

A V I S N° 1.683

Séance du mercredi 6 mai 2009

Stratégie nationale en matière de bien-être au travail 2008-2012

x                    x                    x

2.363-1

## **AVIS N° 1.683**

**Objet : Stratégie nationale en matière de bien-être au travail 2008-2012**

Par lettre du 15 décembre 2008, madame J. Milquet, vice-première ministre et ministre de l'Emploi et de l'Égalité des Chances, a consulté le Conseil national du Travail sur la "Stratégie nationale en matière de bien-être au travail 2008-2012".

Cette stratégie nationale constitue le projet belge de la stratégie communautaire qui figure dans la communication de la Commission européenne de février 2007 intitulée "Améliorer la qualité et la productivité au travail : Stratégie communautaire 2007-2012 pour la santé et la sécurité au travail" (COM (2007) 62 final).

Le Conseil a confié l'examen de cette demande d'avis à sa Commission des relations individuelles du travail.

Sur rapport de cette commission, il a émis, le 6 mai 2009, l'avis suivant.

x                      x                      x

## AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

---

### I. INTRODUCTION

Le Conseil national du Travail est consulté sur la stratégie nationale en matière de bien-être au travail 2008-2012.

Cette stratégie nationale trouve son origine dans la communication de la Commission européenne de février 2007 intitulée "Améliorer la qualité et la productivité au travail : Stratégie communautaire 2007-2012 pour la santé et la sécurité au travail". La Commission et le Conseil de l'Union européenne veulent, au moyen de cette stratégie communautaire, réduire de 25 % le taux d'incidence des accidents du travail en Europe.

La stratégie nationale constitue le projet belge de cette stratégie communautaire. Elle en reprend l'objectif principal : parvenir à une réduction continue, durable et homogène des accidents du travail et des maladies professionnelles. Plus précisément, l'ambition est de diminuer, grâce à ce plan, le taux de fréquence des accidents du travail pour arriver au plus vite à une diminution de 25 % prioritairement dans les secteurs les plus exposés.

Selon la stratégie nationale, les raisons de cette ambition sont multiples :

- le bien-être, la santé et la sécurité au travail sont des priorités pour protéger les travailleurs ;
- une bonne santé au travail permet d'améliorer la santé publique en général ainsi que la productivité et la compétitivité des entreprises ;
- les problèmes de santé et de sécurité au travail ont un coût élevé pour les systèmes de protection sociale.

La stratégie nationale est rendue possible par l'élaboration de cinq programmes, ainsi que de 12 fiches de projet dans lesquelles les programmes sont développés.

Les cinq programmes sont :

- renforcer la prévention des maladies professionnelles et accidents du travail (programme 1) ;
- améliorer le traitement des maladies professionnelles et la réinsertion des travailleurs (programme 2) ;
- renforcer le contrôle et l'efficacité de l'application des législations et réglementations notamment dans les secteurs à risques (programme 3) ;
- moderniser et simplifier la législation et la réglementation (programme 4) ;
- évaluer constamment et en permanence (programme 5).

Quelques axes importants de l'action future sont transversaux à ces programmes :

- premier axe : diminuer le nombre d'accidents sur les lieux de travail dans la lignée de l'objectif communautaire (une réduction globale de 25 %) ;
- deuxième axe : favoriser les changements de comportement chez les travailleurs par la promotion d'une culture de prévention des risques ;
- troisième axe : améliorer le fonctionnement des services de prévention, notamment l'échange d'information, et renforcer le contrôle.

De plus, la stratégie nationale entend lancer une enquête de qualité sur l'état de la santé et de la sécurité au travail, pour avoir une vision objective et précise de la réalité et pouvoir prendre les meilleures décisions pour l'avenir.

La stratégie veut réaliser l'ensemble de cette opération avec la collaboration active des parties intéressées et notamment des partenaires sociaux.

Finalement, une évaluation constante est également nécessaire. La Commission européenne s'est engagée à développer, en coopération avec le Comité consultatif santé sécurité, un système commun permettant la collecte et l'échange d'informations sur le contenu des stratégies nationales, l'évaluation de la réalisation des objectifs fixés ainsi que de l'efficacité des structures de prévention nationales et des efforts déployés.

## II. POSITION DU CONSEIL

### A. Remarque préalable

Le Conseil national du Travail constate qu'il a été invité à émettre un avis début 2009 afin que les projets que la stratégie entend mettre en œuvre puissent produire leurs effets au plus tôt.

Vu le délai imparti, le Conseil a décidé d'émettre un avis traçant un certain nombre de grandes lignes en vue d'une approche pluriannuelle.

Il se réserve le droit d'en approfondir éventuellement certains aspects dans une phase ultérieure, en collaboration ou non avec le Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail.

