit chaque occasion pour couvrir leurs activités, en mettant régulièrement en évidence les questions particulières sur lesquelles les inspecteurs voudraient attirer l'attention du public. Des formes de collaboration similaires existent en Australie, en Finlande, en Allemagne et aux Pays-Bas.

Une initiative intéressante prise par l'Irlande est le «Good Neighbour Scheme» (= Programme de bon voisinage). Dans le cadre de ce programme, de grandes sociétés coopèrent avec des sociétés plus petites pour promouvoir une meilleure prise de conscience des problèmes

de santé et de sécurité sur le lieu de travail. Le programme a pour but de «marier» les grandes sociétés avec les sociétés plus petites, les premières donnant un coup de main aux deuxièmes. Le type et le niveau d'appui sont déterminés entièrement par les sociétés concernées. Un programme similaire existe au Japon, avec une participation plus active de l'inspection du travail. Dans ce pays, si de petites entreprises refusent l'aide de spécialistes expérimentés de sociétés plus grandes, elles peuvent devenir la cible d'une inspection minutieuse des fonctionnaires du Bureau des normes du travail. Certaines provinces du Canada font également des expériences avec des programmes du type «godfather» («parrain») ou d'établissement de relations entre les grandes et les petites sociétés, mais exclusivement sur une base volontaire.

7. Aspects économiques de la prévention

Les aspects économiques sont essentiellement une question de coûts et d'avantages; au niveau national, il doit y avoir un équilibre entre les investissements financiers et les avantages sociaux. Au sein des sociétés, les politiques de prévention peuvent être résumées comme le rapport entre les coûts liés à l'action préventive (politiques, investissements) et les coûts des mesures correctives (atteintes à la santé, coût de l'absentéisme ou du dédommagement prévu par la loi). Alors que les avantages peuvent être financiers (réduction des coûts), ils peuvent également exister sous des formes plus difficiles à exprimer en termes financiers, par exemple meilleur moral, meilleure motivation, gains de productivité et qualité du produit.

Des travaux de recherche ont notamment été effectués sur le coût de l'absentéisme dû à des maladies professionnelles dans nombre de pays, tout dernièrement en Europe, en Australie, au Canada et aux Etats-Unis. Les résultats portent à penser que le coût de l'absentéisme et les coûts indirects pour l'industrie au Canada s'élèvent à plus de 10 milliards de dollars; d'après des estimations, ces coûts seraient de 11-16 milliards de livres sterling au Royaume-Uni et de 3,5 milliards de dollars dans l'Etat de Queensland en Australie.

Les coûts et les avantages de l'amélioration des conditions de travail en général, et de la santé et de la sécurité au travail en particulier, sont un élément clé pour l'élaboration et la mise en œuvre de nouvelles politiques et l'amélioration de la protection du travail. On estime qu'une meilleure qualité de travail et de meilleures conditions de travail sont de nature à assurer de meilleurs produits, une meilleure santé et un plus grand bien-être des employés, et par conséquent une compétitivité accrue des sociétés.

7.1. Analyse des coûts

Depuis quelque temps déjà, des gouvernements, tels que ceux de l'Australie, du Canada, des Pays-Bas, de la Norvège, du Royaume-Uni et des Etats-Unis, ont tenu, lors de l'examen de propositions de nouvelles dispositions législatives pour la santé et la sécurité, à disposer d'évaluations coûts-avantages ou d'études sur l'impact des dispositions réglementaires, afin de pouvoir évaluer l'effet que les nouvelles dispositions réglementaires auraient sur les coûts pour l'industrie et les avantages pour la société avant d'approuver une nouvelle législation. Les études d'impact permettent d'établir les coûts et les avantages des dispositions réglementaires proposées et de les soumettre à un examen public. Les études d'impact permettent également aux services gouvernementaux de publier la raison d'être de toute nouvelle proposition réglementaire et de recevoir des commentaires sur une telle proposition. Les réglementations sur la santé et la sécurité sont parmi les plus importantes qui ont été élaborées du point de vue de leur impact coûts-avantages, et les études d'impact qui doivent être préparées avant leur adoption sont habituellement complexes, globales et coûteuses.

L'Argentine a commencé à mettre en œuvre un programme pour réunir des statistiques sur les atteintes à la santé dues à des accidents et pour procéder à une comparaison des coûts des divers secteurs industriels. L'objectif est de créer une base de données pouvant être utilisée pour

décrire l'impact sur le coût des accidents dans les divers secteurs et d'établir un rapport entre les taux de fréquence et l'activité économique déployée par un secteur particulier.

7.2. Utilisation de mesures fiscales, de subventions et des assurances à des fins de prévention

On peut se demander quel effet la fiscalité peut avoir sur l'intervention préventive. L'Australie, par exemple, prélève des droits d'enregistrement qui sont utilisés pour financer de nouvelles initiatives. Le Zimbabwe permet des réductions fiscales sur les dépenses pour des mesures préventives, et l'Argentine a créé un fonds pour financer son nouveau programme de santé et de sécurité.

D'autres pays, notamment les pays membres de l'UE, disposent de fonds pour subventionner des PME, plus particulièrement pour les aider à financer leurs coûts de développement, de formation et d'application des dispositions législatives. Le Japon a introduit la semaine de 40 heures et octroie une subvention aux associations de petites et moyennes entreprises qui gèrent et contrôlent volontairement la durée du travail de leurs membres. Il ne fait pas de doute que, dans ce pays, les PME seraient négativement et disproportionnellement touchées durant les périodes de transition si elles ne pouvaient pas bénéficier de ces subventions et exemptions fiscales.

Les assurances ont pris beaucoup d'initiatives pour promouvoir les améliorations de performance dans les domaines de la santé et de la sécurité, l'approche la plus courante consistant (et elle joue souvent un rôle significatif) à réduire les primes annuelles (bonus) lorsque les demandes de dédommagement diminuent; et, inversement, à augmenter sensiblement les primes (malus) — en théorie de plusieurs centaines de pour cent de la prime de base — si des niveaux excessivement élevés d'accidents ou de maladies professionnelles reconnues sont enregistrés. D'après les informations reçues, ce système fonctionnerait très bien en Allemagne et en Suisse, par exemple, bien que l'on doute que cette méthode offre en elle-même autant d'avantages.

L'auto-inspection et l'auto-audit sont reconnus par l'industrie comme un moyen important de prévenir les accidents et les maladies. Aux Etats-Unis, la mesure qui a remporté le plus de succès est la «loss prevention activity» (activité en faveur de la prévention des pertes), qui est en général supervisée, ou du moins mise en place, par l'assureur ou l'entité responsable de la gestion des risques de l'employeur. Ces activités sont considérées comme des exigences de routine imposées aux plus grandes entreprises pour que la couverture d'assurance contre les accidents du travail et les maladies professionnelles puisse être garantie. La prime d'assurance versée par les travailleurs comprend une somme qui correspond à environ 2 pour cent de la prime et qui est affectée aux activités de prévention des pertes.

Une autre approche adoptée aux Etats-Unis, en Australie, en Nouvelle-Zélande et dans les des pays européens et qui bénéficie de plus en plus d'appuis en Argentine est la réduction des primes si les sociétés apportent la preuve que la gestion des questions de santé et de sécurité sur leurs lieux de travail a été améliorée. Au Royaume-Uni, certaines sociétés d'assurances ont introduit un système de bonification dans lequel les employés d'un site bénéficient d'un bonus après un audit positif de la gestion et de l'évaluation des améliorations convenues; dans certains cas, une somme d'argent est versée à un organisme de bienfaisance choisi d'un commun accord.

En Australie, en cas d'accident, les indemnités versées à l'intéressé sont automatiquement réduites de 25 pour cent s'il est démontré que cette personne n'a pas respecté les règles de la direction ou n'a pas utilisé l'équipement de sécurité mis à sa disposition.

