



DOUZIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

**Evaluation du Programme focal
sur la sécurité et la santé au travail
et sur l'environnement (SafeWork)****I. Introduction**

1. La protection des travailleurs contre les accidents et les maladies générales ou professionnelles est l'un des éléments majeurs du mandat confié à l'OIT dans le Préambule de sa Constitution. Compte tenu de l'importance prépondérante que revêt cette mission dans le contexte du travail décent, le Programme focal sur la sécurité et la santé au travail et sur l'environnement (ci-après SafeWork) a été mis sur pied en 1999 succédant au Service de la sécurité et de la santé au travail. Les buts visés lors de la création de ce programme étaient au nombre de quatre:
 - élaborer des politiques et des programmes de prévention pour protéger les travailleurs dans les professions et les secteurs dangereux;
 - faire bénéficier les groupes vulnérables de travailleurs échappant aux mesures de protection traditionnelles d'une protection efficace;
 - faire en sorte que les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs soient mieux armés pour régler les problèmes relatifs au bien-être des travailleurs, aux soins de santé au travail et à la qualité de la vie professionnelle;
 - faire davantage prendre conscience de l'impact socio-économique que peut avoir l'amélioration de la protection des travailleurs.

La stratégie mise en œuvre par SafeWork s'inscrit dans le cadre des quatre objectifs opérationnels énoncés dans les Propositions de programme et de budget pour 2000-01, l'accent étant mis sur la promotion des normes internationales du travail et sur les actions visant à lutter contre les conditions de travail dangereuses et à protéger les groupes vulnérables.

2. L'évaluation des activités de SafeWork présentée ci-après a été effectuée par le Bureau de programmation et de gestion et porte sur les priorités et la portée du programme, les stratégies de mise en œuvre et la gestion des performances grâce au suivi et à l'établissement de rapports. Cette évaluation a été effectuée conformément aux directives

du Conseil d'administration et elle vise à mieux permettre au Bureau d'améliorer dans leur ensemble la planification, la conception et la mise en œuvre du programme compte tenu de l'efficacité de la productivité et des résultats recherchés.

Méthodologie

3. Cette évaluation fait suite à un examen ayant eu pour but d'élaborer un cadre de budgétisation stratégique. A cet effet, il a d'abord été procédé à une collecte systématique d'informations auprès des principales parties prenantes, et une réunion du Groupe consultatif d'experts en sécurité et santé au travail a été organisée. Une première phase de planification a été centrée sur l'élaboration du cadre stratégique dans lequel devait s'inscrire le déroulement du programme pendant les cinq années suivantes. Par ailleurs, une soixantaine de personnes ont été interrogées, notamment des mandants de l'OIT, des membres du personnel de SafeWork au siège et dans les bureaux extérieurs, dont deux anciens fonctionnaires du BIT, 15 représentants des plus importantes institutions et organisations donatrices. Cet exercice devait servir à recueillir des informations et divers points de vue sur le fonctionnement du programme et sur les améliorations qu'il convenait d'apporter.
4. Le présent rapport est préparé conformément au cadre d'évaluation¹, qui a été mis au point parallèlement à l'évaluation de SafeWork et tient compte des enseignements qui en ont été tirés. Les discussions approfondies et l'étroite collaboration engagées avec le personnel du programme avaient pour but de favoriser l'apprentissage organisationnel qui était l'objectif global de cette évaluation. L'évaluation proactive ainsi effectuée devait permettre de trouver des solutions pour améliorer les résultats des programmes de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé sur le lieu de travail. Les questions abordées lors de cet examen d'ensemble ont couvert des domaines concernant le Bureau beaucoup plus étendus que ceux auxquels se limite le présent rapport.

II. Principales constatations et conclusions

Cibles et stratégie de SafeWork

Constatation n° 1: Le programme focal SafeWork tire parti de son avantage comparatif pour élaborer un certain nombre de produits importants qui viennent compléter les efforts déployés aux niveaux mondial et national pour améliorer la sécurité et la santé sur le lieu de travail. Toutefois, compte tenu de l'ampleur de son mandat par rapport aux ressources dont il dispose, il est nécessaire de s'employer à en améliorer l'efficacité, la productivité et les résultats.

5. Le mandat et les responsabilités conférés à l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail aux plans international et national sont très clairs. Pour s'en acquitter, SafeWork a fourni des produits importants correspondant à ses domaines de compétence fondamentaux, à savoir l'hygiène professionnelle et de l'environnement, la sécurité professionnelle, la promotion de la santé et du bien-être des travailleurs, les systèmes d'inspection et d'information en matière de sécurité et de santé professionnelles. Parmi les résultats obtenus dans ces domaines, on peut citer:

¹ Document GB.285/PFA/10.

- l'adoption en 2001 de la convention (n° 184) et de la recommandation (n° 192) sur la sécurité et la santé dans l'agriculture;
- l'élaboration du protocole de 2002 relatif à la convention n° 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, concernant l'enregistrement et la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles;
- l'adoption de la recommandation concernant la liste des maladies professionnelles et l'enregistrement et la déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles;
- l'élaboration et la promotion depuis 1990 d'une quinzaine de recueils de directives pratiques, notamment sur les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé professionnelles; les facteurs ambiants sur le lieu de travail, les laines isolantes et la radioprotection des travailleurs.

