



POUR DISCUSSION ET ORIENTATION

DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Activités de coopération technique dans le domaine de la sécurité et la santé au travail: évaluation thématique

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1
II. La Stratégie globale	2
III. But et objectifs du projet.....	2
IV. Principales conclusions de l'évaluation	5
A. Conception du projet.....	5
B. Gestion, exécution et suivi des projets.....	6
C. Performance et réalisations	7
D. Améliorer le dialogue social sur la SST.....	9
E. Impact	9
F. Durabilité et possibilité de reproduire le projet ailleurs.....	10
V. Enseignements tirés de la pratique et idées à retenir.....	11
VI. Remarques finales.....	12
Annexe	15

I. Introduction

1. En 2003, la Conférence internationale du Travail a adopté la Stratégie globale en matière de sécurité et de santé au travail. L'adoption de la convention n° 187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail a suivi en 2006. Après une brève présentation de la nouvelle perspective stratégique – simple rappel des faits et remise en contexte –, il sera question dans le présent document de plusieurs programmes et projets de coopération technique mis en œuvre depuis la création du programme SafeWork en 1999.
2. La question de la sécurité et la santé au travail a toujours été au cœur du mandat et des activités de l'OIT, notamment de ses activités normatives. Ainsi, le domaine est visé directement par 23 conventions, deux protocoles et 27 recommandations de l'OIT. D'autres instruments, notamment des normes fondamentales telles que la convention (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999, sont en rapport étroit avec cet aspect, et deux des 12 conventions prioritaires portent sur des sujets connexes¹. Dix-neuf recueils de directives pratiques du BIT viennent compléter la série des instruments internationaux ainsi consacrés à la sécurité et la santé au travail.
3. La dernière évaluation thématique effectuée par le Conseil d'administration en ce qui concerne les activités de coopération technique relatives à la sécurité et la santé au travail remonte à 1999². Depuis, les projets de coopération technique directement ou exclusivement relatifs à ce domaine ont été relativement rares. Les principaux donateurs, qui avaient appuyé des projets de ce type dans les années quatre-vingt-dix, se sont pour la plupart tournés vers d'autres domaines. Souvent, cependant, des composantes relatives à la sécurité et la santé au travail ont continué de figurer dans des programmes plus généraux sur le travail décent, la protection sociale ou le dialogue social.
4. La présente évaluation se fonde sur les rapports de projet. Dans un souci d'objectivité, une hiérarchie a été établie entre les différents documents disponibles. Il a été considéré ainsi que les rapports rendant compte d'une évaluation extérieure étaient les plus fiables. Les évaluations indépendantes se sont révélées peu nombreuses cependant, leur réalisation n'étant pas obligatoire pour les projets au budget restreint et les donateurs y ayant parfois renoncé dans les autres cas. Il a été décidé en conséquence d'examiner aussi le cas échéant les évaluations internes ainsi que les rapports à mi-parcours et les rapports d'avancement établis par des directeurs de projet ou des conseillers techniques principaux.
5. Il a été fait en sorte de faire porter l'analyse sur un échantillon de programmes et projets mis en œuvre aux échelons national et régional aussi bien qu'interrégional, en couvrant les différentes régions. L'examen porte principalement sur sept programmes et projets, déjà terminés pour certains ou encore en cours pour d'autres, mais tient compte aussi comme de besoin de six autres projets³. Les projets compris dans le premier groupe ont duré deux ans en moyenne. Le budget des sept premiers projets a atteint 4 080 000 dollars E.-U. au total, soit quelque 580 000 dollars E.-U. par projet. Dans le cas de la plupart des autres projets énumérés à l'annexe, la dotation était bien moindre (autour de 165 000 dollars E.-U. en moyenne) et la durée généralement inférieure ou égale à un an.

¹ Il s'agit de la convention (n° 81) sur l'inspection du travail, 1947, et de la convention (n° 129) sur l'inspection du travail (agriculture), 1969.

² Document GB.274/TC/4.

³ Voir annexe.

II. La Stratégie globale

6. En 2003, la Conférence internationale du Travail a adopté un ensemble de conclusions, dans lesquelles elle souligne que la sécurité et la santé au travail «restent l'une des conditions essentielles pour atteindre les objectifs de l'Agenda du travail décent». Les conclusions présentent dans les grandes lignes la Stratégie globale de l'OIT en matière de sécurité et de santé au travail. Elles réitèrent le rôle central que les instruments de l'OIT sont appelés à jouer pour la promotion de la sécurité et de la santé sur le lieu de travail. Elles appellent enfin, dans l'objectif d'un impact maximum, à une action intégrée conjuguant dûment les normes de l'OIT avec d'autres moyens d'action (activités visant la promotion, la sensibilisation, le développement des connaissances, l'instauration de systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail au niveau du pays ou de l'entreprise, la diffusion d'information ou la coopération technique). La coopération technique constitue donc une composante importante en la matière⁴. L'accent est mis dans les conclusions sur l'importance d'un engagement et d'une action tripartites au niveau national pour promouvoir une approche préventive et une culture de la sécurité, conditions préalables à des améliorations durables en matière de sécurité et de santé au travail. Le Plan d'action de l'OIT pour la promotion de la sécurité et de la santé au travail, en particulier la convention (n° 187) sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail, 2006, vise à fournir des services consultatifs techniques et un appui financier aux pays en développement, notamment en vue de la définition de profils, programmes et plans d'action nationaux dans le domaine visé et l'incorporation de ces outils dans des programmes par pays de promotion du travail décent (PPTD).