Les Pays-Bas ont observé que la performance des sociétés en matière de santé et de sécurité s'est améliorée depuis que la loi oblige les employeurs à payer une partie des coûts puisqu'ils doivent continuer à verser le salaire aux personnes obligées de s'absenter de leur travail en raison d'une maladie professionnelle.

Dans la République tchèque, de petites sociétés peuvent bénéficier de 25 pour cent de réduction des primes d'assurance si elles mettent en œuvre correctement le programme intitulé «lieu de travail sûr».

En Nouvelle-Zélande, le service de sécurité et de santé au travail est financé aujourd'hui par une contribution devant être versée par les employeurs qui est utilisée pour financer la composante professionnelle de l'Autorité chargée du versement des indemnités (Compensation Authority (ACC)). La principale incitation du côté des employeurs à respecter les systèmes de santé et de sécurité est liée à la contribution qu'ils doivent payer à l'ACC — déterminée en fonction de leurs demandes d'indemnisation à l'ACC — et à la crainte de poursuites.

Dans la province de l'Ontario, au Canada, les incitations financières sont considérées comme un des moyens les plus efficaces de promouvoir le changement. Il est reconnu que la motivation peut être orientée positivement en offrant des avantages financiers, mais qu'elle peut aussi être orientée négativement si l'on en fait un moyen d'éviter des sanctions financières en cas de non-respect de la législation. C'est pourquoi, des systèmes d'indemnisation dont le fonctionnement a donné de bons résultats jusqu'ici ont été introduits; ces systèmes offrent un remboursement ou imposent des surtaxes selon que les coûts des accidents d'une entreprise sont inférieurs ou supérieurs à ce que l'on attend des affiliés de ce groupe de degré dans leur secteur. On reconnaît toutefois aussi que, pour avoir un effet motivant efficace pour la santé et la sécurité au travail, un système de degrés de primes devrait être considéré comme un moyen de récompenser une performance améliorée en matière de santé et de sécurité au travail et non pas comme une incitation à ne pas déclarer les accidents.

Afin d'aider et d'encourager les petites et moyennes entreprises, la province de l'Ontario est en train d'étendre le système des degrés de primes dans le cadre de certains programmes afin de permettre à un groupe d'entreprises plus petites de la communauté de mettre en commun leur expérience en matière de demandes d'indemnisation et de participer au système en tant qu'une seule grande entreprise.

7.3. Autres systèmes d'incitations financières et appuis en faveur des améliorations au sein des entreprises

A côté du temps d'immobilisation causé par la publication des avis, l'endommagement des équipements et l'impossibilité d'employer normalement le personnel après un incident, ainsi que par l'enquête, une méthode qui s'avère assez prometteuse consiste à accroître sensiblement les sanctions en cas de non-respect persistant de la loi.

La Tunisie a un système permettant d'offrir des subventions aux employeurs qui prennent des mesures préventives. Dans ce pays, on tient également compte des améliorations de prévention lors de la fixation des taux des contributions devant être versées aux fonds d'indemnisation en cas d'accidents et de maladies.

Le Danemark est en train d'élaborer un système d'incitations ayant pour objectif de réduire le nombre des accidents du travail et des maladies liées au travail. Aux termes des propositions soumises, les sociétés pourraient bénéficier de bonus pour des activités préventives spécifiques qui vont au-delà du respect des règlements en vigueur. Il est prévu que le système sera financé par des contributions des employeurs.

Aux Etats-Unis, l'OSHA prévoit des réductions de sanctions pour les employeurs qui acceptent de mettre en œuvre des programmes de sécurité et de santé dans le cadre de son Programme d'évaluation de programme (PEP). En tant qu'incitation pour une réduction immédiate des risques, l'OSHA a également fait une expérience fructueuse avec un programme de «mesures correctives immédiates». Dans le cadre de ce programme, les fonctionnaires d'exécution réduisent les sanctions qui devraient être imposées pour infraction à la législation sur la santé et la sécurité si des mesures sont prises pour que l'infraction cesse immédiatement. Cette

politique encourage les employeurs à accroître immédiatement la protection de l'employé, et les inspecteurs de l'OSHA ne sont alors pas obligés de surveiller la prise de mesures correctives, ce qui permet d'éviter le travail administratif de suivi.

8. Mise en œuvre de stratégies de prévention

D'une façon générale, on se rend compte que la législation de réaction doit être remplacée par une législation d'anticipation. Beaucoup de pays se trouvent à un stade de transition vers le changement de leur cadre législatif; leurs inspections du travail sont en train d'être réorganisées et leur personnel doit être recyclé afin de pouvoir faire face au défi de la nouvelle législation. Simultanément, des efforts sont déployés pour établir des relations et une collaboration avec les partenaires sociaux. Le Zimbabwe, par exemple, a fait de gros efforts pour obtenir des syndicats et des comités de travailleurs qu'ils s'impliquent dans le rôle essentiel de l'élaboration et de l'application de normes sur le lieu de travail.

Des pays qui ont dépassé le stade de la transition ont établi des relations solides avec les partenaires sociaux, et ils appliquent et explorent de nouveaux moyens pour surveiller la performance des sociétés en matière de gestion de la santé et de la sécurité. En outre, ils ont des stratégies pour la mise en œuvre des politiques qui ont été élaborées en consultation avec les partenaires sociaux. Chacun des pays suivants offrent des solutions pour certaines des difficultés qui peuvent surgir lors de la mise en œuvre de programmes dont le but est de remédier à des problèmes de santé et de sécurité.

La Finlande a réalisé un certain nombre de projets relatifs aux techniques d'inspection. Elle a:

- procédé à des inspections d'équipes dans toutes les usines d'une municipalité particulière ou de secteurs d'industrie dans plusieurs municipalités pour déterminer le niveau de respect des dispositions applicables pour un risque professionnel connu. Ce type de programme d'inspection est mis en œuvre après une vaste campagne médiatique organisée pour informer les employeurs et la collectivité;
- établi des indices de sécurité qui permettent à un inspecteur, ou à un directeur, de déterminer le niveau de la performance de santé et de sécurité d'un lieu de travail particulier. Les indices sont établis sur la base d'un accord entre les partenaires sociaux et en fonction de six à dix facteurs qui sont considérés comme étant les facteurs environnementaux les plus importants sur le lieu de travail. Ces indices servent ensuite à déterminer si le lieu de travail est conforme aux dispositions légales ou non. Les indices sont établis après environ 100 constats de la manière suivante: Indice (pour cent) = nombre de constats satisfaisants divisé par le nombre total de constats x 110;
- adopté la méthode «TUTKA» comme moyen d'analyser les problèmes qui causent des interruptions d'activités sur le lieu de travail. Cette méthode analyse les causes d'interruption. Les résultats mettent en évidence les insuffisances du système; les problèmes sont ensuite résolus et un programme d'amélioration de la performance est mis en place afin d'éliminer les situations dans lesquelles des accidents pourraient se produire. Deux inspecteurs du travail procèdent à l'inspection et aux analyses avec l'aide de membres du personnel employés sur le site qui est l'objet de l'inspection.

Il ne fait pas de doute que ce programme joue un rôle important dans le cadre du programme d'action que le Danemark a adopté pour atteindre l'objectif d'un «Environnement de travail propre en l'an 2005». Les inspecteurs du travail ont toutefois également procédé à un certain nombre d'inspections avec des équipes multidisciplinaires dans le secteur de la construction navale (construction et réparations). Ces équipes ont parfois été accompagnées par des représentants des employeurs, des employés et d'organisations locales actives dans le secteur de la construction navale. Les inspecteurs du travail ont ainsi réuni des informations précieuses qui ont servi à fixer des objectifs immédiats et à long terme pour ce secteur.