SafeWork a prêté son concours à l'élaboration du Système global harmonisé de classification et d'étiquetage des substances chimiques ainsi qu'à la traduction et à la diffusion de plus d'un millier de fiches toxicologiques.

6. Un dossier de formation sur les facteurs psychosociaux au travail a été mis au point et est en cours d'intégration dans les cursus universitaires ainsi qu'au niveau des entreprises pour faciliter la formation des spécialistes en matière de santé professionnelle et autres experts afin qu'ils puissent répondre aux problèmes se posant sur le lieu de travail liés à l'abus de drogue, d'alcool, de tabac, au stress, à la violence et au VIH/SIDA. L'*Encyclopédie de sécurité et santé au travail* existe en anglais, en espagnol, en russe et en chinois, et le travail de traduction se poursuit pour le français, le coréen et le japonais. Enfin, le travail de mise au point de la méthodologie d'établissement des profils nationaux en matière de sécurité et de santé professionnelles se poursuit, et dans plusieurs pays il a été tenu compte de ce travail dans l'élaboration des programmes nationaux de SafeWork. Ces produits correspondent tous aux besoins prioritaires des Etats Membres et sont considérés comme répondant au mandat de l'OIT en matière de sécurité et de santé au travail.
7. Toutefois, les ressources en personnel et autres dont dispose SafeWork, notamment par le biais du financement de la coopération technique, ne sont pas à la hauteur de l'effort qui lui est implicitement demandé compte tenu de l'ampleur de son mandat. Les besoins de la communauté internationale en matière de sécurité et de santé professionnelles sont complexes et nécessitent l'intervention de spécialistes de divers types d'institutions; le personnel technique de SafeWork et les ressources financières qui lui sont allouées ne lui permettent pas de répondre efficacement à toutes ces demandes. A l'heure actuelle, on compte 10 experts techniques travaillant pour SafeWork dans les bureaux extérieurs (dont un grand nombre s'occupent de domaines techniques supplémentaires) et 18 fonctionnaires des services organiques au siège. En raison des restrictions interdisant toute croissance budgétaire et de la baisse des ressources affectées à la coopération technique, il convient de redéfinir les objectifs stratégiques et la méthodologie du programme autour de paramètres plus restreints.
8. SafeWork peut améliorer son efficacité en concentrant ses ressources sur l'accomplissement de son mandat fondamental pour lequel il dispose manifestement d'un avantage comparatif. A cette fin, toutefois, il lui faut adopter une stratégie claire en sériant ses priorités pour répondre aux nombreuses demandes émanant de mandants géographiquement très dispersés et portant sur des domaines techniques très variés. La difficulté réside dans la définition de l'avantage comparatif dont SafeWork peut tirer parti. On peut d'emblée distinguer deux grandes catégories: la première recouvre les occupations et activités les plus dangereuses auxquelles sont exposés les groupes les plus vulnérables

dans les pays en développement et dans les pays en transition, et à l'heure actuelle SafeWork répond à un grand nombre de demandes d'aide technique dans ce domaine. La deuxième recouvre les normes du travail internationales pour répondre à la nécessité d'une meilleure harmonisation dans des domaines souvent très spécialisés. L'importante activité normative déployée par SafeWork en réponse aux demandes du Conseil d'administration confirme ce besoin. Les discussions qui se dérouleront lors de la session de 2003 de la Conférence internationale du Travail sur les activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé professionnelles permettront de faire le point sur cette question.

Conclusion

9. Comme tous les programmes, SafeWork continue à s'employer à mieux cibler sa stratégie. Pour ce faire, une réévaluation de son avantage comparatif et une redéfinition de sa stratégie globale s'imposent, en particulier en ce qui concerne la poursuite de l'élaboration de normes internationales du travail et des directives connexes et l'aide apportée aux pays dans la mise en application de ces normes. Sur la base des recommandations de la Conférence internationale du Travail, SafeWork devrait élaborer des stratégies de mise en œuvre lui permettant de mieux répondre aux besoins des principaux groupes et partenaires auxquels il s'adresse et d'améliorer ses résultats. Si l'on souhaite que les divers éléments du programme soient plus cohérents et complémentaires, il conviendrait de mieux définir les initiatives nationales et régionales.

Constatation n° 2: SafeWork a établi une série de partenariats qui confortent son programme de diverses manières et permettent de répondre de manière plus économique aux demandes croissantes des mandants compte tenu de l'ampleur de son mandat.

