



---

# Inspections du travail et réduction des coûts de la santé

Rapport en réponse au postulat 10.3379  
Chopard-Acklin du 7 juin 2010

du ...2016

---

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Résumé</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
2.1	Le postulat 10.3379 Chopard-Acklin .....	5
2.2	Structure du rapport.....	6
<b>3</b>	<b>Bases légales</b> .....	<b>6</b>
3.1	La loi sur le travail.....	6
3.2	La loi sur l'assurance-accidents .....	7
<b>4</b>	<b>Les acteurs de la protection des travailleurs et leurs tâches</b> .....	<b>8</b>
4.1	Les organes de surveillance de la Confédération.....	8
4.2	Organe d'exécution.....	9
4.3	Financement.....	12
<b>5</b>	<b>Optimisations entreprises et autres possibilités d'améliorations</b> .....	<b>12</b>
5.1	Propositions d'améliorations dans le cadre de l'exécution de la loi sur le travail .....	13
5.1.1	Optimisations effectuées .....	13
5.1.1.1	Réduction des dualismes au niveau juridique.....	13
5.1.1.2	Coordination intercantonale des cas des ICT avec le SECO .....	14
5.1.1.3	Opérations d'exécution prioritaire de la LTr du SECO avec les ICT.....	15
5.1.2	Autres mesures d'amélioration possibles .....	15
5.1.2.1	Un financement équilibré de la protection de la santé selon la LTr et de la sécurité au travail selon la LAA. ....	15
5.1.2.2	Approbaton des plans.....	16
5.2	Lien entre la prévention et la baisse des coûts de la santé .....	17
<b>6</b>	<b>Conclusion</b> .....	<b>18</b>
<b>7</b>	<b>Glossaire</b> .....	<b>19</b>

# 1 Résumé

Le conseiller national Max Chopard-Acklin a déposé le postulat « Inspections du travail et réduction des coûts de la santé » 10.3379 le 7 juin 2010.

Le postulat charge le Conseil fédéral d'examiner les améliorations possibles en matière de contrôles relatifs au respect des dispositions sur la protection de la santé. Les inspections cantonales du travail (ICT) pourraient ainsi contribuer de manière significative à la prévention des accidents et maladies professionnels, ce qui permettrait une réduction des coûts de la santé. Le Conseil fédéral présentera un rapport à ce sujet.

Dans le postulat, les « visites d'entreprises » sont définies comme étant des contrôles effectués par les ICT relevant soit de la loi sur l'assurance-accidents (LAA), soit de la loi sur le travail (LTr). Le postulat ne mentionne pas leurs autres tâches relevant exclusivement de l'exécution de la LTr et de l'exécution intégrée de la LTr / la LAA à travers des « contrôles systémiques MSST ». Les 12 251 visites d'entreprises mentionnées par le SECO<sup>1</sup> sont mises en parallèle, de manière incorrecte, avec les 11 450 visites d'entreprises mentionnées par la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail<sup>2</sup> (CFST) pour l'année 2008 donnant l'impression que la différence des 801 visites mentionnées par le SECO seraient les seules visites en Suisse portant sur la protection de la santé selon la LTr. Cette hypothèse donne à l'auteur l'impression erronée que les ICT n'assument plus leurs fonctions dans l'exécution de la LTr.

En règle générale, les cantons exécutent la LTr de manière combinée avec la LAA, ce qui correspond au concept d'exécution de la CFST. Le système d'exécution de la LTr et de la LAA est complexe et peu transparent. Cela ressort notamment du fait que les thèmes des contrôles d'entreprises avec exécution combinée de la LTr et la LAA reposent sur les compétences différentes des organes d'exécution.

En Suisse, le nombre de contrôles d'entreprises est modéré. Selon les estimations, les inspections cantonales du travail (ICT) effectuent chaque année des contrôles dans 2 à 3% de l'ensemble des entreprises enregistrées. On constate cependant de grandes disparités entre les cantons. Le domaine de la « sécurité et de la protection de la santé au travail » contient de nombreux dualismes, que ce soit sur le plan des bases légales, de la haute surveillance, des priorités de contrôle ou du financement de l'exécution et de la consultation.