Beaucoup de pays utilisent maintenant la technologie informatique dans le cadre de l'établissement des priorités pour les activités d'inspection. Le Canada a mis au point un système de ce genre; les inspecteurs peuvent l'utiliser sur le terrain, de sorte qu'ils peuvent intégrer leurs informations dans la base de données quand ils sont sur le site, ce qui contribue à une meilleure prestation de services, notamment dans le cadre des activités d'éducation et de promotion. Ces pays (ainsi que beaucoup d'autres) ont également créé un site Web Internet qui peut être consulté tant par l'industrie que par le grand public.

La Norvège est parvenue à apporter des améliorations considérables aux entreprises établies sur son territoire depuis l'introduction des règlements de contrôle interne. D'une façon générale, les grandes entreprises ont adopté une attitude positive dès le début, tandis que d'autres employeurs ont eu peur de cette initiative qu'ils considéraient comme une obligation exigeant beaucoup de temps. Ils se sont d'abord opposés à cette initiative, mais ils ont progressivement changé d'opinion en se rendant compte que bien des avantages, tels que diminution de l'absentéisme et réduction des coûts, peuvent être obtenus avec les règlements de contrôle interne.

La Nouvelle-Zélande a constaté qu'elle est en mesure de fournir un meilleur service d'information et d'exécution depuis la création en 1994 d'un centre d'information. Ce centre offre un service national de réponses par téléphone et déploie des activités d'anticipation telles que l'organisation de discussions et de séminaires. Ce centre est également chargé d'analyser les appels pour recenser les zones qui ont le plus besoin d'informations et de concevoir ensuite une diffusion ciblée d'informations. Comme le Canada, la Nouvelle-Zélande créera un site Web Internet encore cette année.

Le Royaume-Uni a pris des initiatives similaires. Au cours des trois dernières années, l'organe exécutif de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (HSE) a organisé 30 campagnes et actions de propagande différentes, telles que des campagnes de sensibilisation aux nouveaux règlements de la construction (conception et gestion). Dans le cadre de la campagne «Good Health is Good Business», plus de 20 000 réponses ont été reçues et l'évaluation montre que les niveaux de sensibilisation ont été relevés de 21 à 45 pour cent.

La Commission pour la santé et la sécurité (tripartite) (HSC) a adopté, en février 1997, une stratégie pour les petites entreprises qui sera mise en œuvre pendant plusieurs années. Cette stratégie est basée sur la consultation de plus de 7 000 entreprises (y compris 18 réunions de petit-déjeuner dont le président de la HSC se fera l'hôte dans plusieurs localités britanniques).

Les mesures d'évaluation suivantes seront notamment prises pour aider les petites entreprises:

- tous les nouveaux guides seront à jour et rédigés en un anglais facilement compréhensible;
- il y aura davantage de pages HSE Internet;
- la presse professionnelle et les médias nationaux diffuseront plus d'informations sur la santé et la sécurité; et l'accès aux publications du HSE sera facilité.

Les activités suivantes sont en cours:

- un projet pour examiner les politiques et pratiques des grandes entreprises, de leurs sous-traitants et de leurs fournisseurs;
- un projet conjoint est mis en œuvre par les employeurs, les employés et l'Institut pour la sécurité et la santé en vue de déterminer l'influence que les spécialistes de la sécurité de grandes organisations peuvent avoir pour établir des relations d'appui avec de petits sous-traitants et fournisseurs;
- un projet visant à déterminer les raisons pour lesquelles des employeurs acceptent de participer à des concours de sécurité et d'autres campagnes dans le cadre desquelles des prix sont décernés et quels sont les avantages qu'une telle participation leur rapporte; et
- une brochure intitulée «entry level» (niveau d'entrée) sera offerte gratuitement pour contribuer à l'organisation d'une semaine de la santé et de la sécurité.

Les activités futures suivantes sont notamment prévues:

- accroissement des relations stratégiques établies avec des chambres de commerce et la Fédération des petites entreprises (qui compte au total quelque 200 000 membres); et
- organisation de forums de petites entreprises et d'autres réunions pour de petites entreprises, y compris pour la communauté de l'éthique d'entreprise.

L'utilisation des ressources des inspections du travail a été améliorée grâce à des changements apportés à un système de classement des locaux et à l'introduction d'une formule qui permet de répartir le personnel disponible entre les secteurs d'emploi. Le système utilise des informations sur les risques et sur les préoccupations de la collectivité pour déterminer la répartition des ressources.

Pour les entreprises de dimension moyenne (50 à 500 employés), les inspecteurs du travail ont mis au point la technique «TORCH» (Transferring Ownership Responsibility and Commitments for Hazard control = Transfert de la responsabilité des propriétaires et engagements pour le contrôle des risques). Par l'intermédiaire des comités d'entreprise ou des comités de site, cette technique est utilisée pour que le directeur administratif devienne l'acteur clé qui est chargé de déterminer ce qui doit être fait. Une inspection se concentre sur ce que l'équipe de gestion du plus haut niveau sait et fait; l'inspection contrôle également deux ou trois risques majeurs; la société élabore ensuite un plan d'action.

Comme beaucoup d'autres pays, la province de l'Ontario, au Canada, a reconnu que les entreprises étaient trop nombreuses pour que les inspecteurs du travail puissent s'y rendre régulièrement et elle a institué une culture d'automotivation du lieu de travail qui doit l'aider dans sa stratégie de prévention. Le système est basé sur le principe que les entreprises sont d'accord que tout accident du travail ou toute maladie professionnelle est inacceptable, ce qui permet d'atteindre un haut niveau d'engagement en faveur de la prévention. Les entreprises qui prennent ce genre d'engagement deviennent automotivées et autonomes. Elles ont tendance à aller au-delà des exigences minimales en matière de sécurité et de santé au travail; moins de contrôles sont par conséquent nécessaires, ce qui permet de libérer des inspecteurs du travail qui peuvent se consacrer aux entreprises qui ne sont pas encore suffisamment motivées et ont encore besoin d'appui.

L'avantage réel est que le ministère du Travail de l'Ontario peut utiliser ses ressources très limitées pour accroître la portée des moyens de motivation. Il se concentre sur des campagnes de promotion organisées avec l'aide des médias, dans les écoles et dans d'autres organisations locales. Au Canada, ce système est souvent appelé «social marketing» (= marketing social), c'est-à-dire une sensibilisation à la nécessité d'améliorer la santé et la sécurité sur le lieu de travail.

Au cours des deux dernières années, la Nouvelle-Zélande a organisé une campagne pour mieux faire comprendre aux petits employeurs les responsabilités qui leur incombent en vertu de la loi et pour leur expliquer simplement «comment il faut s'y prendre». Afin de pouvoir contribuer à une meilleure application de la loi, les inspecteurs du travail ont reçu une formation sur les méthodes de transmission d'informations afin que, lors d'une inspection, ils soient en mesure de familiariser les employeurs avec les matériels d'information. Une équipe multidisciplinaire a été chargée de mettre au point cette stratégie et de procéder à des essais pilotes dans de petites entreprises pour voir comment elles réagissaient au projet et entendre leurs commentaires. La Nouvelle-Zélande est actuellement en train de préparer un programme de recherche et d'action de trois ans pour aider les entreprises à intégrer la qualité, les aspects environnementaux, les systèmes de santé et de sécurité dans leur politique d'exploitation et pour réduire ainsi les coûts d'exécution.

9. Evaluation de l'impact

L'évaluation de l'efficacité des mesures de prévention est parfois difficile; il est toutefois possible de procéder à des évaluations à un certain nombre de niveaux. Les tendances des statistiques sur les accidents et les maladies fournissent déjà un indicateur de base. Pour les maladies, il est plus difficile de tirer des conclusions car beaucoup de maladies importantes telles que l'asthme et la diminution de l'acuité auditive peuvent aussi avoir des causes non professionnelles, et des maladies telles que les cancers associés à l'exposition à l'amiante ont des périodes de latence longues.