10. SafeWork s'est prévalu de son rôle consultatif et fédérateur pour faire prendre davantage conscience de l'importance au plan mondial des questions relatives à la sécurité et à la santé sur le lieu de travail et de la nécessité de respecter les normes. Pour ce faire, il a établi des relations de travail avec des institutions qui sont des partenaires clés, notamment des organisations internationales, des instituts techniques nationaux, des universités, des écoles professionnelles et des centres d'information. Il a ainsi tissé un réseau solide de spécialistes du domaine de la sécurité et de la santé professionnelles qui l'aide à conserver un rôle de premier plan au niveau international.
11. Pour SafeWork, les directions locales de la sécurité et de la santé professionnelles, les inspections du travail et les responsables de la sécurité et de la santé professionnelles dans les syndicats et les organisations d'employeurs au niveau national dans les Etats Membres sont des partenaires privilégiés. Les réseaux et les contacts locaux permettent aux activités de SafeWork et aux autres initiatives de l'OIT d'être mises en œuvre et coordonnées. Le fait que SafeWork travaille en collaboration avec des institutions des Nations Unies et des organisations s'occupant de santé et de sécurité professionnelles au niveau international permet une coordination entre institutions et une amélioration de l'efficacité d'ensemble des initiatives. Sur la base d'entretiens conduits avec certains partenaires de SafeWork, on peut citer les exemples de partenariats très prometteurs suivants:
 - La collaboration avec l'Organisation mondiale de la santé et l'Agence internationale de l'énergie atomique en vue d'harmoniser les politiques et d'élaborer des normes techniques internationales dans le domaine de la sécurité et de la santé professionnelles ainsi que de la radioprotection des travailleurs. Parmi les autres activités conduites en coopération avec des institutions des Nations Unies, on peut citer la mise en œuvre de programmes internationaux tels que le programme international sur la sécurité chimique PNUE/OIT/OMS et le programme OIT/OMS de lutte contre la silicose. Ces partenariats ont permis de faire apparaître comment

SafeWork pourrait améliorer la coopération entre le siège et les bureaux extérieurs dans le cadre de ses propres activités.

- La coopération avec des organisations internationales non gouvernementales telles que l'Association internationale de la sécurité sociale, l'Association internationale de l'inspection du travail et l'International Occupational Hygiene Association (IOHA) favorisant l'échange d'informations et d'innovations techniques.
 - La collaboration avec les experts techniques des agences nationales d'inspection du travail qui a permis la conduite de missions conjointes en vue d'améliorer les systèmes d'inspection du travail dans les pays en développement.
 - La collaboration avec des centres spécialisés en matière de sécurité et de santé au travail présentant un fort potentiel tels que celui de Saint-Pétersbourg (Russie) qui, sur une période de cinq ans, avec la participation du BIT, a tiré parti du soutien financier international et national qui lui a été apporté, ainsi que d'un personnel motivé et compétent et de l'aide technique du BIT pour renforcer les services offerts aux entreprises en matière de sécurité et de santé au travail.
12. Toutefois, les activités de sensibilisation de SafeWork reposent sur un réseau dense et divers de partenariats qui obère ses ressources humaines et financières. La rationalisation de ces partenariats fondée sur une définition des priorités et des rôles de chacun permettrait une utilisation plus judicieuse du temps de travail du personnel.

Conclusion

13. SafeWork entretient des partenariats fructueux fondés sur l'intérêt réciproque des parties. Dans la mesure où il vise à modifier les priorités et les comportements au sein de ces institutions très influentes, SafeWork pourrait recueillir un complément d'informations sur la manière dont des activités conjointes pourraient être conduites avec des organisations partenaires dans le cadre d'initiatives communes en vue d'un résultat ou d'un ensemble de résultats bien définis. De même, en travaillant avec des groupes cibles au niveau national, SafeWork pourrait s'attacher à mieux évaluer comment son soutien technique est susceptible d'améliorer les résultats de l'institution vis-à-vis des bénéficiaires auxquels elle s'adresse.

Constatation n° 3: L'OIT est la seule organisation mandatée au plan international pour élaborer des normes internationales en matière de sécurité et de santé au travail. L'OIT a adopté un grand nombre de normes internationales du travail dans le domaine de la sécurité et de la santé professionnelles, mais la plupart d'entre elles sont encore à ce jour généralement peu ratifiées.

14. L'une des missions spécifiques de l'OIT est d'adopter des normes internationales du travail et d'en suivre l'application. Une vingtaine de conventions internationales du travail concernent directement la sécurité et la santé professionnelles. Elles couvrent des secteurs économiques spécifiques (l'agriculture ou le bâtiment par exemple) ou des risques précis (l'amiante ou les produits chimiques) ou énoncent des principes et directives. Un grand nombre de ces instruments traitent de questions techniques détaillées pour lesquelles une harmonisation internationale des principes et des procédures s'impose. L'une des conséquences en est que les normes relatives à la sécurité et à la santé sont demeurées jusqu'à ce jour peu ratifiées; on compte ainsi en moyenne à peine plus de 33 ratifications pour chacune des vingt conventions clés en matière de sécurité et de santé au travail.
15. SafeWork a évalué l'utilité de ses activités en partie à l'aune du nombre de ratifications par les Etats Membres de 11 conventions fondamentales. Le nombre de ces ratifications

s'élève au total à 78 depuis 1995, soit 73 pour cent du total. Ce faible nombre donne une image négative de l'impact des normes de sécurité et de santé au travail en dépit des efforts déployés pour en favoriser la mise en application. Faire en sorte d'accroître le nombre de ratifications et la mise en application des normes existantes est l'un des éléments prioritaires du programme; les ressources limitées dont SafeWork dispose peuvent être utilement affectées à des activités de promotion et à des efforts visant à promouvoir la ratification et la mise en application des normes existantes actualisées.