### B. Examen de la stratégie soumise pour avis

Le Conseil juge favorablement l'intention de parvenir à une stratégie nationale de qualité et les efforts déjà réalisés à cette fin. La constatation de l'existence d'une volonté de développer une vision large et un plan d'action détaillé en matière de sécurité, de santé et de bien-être au travail est en effet positive.

Le Conseil salue l'élaboration d'un plan pluriannuel ayant pour objectif global de parvenir à une réduction continue, durable et homogène des accidents du travail et des maladies professionnelles. Il se réjouit également de l'ouverture à une participation des partenaires sociaux à l'élaboration de ce plan. Les partenaires sociaux prendront leurs responsabilités et collaboreront, en concertation, à l'élaboration d'une politique effective et efficace de prévention.

Le Conseil souscrit à l'objectif global du plan, qui est soutenu au niveau européen, mais il juge que les mesures qui y sont proposées ne suffiront pas pour atteindre le résultat visé, à savoir une réduction des risques d'accidents du travail de 25 %.

En outre, il juge que, dans sa forme actuelle, le plan n'est pas construit de manière équilibrée et ne constitue pas un ensemble cohérent. Cela donne l'impression qu'un certain nombre de mesures séparées, qui, en grande partie, étaient déjà annoncées ou doivent de toute manière être réalisées, ont été rassemblées sous l'appellation "stratégie nationale".

Enfin, le Conseil souligne la nécessité de parvenir à une politique cohérente entre, d'une part, les différents acteurs de la politique de prévention et, d'autre part, les autres domaines politiques qui peuvent avoir une influence à ce niveau. Selon le Conseil, on se limite trop souvent à une approche verticale de l'ensemble des acteurs associés à la politique de prévention, alors qu'une approche horizontale est également nécessaire et doit aboutir à une plus grande collaboration entre les différentes structures politiques (secteur de la santé, infrastructure, travaux publics, enseignement, justice, sécurité sociale).

Dans ce contexte, le Conseil propose non seulement d'apporter quelques adaptations au plan d'action proposé, mais aussi de le développer sur la base des grandes lignes en vue d'une approche pluriannuelle, qui sont présentées ci-après. Les mesures que le Conseil propose de manière unanime font partie d'un ensemble équilibré d'interventions portant sur différentes parties de la politique de prévention. Afin de garantir cette cohérence interne ainsi que les équilibres dégagés, il demande que ces mesures soient mises en œuvre dans leur ensemble, au moyen d'une approche méthodique, et que les partenaires sociaux soient associés à la suite de leur élaboration, de leur suivi et de leur adaptation.

Le Conseil insiste par conséquent pour que les options stratégiques de la ministre soient adaptées dans ce sens et pour que l'ensemble des mesures qu'il propose ci-après deviennent le noyau d'une politique pluriannuelle en matière d'accidents du travail. L'élaboration de ces mesures nécessitera de mobiliser des moyens budgétaires importants, et de vaincre la résistance de différents segments et acteurs de la société. Le Conseil juge cela toutefois nécessaire en raison de l'importance des résultats visés.

En vue de l'objectif d'une réduction de l'incidence des accidents du travail de 25 %, le Conseil souligne qu'une simple diminution au niveau des chiffres n'est pas acceptable si elle concerne uniquement les accidents du travail légers et ceux avec une incapacité temporaire. Il estime que l'objectif poursuivi est davantage un objectif qualitatif, reflétant l'ambition de réduire le nombre d'accidents et leur gravité, plutôt qu'un objectif strictement quantitatif. Les statistiques générales en matière d'accidents doivent être utilisées avec circonspection. Il faut tenir compte de tous les éléments, comme une éventuelle sous-déclaration, liée ou non au fait que les conséquences de l'accident sont prises en charge au sein de l'entreprise, les activités (risques), la composition de la population (notamment : ouvriers, employés, jeunes...), etc.

Ces constatations impliquent également :

- que l'approche visant une baisse réelle importante du nombre d'accidents du travail graves nécessitera des mesures innovatrices, qui ont fait défaut ces dernières décennies ;
- que, rien que dans le secteur privé, le coût social des accidents du travail pour l'économie belge est beaucoup plus élevé que les 1.006.917.209 euros par an de dépenses en matière de primes pour l'assurance accidents du travail. À côté de ces coûts directs, il faut en effet tenir compte des coûts indirects élevés, qui sont, pour les entreprises, un multiple des coûts directs. Il s'agit essentiellement de temps non productif ; de plus, des frais ont souvent également été réalisés en vue du remplacement du personnel et de l'équipement, la production ou la prestation de services se sont arrêtées, et des échéances n'ont pas été respectées, endommageant l'image de marque et entraînant la perte de clients ;
- qu'une politique de prévention énergique, réussissant à réduire l'incidence des accidents du travail de 25 % ou plus, impliquera une baisse des charges particulièrement importante pour l'économie belge et la sécurité sociale.