Il est par conséquent difficile de déterminer dans quelle mesure les normes généralement bonnes, et les améliorations constantes, sont dues au système de l'inspection du travail. Beaucoup de pays pensent qu'il y a tant de facteurs qui compliquent les choses, comme la réorganisation industrielle, la technologie nouvelle, etc., qu'il est difficile de tirer de telles conclusions dans les meilleures circonstances.

Le Royaume-Uni a l'intention de procéder cette année à des travaux de recherche pour savoir si la performance en matière de santé et de sécurité est comparable à la performance de l'activité économique. Lors de la révision de la législation sur la santé et la sécurité, ce pays a constaté que les règlements de santé et de sécurité établissent des normes qui sont largement acceptées par le monde des affaires; que ces normes sont appliquées avec une certaine flexibilité, en tenant dûment compte du degré de risque dans chaque cas; et que l'ensemble du système dépend de l'appui général des employeurs, des travailleurs et de la collectivité.

Lorsqu'une analyse d'impact est préparée pour s'assurer que les coûts et les avantages de nouvelles dispositions législatives sont considérés comme valables, on procède à une nouvelle évaluation une fois que la législation a été mise en œuvre. Le but de cette évaluation est de déterminer dans quelle mesure la législation a été efficace pour atteindre les objectifs fixés, et dans quelle mesure les coûts et les avantages réels sont différents de ce que l'on avait prévu lors de la première analyse. Bien que les méthodes utilisées varient d'un cas à un autre, la majorité des évaluations présentent quelques caractéristiques communes:

- un élément d'évaluation indépendant; habituellement au moins une partie des travaux de recherche et de la collecte de données est confiée à une entreprise externe;
- collecte de données sur les coûts des employeurs, habituellement au moyen d'études statistiques portant sur un très grand nombre d'entreprises, qui sont parfois complétées par des études de cas plus détaillées; et
- analyse de toutes les statistiques sur les accidents ou les maladies qui sont considérées comme pertinentes.

Le Danemark et le Royaume-Uni mettent l'accent sur le fait que l'évaluation de l'impact doit figurer dans la planification de toute initiative importante afin de s'assurer de l'opportunité des objectifs avant que l'initiative soit approuvée. Cette évaluation de l'impact commence en général par des consultations avec le groupe cible afin de connaître ses vues et ses besoins dès le début, ce qui donne de meilleures chances de succès à l'initiative et permet de sensibiliser les personnes concernées.

Une étude indépendante faite par Forum of Private Businesses au Royaume-Uni a permis de constater que, dans le cadre d'une initiative prise par de petites entreprises:

- 75 pour cent des entreprises sont convenues que les lois sur la santé et la sécurité étaient nécessaires;
- 66 pour cent ont déclaré qu'il y avait trop de lois qui étaient trop compliquées;
- 81 pour cent ont estimé que le coût du respect des lois était accessible; et
- 75 pour cent ont estimé que les mesures prises par les inspecteurs étaient raisonnables.

L'Unité de stratégie et d'information de l'organisation d'exécution du HSE s'est penchée sur l'utilité de l'organisation de séminaires et d'ateliers. Ses principales conclusions ont été les suivantes:

- les séminaires et les ateliers peuvent stimuler directement les activités en faveur de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail;
- ils devraient être structurés de manière à répondre à des principes de conception de produit et de gestion adéquats;
- des manifestations basées sur la participation contribuent davantage à l'action;
- des lettres d'invitation personnelles offrent plus de chances d'atteindre le but recherché;
- un certain nombre de techniques peuvent être utilisées pour accroître les taux de réponses aux invitations, notamment l'inclusion d'une carte réponse affranchie, l'envoi d'un rappel et le recours à un intermédiaire pour promouvoir la manifestation;
- des conférenciers venant de l'extérieur n'apportent pas une contribution positive si leur message contient des opinions différentes de celles du HSE; et
- il vaut mieux éviter de fournir des publications gratuites.

La Finlande a signalé que l'utilisation de la méthode «TUTKA» dans une grande société de construction avait permis de réduire le taux de fréquence des accidents de 152,4 à 46,2.

L'Australie a indiqué que la base de données des demandes d'indemnités des travailleurs était utile pour évaluer le succès de programmes de santé et de sécurité, mais elle a relevé que les données établies d'après les professions sont moins fiables que les données établies d'après les secteurs d'industrie, car les requérants d'indemnités décrivent leur profession avec un degré de précision qui varie.

L'Argentine a déclaré que des résultats positifs ont été obtenus plus rapidement que prévu depuis la promulgation de la loi sur les risques du travail. Presque tous les travailleurs sont maintenant couverts par 40 assureurs du système. La qualité de la couverture d'assurance contre les accidents des travailleurs a donc beaucoup augmenté par rapport à la période qui a précédé l'entrée en vigueur de la loi. Fait intéressant, il a été démontré que les coûts salariaux ont sensiblement baissé, ce qui a permis aux entreprises argentines de devenir plus compétitives et a également contribué à la création d'emplois.

Incontestablement, ces observations montrent que de telles études permettent d'évaluer utilement beaucoup d'aspects des activités des inspections du travail.

Conclusions

Wolfgang von Richthofen

1. Relations du travail

Les relations du travail, qu'elles soient individuelles ou collectives, jouent un rôle central dans les rapports d'emploi. Il s'ensuit qu'elles ont de toute évidence une influence sur les stratégies de prévention. Les réglementations sociales sont d'une importance vitale dans ce contexte, et c'est à l'aide de telles dispositions que bien des autorités publiques cherchent à exercer une influence sur les situations et les relations existant dans le monde du travail. (Il est vrai toutefois que beaucoup d'autres pays sont tout aussi déterminés à ne pas attribuer un tel rôle aux autorités de l'Etat, notamment à l'inspection du travail, dans le domaine des relations du travail.)

D'une façon générale, on distingue deux types de stratégies dont le but est de promouvoir la prévention. Il y a la stratégie la plus courante, la plus traditionnelle, qui est suivie par les pays qui s'efforcent de faire face à des situations de conflit, et qui sont des «stratégies de réaction». Elles sont conçues pour parer à des situations conflictuelles résultant des rapports d'emploi. L'inspection participe au règlement des conflits, par la médiation, parfois même par l'arbitrage (bien que cela soit en contradiction avec la recommandations n° 81, paragraphe 8, sur l'inspection du travail dans le commerce et l'industrie).

D'autres pays cherchent à anticiper de tels différends et à intervenir dans des situations susceptibles de conduire finalement à des divergences d'opinions ou à un conflit. Ces stratégies, ou politiques, de prévention sont conçues pour modifier les situations et pour intervenir activement dans le domaine des relations du travail afin d'éviter les conflits du travail ou du moins pour les réduire à un minimum. L'inspection du travail, qui observe tout d'abord les rapports de travail, mais qui est également un acteur dans le contexte de ces relations, peut être l'agent initiateur et/ou intermédiaire dans le contexte de telles politiques.

Les pouvoirs publics, les entreprises et les travailleurs ont bien entendu, pour des raisons différentes, intérêt à ce que leurs relations du travail se déroulent bien. Les entreprises ont besoin de la paix sociale pour pouvoir bien fonctionner, et une grève ou un conflit peut leur coûter cher. Cela est également évident dans le cas des travailleurs, car s'ils ont bien entendu avantage à avoir des rapports d'emploi équilibrés et peuvent obtenir des avantages de la satisfaction de leurs revendications, un conflit du travail représente des coûts pour eux aussi, que cela soit sous la forme de non-paiement des salaires durant une grève ou de la détérioration des relations causée par le conflit avec leur employeur, qui pourrait bien conduire en fin de compte à des pertes d'emploi. Les pouvoirs publics représentent le bien-être général; ils ont intérêt à prévenir des situations conflictuelles qui entravent le développement de la communauté, entraînent des pertes d'investissement, etc. Dans ce contexte, la réglementation sociale, c'est-à-dire le contrôle concerté des relations du travail, peut être une des composantes des politiques de prévention.