16. En 2003, la Conférence internationale du Travail débattera des activités normatives de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail, avec la perspective de l'adoption d'une démarche plus intégrée. A l'issue d'une discussion sur le rapport que sont en train d'établir conjointement SafeWork et le Service de la politique et de l'information normative, la Commission de la Conférence devrait formuler des recommandations afin de réorienter les activités du Bureau pour qu'il devienne plus cohérent, plus pertinent et plus efficace en matière de promotion des normes. Le résultat de cette discussion devrait lui permettre d'élaborer un plan d'action concret pour la promotion des normes de sécurité et de santé au travail. SafeWork examine d'ores et déjà de très près trois conventions: la convention n° 81 sur l'inspection du travail, la convention n° 161 sur les services de santé au travail, et la convention n° 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs.

Conclusion

17. L'application efficace des normes internationales du travail en matière de sécurité et de santé professionnelles devrait être l'une des préoccupations centrales de SafeWork. Il se peut que la stratégie adoptée doive différer en fonction de l'instrument à appliquer. A l'issue des discussions qui auront lieu durant la session de 2003 de la Conférence, SafeWork devrait être en mesure de revoir de manière approfondie sa stratégie en rationalisant ses activités autour d'un petit moyen d'objectifs fondamentaux.

Constatation n° 4: L'un des éléments principaux de la stratégie actuelle de SafeWork est le renforcement des efforts déployés au plan national pour évaluer les capacités et les performances nationales et institutionnelles en matière de sécurité et de santé professionnelles. Pour ce faire, des programmes nationaux ont été conçus et mis en œuvre pour promouvoir l'application des normes internationales du travail dans ce domaine.

18. L'un des objectifs stratégiques fondamentaux de SafeWork est d'élargir les activités de protection, de prévention et de promotion sanitaire en améliorant les capacités des Etats Membres. Les groupes cibles auxquels s'adresse ce volet du programme sont les inspections du travail ainsi que d'autres institutions. Les bénéficiaires secondaires sont supposés être les travailleurs, dont la sécurité et la santé sur le lieu de travail ne sont pas protégées ou sont mal protégées, en particulier dans des secteurs agricole et informel et d'autres secteurs et emplois, ainsi que dans les catégories d'emplois à haut risque. Les résultats à court terme se présentent sous la forme de l'élaboration de programmes nationaux et l'amélioration des capacités nationales focalisées sur certains secteurs, risques et méthodes de prévention. Parmi les résultats à long terme, on peut citer l'évaluation chiffrée des progrès accomplis par les Etats Membres mesurant l'accomplissement d'objectifs dans des délais prescrits.
19. Le lancement des programmes nationaux de SafeWork a été freiné par l'insuffisance du financement de la coopération technique. La priorité est donnée au renforcement de la capacité organisationnelle des gouvernements et des municipalités à suivre les répercussions de divers changements pouvant être liés à la ratification de conventions de l'OIT et à l'application de normes et de recueils de directives pratiques en matière de sécurité et de santé au travail. Toutefois, faute de ressources suffisantes, de nombreux

gouvernements ne sont pas en mesure de s'acquitter de leurs engagements en matière d'amélioration de la sécurité et de la santé au travail.

20. Dans les pays où le travail de fond des programmes nationaux est en voie d'achèvement, on procède à une analyse de la situation, et à l'examen des besoins des institutions ainsi que des possibilités d'amélioration. Cette analyse pourrait fournir des données de base permettant de déterminer d'une manière plus systématique l'efficacité des activités de renforcement des capacités. Cela demande de la part de l'OIT qu'elle prenne une initiative à long terme, dans la perspective d'obtenir des résultats à l'horizon de plusieurs années.
21. La méthode proposée pour évaluer la situation nationale en matière de sécurité et de santé au travail au moyen d'un ensemble souple d'indicateurs nécessitera une période d'essai pour déterminer la fiabilité et la validité des outils de mesure et demandera également le renforcement des capacités locales ainsi que des ressources financières afin d'organiser la collecte systématique et l'analyse des données. La collaboration entre les unités du BIT travaillant à l'élaboration de statistiques relatives au travail décent pourrait se révéler un moyen efficace d'augmenter le nombre de pays recevant une aide leur permettant de renforcer leur capacité de contrôle de l'application des normes de santé et de sécurité au travail. Les unités techniques du BIT et le personnel sur le terrain doivent s'efforcer de travailler de manière plus concertée.
22. Conformément à l'objectif visant à mettre davantage l'accent sur le soutien du renforcement des capacités nationales en matière d'application des conventions clés dans le domaine de la sécurité et de la santé professionnelles, SafeWork devrait accorder plus d'importance aux mécanismes de mesure et de suivi à ce niveau. En particulier, il conviendrait d'attacher une plus grande attention à la mise au point d'indicateurs relatifs à l'élaboration des politiques et des programmes. Les indicateurs de performance actuels du programme pourraient être améliorés afin de faire mieux apparaître les progrès réalisés à l'aune des objectifs à long terme de SafeWork.