Le Conseil souligne finalement que, pour atteindre l'objectif du plan, il faut considérer conjointement différents éléments pouvant contribuer à la réduction du nombre d'accidents du travail. Ces éléments doivent faire partie d'un ensemble stratégique dans lequel la culture de la prévention peut être pleinement prise en compte. Selon le Conseil, la conclusion est qu'il faut veiller au respect de la réglementation en la matière, et en particulier des mesures qui influencent directement les risques. Il est pour cela essentiel que tous les acteurs concernés apportent leur entière collaboration.

Dans ce contexte, le Conseil propose, afin de réduire le nombre d'accidents du travail et de maladies professionnelles, d'élaborer une approche basée sur les axes stratégiques suivants :

1. rétablissement et renforcement du suivi, en mettant l'accent sur la quantité et la qualité
2. actions de l'inspection élaborées et encadrées au niveau sectoriel, concernant les difficultés dans l'application de la législation en matière de sécurité
3. renforcement de la valeur ajoutée des services externes de prévention
4. approche ciblée et systématique des employeurs récidivistes après des accidents du travail graves et des maladies professionnelles multiples
5. soutien de la politique de prévention dans les PME
6. fonction d'exemple des autorités en tant que donneur d'ordre
7. focalisation sur la ligne hiérarchique
8. formation des conseillers en prévention davantage axée sur la pratique
9. application d'un système de bonus-malus dans l'assurance accidents du travail
10. analyse comparative publique du risque d'accident
11. approche des nouveaux risques
12. politique en faveur de groupes-cibles
13. l'aspect de genre.



1. Rétablissement et renforcement du suivi, en mettant l'accent sur la quantité et la qualité

Le Conseil souligne qu'une première étape nécessaire dans l'élaboration d'une stratégie en vue de réduire le nombre d'accidents du travail consiste à assurer un niveau minimum de suivi de la législation en matière de sécurité. Un certain nombre de problèmes particuliers se posent sur ce plan en Belgique. Étant donné que le non-respect des mesures de sécurité entraîne souvent aussi un avantage économique à court terme pour le contrevenant, il est aussi de nature à distordre la concurrence au détriment de la majorité des employeurs, qui appliquent bien la législation en matière de sécurité. En l'absence d'un suivi et d'un contrôle suffisants, ces employeurs risquent d'être punis sur le plan économique parce qu'ils ont une politique de prévention sérieuse.

À cet égard, le Conseil attire l'attention sur un certain nombre de constatations préoccupantes, faites lors du dernier audit de l'inspection du Contrôle du bien-être au travail, qui a été effectué par une équipe internationale du Senior Labour Inspectors' Committee (SLIC) et dont les résultats ont été communiqués à la ministre compétente :

- "The number of workers inspected by one inspector varies from 14,000 to 47,000 (Brussels)."
- "The average in Belgium is 23,000 workers / inspector. It is the second lowest among the SLIC member states."
- "The average among the SLIC member states is roughly 10,000 workers / inspector."
- "The annual reports of the inspectorate show that in reality penal sanctions are seldom applied and rarely followed up by the judicial authorities."
- "Also administrative fines in second instance are hardly ever used in reality (14 cases in all of 2004)."
- "Administrative fines in this way also do not allow for on the spot fines for, for instance, unwilling employers or direct risks for people at work."
- "Belgian law and legal system do not give labour inspectors appropriate instruments to penalize."

Ce manque de contrôle entraîne un problème aigu de suivi, notamment pour des parties assez importantes et jugées relativement essentielles de la législation en matière de sécurité. C'est ce qui ressort également de l'indice d'inspection, qui était utilisé par le Contrôle du bien-être au travail pour évaluer le niveau de respect de certaines parties dans son rapport annuel :

- dans 30 % des entreprises, il n'y avait pas d'implication du conseiller en prévention dans la politique d'achat ;
- dans 32 % des entreprises, il y avait des manquements sérieux ou une absence de protection pour les machines dangereuses ;
- dans 34 % des entreprises, aucune instruction de sécurité essentielle écrite n'était disponible ;
- dans 20 % des entreprises, il n'y avait pas de rapport d'organismes de contrôle agréés pour des équipements de transport et appareils de levage ;
- dans 21 % des entreprises, un risque de chute était constaté suite à un désordre dans l'entassement de biens ou matériaux, au manque de protection, à l'absence de matière antidérapante ;
- dans 31 % des entreprises, des erreurs graves étaient apparues en matière de prévention des incendies (issues de secours bloquées, absence d'instructions aux travailleurs) ;
- dans 27 % des entreprises, il y avait des problèmes importants en raison de l'absence de signalisation de sécurité.