III. But et objectifs du projet

7. Les projets examinés peuvent être rattachés à des catégories distinctes, souvent liées entre elles cependant, comme suit:
- réforme institutionnelle;
 - renforcement des capacités;
 - promotion de la sécurité et de la santé au travail;
 - activités sectorielles.
8. Plusieurs des projets choisis visent des réformes institutionnelles, notamment celle des services d'inspection chargés d'assurer l'application et la promotion des règles relatives à la sécurité et la santé au travail, aspect central du programme de l'OIT sur la question. L'efficacité de l'inspection du travail joue sans conteste un rôle fondamental pour la promotion de la sécurité et la santé au travail. Le projet relatif à la formation et à l'intégration de l'inspection du travail⁵ a visé à ce titre l'instauration en Bulgarie d'un système d'inspection du travail moderne regroupant les fonctions essentielles de

⁴ Une bonne part des efforts du programme SafeWork visent à appuyer l'action internationale menée en faveur de la sécurité et la santé au travail, notamment dans le cadre de la Journée mondiale pour la sécurité et la santé au travail et du Congrès mondial sur la sécurité et la santé au travail, qui a lieu tous les trois ans, et à assurer la promotion de la convention n° 187 dans le monde. Le programme s'applique aussi à promouvoir le perfectionnement des connaissances, par l'intermédiaire du Centre international d'informations de sécurité et de santé au travail (CIS), et la collaboration internationale.

⁵ BUL/98/M03/FRG (financement de l'Allemagne, budget de 600 000 dollars E.-U.).

l'inspection relative aux aspects de sécurité et de santé jusque-là réparties entre plusieurs services distincts, situation habituelle dans les pays en transition. Les objectifs principaux du projet étaient les suivants:

- améliorer sensiblement le système de protection des travailleurs et le milieu de travail;
- augmenter la productivité et la qualité de la production grâce à l'amélioration de la sécurité et la santé au travail;
- contribuer à améliorer les relations et le dialogue social entre les employeurs, les travailleurs et les différentes administrations;
- renforcer et moderniser l'inspection du travail en mettant sur pied un service d'inspection intégré au moyen de méthodes et programmes de formation modernes;
- créer un système d'inspection conforme aux normes internationales du travail applicables, aux directives de l'Union européenne et aux pratiques exemplaires relevées dans d'autres pays d'Europe.

9. Dans le cas du projet visant l'amélioration des conditions de travail dans le secteur de la confection en Haïti⁶, deux objectifs immédiats avaient été fixés comme suit: améliorer les conditions de travail dans un certain nombre d'entreprises de la confection (objectif immédiat n° 1) et instaurer des systèmes de contrôle et d'inspection efficaces en vue d'améliorer les conditions de travail et d'emploi dans le secteur (objectif immédiat n° 2). Il était prévu à ces fins de lancer un programme de formation initiale sur la sécurité et la santé au travail et les conditions de travail en faisant appel à la méthode du Programme sur les améliorations du travail dans les petites entreprises (WISE), en fournissant une assistance directe aux entreprises concernées et en mettant en place un système de surveillance volontaire indépendant. Au terme d'une mission d'évaluation à mi-parcours, il a été décidé, en consultation avec le donateur, de renoncer à l'objectif immédiat n° 2 et de concentrer l'attention sur les activités destinées à renforcer les capacités du ministère du Travail ainsi que celles des organisations d'employeurs et de travailleurs. Deux objectifs immédiats supplémentaires ont été définis comme suit: faire en sorte que l'organisation d'employeurs soit en mesure de prêter à ses membres les services nécessaires à l'amélioration des conditions de travail et d'emploi et renforcer le dialogue social tripartite.

10. Dans le cas du projet interrégional relatif au Pacte mondial et visant à améliorer la sécurité et la santé au travail à l'échelon des fournisseurs⁷, l'objectif général était le suivant: mettre sur pied en Afrique du Sud, au Brésil et au Mexique des programmes d'action nationaux fondés sur les normes de l'OIT en vue d'améliorer la sécurité et la santé au travail dans la chaîne d'approvisionnement d'une multinationale. Le projet faisait appel à une approche novatrice reposant notamment sur la coopération avec la société visée et une institution donatrice dans le cadre d'un accord de partenariat public/privé. L'objectif commun aux deux partenaires était l'instauration d'une culture de la sécurité et de la santé au travail par l'amélioration des normes relatives au travail et aux aspects sociaux. Le programme devait aussi contribuer à la lutte contre la pauvreté en limitant les pertes économiques par une meilleure gestion de la sécurité et de la santé au travail au sein des petites et moyennes entreprises (PME) en amont et un renforcement de l'inspection du travail.

⁶ HAI/99/M01/USA (financement des Etats-Unis, budget de 1 150 000 dollars E.-U.).

⁷ INT/04/M27/GTZ (cofinancement de l'Allemagne (600 000 dollars E.-U.), de Volkswagen AG (300 000 dollars E.-U.) et de l'OIT (200 000 dollars E.-U.)).

- 11.** Dans le cas du projet pour un travail sans risque et l'intégration des services d'inspection ⁸, l'objectif en matière de développement était le suivant: améliorer les conditions de sécurité et de santé au travail au Viet Nam et contribuer ce faisant à la réduction des accidents du travail et des maladies professionnelles, à l'accroissement de la productivité et de la qualité de la production et à l'amélioration des relations et du dialogue entre les employeurs, les travailleurs et le gouvernement. Deux objectifs immédiats avaient été fixés en outre comme suit: créer un service d'inspection du travail intégré au plan national en tant qu'administration publique appelée à centraliser l'ensemble des activités de contrôle et services consultatifs relatifs à la sécurité et la santé au travail et appliquer une stratégie et un programme d'ensemble concernant la formation et la mise en valeur du personnel de l'inspection du travail.
- 12.** Le programme régional pour le renforcement des capacités relatives à la sécurité et la santé au travail dans l'agriculture ⁹ visait pour sa part à accroître la sécurité et la santé au travail dans les petites exploitations agricoles et portait dans un premier temps sur quatre provinces du Viet Nam. Ses objectifs principaux étaient les suivants:
- fournir une assistance technique en vue de la définition d'orientations et d'un cadre juridique propres à assurer l'amélioration de la sécurité et la santé au travail et des conditions de travail dans le secteur;
 - instaurer un dispositif viable en vue d'étayer les mécanismes d'entraide lancés par les agriculteurs pour améliorer la sécurité et la santé au travail;
 - renforcer la capacité des agriculteurs locaux à améliorer les conditions de travail dans l'agriculture à plus long terme.
- 13.** Les deux autres projets à l'examen (Serbie et nord-ouest de la Fédération de Russie) ¹⁰ visaient des objectifs similaires, à savoir le renforcement des institutions par l'élaboration de politiques, la promotion du dialogue social sur la sécurité et la santé au travail et la formation des groupes cibles, le but étant de réduire à terme l'incidence des accidents du travail et des maladies professionnelles, en particulier sur les lieux de travail à haut risque.
- 14.** Les projets restants ¹¹ concernaient principalement la prestation de services consultatifs techniques ponctuels ou l'octroi de bourses de perfectionnement. Ces projets d'envergure modeste, dotés d'un budget restreint et portant sur une période limitée, visaient généralement un groupe cible précis (les organisations d'employeurs par exemple) ou un secteur présentant des dangers particuliers (construction, industrie extractive, etc.).