Conclusion

23. Le soutien apporté par SafeWork à l'application des normes de sécurité et de santé professionnelles au niveau national comprend la mise en œuvre de moyens locaux de mesure des capacités et des lacunes en matière de sécurité et de santé au travail. Cela pourrait être lié au développement à plus long terme d'une coopération technique à l'intérieur de ces pays. Il convient de prêter une attention toute particulière à la mesure des résultats. Certains indicateurs devraient être testés dans le cadre d'une initiative portant sur les outils de mesure employés dans l'ensemble du Bureau.

Constatation n° 5: Il ressort d'une analyse interne de SafeWork du point de vue de l'égalité entre hommes et femmes que ce programme intègre actuellement la question de l'égalité entre les sexes dans bon nombre de ses publications, documents et activités. Toutefois, la stratégie du programme en la matière n'est pas documentée.

24. En 2001, les efforts déployés par SafeWork pour que la question de l'égalité entre les sexes soit effectivement intégrée dans sa programmation ont fait l'objet d'une étude théorique. Selon le rapport, il y a bien eu intégration dans certains cas bien précis de planification et d'application du programme, et SafeWork a évalué les implications de sa programmation sur les hommes et les femmes et a pris certaines mesures qui vont dans le sens de l'égalité entre les sexes – études spécifiques, articles de bulletins, projets de normes s'appliquant aux femmes dans l'agriculture vue sous l'angle des risques pour la reproduction, analyses détaillées des questions d'égalité dans le secteur agricole.

25. L'assistance technique s'est portée plus particulièrement sur des secteurs et métiers où l'absence d'égalité entre les sexes est flagrante, ou dans lesquels les risques que courent les femmes sont nettement plus élevés ou moins bien connus que ceux que courent les hommes. SafeWork utilise dans ses documents et services d'information une terminologie neutre et une terminologie qui tient compte des questions d'égalité. La plupart des documents d'information sur les femmes qui traitent des problèmes de reproduction donnent aussi des informations sur les hommes. Les études qui ont été passées en revue n'étaient pas neutres du point de vue de l'égalité entre les sexes, mais cherchaient à recueillir des informations sur des questions de sécurité et de santé au travail qui touchent les hommes et les femmes de manière différente. Dans le cadre d'une approche générale axée sur les travaux dangereux, les recherches sur des secteurs à forte dominante masculine comme les industries extractives ont été accompagnées de travaux de recherche sur des secteurs à dominante féminine comme l'agriculture et les textiles. Au niveau des pays, les initiatives de sécurité et de santé au travail ont souvent porté sur la sécurité et la santé des femmes. En 2002, une page Web sur les questions d'égalité entre les sexes a été ajoutée à la page de SafeWork. Elle inclut des articles de l'*Encyclopédie de sécurité et de santé au travail*, des articles pertinents et une bibliographie d'articles sur ce sujet dans la base de données CISDOC.
26. En collaboration avec le Bureau de statistique, SafeWork a amélioré la méthodologie utilisée pour recueillir des statistiques ventilées par sexe sur les conditions de sécurité et de santé au travail à l'échelon des pays, mais il y a eu peu de rapports sur ce sujet. Il faudra consacrer davantage d'attention à la collecte systématique, à la mesure et à l'analyse par sexe des données de sécurité et de santé au travail afin d'identifier les disparités entre hommes et femmes. Les moyens nécessaires à cet effet sont incorporés dans la planification à long terme du programme et pris en compte dans ses priorités en matière de coopération technique.

Conclusion

27. SafeWork devrait tenir encore davantage compte des questions d'égalité entre les sexes en adoptant des procédures plus systématiques afin de garantir la prise en compte de ces questions sur une échelle plus large, notamment en définissant les initiatives et les priorités de la programmation et en les orientant. Les différences entre les sexes en matière de sécurité et de santé au travail devraient être examinées de plus près et prises en compte dans l'élaboration et la promotion des instruments de l'OIT et dans les efforts de coopération technique.

Documents techniques, réseaux d'information et diffusion de l'information

Constatation n° 6: Du fait des avancées mondiales enregistrées par les systèmes, produits et technologies d'information sur la sécurité et la santé au travail, et les nouveaux fournisseurs d'information, les services d'information de SafeWork se sont retrouvés dans un environnement nouveau, dominé par la concurrence, d'où la nécessité de définir une nouvelle stratégie.

28. Les services d'information de SafeWork dépendent de leur bonne intégration avec les autres composantes du programme, et surtout avec la composante coopération technique sur le terrain. Le Centre international d'informations de sécurité et de santé au travail de SafeWork s'est forgé une excellente réputation par la qualité et le sérieux de ses produits et services d'information, qui viennent appuyer la diffusion d'informations techniques sur la sécurité et la santé au travail. Malgré les coupures budgétaires opérées récemment, ce qui réduit d'autant la capacité du personnel de l'unité, les produits d'information obtenus ces

quatre dernières années sont impressionnants. Il n'y en a pas moins eu, ces dernières années, une nette diminution des recettes provenant de la vente de ses différents produits d'information.