Début 2009, le service d'inspection (Division du contrôle des risques chimiques non comprise) ne disposait encore que de 154 personnes pour effectuer les inspections. Ce chiffre est considérablement inférieur au chiffre de 177 inspecteurs prévus en renforcement de ce service d'inspection ; de plus, il avait été promis que chaque départ serait automatiquement compensé par un recrutement.

En raison d'une pyramide des âges défavorable, le flux sortant est toujours important et se poursuivra encore au moins quatre ans (au début des années 1970, de nombreux inspecteurs avaient été engagés sur une courte période, suite notamment à l'incendie de l'Innovation à Bruxelles). Le flux entrant ne suit pas le flux sortant, en raison d'une procédure de recrutement rigide.

Le Conseil insiste auprès de la ministre pour que les mesures nécessaires soient prises afin de résoudre les problèmes d'effectifs et de moyens des services d'inspection, tels qu'évoqués dans l'audit du SLIC. Il demande dans ce cadre que les adaptations nécessaires soient apportées aux budgets et aux procédures, afin de porter les effectifs des services d'inspection au niveau de la moyenne européenne dans un délai de trois ans. Il juge d'ailleurs également que le niveau actuel des effectifs ne remplit pas les engagements figurant dans la convention 81 de l'OIT sur l'inspection du travail, que la Belgique a ratifiée, et dans la recommandation R20 du même nom, qui requièrent des effectifs suffisants pour pouvoir visiter systématiquement tous les établissements et effectuer des visites d'inspection après les accidents du travail graves.

Le Conseil attire l'attention à cet égard sur le succès rencontré par une mesure similaire du ministère du Travail de l'Ontario (Canada), qui est comparable à la Belgique quant à la taille de la population. Afin de réduire le nombre d'accidents du travail de 20 %, on y a également élaboré un plan, dont la pierre angulaire était un renforcement des services d'inspection et un programme ciblé d'inspection et d'accompagnement. On prévoyait le recrutement de 200 personnes supplémentaires pour les services d'inspection en vue du respect de la législation. Cette intervention fondamentale et une série de mesures d'accompagnement ont permis à l'Ontario de réaliser entre 2004 et 2008 une réduction de 20 % du nombre d'accidents du travail. Actuellement, l'Ontario compte 450 ETP travaillant comme inspecteurs en matière de bien-être au travail.

Le Conseil est conscient que cela nécessitera des moyens budgétaires considérables. Par ailleurs, il souligne les effets de retour de ce type de politique, qui seront encore plus importants : réduction des charges pour les entreprises par le biais des primes en matière d'accidents du travail, réduction des coûts pour la sécurité sociale, gains de productivité liés à une diminution du nombre d'accidents du travail.

Le Conseil juge que la mobilisation de ces moyens est une condition sine qua non pour la réussite d'une stratégie en matière d'accidents du travail.

Il observe qu'il ne suffit pas, comme dans un passé récent, de prendre au sein du Conseil des ministres la décision de remplacer systématiquement les inspecteurs, et de demander la priorité au Selor pour le recrutement des remplaçants d'inspecteurs partant à la pension. Cette décision a en effet été contrecarrée par des économies linéaires successives au niveau de l'enveloppe du personnel du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale et par l'absence d'autorisation des services du Budget pour entamer les procédures de recrutement en vue d'assurer le remplacement des départs prévus.

La combinaison de ces mesures a eu pour effet, dans la pratique, que les moyens libérés au niveau de l'enveloppe du personnel des services d'inspection ont été affectés à d'autres services du SPF, à des promotions...

Finalement, le Conseil attire particulièrement l'attention sur l'importance d'un renforcement qualitatif des services d'inspection (encadrement, méthode de travail, ressources). Dans ce sens, le Conseil souhaite également que les services d'inspection renforcés fonctionnent conformément au cadre prévu dans la convention 81 de l'OIT sur l'inspection du travail. Cela implique que les établissements soient inspectés aussi souvent que nécessaire, qu'une inspection ait lieu après les accidents du travail graves et que les établissements importants et ceux dans lesquels sont effectués des travaux insalubres ou dangereux soient visités beaucoup plus fréquemment.

2. Actions de l'inspection élaborées et encadrées au niveau sectoriel, concernant les difficultés dans l'application de la législation en matière de sécurité

Le Conseil remarque que les partenaires sociaux jugent essentiel que soit mise en place, pour la Belgique, une collaboration entre les services d'inspection et les organisations représentatives de travailleurs et d'employeurs, comme prévu dans ladite convention de l'OIT.

Les partenaires sociaux souhaitent à cet égard conclure des accords en vue d'actions planifiées, efficaces et ciblées de l'inspection, qui, avec un minimum de capacité et d'interventions, auront un maximum de résultats au niveau du respect des parties essentielles de la législation en matière de sécurité.