⁸ Projet VIE/00/M01/GER (financement de l'Allemagne, budget de 440 000 dollars E.-U.).

⁹ RAS/04/M01/JPN (financement du Japon, budget de 600 000 dollars E.-U.).

¹⁰ Il s'agit des projets suivants: SCG/M02/USA (*Developing a Serbian Labour Inspectorate for the 21st Century*, financement des Etats-Unis, budget de 500 000 dollars E.-U.) et RUS/04/M02/FIN (*Improved OSH Systems in North-West Russia*, cofinancement, la Finlande étant le donateur principal, budget de 550 000 dollars E.-U. pour la première étape, et 400 000 dollars E.-U. pour la seconde).

¹¹ Voir les numéros VIII à XIII de l'annexe.

IV. Principales conclusions de l'évaluation

15. La présente section se fonde sur l'examen des rapports d'évaluation finaux retenus aux fins du présent rapport. Il a été tenu compte en outre le cas échéant des conclusions d'autres rapports de projet. S'agissant des projets ayant fait l'objet d'une évaluation finale (externe ou interne)¹², il ressort des rapports correspondants que les objectifs immédiats ont tous été atteints. S'agissant du projet en Haïti, ces objectifs ont été redéfinis dans une large mesure comme suite à une évaluation à mi-parcours mais étaient pleinement atteints à la fin du projet. S'agissant de la plupart des projets, le succès est aussi attesté par le complément de financement reçu de plusieurs donateurs à l'échéance des activités. Tel a été le cas notamment des projets concernant la Bulgarie, le Pacte mondial, Haïti et le nord-ouest de la Fédération de Russie. S'agissant du projet sur l'inspection du travail au Viet Nam, un autre donateur (Luxembourg)¹³ a poursuivi les activités d'assistance technique visant le renforcement des capacités après la conclusion du projet financé par l'Allemagne.

A. Conception du projet

16. La qualité des travaux de conception a été relevée s'agissant des projets concernant la sécurité et la santé au travail dans l'agriculture, le nord-ouest de la Russie et l'inspection du travail. Cette qualité est attestée s'agissant du projet concernant la Serbie par le fait que le bureau sous-régional de l'OIT pour l'Europe centrale et orientale a obtenu le financement du ministère du Travail des Etats-Unis à l'issue d'une adjudication ouverte. L'examen a mis en lumière notamment le bien fondé de la chronologie adoptée, à savoir la définition d'une étape préalable (analyse des orientations en vigueur, réforme législative et examen des besoins de formation visant à assurer l'application effective des nouvelles politiques et réglementations), devant précéder nécessairement les activités principales (perfectionnement professionnel et renforcement des capacités) menées à bien sur la base de la formation de formateurs et en assurant la participation des organisations des partenaires sociaux à toutes les étapes de la prise de décisions. Le projet pilote relatif au Pacte mondial reposait lui aussi sur ce modèle pour l'essentiel. Des objectifs immédiats, des indicateurs et des résultats bien définis et raisonnables ont donc contribué dans une large mesure au succès des projets.
17. Deux autres facteurs de réussite importants ont été circonscrits. Le premier tient à la consultation approfondie des groupes cibles à l'étape de la conception du projet et à la prise en compte de l'ensemble de leurs observations. Le second tient à la désignation dans presque tous les cas d'un coordinateur de programme national possédant les qualités requises, bien au fait du contexte local, jouissant d'un réseau de relations fourni, notamment au sein du ministère chargé de l'Inspection du travail et capable de fournir un appui continu sur place. Tous ces éléments ont joué un rôle déterminant dans le succès des projets et leur bon rapport coût-efficacité. Dans le cas du projet relatif au Pacte mondial, un coordinateur de programme national avait été nommé dans chacun des pays couverts, un autre coordinateur étant rattaché par ailleurs à la multinationale partenaire.
18. Aucun coordinateur de programme n'était prévu par contre dans le cas du projet mis en œuvre en Haïti, ce qui peut expliquer en partie les difficultés et retards survenus dans un

¹² Il s'agit des projets suivants: *Training for Integrated Labour Inspection* (Bulgarie, BUL/98/M03/FRG); *Improving Working Conditions in the Haitian Assembly Sector* (Haïti, HAI/99/M01/USA); *SafeWork and Integrated Labour Inspection* (Viet Nam, VIE/00/M01/GER) et *ILO/Japan Regional Programme for Capacity Building of OSH in Agriculture* (RAS/04/M01/JPN). La liste des rapports relatifs à ces projets figure en annexe.

¹³ VIE/05/01/LUX (*Enhancing OSH training capacity in Viet Nam*, projet encore en cours).

premier temps. Il est apparu aussi dans ce cas que le groupe cible principal (chefs d'entreprise du secteur de la confection) n'avait pas été suffisamment consulté avant la mise en route du projet. Cet élément a certainement contribué au refus pur et simple d'un des objectifs principaux, à savoir la mise sur pied d'un mécanisme de contrôle indépendant en vue de l'examen de l'application des normes fondamentales en matière sociale, des conditions de travail en général et de la sécurité et la santé au travail.