En demandant « l'optimisation des ordonnances et de l'exécution 2010 », le Conseil fédéral a épuisé le très maigre potentiel de révision pour l'élimination de tels dualismes au niveau des ordonnances. Dans un avenir proche, les modifications ponctuelles au niveau des ordonnances ne contribueront pas de manière notable au renforcement de l'exécution de la LTr. Après évaluation des résultats des modifications d'ordonnances, le DEFR et le DFI décideront s'il est judicieux de proposer également des modifications ponctuelles au niveau des lois.

Les activités de consultation des ICT prédominent en général sur celles de contrôle. Cela ressort notamment du fait que des procédures pénales ne sont que très rarement engagées à l'encontre d'entreprises fautives.

Des révisions de la LTr et de la LAA sont nécessaires pour renforcer l'exécution de la LTr et éliminer les importantes redondances et disparités dans l'exécution de la LTr et de la LAA. Cependant, une révision globale n'est pas réaliste actuellement. Il est toutefois possible de simplifier et d'améliorer la transparence du système en effectuant des modifications ponctuelles de la loi, par exemple en étendant ou en renforçant les compétences de la CFST. Un tel renforcement des compétences entraînerait aussi des modifications structurelles.

---

<sup>1</sup> SECO : Rapport annuel 2008 pour l'Organisation Internationale du Travail (OIT).

<sup>2</sup> CFST : Rapport annuel 2008.

Dans le cadre de modifications législatives ponctuelles, l'exécution de la LTr pourrait aussi être renforcée de manière ciblée, par exemple dans le domaine de l'approbation de plans :

- La procédure d'approbation des plans s'est avérée être un instrument très utile pour éviter très tôt déjà, et de manière efficace, les infractions à la LTr dans le domaine de la construction. Elle est utilisée dans le cas de transformations et de constructions de bâtiments d'entreprises industrielles ainsi que pour ceux présentant des dangers particuliers. Cette procédure débouche sur une décision, un contrôle et une autorisation d'exploitation. Toutes les autres entreprises sont soumises, selon les cantons, à la possibilité ou l'obligation, d'une demande d'examen des plans présentant un caractère de recommandation. Disposer d'une solution uniforme pour toutes les entreprises de Suisse pourrait renforcer durablement l'exécution de la LTr. Toutefois, chaque adaptation qui va dans le sens d'une intensification du contrôle doit au préalable faire l'objet d'une analyse approfondie du point de vue de l'efficacité et de la charge administrative.

L'exécution de la LTr dans les cantons recèle un fort potentiel d'économies sur les coûts de la santé :

- L'étude « Les coûts du stress en Suisse »<sup>3</sup> a montré que ces coûts s'élèvent à 4,2 milliards de francs pour la population active, soit 1,2% du PIB (frais médicaux : 1.4 milliards, automédication contre le stress : 0.35 milliards, et coûts en liens avec les absences et la perte de production : 2.4 milliards).
- L'étude du SECO « Conditions de travail et maladies de l'appareil locomoteur - Estimation du nombre de cas et des coûts macroéconomiques pour la Suisse »<sup>4</sup> a montré
  - une diminution de 3.3 milliards de francs de la production due à une baisse de productivité de 3% parmi les travailleurs salariés souffrant de maladies de l'appareil locomoteur (il ressort de l'analyse que plus de 80% d'entre elles peuvent être évitées en améliorant les conditions de travail) ;
  - des coûts de 0.97 milliards causés par des absences au travail en raison de maladies de l'appareil locomoteur (il ressort de l'analyse que la majorité de ces coûts pourrait être évitée en améliorant les conditions de travail) ;
  - une diminution de productivité de 5%, c. à d. 5.5 milliards de francs dans des situations de travail présentant un risque accru de maladies de l'appareil locomoteur.
- Le rapport du SECO « Les coûts de la santé générés par de fortes contraintes au travail »<sup>5</sup> présente les chiffres suivants :
  - Les problèmes de santé liés au travail sont fréquents : on estime qu'ils touchent 1,1 millions de salariés.
  - La plupart des problèmes de santé liés au travail s'expliquent par de fortes contraintes au travail.
  - Les maux de dos liés au travail causent à eux seuls des coûts de 1.5 milliard de francs par an.