Dans cette optique, les partenaires sociaux souhaitent :

- procéder, en concertation avec les services d'inspection, à une sélection d'activités, de secteurs et/ou de parties jugées essentielles de la législation en matière de sécurité, en vue d'actions axées sur le renforcement de la prévention ;
- en tenant compte, pour cette sélection, du risque élevé d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ainsi que de la mesure où les secteurs sont prêts à collaborer aux actions envisagées ;
- en mettant l'accent sur les actions d'inspection qui peuvent avoir un effet de levier, comme des actions portant sur des irrégularités sérieuses, sur des infractions de nature organisationnelle et structurelle ;

- mener, lors d'une première période de six mois au minimum, une action concertée d'information, de sensibilisation et de soutien en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs du secteur, en prêtant une attention particulière aux points problématiques, à leurs conséquences et à la prochaine action d'inspection ; il convient également d'associer les services externes de prévention à cette action concertée ;
- première période au cours de laquelle l'inspection aura une présence ciblée dans les secteurs en question et au sujet des points problématiques mis en avant, au moyen d'une approche axée essentiellement sur l'accompagnement, l'information, des avertissements et des propositions de régularisation ;
- suivie d'une deuxième période, au cours de laquelle on aura recours à une série d'inspections intensives, en intervenant effectivement de manière répressive et démonstrative vis-à-vis des employeurs qui restent en défaut ;
- en créant le cadre juridique nécessaire pour un arsenal effectif de sanctions dans cette deuxième période :
  - \* une concertation préalable approfondie avec les auditorats auprès des juridictions du travail et les parquets auprès des juridictions pénales ;
  - \* une adaptation du système d'amendes administratives, en menant, à l'instar des Pays-Bas, une politique de sanction immédiate, de sorte qu'en l'espace de quelques semaines après la constatation de l'infraction, il soit possible de procéder à la perception ;
  - \* ainsi qu'une mise en demeure écrite systématique par l'inspection des employeurs pour les infractions graves qui ont été constatées, sur la base de l'application systématique de l'article 46, § 1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup> de la loi sur les accidents du travail, de sorte qu'en cas d'éventuels accidents du travail ultérieurs dus à la même infraction, la responsabilité civile de l'employeur récidiviste concerné ne soit plus reprise par l'assurance accidents du travail.

### 3. Renforcement de la valeur ajoutée des services externes de prévention

Le Conseil est favorable à une réforme de différents aspects du fonctionnement des services externes de prévention. Les mécanismes de tarification, les prestations minimales imposées légalement, les compétences insuffisantes du contrôle paritaire et la quasi-absence de contrôle par les autorités de la quantité et de la qualité des services fournis appellent un certain nombre d'adaptations en vue de supprimer différents points problématiques et d'assurer le rôle primaire des services externes, c'est-à-dire fournir leur expertise surtout là où elle fait défaut.

Comme points problématiques, on peut citer notamment :

- l'absence fréquente dans les PME ;
- la non-collaboration à la visite annuelle de l'entreprise et à l'élaboration de l'analyse des risques ;
- l'accent qui est souvent mis de manière trop importante sur les examens médicaux ;
- le manque de personnel de différents services externes ;
- le glissement de revenus provenant des tarifs minimums forfaitaires vers des missions autres que celles prévues légalement.

Le Conseil renvoie à cet égard à l'avis n° 30 du 28 février 2001 du Conseil supérieur pour la prévention et la protection au travail, qui formulait des propositions pour l'adaptation des prestations minimums et des tarifs minimums des services externes de prévention.

Par ailleurs, le Conseil propose également de permettre, à certaines conditions, la mise en place de projets-pilotes pour certains groupes-cibles, dans lesquels il serait possible de concrétiser différemment les missions minimums prévues dans la législation en ce qui concerne les services de prévention. L'apport et les moyens des services externes de prévention pourraient ainsi être affectés à la réalisation d'autres missions de prévention, comme l'organisation de formations en matière de sécurité, l'élaboration de l'analyse des risques, une visite approfondie de l'entreprise et un audit de sécurité de tous les établissements et postes de travail, le recours à d'autres disciplines de prévention techniques spécialisées, ou des expertises relatives à des processus de production alternatifs et plus sûrs. Le Conseil juge important que ces projets soient mis en place le plus rapidement possible et demande de déterminer, en concertation avec les partenaires sociaux, les conditions à remplir (quels secteurs ou entreprises, pas de réduction des moyens consacrés à la prévention, quels efforts d'un autre type, concertation au niveau du secteur et/ou de l'entreprise, durée, rapportage, évaluation, etc.).

4. Approche ciblée et systématique des employeurs récidivistes après des accidents du travail graves et des maladies professionnelles multiples

Le Conseil plaide pour que des efforts supplémentaires soient faits à l'égard d'un petit groupe d'entreprises qui distordent la concurrence par des infractions systématiques à la législation en matière de sécurité et occasionnent des coûts élevés pour l'ensemble de l'assurance accidents du travail.