B. Gestion, exécution et suivi des projets

19. Il est apparu que le modèle de gestion choisi pour la Bulgarie puis réutilisé dans d'autres pays avait joué un rôle crucial dans le succès des projets examinés. Dans tous les cas, le coordinateur national de projet a assumé un rôle clé. Les unités de l'OIT chargées au siège et dans les bureaux extérieurs d'assurer l'appui technique et administratif des projets se sont appliquées dûment à nommer des candidats présentant toutes les qualités requises, ce qui a conduit parfois au report de la date de lancement des activités, notamment dans le cas du projet sur la sécurité et la santé au travail et l'inspection du travail au Viet Nam. En outre, des unités de gestion du projet ont été créées et chargées de l'administration des affaires courantes. Enfin, tant les coordinateurs nationaux que les unités de gestion ont été guidés et suivis par des comités consultatifs ou des comités directeurs de projet tripartites, dispositif devant permettre aux principaux acteurs nationaux et internationaux de se rencontrer à intervalles réguliers.
20. Pour les projets couvrant plus d'un pays, tel que le projet pilote relatif au Pacte mondial, la coordination et le suivi des activités ont été plus complexes, du fait notamment de la participation de plus de deux partenaires internationaux. L'opération représentait en outre une première pour le programme qui n'avait encore jamais coopéré avec une multinationale dans trois pays différents dans le cadre d'un partenariat public/privé.
21. Dans le cas du projet financé par le ministère du Travail des Etats-Unis en Serbie, le recours à un système de suivi des résultats systématique destiné à assurer l'aménagement en temps réel des mesures d'exécution a joué un rôle clé. Ce système garant d'une grande souplesse a permis la mise au point de nouvelles initiatives donnant suite aux demandes formulées par les principaux partenaires lors des réunions des comités consultatifs de projet tripartites. Un problème d'un autre ordre s'est posé cependant, à savoir la décision du donateur de renoncer en définitive aux évaluations prévues à mi-parcours et à la fin du projet, annulant ainsi la possibilité de rassembler des informations indépendantes et objectives sur les nombreux résultats atteints, dont certains n'avaient pas été prévus à l'origine.
22. Dans le cas des deux projets sur la sécurité et la santé au travail et l'inspection du travail, les partenaires gouvernementaux et les représentants des employeurs et des travailleurs ont participé à toutes les étapes de la planification, de l'exécution et du suivi du programme. Les travaux des comités consultatifs et des comités directeurs ont été complétés par des consultations auprès de cercles plus larges et des conférences ou séminaires nationaux tripartites périodiques. La succession des activités à cet égard était la suivante: présentation et adoption de nouvelles orientations nationales sur la sécurité et la santé au travail et l'inspection du travail, l'accent étant mis sur les nouvelles tâches et attributions du gouvernement et des partenaires sociaux; amélioration de la gestion de la sécurité et la santé au travail au niveau de l'entreprise par l'application des *Principes directeurs concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail* (ILO-OSH 2001) et la reproduction de pratiques exemplaires relevées au sein de systèmes particulièrement efficaces; action plus poussée dans le cas des secteurs particulièrement dangereux et des groupes vulnérables et, enfin, conférence de clôture et présentation des résultats du projet à cette occasion devant la population en général, les médias et les acteurs internationaux.

23. Le projet sur la sécurité et la santé au travail dans l'agriculture au Viet Nam visait le plan local aussi bien que national. Il a été décidé dans ce cadre, afin d'étayer la structure et les activités au plan local dans plusieurs provinces, de créer un dispositif de gestion local constitué de comités d'appui provinciaux au sein desquels siégeaient des représentants locaux des ministères et associations intéressés, notamment des représentants des agriculteurs. Des comités de soutien ont été créés en outre dans les communes où les activités du projet se déroulaient. Il a été établi que l'existence du dispositif de soutien solide ainsi établi à l'échelon local avait joué un rôle décisif dans la réussite du projet et la viabilité des activités correspondantes.

C. Performance et réalisations

24. Dans la plupart des sept projets et programmes examinés, le niveau de performance par rapport aux ressources utilisées était globalement satisfaisant. A cela deux raisons essentiellement: la réalisation de la plupart des activités par des homologues et coordinateurs nationaux et l'utilisation, comme principal mécanisme de renforcement des capacités, de la formation de formateurs. La synergie créée par les transferts d'expériences positives acquises dans le cadre du projet Bulgarie vers le projet d'inspection du travail du Viet Nam, puis vers la Serbie ¹⁴, est tout à fait remarquable. C'est ainsi que le coordinateur du programme national du projet Bulgarie a ensuite été recruté pour analyser les besoins en formation de l'inspection du travail au Viet Nam. Dans le projet Serbie, la formation du personnel d'encadrement a été assurée par les mêmes établissements et avec les mêmes matériels de formation (dûment adaptés et traduits, mais pour un coût sensiblement inférieur au coût initial) que la formation des cadres du système d'inspection bulgare. Par ailleurs, un spécialiste vietnamien du programme d'amélioration du travail dans le cadre du développement local (WIND) ¹⁵ s'est rendu au Sénégal pour aider à organiser dans ce pays des ateliers de formation WIND.
25. Pour le projet Haïti et, de par sa nature même, le projet interrégional du Pacte mondial, on ne peut pas vraiment parler d'une utilisation efficace des ressources. Etant donné la situation qui règne en Haïti, il n'aurait pas été possible d'exécuter ce projet sans un conseiller technique principal résident. Le démarrage du projet a d'ailleurs été retardé de plus d'un an tout simplement parce qu'il était difficile d'en trouver un. Le projet du Pacte mondial a créé des synergies d'une autre manière, en appliquant à toutes les entreprises sous-traitantes participantes des trois pays les principes des audits de SST et de la gestion des chaînes d'approvisionnement élaborés par l'entreprise multinationale qui prenait en charge une partie des coûts, principes qui ont d'ailleurs donné un système de services préventif (PSS) contenant des principes directeurs internationaux concernant la gestion de la SST dans les chaînes d'approvisionnement. Ce système apportera également des connaissances spécialisées sur l'application de la SST dans les petites et moyennes entreprises (PME) par le biais d'un réseau d'information et de consultation comprenant des connaissances sur des questions nationales et sectorielles spécifiques, ainsi que des exemples de meilleures pratiques et les enseignements tirés de la pratique.
26. Au niveau national, le projet «agriculture» du Viet Nam, conforme à la convention n° 187, a aidé le gouvernement vietnamien à élaborer le premier programme national de SST du