- La version anglaise de l'*Encyclopédie de sécurité et de santé au travail*, qui est considérée comme une publication phare du BIT, a été mise à jour pour la dernière fois en 1997-98. Cet ensemble de quatre volumes aurait rapporté, selon les estimations, environ 1,3 million de dollars à la fin de 2001, soit 40 pour cent seulement des recettes prévues, mais les recettes provenant des ventes continuent à grossir. Ces dépenses et recettes sont réparties entre plusieurs unités du BIT. Le volume des ventes pour la version française est faible, et la production nettement en retard par rapport aux prévisions. Les versions chinoise, espagnole et russe ne se vendent que localement pour l'instant, et le CIS ne reçoit de ce fait aucune redevance.

L'encyclopédie est vue comme un produit d'information clé par bon nombre de partenaires de SafeWork, et la plupart des personnes qui ont été interrogées considèrent son maintien comme une priorité. Il faut continuer à viser l'efficacité pour tout ce qui touche à la conception, la traduction et la diffusion de cette encyclopédie, et rechercher activement d'autres sources de financement extrabudgétaire pour financer son maintien.

- L'expansion du **réseau de portail du CIS** n'a pas beaucoup avancé, même si le but, qui est de permettre un échange entre pays d'expertises et d'informations sur les initiatives réussies pour en permettre la reproduction, répond aux besoins des pays. Nombreux sont les utilisateurs potentiels qui peuvent aujourd'hui accéder à des informations de sécurité et de santé au travail grâce aux centres nationaux et aux centres de collaboration du CIS. En outre, bien que le réseau soutienne un moteur de recherche puissant donnant des informations nationales et internationales importantes sur la sécurité et la santé au travail, et que le but du CIS soit de compléter les sites d'information Internet existants, une grande partie de la capacité d'accès aux informations et aux pages Web fait double emploi, du moins en partie, avec celle d'autres sites sur la sécurité et la santé au travail, comme celui de l'Union européenne.

Les pages sur la sécurité et la santé au travail en Asie ont été un portail régional efficace et viennent compléter les bulletins financés par le projet FINNIDA (Département finlandais de la coopération internationale au développement): *Asian-Pacific Newsletter on Occupational Health and Safety* et *African Newsletter on Occupational Health and Safety*. Il faudrait s'employer à vérifier s'il est vrai que beaucoup de centres du CIS qui disposent de peu d'informations peuvent utiliser de manière régulière et rentable une plate-forme Internet.

- **Les fiches de sécurité chimique.** Les fiches de sécurité chimique internationale sur certaines substances chimiques sont disponibles gratuitement sur le site Web de SafeWork. Elles représentent, selon les estimations, 60 pour cent des connexions et semblent être demandées par des entreprises et des spécialistes de la sécurité et de la santé au travail du monde entier. Le succès remporté par ces fiches donne à penser que le programme pourrait être connu davantage et qu'il suffit pour cela de faciliter l'accès à un produit d'information qui soit au point et disponible gratuitement.
- **Travaux de recherche et publications techniques.** Le BIT a un avantage comparatif pour tous les travaux de recherche sur la sécurité et la santé au travail qui appuient directement les activités qu'il mène auprès des institutions nationales pour leur permettre d'appliquer les normes internationales du travail. Il a également un avantage comparatif pour tout ce qui touche à l'élaboration de documents clés sur la sécurité et la santé au travail. Bon nombre de publications récentes vont dans le sens

de ces priorités. En définissant les thèmes à explorer, SafeWork pourrait accompagner un processus de définition des domaines de recherche prioritaires orienté vers des groupes cibles, dans une perspective de travail sur le terrain. Le travail d'élaboration des documents techniques en collaboration avec d'autres institutions internationales associées devrait se faire dans cet esprit.

29. Plusieurs des personnes interrogées ont déclaré que les produits d'information leur paraissaient très complets, mais peut-être trop détaillés pour de nombreux utilisateurs. SafeWork pourrait être plus novateur en envisageant des produits d'information destinés à des utilisateurs de différents niveaux. Le programme Solve a déjà fait un pas dans ce sens en fournissant, grâce à son site Web (<http://mirror/public/english/protection/safework/whpwb/solve/index.htm>), des produits d'information simples qui illustrent parfaitement les avantages économiques de la prévention, qui concernent directement des groupes vulnérables comme les femmes et les enfants, et qui renvoient à d'autres sources d'information. Ce programme montre comment tenir davantage compte de l'utilisateur en faisant en sorte que les messages et supports soient facilement accessibles et compréhensibles.
30. Le CIS s'autofinance en partie, les recettes provenant des produits et services d'information étant censées couvrir certains coûts de production et de commercialisation. L'unité n'ayant pas aujourd'hui les moyens nécessaires pour procéder à une analyse comparative des recettes par rapport aux coûts par secteur d'activité, on ne sait pas si les dépenses afférentes à l'impression, à la commercialisation et à la diffusion des produits destinés à la vente sont couvertes par le produit de la vente. Ces quatre dernières années, l'unité a vu diminuer le produit de la vente et ses fonds extrabudgétaires, qui sont estimés aujourd'hui à moins d'un tiers de ce qu'ils étaient en 1996-97, même s'il faut tenir compte du caractère cyclique du processus. Pendant cette même période, les ressources provenant du budget ordinaire ont, elles aussi, diminué, entraînant du même coup une baisse du niveau des activités de production et de commercialisation des produits du CIS.
31. Les politiques et pratiques du BIT en matière de publication et l'approche du CIS en matière de commercialisation et de vente sont en train d'être réorientées compte tenu de l'évolution des marchés internationaux de l'information. Nombreuses sont les organisations qui dépendent de plus en plus des systèmes de diffusion reposant sur Internet et assurent gratuitement l'accès aux produits et services d'information. Les systèmes financiers du BIT ne sont pas adaptés aux systèmes axés sur le recouvrement des coûts.