Les situations peuvent être influencées de trois façons différentes: par la participation à l'élaboration de normes au moyen de l'effet régulateur de telles normes, et finalement au moyen de leur application effective.

La majorité des inspecteurs du travail qui sont actifs dans le domaine des relations du travail dans les pays qui ont été l'objet de cette étude, ainsi que dans d'autres pays, semblent estimer que les normes ne sont en général pas appliquées efficacement. Dans un premier temps, il est par conséquent important que des mesures soient prises pour veiller à ce que les lois et réglementations relatives à l'évolution des relations du travail et à la stabilisation de l'environnement qui doivent conduire à une telle évolution soient respectées. Dans nombre de pays, ces mesures font partie du travail traditionnel, mais néanmoins nécessaire, de l'inspection du travail. Bien entendu, la pertinence des réglementations peut toujours être remise en question,

mais cela ne servirait à rien, pas plus que leur remplacement par d'autres réglementations, s'il était évident que les réglementations ne seraient de toute façon pas respectées.

Les inspecteurs du travail peuvent également avoir une influence sur les situations en participant à l'élaboration de normes. Le fait que les inspecteurs du travail connaissent bien les situations d'emploi a pour conséquence qu'ils se trouvent dans une position idéale et sont extrêmement bien qualifiés pour décrire les situations réelles et les disparités existant entre la norme et la réalité. Ils sont aussi compétents pour proposer les règles les plus adéquates pour l'établissement de relations du travail harmonieuses. Enfin, l'application de lois et de normes est un facteur qui contribue à des rapports d'emploi stables. A cet égard, l'inspection du travail est aussi l'acteur central et idéal dans le cadre de cette réglementation, même si dans beaucoup de pays elle doit agir de concert avec d'autres acteurs publics.

2. Emploi

Un certain nombre de caractéristiques du domaine de l'emploi méritent une attention particulière. Tout d'abord, on pense en général que l'inspection est marginalisée dans ce domaine. Il vaut également la peine de tenir compte de l'importance des politiques macroéconomiques suivies aux divers niveaux. L'intervention sur le marché du travail, du moins l'intervention sur une très grande échelle à laquelle nous assistons actuellement, est un autre phénomène relativement récent. Enfin, les politiques d'anticipation en matière de gestion des ressources humaines méritent aussi qu'on les suive avec attention à cause de leur effet novateur sur la politique d'emploi.

Dans la plupart des pays, la situation se caractérise par un fait important qu'il vaut la peine de souligner: l'inspection du travail est souvent absente de l'application de la politique de l'emploi. La mise en œuvre de cette politique est parfois externalisée vers d'autres partenaires publics, et même sa supervision est rarement confiée à l'inspection. Certains éléments pertinents pour l'inspection peuvent être trouvés dans les politiques pour lutter contre le travail non déclaré, qui commence à devenir d'une importance stratégique en raison de son ampleur, de l'emploi d'étrangers en situation irrégulière et du fait que ces personnes ne peuvent contrôler que marginalement la restructuration. Du point de vue historique, la culture des services d'inspection est très éloignée des préoccupations de la politique de l'emploi, même si dans la majorité des pays les chiffres préoccupants du chômage conduisent l'inspection à se poser des questions sur son rôle dans ce domaine. C'est pourquoi, la situation économique actuelle est vraiment de nature à susciter l'initiative dans le domaine de l'emploi.

L'internalisation de l'économie et l'augmentation rapide des échanges au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, ainsi que la proportion relativement élevée de chômeurs parmi la population active ont eu pour conséquence que les politiques macroéconomiques des pouvoirs publics se sont développées considérablement. La dimension financière de ces politiques n'est absolument pas comparable avec les autres politiques. Beaucoup de décideurs estiment aujourd'hui que ce type de politique peut en elle-même créer le chômage. Elle prend habituellement la forme concrète d'aides à l'investissement et d'une réduction massive des coûts salariaux, la cible favorite des courbes du plein emploi.

Les politiques macroéconomiques décrites au paragraphe précédent n'abordent pas le problème de l'emploi ou du réemploi de groupes vulnérables, plus particulièrement des jeunes et des chômeurs de longue durée. Il est par conséquent nécessaire de promouvoir une intervention sélective et contrôlée sur le marché du travail pour essayer de résoudre ces problèmes qui préoccupent l'ensemble de la société. Dans ce domaine, l'administration du travail a une compétence professionnelle reconnue, dont l'intervention par l'inspection ne représente que la plus petite partie.

Afin de prévenir le chômage, il est nécessaire de prévoir les tendances quantitatives et qualitatives des emplois et des professions. En effet, les changements rapides qui interviennent

dans les procédés de production, en raison de contraintes économiques, organisationnelles ou technologiques, font qu'il est essentiel d'encourager et de soutenir la transformation des qualifications du personnel afin de rester efficient et compétitif sur le marché mondial. La politique d'anticipation exige une vision stratégique de l'importance des investissements à moyen terme dans les ressources humaines, alors que normalement il s'agit là de la variable d'ajustement à court terme des politiques économiques. Par sa position centrale spéciale dans les relations du travail, l'inspection du travail peut être un catalyseur de politiques d'anticipation qui peuvent concilier les intérêts des entreprises, des travailleurs et des pouvoirs publics autour de l'idée de l'amélioration des qualifications des travailleurs.

3. Quelques considérations supplémentaires

L'élaboration de nouvelles stratégies d'inspection du travail préventives sur la base de situations concrètes dans le domaine décrit par les divers pays qui ont contribué à cette étude, en tenant compte des divers stades d'organisation institutionnelle de l'inspection du travail et de l'évolution de sa façon de penser, permet d'affirmer qu'une série de propositions devraient être étudiées en vue de promouvoir une telle politique.

Premièrement, il faudrait encourager les politiques globales, c'est-à-dire les politiques qui permettent d'établir des liens entre les divers domaines examinés. L'exemple des pays dans lesquels l'inspection du travail est compétente dans les domaines de la santé, de la sécurité, des conditions de travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, ou même de la sécurité sociale, devrait être étudié de près en ce sens que ces situations sont de nature à conduire à une politique qui établit des liens entre divers facteurs qui sont susceptibles d'être inclus dans l'approche globale des politiques préventives.

Deuxièmement, il est important de créer des synergies entre les divers acteurs qui interviennent dans le domaine de la prévention. La diversité de leurs cultures et de leurs méthodes d'intervention est toujours un avantage pour l'efficacité des politiques publiques. L'inspection du travail, tout comme d'autres entités, s'enrichit avec de telles convergences de pratiques différentes.

La corrélation entre les mesures prises pour assurer le respect des normes et la fonction consultative du service figurent parmi les éléments clés de l'intervention de l'inspection. Cette corrélation est actuellement au centre des débats sur le statut et les compétences dont l'inspection a besoin pour pouvoir assumer les missions qui lui sont confiées. Là où ces deux tâches sont considérées comme compatibles, elles s'enrichissent réciproquement; il y a interaction entre les deux, ce qui permet d'avoir une efficacité maximale.

Dans le cadre de la promotion de véritables stratégies de prévention pour l'inspection du travail, il est important par ailleurs d'anticiper les tendances des mentalités et d'essayer de modifier certaines pratiques. Des exemples de bonnes pratiques appliquées dans certains pays montrent que les expériences permettent d'innover dans un certain nombre de domaines sans ébranler les cultures et les coutumes. Des expériences ont souvent été à l'origine de l'institutionnalisation de nouvelles stratégies préventives.

L'étape la plus difficile dans la mise en œuvre de ces politiques préventives est celle où il faut convaincre les décideurs, dans les domaines économique et social, de l'avantage de la prévention. En fait, c'est l'étape la plus difficile car les domaines des relations du travail et de l'emploi ne sont habituellement pas des quantités mesurables pouvant être comparées avec d'autres entités économiques. A tort d'ailleurs dans la plupart des cas, mais il faut admettre que les relations humaines ne se prêtent guère à des comparaisons qui sont compréhensibles dans le langage économique et financier. Cette question de convaincre les décideurs n'est pas facile, mais elle représente pour nous un véritable défi, que nous devons tous essayer de relever.