¹⁴ Et aujourd'hui, dans le cadre de nouveaux projets (qui ne sont pas des projets de l'OIT), vers l'Arménie, la Bosnie-Herzégovine, l'ex-République yougoslave de Macédoine et la République de Moldova.

¹⁵ Programme d'amélioration du travail dans le cadre du développement local, une adaptation de la méthodologie WISE du BIT (Programme sur les améliorations du travail dans les petites entreprises), qui a été introduit aux Philippines et utilisé dans le projet Haïti.

pays, qui a ensuite obtenu l'aval du Premier ministre. Sur le plan local, ce programme a contribué à la réduction de la pauvreté, à l'atténuation de la faim et à l'égalité entre les sexes dans les zones rurales grâce aux améliorations apportées aux conditions de vie et de travail ainsi qu'à une augmentation de la productivité. L'utilisation de la méthodologie WIND a joué un rôle essentiel dans ces réalisations. Deux groupes cibles ont été formés comme formateurs pour cette méthodologie: les membres de chaque comité directeur de projet et des agriculteurs bénévoles de WIND et représentants des autorités locales, qui ont ensuite organisé des mini-ateliers pour d'autres agriculteurs. Ces réseaux locaux ont facilité le partage d'améliorations concrètes réussies. Les activités de formation WIND, qui devaient se dérouler dans quatre provinces, ont été étendues à dix autres provinces du Nord et du Sud (sans augmentation des coûts). Le Bureau a fourni des ressources supplémentaires pour que cette méthodologie soit appliquée à deux autres provinces. Le premier programme national de SST vietnamien fait donc de la SST une priorité dans l'agriculture, et une allocation budgétaire a été prévue au niveau national pour que la formation WIND soit étendue à d'autres provinces.

27. En Haïti, le projet s'est heurté dès le départ à une très forte résistance de la part du groupe cible bénéficiaire primaire, les employeurs des chaînes de montage qui ne voulaient pas entendre parler des activités prévues pour les syndicats ni d'une participation de ces derniers au comité consultatif du programme. Les efforts déployés par l'OIT pour faire démarrer le projet ont également mis en évidence une résistance face au deuxième objectif immédiat, qui prévoyait un contrôle externe indépendant des conditions d'emploi et de travail, y compris pour la SST. Au début, ni les entrepreneurs ni l'association n'étaient prêts à se porter bénévoles s'ils ne recevaient pas d'avantages en termes d'accès au marché. Cette situation a entraîné une détérioration des relations entre les partenaires du projet prévu. Cependant, après deux missions et une évaluation à mi-parcours de l'ensemble du projet, 16 des 34 membres de l'association ont fini par donner leur accord verbalement, même si, en fin de compte, 12 d'entre eux seulement ont tenu leurs promesses.
28. Avec cette évaluation à mi-parcours, des compromis précis sur la stratégie de mise en œuvre du projet ont pu être trouvés, les entreprises se voyant offrir un soutien direct et adapté si elles acceptaient la formule du bénévolat et l'idée d'un contrôle externe étant abandonnée. Les ressources non utilisées furent affectées à d'autres fins, comme l'évaluation du service d'inspection du travail et du système gouvernemental de contrôle des conditions d'emploi et de SST, qui, même s'il fonctionnait mal, n'en existait pas moins. Des séminaires pilotes très réussis de formation de formateurs ont été organisés à l'intention des inspecteurs du travail. Grâce à cette nouvelle approche, le projet a connu un démarrage foudroyant, et le conseiller technique principal et son équipe furent rapidement débordés par le volume de travail. Il y eut alors une amélioration très nette des relations avec les homologues nationaux, et le projet a progressé si vite dans la réalisation de son principal objectif – améliorer les conditions de travail et la SST dans le secteur de l'assemblage haïtien – que le donateur a accepté une demande de prolongation d'une année pour un montant de 150 000 dollars des Etats-Unis visant à consolider les réalisations du projet.
29. Le programme, en cours, d'amélioration du système de SST dans le nord-ouest de la Russie couvre essentiellement la République de Karélie de la Fédération de Russie. Il s'agit là aussi d'un projet pilote, et tout est fait pour faire connaître les activités et les réalisations de ce projet à d'autres entités de la Fédération de Russie et pays membres de la Communauté des Etats indépendants (CEI). Les objectifs du projet sont les suivants: déterminer l'ampleur des problèmes de SST dans le nord-ouest de la Russie; promouvoir un partenariat social concret et bien pensé pour la SST au niveau de l'entreprise; évaluer, à des fins de sensibilisation, le coût économique de mauvaises conditions de travail; mettre en place des systèmes de gestion de la SST dans les entreprises; diffuser des informations

sur la SST par-delà les barrières linguistiques; et établir une coopération internationale sur la SST dans la région du nord-ouest de la Russie et les pays baltes. Selon un rapport de projet soumis en 2007, tous ces objectifs ont été atteints dans la phase 1, et le donateur a approuvé le démarrage d'une deuxième phase de deux ans à partir de 2007.