Conclusion

32. SafeWork devrait continuer à réexaminer la production et la diffusion de produits et matériaux d'information, y compris la commercialisation des produits et services du CIS. Cela pourrait se faire dans le cadre d'un examen de la stratégie du Bureau en matière de publications. Il faudra étudier la politique de recouvrement des coûts du CIS afin de déterminer son efficacité et de voir si elle limite l'accès parmi les utilisateurs prioritaires de SafeWork. Une meilleure intégration de la diffusion d'informations dans la stratégie globale de SafeWork serait souhaitable. Le CIS pourrait jouer davantage un rôle complémentaire par rapport au programme général de SafeWork en s'éloignant des produits d'information spécialisés pour permettre aux utilisateurs d'accéder à des produits et services tels que les fiches de sécurité chimique.

Utilisation stratégique de la coopération technique

Constatation n° 7: En dépit de l'intérêt très vif manifesté mondialement en faveur de la sécurité et de la santé professionnelles, le niveau de financement de la coopération technique assuré par les donateurs et destiné à des programmes dans ce domaine est resté inchangé depuis 1996. Le nombre des principaux donateurs sur lesquels s'appuie SafeWork a diminué. Ces deux tendances ont pour effet de restreindre la possibilité pour SafeWork de soutenir le renforcement des capacités nationales.

- 33.** SafeWork a mené à bien une série de projets et de programmes d'assistance technique, dont les niveaux globaux de financement sont indiqués au tableau 1. Initialement, l'objectif fixé pour SafeWork en matière de coopération technique était de 3 millions de dollars par exercice biennal, objectif qui a été atteint, mais cela risque de ne pas être le cas à l'avenir. Le financement multi et bilatéral des projets de coopération technique est assuré à l'heure actuelle par une petite poignée de donateurs. La plupart des fonds sont affectés à l'exécution de projets dans certains pays ou dans certaines régions et sous-régions spécifiques. La responsabilité de la gestion des projets de coopération technique reste en grande partie entre les mains des unités de SafeWork au siège. Toutefois, comme le tableau 1 le fait apparaître, on note une nette tendance à une décentralisation des responsabilités administratives.
- 34.** La stratégie de SafeWork pour l'intégration de la coopération technique dans ses programmes repose principalement sur le renforcement des programmes de sécurité et de santé professionnelles au plan national. Il existe un très fort potentiel pour la mise en place de programmes et de stratégies nationales à long terme susceptibles d'avoir des effets durables. Des initiatives de programmation intégrées concernant des programmes couvrant le travail des enfants, la formation dans les petites et moyennes entreprises, les activités de vulgarisation auprès du secteur agricole ou informel, et le programme du BIT contre le SIDA sont déjà à l'étude et le financement de certaines est assuré.

Tableau 1. Financement extrabudgétaire de SafeWork

Objet technique SafeWork	Fonds alloués (en milliers de dollars)	Dépenses (en milliers de dollars)	Pourcentages	Pourcentages des fonds gérés sur le terrain
Juillet 2002	1 856	733	39,5	35,7
2001	2 749	1 497	54,5	25,9
2000	2 336	1 425	61,0	10,3
1999	2 134	617	28,9	1,1
1998	2 199	1 024	46,6	1,2
1997	2 835	1 259	44,4	1,4
1996	2 903	1 616	55,7	2,8

Source: BIT (les écarts entre les fonds alloués et les dépenses résultent en partie de la décision d'imputer sur la première année le financement pluriannuel du DANIDA).

- 35.** SafeWork pourrait aussi veiller à ce que la présentation de ses propositions et la gestion de ses projets répondent à des critères de qualité plus élevés. L'analyse de propositions de projets récentes de coopération technique de SafeWork et des documents connexes montre en effet des différences dans l'application du cadre axé sur les résultats. Seule une minorité des huit documents analysés contenait des détails sur l'analyse de la situation, y compris l'analyse des problèmes qui se posaient, des clients et des résultats, la définition des stratégies adoptées et des hypothèses de travail, les plans de gestion et les processus de

mise en œuvre. En outre, dans les rapports d'avancement des projets et d'évaluation des progrès, il conviendrait d'être plus logique dans la manière dont les progrès sont mesurés par rapport aux objectifs visés. Toutefois, on note de bonnes propositions de projet et des rapports bien rédigés dans le domaine de l'inspection du travail et pour l'évaluation de plusieurs projets financés par le DANIDA et le FINNIDA.