4. Sécurité et santé au travail, et conditions générales de travail

L'analyse des profils de pays a permis de tirer bien des conclusions. Ainsi, par exemple, les déclarations de missions commencent à être adoptées de plus en plus comme un élément de stratégie clé. Bien qu'elles ne soient pas indispensables, les déclarations de missions ont tendance à centrer les activités de l'inspection du travail sur les questions qui jouent un rôle central pour leurs objectifs. Plus une déclaration de mission est succincte, plus il est facile pour la gestion des services d'inspection de fixer ensuite des objectifs et d'établir les normes qui régiront leur mise en œuvre, afin d'atteindre leur but.

C'est pourquoi les gouvernements considèrent de plus en plus les déclarations de missions comme un élément central pour la mise en œuvre effective d'activités de l'inspection du travail orientées vers la prévention, et surtout pour pouvoir réorienter leurs services vers ce but.

Si l'on veut qu'une déclaration de mission soit utile, elle doit être largement acceptée par l'inspection du travail et par le système de clients qu'elle concerne, et à cette fin il faudra consulter attentivement toutes les parties intéressées. Une fois que la déclaration sera acceptée par les trois parties principales, elle devra être largement diffusée en même temps qu'une série d'objectifs, élaborés sur une base continue, qui définissent son but et qui s'appuient sur des objectifs à moyen terme (mettons trois à cinq ans) et se combinent avec la fixation de priorités annuelles.

On estime qu'il ne suffit pas de publier tout simplement une déclaration de mission contenant des buts et des objectifs généraux sans établir et publier chaque année des plans de travail et des rapports sur le niveau et, à titre de preuve, sur les résultats des services de l'inspection du travail.

Il n'est pas courant que les fonctions et les responsabilités de l'inspection du travail soient partagées entre plusieurs départements gouvernementaux, parfois aussi entre le gouvernement central et le gouvernement local, entre des entités gouvernementales et para-étatiques ou même des organisations commerciales (des sociétés d'assurances, par exemple), et il est alors nécessaire d'étudier minutieusement la division du travail entre les diverses entités concernées, par exemple lors de la fixation des objectifs devant permettre d'assumer la mission définie ainsi que lors de la formulation détaillée des plans de travail de chaque entité participant aux activités de l'inspection du travail. Bien entendu, il sera nécessaire de consulter attentivement les parties concernées afin d'arriver à un consensus pour l'adoption, la diffusion et la mise en œuvre des conclusions.

Le facteur déterminant pour toute politique ou programme de prévention est la compréhension du terme prévention.

L'interprétation du terme prévention influence inévitablement la manière dont l'inspection est menée à bien. Si la prévention n'est considérée que comme le respect des prescriptions légales, l'inspection a pour tâche de veiller à ce que les entreprises se conforment à une législation détaillée. La plupart du temps, cette tâche s'avère impossible, étant donné le (grand) nombre d'entreprises relevant du mandat de l'inspection du travail, et le petit (habituellement beaucoup trop petit) nombre d'inspecteurs, même dans les meilleures circonstances.

Néanmoins, si la prévention est interprétée dans un sens plus large, l'inspection se préoccupe moins des prescriptions légales, mais cherche plutôt à encourager les employeurs (et les travailleurs) à concevoir une amélioration constante de leur environnement de travail, avec tous les aspects que cela implique, dont plusieurs ont été abordés dans cette étude.

La majorité des pays examinés semble être favorable à une approche à base large de la prévention, ce qui porte à penser que la prévention devrait être interprétée comme l'élimination de toutes les formes de risques liés au travail ou causés par le travail auxquels sont exposés les travailleurs et d'autres personnes concernées par les activités de travail, ce qui signifie souvent la collectivité.

Il ne fait pas de doute qu'un programme de prévention active peut vraiment être bien appliqué quand il y a une politique de prévention globale clairement définie, cohérente et systématique.

Cela est particulièrement important pour la gestion du passage de programmes d'inspection de réaction à des programmes de prévention d'anticipation. Tant les services d'exécution que d'autres entités concernées par l'application de la législation, notamment les employeurs, doivent bien comprendre ce dont il est question; ils doivent fixer et mettre en œuvre des objectifs prioritaires afin de répondre aux exigences du changement de la législation et de son application.

De plus, il faut un certain degré d'accord mutuel entre les partenaires sociaux pour l'élaboration de la politique de prévention et pour le choix des moyens qui seront utilisés pour la mise en œuvre. Si les choses ne sont pas claires et exemptes de toute ambiguïté, des frictions apparaîtront entre les acteurs, ce qui rendra de véritables progrès difficiles, voire impossibles.

En résumé, il faut une politique qui fixe les buts globaux, étayée par des objectifs prioritaires à court et à moyen terme, à laquelle s'ajoutera un programme d'action pour surveiller l'efficacité et les progrès constants de l'application de la politique.

Tous les pays n'ont pas encore pris tous les arrangements nécessaires pour que les inspecteurs du travail participent à la formulation de la politique ou apportent une contribution à la politique; la plupart des pays ont toutefois tendance à établir un lien solide entre les activités d'exécution des inspections du travail et les départements gouvernementaux (habituellement le ministère du Travail) ou des entités para-étatiques — souvent tripartites — qui sont chargées de formuler la politique et, dans bien des cas, de superviser sa mise en œuvre. En fait, dans la plupart des pays, les inspecteurs participent à des consultations dès les tout premiers stades de la préparation de documents de politique, et les investigations qui sont à l'origine des changements de politique ont souvent été faites par les inspecteurs. Cela est tout à fait conforme à la convention n° 81 de l'OIT qui prévoit que les inspecteurs du travail peuvent être appelés à jouer le rôle d'agents de changement de la politique sociale (art. 3, paragr. 1 c)).

Dans les pays où les inspecteurs du travail ne participent pas actuellement à l'élaboration de la politique, tout porte à penser que des changements sont en cours pour qu'à l'avenir une telle participation existe. De même, dans le cadre de ce processus, il n'y a maintenant plus que quelques cas où les inspecteurs du travail ne sont toujours pas concernés par, ou ne participent pas à, la préparation de l'évolution de la législation ou n'y contribuent pas. Dans la plupart des pays, les inspecteurs jouent un rôle dès le début de la préparation de la législation; ils y participent directement en donnant des conseils sur le besoin de nouvelles dispositions législatives ou de changements des réglementations et normes existantes.

Dans le contexte des stratégies de protection du travail orientées vers la protection, on reconnaît que les inspecteurs font partie intégrante du processus d'élaboration des dispositions législatives; et, en raison de leur participation au jour le jour dans l'application des dispositions législatives existantes, ils peuvent apporter une contribution importante au processus, car ils sont bien placés pour savoir où il y a des problèmes et des lacunes.

Presque tous les pays ont maintenant des entités chargées de l'établissement de normes. Et on a de plus en plus tendance à faire participer les partenaires sociaux à ce processus. Alors que par le passé ce sont les autorités d'exécution qui élaboraient les normes, on assiste maintenant à une participation accrue des partenaires sociaux dans des secteurs d'industrie particuliers. Cette tendance en faveur de solutions spécifiques de secteurs pour élaborer et mettre en œuvre de meilleures stratégies de prévention est notamment illustrée par les exemples (déjà mentionnés) de l'Allemagne, du Danemark et du Royaume-Uni.

En outre, les entités normatives nationales continuent à jouer un rôle d'avant-garde dans les processus d'élaboration et de promulgation de nouvelles normes. En coopération avec les autorités d'exécution, elles assument souvent le rôle de représentants de leur pays dans les négociations au niveau international, par exemple au sein des organismes normatifs de l'Union européenne, de l'ISO, etc. De manière similaire, les entités normatives provinciales et les

organismes de secteurs industriels se réunissent pour élaborer des normes dans des Etats fédéraux tels que l'Australie et le Canada.