D. Améliorer le dialogue social sur la SST

- 30.** La réussite des efforts de coopération tripartite et de dialogue social des projets examinés est incontestable. En général, il n'y avait pratiquement pas de dialogue social tripartite sur la SST avant le lancement du projet. En Haïti, la simple idée d'un dialogue social tripartite avait failli tout faire capoter. Toutefois, là où il y avait des comités consultatifs tripartites de projets, le dialogue social sur la SST a pu s'installer durablement. Tous ces projets ont montré qu'il est possible et fructueux d'avoir un tel dialogue social sur des questions strictement techniques s'il est avéré que les trois parties ont un intérêt fondamental dans le processus, comme c'est généralement le cas pour la SST et l'inspection du travail dans la mesure où ce type de dialogue permet un respect plus strict de la législation du travail, renforce la compétitivité des entreprises et améliore l'employabilité des travailleurs. C'est grâce à ce type de dialogue que le message a pu passer, avec des voyages d'études organisés pour les comités consultatifs ou directeurs de projets, qui ont pu ainsi visiter des pays où il existe déjà un dialogue social tripartite institutionnel permanent aux niveaux national et sectoriel, d'où une bonne gestion de la SST au niveau de l'entreprise. Dans le cadre de certains projets, certaines activités visaient expressément à encourager le dialogue social au niveau local, surtout dans la gestion des risques, et insistaient sur un engagement des employeurs, une participation des travailleurs et la recherche de solutions communes comme préalables à toute évaluation et toute gestion des risques.

E. Impact

- 31.** Tous les grands programmes et projets examinés (exception faite d'Haïti) ont eu un impact important. Etant donné la durée relativement courte des projets, on peut difficilement prévoir leur impact à long terme en s'appuyant sur les rapports reçus. Cependant, si l'on s'appuie sur d'autres sources d'information, on note que ces projets ont eu un impact certain à long terme dans le cas de la Bulgarie, du Viet Nam et de la Serbie. Le système bulgare de SST/inspection du travail a passé avec succès tous les tests d'admission à l'Union européenne, y compris un examen par les pairs devant le Comité des hauts responsables de l'inspection du travail de l'Union européenne.
- 32.** Au Viet Nam, le Premier ministre a réussi à installer durablement le Système intégré d'inspection du travail grâce à une série de décrets gouvernementaux. Le projet qui a pris la suite poursuit le processus de réalisation à long terme des objectifs de développement initiaux, avec la mise en place de trois centres de formation régionaux pour l'inspection du travail. A la fin du projet serbe, on a eu la confirmation que des changements d'attitude durables dans la manière d'effectuer des inspections plus efficaces et efficaces s'étaient produits dans les inspecteurs et dans les attentes des partenaires sociaux.
- 33.** Le programme national de SST lancé par le projet «agriculture» du Viet Nam s'avère être un bon modèle pour les autres pays de l'ANASE, et l'ASEAN-OSHNET, un réseau très actif de représentants des ministères de la SST des dix pays de l'ANASE, a désigné le Viet Nam comme point focal pour les programmes nationaux de SST. Bien que le projet du Pacte mondial ne prenne fin qu'en 2008, les rapports présentés font état d'une amélioration considérable et constante de la gestion de la SST dans les sociétés spécialisées dans la logistique, y compris des PME. Quant au projet du nord-ouest de la Russie, il a déjà un impact certain qui dépasse toutes les espérances.

F. Durabilité et possibilité de reproduire le projet ailleurs

34. Ces composantes essentielles de la durabilité que sont un cadre politique largement accepté visant une couverture complète de la SST, un système d'inspection du travail unique et structurellement intégré et un dialogue social tripartite permanent, institutionnalisé et efficace sur la SST, sont présentes dans cinq des sept projets examinés¹⁶. On peut également parler de durabilité pour le projet de la région du nord-ouest de la Russie, et ce grâce à une diffusion et un transfert efficaces de stratégies, d'outils et de réalisations de la région vers d'autres régions de la Fédération de Russie et les membres de la CEI.
35. Lorsque des experts nationaux et internationaux du projet Bulgarie sont ensuite allés travailler au Viet Nam et en Serbie, cela a produit des effets de synergie très importants. Les matériels de formation et autres documents élaborés pour le projet Bulgarie ont été utilisés avec succès au Viet Nam, en Serbie et ailleurs. Fort du succès obtenu en Serbie, le bureau sous-régional de Budapest a publié un manuel destiné aux inspecteurs du travail qui a été depuis largement diffusé dans les pays d'Europe centrale et orientale et traduit en albanais (à utiliser aussi au Kosovo), en bulgare, en macédonien et en roumain (à utiliser aussi en République de Moldova), en serbe (à utiliser aussi en Bosnie-Herzégovine, en Croatie et au Monténégro) et en ukrainien. Ce manuel est aujourd'hui utilisé comme une ressource importante dans les unités du siège.
36. Le projet nord-ouest de la Russie et Finlande a diffusé ses publications et résultats à travers toute la Fédération de Russie, avec l'appui de différents ministères et de la Fédération des syndicats indépendants. Autre outil essentiel utilisé: l'Académie Internet de SafeWork (www.safework.ru), où l'on peut trouver tous les matériels disponibles du BIT sur la SST publiés en russe et régulièrement mis à jour. Il s'agit d'un outil indispensable pour étendre cette expérience à tous les pays russophones, ce qui permet de les utiliser très largement dans toute la CEI. Une norme interétatique russe de gestion de la SST reposant sur les principes directeurs concernant les systèmes de gestion de la SST (ILO-OSH 2001) a été élaborée et testée dans un certain nombre d'entreprises de Karélie et de la région de Leningrad, puis en Arménie et en Géorgie. Des demandes sont arrivées d'Azerbaïdjan et d'Ukraine. Ce projet a soutenu activement la coopération avec le réseau BIT/CIS à l'échelle de la Fédération de Russie. Il a également participé aux travaux du groupe d'experts sur l'inclusion sociale, les modes de vie sains et l'aptitude au travail créé dans le cadre du partenariat du Nord sur la santé et le bien-être social, chargé de la coordination et de la promotion des questions de SST dans plusieurs pays. Une méthodologie pour l'évaluation des coûts réels des accidents dans les entreprises et une autre pour l'estimation des statistiques officielles d'accidents ont été mises au point pour être utilisées également dans d'autres régions de la Fédération de Russie. Ce projet a donc eu des effets multiplicateurs importants bien au-delà de la zone géographique limitée qui avait été prévue.
37. Le projet OIT/Japon de SST dans l'agriculture a installé au Viet Nam un système durable de formation WIND reposant sur des agriculteurs participant à titre bénévole. Le personnel des départements du travail, de la santé et de l'agriculture des différentes provinces rend régulièrement visite aux agriculteurs volontaires qui ont suivi cette formation afin de soutenir et de développer leurs activités de formation des agriculteurs locaux. Les méthodes de formation WIND mises au point au Viet Nam ont été adaptées et reprises