Dans ce cadre, le mécanisme prévu à l'article 46, § 1<sup>er</sup>, 7° de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, sur lequel les partenaires sociaux ont émis un avis positif au sein du comité de gestion du Fonds des accidents du travail, reste encore complètement inexploité.

À condition que les services d'inspection interviennent de manière adaptée et systématique après les accidents du travail graves, l'inspection pourra, grâce à ce mécanisme, rédiger une mise en demeure écrite à l'égard d'un employeur qui a occasionné des accidents du travail suite à une infraction. Moyennant cette procédure préalable, les employeurs récidivistes pourront être poursuivis en responsabilité civile, après de nouveaux accidents du travail dus à ces infractions, pour les coûts causés par ces accidents.

Cela permettra également de réduire l'importance des dommages à charge du système d'assurance et du Fonds des accidents du travail.

Un mécanisme similaire peut être appliqué dans le cadre de la législation relative aux maladies professionnelles (article 51, § 1<sup>er</sup>, 1° des lois coordonnées du 3 juin 1970).

##### 5. Soutien de la politique de prévention dans les PME

Pour lancer la politique de prévention dans les PME ou pour en rehausser le niveau, le Conseil estime nécessaire de développer un ensemble cohérent d'actions (information, formation, ressources, assistance, incitants, contrôle, évaluation...), en partant de la perspective des PME. Jusqu'à présent, l'accent a été mis de façon trop importante sur l'offre, allant d'innombrables publications et ressources à la prestation de services par des services externes de prévention. Le Conseil estime qu'il faut plutôt partir des besoins des PME. Il est dès lors nécessaire d'encourager les PME, de manière à ce que la demande vienne de ces dernières elles-mêmes.

Il est possible de le faire notamment au moyen :

- d'un renforcement de la valeur ajoutée des services externes de prévention (voir le point 3 ci-avant) ;
- d'actions de l'inspection élaborées et encadrées au niveau sectoriel (voir le point 2 ci-avant) ;

- de l'utilisation de leviers qui créent une demande pour une politique de prévention renforcée, comme des critères en matière de bien-être dans la politique des donneurs d'ordre, la politique d'achat, l'accès à des programmes et des fonds, etc. (voir aussi le point 6 ci-après) ;
- de l'interpellation du chef d'entreprise (voir le point 7 ci-après).

#### 6. Fonction d'exemple des autorités en tant que donneur d'ordre

Le Conseil remarque que ce qui a été construit sur des années en matière de prévention, au prix de nombreux efforts, peut être réduit à néant en quelques minutes. Il est dès lors important que l'on applique aussi effectivement la politique que l'on préconise ("practice what you preach"). Cela vaut tant pour les différentes autorités que pour les partenaires sociaux, la direction des entreprises, les dirigeants sur le terrain, les experts, les inspecteurs, en bref : tous les acteurs de cette politique.

C'est surtout le comportement d'exemple des autorités aux différents niveaux (des autorités fédérales aux autorités communales) qui est crucial, alors qu'il a jusqu'à présent été insuffisant. La stratégie souligne l'importance d'une bonne coordination et d'une bonne collaboration lorsque l'on travaille avec des entrepreneurs ou des sous-traitants. Les entreprises doivent trop souvent constater que la partie donneuse d'ordre dans le cadre de "marchés publics" ne respecte pas ou pas suffisamment les règles définies en matière de sécurité et de santé pour ce type de travaux. En tant que plus grand donneur d'ordre du pays, les "autorités" disposent d'un levier considérable, qu'elles n'utilisent pas ou à peine. Cela vaut également pour la politique d'achat des "autorités". Le Conseil estime qu'une stratégie nationale doit oser affirmer qu'à tous les échelons de l'appareil de l'État, on respectera au minimum les règles de base (légales) en matière de bien-être au travail et qu'on les fera aussi respecter.

#### 7. Focalisation sur la ligne hiérarchique

Le Conseil juge qu'une politique de prévention n'a de chance de réussir que si l'on assure l'apport et l'implication du chef d'entreprise et de tous les collaborateurs ayant une fonction dirigeante. Ces personnes sont effectivement l'incarnation de "l'employeur". Dans la pratique, ce sont elles qui doivent réaliser et (faire) exécuter la politique en matière de bien-être. Le Conseil estime que, trop souvent encore, on part du principe que le chef de la sécurité ou le conseiller en prévention sont responsables de "la" sécurité, alors que ce n'est pas le cas. Le ou les conseillers en prévention sont en effet là pour fournir une assistance spécialisée (avis), pas pour exécuter la politique. Il faut donc faire prendre conscience à chaque "chef" de sa responsabilité dans le respect (par lui-même et par les autres) de certaines réglementations et prescriptions.