Sans aucune exception, les Etats Membres de l'OIT supervisent l'application de leurs normes et législations, principalement par l'intermédiaire d'équipes d'inspection du travail, mais souvent aussi par l'intermédiaire d'autres entités telles que les associations d'assurances contre les accidents et les maladies professionnelles, qui peuvent être elles-mêmes supervisées par l'Etat (par exemple en France) ou avoir une structure d'exploitation bipartite (par exemple en Allemagne).

De plus en plus, les pays mettent en place un processus de contrôle interne (CI) (un concept novateur introduit dans les pays nordiques) dans le cadre duquel les employeurs sont obligés d'élaborer un programme qui recense les risques existant sur le lieu de travail et de prendre des mesures pour maîtriser tout risque au-delà d'un niveau acceptable. Dans de tels systèmes (ou dans des systèmes similaires, souvent appelés régimes d'«auto-inspection»), l'attention des employeurs est attirée sur la responsabilité qui leur incombe en matière de dangers professionnels et ils sont encouragés à accepter leur obligation de maîtriser ces risques. Les autorités d'exécution concentrent leurs ressources sur la surveillance des systèmes des employeurs pour maîtriser tous les risques pouvant résulter de leurs activités. En fait, alors que dans la plupart des pays les inspecteurs procèdent à des vérifications ponctuelles des lieux de travail, ils passent au crible le système de gestion de la protection du travail de l'entreprise. Des ressources sont ainsi libérées et peuvent se concentrer sur la prévention, au lieu de réagir tout simplement (souvent trop tard) à des faits. Un autre avantage de ce processus est que les employés sont une partie intégrante du système de contrôle interne (afin que ce système puisse réussir), et à ce titre ils sont de plus en plus impliqués dans les discussions nécessaires pour élaborer de bons systèmes de contrôle et pour bien superviser l'application de ces systèmes.

Avec l'accroissement des réglementations basées sur des objectifs, les régimes d'«auto-inspection» ou de «contrôle interne» deviennent la norme dans beaucoup de pays industrialisés, notamment dans les plus grandes entreprises. La supervision de tels régimes prend beaucoup de temps, du moins au début, et les inspecteurs du travail doivent être hautement qualifiés pour assumer cette tâche. Cette évolution a conduit à un recyclage des inspecteurs sur une grande échelle et à un réexamen des critères de recrutement.

Au cours des quelque cinq dernières années, la plupart des pays qui ont été l'objet de la présente étude ont procédé à un examen approfondi de leur législation. Dans la majorité des cas, les législateurs ont proposé une nouvelle législation favorable en grande partie à l'autogestion et permettant aux employeurs d'adopter les mesures les plus adéquates pour les risques particuliers de leurs entreprises. Avec la mise en œuvre des directives d'harmonisation de l'UE, par exemple, tous les Etats membres ont procédé à des révisions importantes de leurs réglementations de santé et de sécurité.

Les gouvernements exigent de plus en plus que l'on procède à un examen d'impact avant d'accepter d'étudier des propositions visant à modifier la législation ou la politique. Cela signifie en fait qu'une forme adéquate d'analyse coûts-avantages doit être effectuée et faire l'objet de nombreuses discussions avec les représentants des partenaires sociaux avant que les législateurs décident de la façon la plus adéquate d'aller de l'avant. Ce processus de consultation permet aux employeurs et aux employés de s'adapter plus facilement aux implications des changements proposés. Il est ainsi possible d'obtenir l'acceptation des buts des dispositions législatives avant même que ces dernières soient promulguées.

L'ensemble des Etats Membres de l'OIT procèdent maintenant couramment à des mesures de l'exposition des personnes à des substances nocives toxiques et à la pollution matérielle. Les avis divergent quelque peu quant à savoir si l'autorité d'exécution devrait être chargée de la supervision ou si l'employeur devrait avoir pour responsabilité de faire exécuter le travail nécessaire à ses frais. Dans certains pays, des laboratoires spéciaux de l'Etat ont été créés pour procéder à de telles mesures, dans d'autres cas les employeurs doivent recourir aux services

offerts par des consultants ou des laboratoires du secteur privé. Dernièrement, on a observé qu'un intérêt croissant est porté aux initiatives prises pour mesurer l'exposition de personnes à des facteurs psychosociaux (les pays nordiques, et tout particulièrement la Suède, ayant à nouveau joué un rôle de pionniers dans ce domaine). Au cours des prochaines années, il se pourrait bien que l'on accorde beaucoup plus d'attention à ces questions, au fur et à mesure que l'on apprendra à mieux comprendre les coûts apparentés à la non-prévention de maladies professionnelles liées au stress, à l'absentéisme, etc.

Les enquêtes et les analyses d'accidents sont considérées comme l'activité de base de l'inspection pour connaître les causes réelles des accidents du travail. Tous les pays qui ont fait l'objet de cette étude ont pris des dispositions pour que de telles enquêtes soient effectuées, surtout par des inspecteurs du travail, mais souvent aussi par des experts ou des agents d'assureurs de secteurs industriels. Les éléments qui déterminent l'ouverture d'une enquête après un accident sont essentiellement: infraction grave à la législation, intérêt public, gravité de l'accident, atteintes à la santé potentielles, et la nécessité de connaître les évolutions nouvelles intervenues dans une industrie. Etant donné l'importance que revêtent les analyses d'accidents pour la prévention, certains secteurs industriels ont fait l'objet d'inspections prioritaires, et l'analyse des risques a conduit à la reconnaissance du genre de dispositions législatives qui pourraient être nécessaires pour maîtriser ces risques.

L'autocontrôle de l'environnement de travail sur la base de normes nationales de gestion de la sécurité et de la santé est déjà la règle dans certains pays (tels que le Royaume-Uni), mais il est encore très controversé dans d'autres pays (en Allemagne, par exemple) et au niveau international (notamment au sein de l'ISO). Quand cet autocontrôle donne de très bons résultats, les autorités d'exécution ont tendance à se tenir à l'écart. Dans un certain nombre de pays, les autorités d'exécution ont mis en place des plans d'audits d'autocontrôle que les employeurs sont invités à adopter; dans d'autres systèmes, de tels systèmes sont offerts par les organisations de santé et de sécurité.

Le recours à des sanctions pour faire appliquer les lois est considéré comme une arme nécessaire mais de dernier ressort dans l'administration de la législation sur la santé et la sécurité au travail. Alors que beaucoup de pays considèrent les poursuites comme une solution ultime, certains pays adoptent encore des procédures administratives pour imposer des peines pouvant varier selon le type et la gravité de chaque infraction. Cependant, même ces derniers pays commencent à faire des expériences avec de nouvelles approches pour encourager les employeurs à adopter des stratégies d'amélioration continue. L'utilisation «créatrice» de sanctions est par conséquent considérée comme un outil important pour la prévention. Aux Etats-Unis, par exemple, l'OSHA peut négocier des réductions considérables des sanctions imposées par ses inspecteurs en contrepartie d'engagements, ayant force contraignante, pris par les entreprises pour améliorer la sécurité et la santé, adapter les plans de gestion de la sécurité, instituer des comités d'entreprise pour la sécurité et la santé, former les employés en vue d'assurer une meilleure protection du travail, etc. Dans d'autres pays, par exemple en Hongrie, les amendes perçues sont versées à un Fonds pour l'environnement de travail, qui finance des travaux de recherche sur la prévention.

On estime que la préparation et la diffusion de statistiques jouent un rôle vital dans les activités de prévention. Certains pays utilisent des statistiques pour établir des tableaux des «pires performances», qui mettent en évidence les carences de certains secteurs industriels et contribuent à orienter les ressources limitées de l'inspection du travail vers les auteurs des infractions les plus graves et les situations les plus préoccupantes.