¹⁶ Le projet bulgare de formation pour une inspection du travail intégrée (BUL/98/M03/FRG); le projet de Pacte mondial et de sécurité et santé (INT/04/M27/GTZ); le projet vietnamien de SafeWork et d'inspection du travail intégré (VIE/00/M01/GER); le programme régional OIT/Japon de renforcement des capacités de la SST dans l'agriculture (RAS/04/M01/JPN); et le projet de création d'une inspection du travail serbe pour le XXI^e siècle (SCG/03/M02/USA).

avec succès au Cambodge, en Thaïlande, au Kirghizistan, en République de Moldova, en Mongolie, au Sénégal et au Tadjikistan.

38. Pour ce qui est du projet Haïti, étant donné la situation qui règne dans ce pays, il ne pouvait pas y avoir de durabilité.

V. Enseignements tirés de la pratique et idées à retenir

39. Un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de cette évaluation. Le message envoyé par la stratégie mondiale de l'OIT est clair: travail décent égal travail sans danger! Mais cela est bien sûr nettement insuffisant. Il reste encore à sensibiliser les différentes parties prenantes, donateurs y compris, à l'importance des questions de SST. Depuis son démarrage en 1999, le programme de coopération technique SafeWork n'a réussi à obtenir des donateurs que très peu de ressources. Très peu soutien a été apporté aux projets SST dans le cadre du Mécanisme d'allocation de ressource à la coopération technique (TC-RAM), et ce en dépit des données montrant qu'il faut absolument réduire le nombre des décès causés par les accidents du travail et les maladies professionnelles. Ce ne sont pourtant pas les propositions de programmes ou de projets efficaces qui manquent. Si l'on veut obtenir des donateurs un soutien plus important pour les questions de SST, il faudra donc commencer par une analyse approfondie de la situation.
40. Il faut qu'il y ait les synergies et la coordination nécessaires, ainsi qu'une meilleure diffusion de l'information, pour appuyer et promouvoir la stratégie mondiale par une intégration efficace dans les PPTD. Cette intégration de la SST dans les PPTD ne peut se faire que lorsque les priorités de l'agenda national auront été clairement définies et avec l'engagement des mandants, ce qui n'est possible que si le Bureau est en mesure de fournir l'appui nécessaire. Une coopération avec des projets d'emploi ou de migrations ou une coordination avec des unités comme le Bureau des activités pour les employeurs et le Bureau des activités pour les travailleurs en vue d'un renforcement des capacités des mandants en matière de SST, par exemple, pourrait fournir des ressources supplémentaires à la SST.
41. Autre leçon à retenir: on ne peut être sûr de la bonne mise en œuvre et de la durabilité d'un projet que si les mandants tripartites de l'OIT ont la possibilité de participer pleinement à la conception et la réalisation du projet et de se l'approprier, grâce à un dialogue social permanent et institutionnalisé. Autre conditions nécessaire: faire appel à des coordinateurs de projets nationaux qualifiés.
42. En ce qui concerne l'orientation générale, il est rare que la discussion et l'offre d'avis extérieurs suffisent. Le seul moyen valable est de rassembler les principaux acteurs en créant un climat de confiance. Dans son rôle de sensibilisation et de diffusion de l'information, SafeWork devrait également montrer que c'est en prenant les meilleures pratiques comme références pour les systèmes de SST et d'inspection du travail et en les étudiant directement que l'on obtient les meilleures politiques. C'est ce qui a été fait avec le programme national de SST lancé au Viet Nam, qui a servi de modèle à d'autres pays de l'ANASE pour l'élaboration de leurs propres programmes de SST.
43. Si un projet nécessite un système de suivi, il doit, dans toute la mesure possible, s'appuyer sur les structures existantes, si faibles soient-elles, tout en les modifiant et en les renforçant. Il n'est pas très sensé de créer un mécanisme particulier rien que pour la réalisation et la durée d'un projet. Ces mécanismes de suivi des projets obtiennent généralement tout ce dont les inspecteurs du travail ont besoin et qui leur fait défaut: formation, mobilité, technologies de l'information et salaires convenables. De plus, ces

structures de suivi parallèles paraissent souvent douteuses. En effet, elles n'ont pas les pouvoirs d'exécution des inspecteurs du travail prévus par la convention n° 81 et elles ne contribuent pas à la durabilité d'un projet.