Le législateur impose d'ailleurs aux dirigeants (la ligne hiérarchique) un certain nombre de tâches très spécifiques dans le cadre de la politique en matière de bien-être. Ainsi, ils doivent<sup>1</sup> :

- formuler à l'employeur des propositions et des avis dans le cadre du système dynamique de gestion des risques ;
- examiner les accidents et les incidents qui se sont produits sur le lieu de travail et proposer des mesures visant à éviter de tels accidents et incidents ;
- exercer un contrôle effectif des équipements de travail, des équipements de protection individuelle et collective et des substances et préparations utilisées en vue de constater des défauts et de prendre des mesures pour y mettre fin ;
- prendre en temps utile l'avis des services de prévention et de protection au travail ;
- contrôler si les différentes tâches sont exécutées par des travailleurs ayant les compétences nécessaires et ayant reçu la formation et les instructions requises à cet effet ;
- surveiller le respect des instructions qui doivent être fournies (en application de la législation concernant le bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail) ;
- s'assurer que les travailleurs comprennent et mettent en pratique les informations susvisées ;
- organiser l'accueil de chaque travailleur débutant et désigner un travailleur expérimenté chargé de l'accompagner.

Indépendamment de la responsabilité de l'employeur, les dirigeants ont donc également une importante responsabilité, tant sur le plan moral (question de conscience) que contractuel (contrat de travail, règlement de travail), civil (réparation ou indemnisation de dommages) ou pénal (sanction pour faute ou infraction). On ne parle pas uniquement de "faute" en cas d'infraction à la législation. Le défaut de prévoyance lorsque les conséquences étaient prévisibles et évitables est également considéré comme une faute. La responsabilité de quelqu'un peut donc aussi être engagée parce qu'il n'a pas agi.

---

<sup>1</sup> Arrêté royal du 27 mars 1998 relatif à la politique du bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, article 13.

Le Conseil considère que le rôle de la ligne hiérarchique est donc un élément-clé dans la politique de prévention au niveau de l'entreprise, mais qu'il est trop peu souvent abordé et qu'il est fortement sous-estimé dans la pratique. Cet élément est cité dans le préambule de la stratégie nationale (II. La raison d'être du plan "Stratégie nationale"), sans être traduit plus avant dans les programmes et actions.

Le Conseil juge indiqué d'élaborer une politique qui met davantage l'accent sur le rôle et la responsabilité de la ligne hiérarchique, au lieu de se focaliser sur les conseillers et les experts. Il propose de développer des actions portant sur les points suivants :

- sensibiliser les dirigeants sur leur rôle et leur responsabilité ;
- faire prendre davantage conscience de l'importance de la "corporate responsibility" pour la sécurité et la santé ;
- élaborer et encourager une formation en matière de prévention pour les dirigeants ;
- faire de la direction le premier et unique point de contact pour l'inspection ;
- encourager les audits internes (et éventuellement les imposer dans certains cas) ;
- inclure dans les entretiens de fonctionnement et d'évaluation des dirigeants le fait d'examiner la sécurité et la santé et de s'en informer.

#### 8. Formation des conseillers en prévention davantage axée sur la pratique

Le Conseil souligne que la politique de formation doit principalement tenir compte de la manière dont les conseillers en prévention doivent remplir leurs missions sur le terrain.

Il juge dès lors qu'il faut accorder une plus grande attention aux exigences concrètes dans la pratique et qu'il faudra éventuellement adapter l'offre de formation sur cette base.

9. Application d'un système de bonus-malus dans l'assurance accidents du travail

Le Conseil constate que, dans la pratique, le système du bonus-malus n'est appliqué que dans une très faible mesure pour la prime en matière d'accidents du travail. Cette situation n'est pas de nature à encourager suffisamment les entreprises qui peuvent réduire leur risque d'accident bien en-dessous de la moyenne sectorielle au moyen de mesures de prévention concrètes et coûteuses. Par ailleurs, un pourcentage minime des entreprises occasionne un nombre disproportionné de coûts dans l'assurance accidents du travail, qui sont supportés par l'ensemble des employeurs affiliés par le biais du mécanisme d'assurance.

Le Conseil propose de vérifier, en concertation avec le secteur de l'assurance, s'il est possible d'élaborer un système de bonus-malus efficace, qui adapte la pratique actuelle et dans lequel on arrive à une augmentation ou à une diminution sensibles de la prime d'assurance en fonction de l'écart avec le profil de risque du secteur, de sorte que le système aboutisse effectivement à des efforts supplémentaires de l'employeur en matière de prévention.

10. Risque aggravé - analyse comparative publique du risque d'accident

Le Conseil s'engage à procéder à une évaluation approfondie du système du risque aggravé qui est actuellement en cours d'élaboration pour un groupe-cible de 100 entreprises.