L'évaluation de la performance de protection du travail des entreprises est considérée comme le plus grand changement qui est intervenu dans les techniques d'inspection au cours de la dernière décennie. De plus en plus de pays mettent au point des systèmes pour évaluer la performance des entreprises qui servent à vérifier la capacité d'une organisation à gérer la

sécurité et la santé d'une entreprise. Il est clair que beaucoup d'inspections du travail estiment que cette approche est celle qui permettra d'aller de l'avant.

Toutes les inspections du travail ne sont pas habilitées à procéder à des inspections préliminaires des plans des établissements, etc. en tant que moyen de prévention «à la source» (en fait certaines semblent même avoir des doutes quant à l'utilité de cette tâche étant donné les ressources qui sont nécessaires pour s'en acquitter efficacement), mais la plupart des inspections procèdent maintenant à des évaluations des installations et des équipements par rapport à des normes de conception reconnues en matière de sécurité et de santé. Par ailleurs, tous les pays adoptent, dans une plus ou moins grande mesure, des régimes de délivrance de permis, d'autorisations ou de licences. Il existe différentes formes de régimes qui vont de l'étude de cas de sécurité dans des entreprises déployant des activités très dangereuses aux régimes basés sur la délivrance de licences.

La certification (préventive) est utilisée essentiellement pour attester que les installations et équipements sont conformes aux exigences, mais également pour reconnaître les compétences d'experts, de consultants et même de certaines catégories d'employés d'entreprises auxquels des responsabilités pour des questions de protection du travail peuvent être déléguées par la loi ou par une convention.

Tous les pays ont des services qui fournissent des conseils, des informations et qui cherchent à faire largement connaître les buts et les activités de l'inspection du travail. Nombre de pays disposent aussi maintenant de moyens perfectionnés pour offrir de tels services, par l'intermédiaire d'unités centrales gouvernementales, d'assureurs ou d'organisations de santé et de sécurité. D'aucuns ont créé d'importants centres d'information par téléphone, dans lesquels un personnel spécialisé de l'inspection s'occupe d'investigations, de plaintes, etc. et fournit gratuitement des conseils et des informations sur une très grande échelle.

Sans aucune exception, les pays sont en train de concevoir des moyens permettant aux partenaires sociaux de coopérer pour améliorer la santé, la sécurité, les conditions générales de travail et l'environnement de travail. Dans la plupart des pays, il y a maintenant des organismes tripartites au niveau national et, de plus en plus, au niveau sectoriel. Bien que ces mesures ne soient pas toujours conçues d'une manière structurée, certains signes portent à penser que même les systèmes les moins perfectionnés sont en train de formaliser de tels arrangements.

Au cours des dix dernières années, des changements considérables sont intervenus dans l'élaboration des stratégies d'inspection préventive à la suite de déplacements structurels de l'emploi, de la réduction des ressources disponibles pour le travail d'inspection, et d'une forte augmentation des petites et moyennes entreprises, de la fragmentation de la population active, des innovations technologiques, etc.

Les changements apportés à la législation, pour passer d'une approche de réaction à une approche d'anticipation, ont conduit à l'avènement de l'auto-inspection et à la nécessité pour les services gouvernementaux de s'orienter vers le contrôle de nouveaux risques et de nouveaux phénomènes qui pourraient créer des risques. Ces nouvelles stratégies ont eu pour but principal d'améliorer la planification et l'organisation du travail des inspections du travail afin que le personnel très spécialisé puisse se consacrer aux secteurs industriels qui sont les plus préoccupants.

Les inspecteurs ont par conséquent dû s'adapter aux changements, accepter souvent des orientations nouvelles auxquelles ils n'étaient pas accoutumés, et les gouvernements ont dû procéder à des réexamens fondamentaux de l'organisation de leurs services d'inspection. Dans le domaine de la santé et de la sécurité, le souci principal est passé de la protection fondamentale contre des parties dangereuses des machines à la protection contre des substances nocives pour la santé et contre la tendance des lieux de travail à engendrer des problèmes de santé à long terme qui peuvent être de nature psychologique.

Cela a conduit à la nécessité de mieux informer et éduquer les employeurs, les employés et le public afin de les sensibiliser aux nouveaux problèmes. Les inspections du travail ont relevé

ce défi de différentes façons, mais une chose est claire: la priorité doit être donnée au travail, en se basant sur la recherche et sur l'analyse des causes des problèmes de santé et de sécurité au travail, et la solution de ces problèmes est devenue omnivalente. Beaucoup de pays sont en train de concevoir des stratégies pour relever ce défi avec l'aide d'organisations nationales, ou des organisations d'assurance sociale sectorielles et des organisations participatives.

Un des faits saillants des divers processus de réforme de la protection du travail est la reconnaissance que les partenaires sociaux devraient participer à la formulation de la législation et à la surveillance de son application. Cela a conduit à la conception de beaucoup de formes de partenariats aux niveaux national, régional, local, sectoriel et de l'entreprise.

Au niveau national, les gouvernements instituent de plus en plus des organismes tripartites chargés de superviser la préparation et la mise en œuvre de dispositions législatives. Cette forme de partenariat stratégique conduit elle-même à d'autres arrangements de consultation à l'échelon des secteurs et des entreprises. Nombreux sont les pays où des partenariats plus étroits sont en train d'être créés entre les gouvernements, les autorités d'exécution et (sociales) dans le cadre desquels la responsabilité de la surveillance de l'application et du respect des dispositions législatives est partagée.

Il y a aussi une coopération accrue entre les législateurs et les éducateurs; on commence à voir la création de partenariats pour l'élaboration des programmes des écoles et pour la diffusion du message de la prévention, dans les écoles et dans les établissements d'éducation supérieure, c'est-à-dire le plus tôt possible, à un moment où ce message est susceptible d'avoir le plus d'effet.

Par ailleurs, il a été reconnu que tous les partenariats ne doivent pas exister en permanence, mais qu'ils peuvent aussi n'être créés que pour s'occuper d'un problème particulier. Une fois que ce problème est résolu, le partenariat peut prendre fin.

Dans une mesure qui varie, les pays sont préoccupés par les aspects économiques des mesures préventives de la protection du travail. Un nombre croissant de gouvernements exigent une analyse coûts-avantage, ou des analyses d'impact des propositions présentées en vue de l'adoption d'une nouvelle politique ou d'une nouvelle législation, afin qu'ils puissent, tout comme les personnes concernées, évaluer les effets de la mise en œuvre de leurs propositions. Des subventions, plus ou moins importantes, sont utilisées pour aider les petites et moyennes entreprises à se conformer aux conditions plus sévères de la nouvelle législation.

De plus, les assurances contre les accidents du travail et les maladies professionnelles offrent souvent des primes réduites aux entreprises qui adoptent de bonnes pratiques de santé et de sécurité et cherchent à améliorer constamment leur performance. Inversement, les entreprises dont la performance est médiocre doivent souvent payer des surprimes (élevées). Pire encore, elles peuvent se heurter à de grandes difficultés pour obtenir une couverture d'assurance, et de plus en plus de coûts (indirects) ne peuvent en tout cas plus être assurés. Comme nous l'avons relevé au début de cette étude, on commence de plus en plus à se rendre compte que les coûts de la non-prévention dans tous les domaines de la protection du travail — qu'il s'agisse des relations du travail, de l'emploi, des conditions de travail, ou de la santé et de la sécurité — s'accroissent de façon incontrôlable et deviennent inabordables aux niveaux économique, social et, par conséquent, politique. La contribution que l'inspection du travail peut apporter pour réduire ces coûts au moyen de nouvelles stratégies de prévention devient donc de plus en plus importante, quand elle est effectivement et efficacement organisée, et bénéficie d'une reconnaissance croissante. Ce processus a conduit à son tour à une nouvelle légitimation de l'inspection du travail en tant qu'instrument de politique sociale indispensable.