Il est indiscutable que l'amélioration de l'exécution de la LTr et l'optimisation du système d'exécution et de son financement contribueraient à une baisse des coûts de la santé. Compte tenu de la difficulté de mesurer statistiquement l'efficacité dans le domaine de la prévention en général, il est toutefois impossible d'évaluer à quel point les mesures proposées pour renforcer l'exécution de la LTr contribueraient à la réduction des coûts de la santé.

---

<sup>3</sup> Daniel Ramaciotti, Julien Perriard, « Les coûts du stress en Suisse », 2003, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

<sup>4</sup> Thomas Läubli, Christian Müller, rapport d'analyse « Conditions de travail et maladies de l'appareil locomoteur - Estimation du nombre de cas et des coûts macroéconomiques pour la Suisse », 2009, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

<sup>5</sup> Thomas Läubli, « Les coûts de la santé générés par de fortes contraintes au travail – Analyse des données de l'enquête européenne sur les conditions de travail et la santé des travailleurs suisses » 2014, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

## 2 Introduction

### 2.1 Le postulat 10.3379 Chopard-Acklin

Le 7 juin 2010, le conseiller national Max Chopard-Acklin a déposé le postulat 10.3379 « Inspections du travail et réduction des coûts de la santé » avec le texte et le développement suivants :

#### **Texte déposé**

*Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) exerce la haute surveillance sur l'exécution de la loi sur le travail. Le Conseil fédéral est chargé d'examiner comment améliorer les contrôles relatifs au respect des dispositions sur la protection de la santé au travail. Les inspections cantonales du travail contribueraient ainsi de manière significative à la prévention des accidents et maladies professionnels, ce qui permettrait de réduire les coûts de la santé. Le Conseil fédéral présentera un rapport à ce sujet.*

#### **Développement**

*Le contrôle du respect des dispositions sur la protection de la santé au travail (horaires de travail, ergonomie, organisation du travail) constitue une tâche importante dans le domaine de la politique de la santé. Ainsi, 18 pour cent des personnes exerçant une activité lucrative souffrent par exemple de maux de dos partiellement dus à leur activité professionnelle. Les coûts engendrés par une protection insuffisante de la santé au travail sont exorbitants. On les estime à près de 10 milliards de francs par année<sup>6</sup>.*

*Face à une telle somme, l'activité de contrôle des inspections cantonales du travail paraît bien modeste. Selon le recensement des entreprises 2008, il existe en Suisse près de 450 000 entreprises et établissements, dans lesquels travaillent plus de 4,1 millions de personnes. Cette année-là, les inspections cantonales du travail ont déclaré 12 251 visites d'entreprises au SECO. Abstraction faite de celles relevant de la loi sur l'assurance-accident (LAA) - pour celles-ci, les cantons sont en grande partie dédommagés par le biais du supplément de prime prévu par la LAA pour la prévention des accidents et maladies professionnels -, il ne reste que 801 visites d'entreprises axées principalement sur le contrôle du respect des conditions de travail selon la loi sur le travail. Ce chiffre signifie que seuls 0,17 pour cent des établissements suisses sont contrôlés chaque année dans cette optique !*

*Dans les faits, les cantons n'assument plus leur fonction dans l'application de la loi sur le travail, alors qu'il s'agit d'un domaine relevant des pouvoirs publics. Il semble que la question de savoir si, dans une entreprise, la durée maximale du travail est respectée ou si les conditions de travail (qualité de l'air ambiant et de l'éclairage, bruit ou mouvements inadaptés) ont un impact négatif sur la santé des salariés soit devenue une affaire privée, alors que les coûts de la santé qui s'ensuivent sont finalement à la charge du secteur public.*