44. Il n'y a pas de message plus efficace que celui qui associe les améliorations obtenues en matière de SST à des gains de productivité et de qualité et qui ajoute à cela des exemples tirés des meilleures pratiques, surtout quand on s'adresse aux petites entreprises et aux agriculteurs. Il faut, si l'on veut aller de l'avant, s'appuyer sur les ressources régionales ou locales, qu'il s'agisse de ressources humaines ou de bons exemples. Le fait de savoir qu'une institution ou une entreprise qui a débuté comme nous a réussi à obtenir tel ou tel résultat nous permet de comprendre, et surtout de ressentir, que rien n'est impossible, comme le montrent si bien la coopération régionale mise en place dans le cadre du projet serbe, l'utilisation des méthodes WISE et WIND et les projets concernant l'Arménie, le Tadjikistan et l'Ouzbékistan, financés par la Finlande et approuvés récemment à la suite du projet du nord-ouest de la Russie.
45. Il faudra déployer davantage d'efforts si l'on veut que les organisations nationales d'employeurs et de travailleurs accordent plus d'importance à la SST. Le Bureau des activités pour les employeurs et le Bureau des activités pour les travailleurs reconnaissent tous deux l'importance des questions de SST. La sensibilisation pourrait se faire par une meilleure intégration de ces questions dans les programmes des employeurs et des travailleurs, et ce tant au niveau national qu'au niveau local. C'est en fin de compte à l'aune des résultats obtenus sur le lieu de travail que les activités de coopération technique seront jugées.
46. En utilisant, par-delà les actions punitives, une approche préventive de l'inspection du travail (avec une utilisation stratégique des sanctions), on obtiendrait probablement une meilleure coopération avec les employeurs et un meilleur respect de la réglementation de leur part.
47. Ce que cachent en réalité les problèmes et retards au démarrage du projet Haïti, c'est un manque criant de consultations avec les bénéficiaires primaires visés qui montre, s'il en était besoin, que rien ne peut être fait tant que les bénéficiaires visés, le donateur et l'OIT ne se sont pas mis d'accord sur les objectifs et la stratégie d'un projet de l'OIT. L'OIT doit cependant éviter absolument tout compromis fondamental autour de la stratégie du projet. Ce n'est que grâce à la très grande souplesse dont toutes les parties ont fait preuve pendant l'exécution du projet que celui-ci a finalement pu donner quelques résultats acceptables.

VI. Remarques finales

48. Le Bureau devrait intensifier le travail accompli avec les donateurs s'il veut que la stratégie mondiale ait l'impact voulu dans le cadre de l'Agenda du travail décent.
49. Il y a certes des changements qui peuvent se faire à court terme mais, lorsque ce sont des changements durables qui sont recherchés, seuls des efforts sur la durée sont permis, surtout quand il s'agit de créer une culture de la prévention en matière de SST à travers des programmes et une stratégie de SST à l'échelle nationale et une meilleure gestion de la SST dans les entreprises. Or cela n'est possible que si l'on intègre les projets de coopération technique dans des programmes plus vastes pour promouvoir la SST conformément à la convention n° 187 et à l'Agenda du travail décent.
50. Pour les projets de coopération technique qui seront menés à l'avenir, il faudrait voir plus large et promouvoir, en même temps que l'élaboration de meilleures normes, programmes et pratiques de SST, une application plus stricte de ces normes avec, par exemple, des

examens du système tripartite débouchant sur des réformes structurelles et une approche globale du suivi et de l'application.

51. Il n'est évidemment pas facile de fournir des indicateurs d'impact quantitatifs sur une courte période, mais la très grande satisfaction qu'expriment la plupart des donateurs et bénéficiaires des projets et les demandes de soutien, de conseils et d'aide émanant des mandants suffisent à démontrer la pertinence et l'utilité des activités de coopération technique liées à la SST de SafeWork.
52. Sur la base de l'examen qui précède, la commission voudra sans doute donner des orientations pour les activités de coopération technique de l'OIT dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail.

Genève, le 13 février 2008.

Document soumis pour discussion et orientation.

Annexe

Liste des rapports de projets utilisés pour l'évaluation thématique

- I. Projet BUL/98/M03/FRG: «Training for Integrated Labour Inspection» (1998-2004)
 1. Rapport d'évaluation finale du projet (évaluation externe), 2004
 2. Rapport d'évaluation de la première phase (à mi-parcours), 2001
 3. Rapports intérimaires semi-annuels
- II. Projet HAI/99/M01/USA: «Improving Working Conditions in the Haitian Assembly Sector» (2000-2004)
 1. Rapport final, 2005
 2. Rapport d'évaluation finale (évaluation externe), 2003
 3. Rapport d'évaluation à mi-parcours, 2002
- III. Projet INT/04/M27/GTZ: «Global Compact and Safety and Health»
 1. Etude de cas sur le Pacte mondial (étude externe), 2007
 2. Rapports intérimaires semi-annuels, 2005 (1), 2006 (2)
- IV. Projet VIE/00/M01/GER: «SafeWork and Integrated Labour Inspection» (2001-2004)
 1. Rapport d'évaluation finale du projet (interne), 2005
 2. Rapport intérimaire semi-annuel, 2002
- V. Projet RAS/04/M01/JPN: «ILO/Japan Regional Programme for Capacity Building of OSH in Agriculture» (2004-2007)
 1. Rapport final (interne), 2007
 2. Rapport d'évaluation à mi-parcours (externe), 2006
 3. Rapports intérimaires, 2004, 2005
- VI. Projet SCG/M02/USA: «Developing a Serbian Labour Inspectorate for the 21st Century» (2003-2005)
 1. Rapports intérimaires techniques semi-annuels, 2004-05
 2. Evaluation de fin de projet (externe), 2005
 3. Tableau de suivi des données (tableau de suivi des activités) (interne), 2005
- VII. Projet RUS/04/M02/FIN: «Improved OSH System in North-West Russia» (2005-2007)
 1. Rapport de projet, 2007
- VIII. Projet RER/03/M52/FLA: «Joint Institutions on Vocational Training for Central and Eastern European Employers' Organizations» (2003-2007) (composante «sécurité et santé» dans le secteur de la construction en Bulgarie et en Roumanie)
- IX. Projet RAS/04/M51/ROK: «Capacity building of OSH in hazardous occupations in Cambodia, Laos PDR, Mongolia, Thailand and Viet Nam» (2004-05)
- X. Projet RAS/06/M51/ROK: «OSH in Small Construction and Improvement of Working Conditions» (2006-07)

- XI. Projet RLA/01/M08/SPA: «Promotion of OSH in Construction in MERCOSUR countries and Chile» (2003-2005)
- XII. Projet INT/05/M54/FRA: «Strengthening systems of Labour Inspection in Central and West Africa» (2005-06)
- XIII. Projet RER/00/M08/ITA: «Training in SafeWork Practices in the Trepça Mines and Associated Facilities, UN Administered Province of Kosovo» (2001)