36. Le potentiel pour la mise en œuvre d'un programme de coopération technique de grande envergure existe bien. Pour concrétiser ce potentiel, il semble que le meilleur moyen soit pour SafeWork de concevoir des projets novateurs et de collaborer avec des partenaires internes travaillant déjà dans les domaines d'intérêts prioritaires pour les donateurs. Ainsi, SafeWork peut accroître sa collaboration avec le Programme international pour l'abolition du travail des enfants (IPEC) en vue de l'élimination des formes les plus dangereuses de travail grâce au renforcement des inspections du travail et à la définition des tâches dangereuses, avec les programmes qui appuient le développement des petites et moyennes entreprises et visent notamment le secteur informel, et avec le programme contre le SIDA, dont le style de programmation et le public cible sont très proches de ceux des principaux programmes de SafeWork. Toutefois, le succès de cette collaboration ne dépend pas seulement de SafeWork; ses partenaires doivent eux aussi faire preuve d'un esprit de coopération.
37. D'une manière générale, il serait souhaitable que les partenaires locaux et les bénéficiaires participent davantage dès le départ à la conception et à l'élaboration des projets de coopération technique et il faudrait mettre davantage l'accent sur la viabilité à long terme du renforcement des capacités en faisant plus largement connaître les projets et en se concentrant davantage sur des initiatives de premier plan.

Conclusion

38. L'investissement dans la mise au point d'activités de coopération technique novatrices et de très haute qualité, intégrant des éléments répondant aux domaines de financement prioritaire des grands donateurs, peut se révéler un moyen efficace d'élargir la coopération technique pour les programmes relatifs à la sécurité et à la santé professionnelles. Le Bureau devrait encourager la coopération interdépartementale pour que certaines des questions intéressant SafeWork soient intégrées dans divers projets de coopération technique en tant qu'élément central du travail décent. Safework devrait non seulement veiller à entretenir de bonnes relations avec les donateurs mais en outre améliorer le suivi des projets et la qualité des rapports relatifs à leur mise en œuvre.

Constataion n° 8: SafeWork peut améliorer son efficacité et son efficience par une meilleure coordination entre le personnel du terrain, le personnel du siège et les directeurs de projets. Le Bureau devrait faciliter ce processus.

39. SafeWork tirerait bénéfice d'une décentralisation des responsabilités associée aux activités de communication et de coordination à l'appui de la coopération technique. Cette coordination nécessite des flux d'information circulaires entre les projets, les bureaux extérieurs et le siège. D'après les informations recueillies dans les entretiens, ces flux d'information sont inégaux et tous les niveaux organisationnels sont responsables des lacunes en la matière.
40. La coopération technique régionale et interrégionale suppose souvent communication, coordination et appui technique de multiples bureaux sous-régionaux et de zone. Dans le cas des projets de coopération technique concernant la sécurité et la santé au travail, les capacités, priorités et protocoles des bureaux extérieurs doivent être équilibrés et cohérents. La négociation des programmes SafeWork nationaux se fait essentiellement au siège et avec l'appui du siège même si cette pratique évolue. Parfois, ces évaluations et les

résultats négociés ne sont pas communiqués aux membres du personnel sur le terrain et sont donc négligés dans le cadre de la planification et de l'établissement de rapports au niveau régional.

41. Le personnel sur le terrain devrait être associé directement et de manière cohérente au développement de la coopération technique en matière de sécurité et de santé au travail. Le personnel hors siège a parfois cité l'absence de processus bien défini de travail avec le siège comme étant un obstacle au développement plus efficace de la coopération technique, soulignant ainsi la nécessité d'une amélioration des systèmes à l'échelle du Bureau. L'adoption de mécanismes réguliers permettant de réunir des informations objectives en retour pourrait permettre de renforcer le consensus sur les priorités que SafeWork doit donner à son programme.

Conclusion

42. La capacité de SafeWork de mobiliser les mandants tripartites dépend de bonnes alliances stratégiques dans l'ensemble du BIT. Cela nécessite une méthode bien définie de soutien et de coordination au sein du Bureau. C'est un point particulièrement important pour la réussite de SafeWork car le manque de rigueur de la coordination actuelle affaiblit son impact.
43. Un processus de communication doit également être établi et suivi de près pour garantir une contribution régulière et un suivi adéquat entre le personnel du siège et celui du terrain. Le recours à des équipes techniques comportant des membres du personnel du siège et hors siège, avec des compétences techniques différentes et la contribution d'unités apparentées, devrait être envisagé pour mettre au point des initiatives conjointes de coopération technique. Le Bureau doit renforcer ces initiatives par une consolidation de ses systèmes pour améliorer la transparence et la coordination entre le siège et le terrain.
44. *A la lumière de ses discussions, la Commission du programme, du budget et de l'administration voudra sans doute recommander au Conseil d'administration d'inviter le Directeur général à tenir compte des conclusions figurant dans le présent document ainsi que des résultats des débats de la commission, pour la mise en œuvre du Programme focal sur la sécurité et la santé au travail et sur l'environnement.*

Genève, le 21 octobre 2002.

Point appelant une décision: paragraphe 44.