Il propose que l'analyse comparative interprofessionnelle qui est élaborée aux fins de cette politique par le Fonds des accidents du travail soit mise publiquement à la disposition des employeurs et des travailleurs. En effet, dans le cadre de ces calculs d'analyse comparative, les profils de risque des entreprises ayant un nombre minimum d'accidents sont déterminés par rapport à une moyenne sectorielle. Cela permet de déterminer un classement du risque aggravé des entreprises, qui tient compte des différences sectorielles en matière de risque d'accident.

Le Conseil juge indiqué que ces calculs et cette classification soient rendus publiquement disponibles par le biais du Fonds des accidents du travail, de sorte que les employeurs et travailleurs concernés puissent connaître leur score en matière de prévention et de sécurité au travail, compte tenu de la nature des activités de ces entreprises. Cette sorte d'analyse comparative publique peut être utilisée avec succès dans des actions de sensibilisation au niveau de l'entreprise, du secteur et de la région et constituer un fort incitant pour une politique de prévention renforcée.

Finalement, le Conseil insiste également pour que le système de rapportage des accidents du travail graves soit évalué, afin d'en renforcer les effets préventifs.

## 11. Approche des nouveaux risques

### a) Troubles musculo-squelettiques

Le Conseil estime qu'afin de prévenir les troubles musculo-squelettiques, il faut prendre des mesures ergonomiques qui portent sur l'organisation du travail, les facteurs mécaniques et biomécaniques ainsi que les aspects psychosociaux. La stratégie nationale en matière de bien-être au travail doit contenir des actions permettant de traduire ces mesures dans la pratique.

Le Conseil observe également qu'une initiative des autorités belges concernant la prévention des troubles musculo-squelettiques devra s'inscrire dans le cadre des instruments que la Commission européenne prépare.

### b) Charge psychosociale

Le Conseil demande qu'une attention prioritaire soit accordée au stress au travail. Celui-ci provoque en effet des problèmes tant physiques que psychiques, et est en outre un important facteur dans l'apparition de troubles musculo-squelettiques.

Par ailleurs, le Conseil remarque que, d'une part, la stratégie parle de la diffusion d'outils existants et que, d'autre part, elle annonce aussi un nouvel outil afin d'objectiver le stress.

Il considère qu'en ce qui concerne le stress au travail, il y a suffisamment d'instruments pour en objectiver l'existence. Il rappelle toutefois que de nombreuses études montrent qu'il faut jouer sur différents éléments, tels que l'organisation du travail, la communication et l'environnement de travail, lorsque l'on intervient pour prévenir et éliminer le stress au travail. Tel est d'ailleurs aussi le point de départ adopté par la convention collective de travail n° 72. Le Conseil juge qu'il faut mettre l'accent sur l'application de cette CCT et que la stratégie nationale doit par conséquent prévoir des actions (information, sensibilisation, diffusion d'outils). Il conviendrait d'élaborer un modèle opérationnel à cet effet.

## 12. Politique en faveur de groupes-cibles

Le Conseil constate que le programme 1, projet 4 de la stratégie nationale<sup>2</sup> mentionne un certain nombre de groupes-cibles spécifiques, sans toutefois proposer d'actions concrètes. Il est d'avis qu'une politique en faveur de groupes-cibles doit être élaborée en concertation entre les autorités, les partenaires sociaux et les groupes visés, et que les secteurs visés doivent aussi être prêts à y collaborer. Pour déterminer ces groupes-cibles, il ne faut pas se baser exclusivement sur les statistiques en matière d'accidents, mais également sur une série d'autres éléments tels que les risques d'accidents, l'âge et l'expérience.

Le Conseil demande aussi qu'une attention spécifique soit accordée au bien-être des travailleurs intérimaires et des travailleurs dans les entreprises et secteurs où les structures de prévention prévues par la loi sont souvent moins bien développées, voire le sont de manière insuffisante.

Par ailleurs, le Conseil juge que la stratégie nationale doit également prêter attention aux travailleurs ayant des problèmes de santé spécifiques, dont la cause ne doit pas être cherchée dans la sphère professionnelle mais qui peuvent malgré tout avoir une incidence sur le bien-être du travailleur sur le lieu de travail. Le Conseil pense ici par exemple aux travailleurs obèses, à ceux qui souffrent d'épilepsie, de migraines, de certaines allergies non liées au travail ou d'asthme. Il faut élaborer des mesures dans ce cadre en collaboration avec d'autres domaines politiques, comme l'enseignement et les soins de santé.

## 13. L'aspect de genre

Le Conseil constate que l'aspect de genre n'est abordé nulle part dans le projet de stratégie nationale.

---

<sup>2</sup> Renforcer la prévention des maladies professionnelles et accidents du travail (programme 1) – promouvoir des changements de comportements et une culture de prévention (projet 4).

Il le regrette et demande à la ministre chargée de la problématique de l'égalité des chances de prendre les initiatives nécessaires pour intégrer cette dimension dans la stratégie.

-----