Le Conseil fédéral a accepté le postulat le 18 août 2010 avec l'explication suivante :

*Les coûts liés aux maladies associées au travail sont considérables. De telles maladies touchent non seulement les personnes, entreprises et assurances concernées, mais également l'économie suisse dans son ensemble. Pour cette raison, la protection de la santé au travail revêt une certaine importance pour la place économique suisse.*

*Le contrôle du respect des dispositions sur la protection de la santé au travail conformément à la loi sur le travail (LTr) incombe aux inspections cantonales du travail. Celles-ci sont en effet chargées d'assurer l'exécution de la LTr et de la loi sur l'assurance-maladie (LAA) dans les branches et les entreprises qui leur ont été attribuées. Concernant la LAA, les inspections cantonales du travail se partagent la tâche avec la Suva et certaines organisations faitières.*

---

<sup>6</sup> Le postulat ne mentionne pas la source de cette estimation. Ces données reposent vraisemblablement sur l'introduction du résumé des résultats de l'Enquête suisse sur la santé de 2007 du SECO, sur Internet : <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00022/02415/index.html?lang=fr>.

*Toutefois les activités des inspections cantonales chargées du travail ne se limitent pas uniquement aux contrôles. Elles sont en effet chargées de toute une série d'autres tâches à caractère préventif liées à la protection de la santé. On mentionnera ainsi les activités de conseil qu'elles doivent dispenser en matière d'approbation des plans par exemple, conformément à l'article 7 LTr.*

*S'agissant des visites d'entreprises mentionnées par l'auteur du postulat, il convient de préciser ce qui suit : la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail applique une approche intégrale qui englobe la santé sur la place de travail au sens de la LTr. En d'autres termes, les aspects propres à la loi sur le travail sont en partie aussi couverts par les visites d'entreprises « relevant de la LAA ».*

*Le Conseil fédéral est toutefois d'avis qu'il existe un potentiel d'amélioration. Aussi est-il disposé à examiner la situation et à mettre en lumière les domaines dans lesquels des mesures pourraient éventuellement être prises.*

Le Conseil national a d'abord renvoyé les discussions le 1<sup>er</sup> octobre 2010, et a finalement transmis le postulat au Conseil fédéral le 3 mai 2012.

## **2.2 Structure du rapport**

Ce rapport présente tout d'abord les bases légales et les acteurs chargés de leur exécution ainsi que leurs tâches afin d'expliquer la manière dont est structurée la protection de la santé sur le lieu de travail. Il montre ensuite dans leurs grandes lignes les actions en cours pour améliorer la protection de la santé ainsi que des propositions supplémentaires d'amélioration. Enfin, il expose le lien entre la protection de la santé sur le lieu de travail et les coûts de la santé en général.

## **3 Bases légales**

L'employeur est tenu de prendre, pour prévenir les accidents et maladies professionnels, toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions données.

Les conventions de l'Organisation internationale du travail n°187 sur le cadre promotionnel pour la sécurité et la santé au travail et n°81 sur l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce ratifiées par la Suisse décrivent les principes directeurs en vigueur en politique et les standards correspondants.

En Suisse, la protection des travailleurs est inscrite dans le droit public (art. 82 LAA, art. 6 LTr) et le droit privé (art. 328 CO ainsi que dans les contrats de travail individuels et les conventions collectives de travail). On distingue la « protection de la santé » sur le lieu de travail de la « sécurité au travail ». La protection de la santé est régie par la Loi sur le travail (LTr, RS 822.11), tandis que la sécurité au travail est régie par la loi sur l'assurance-accidents (LAA, RS 832.20). Ces deux lois visent à éviter et prévenir les accidents et les maladies.

### **3.1 La loi sur le travail**

La LTr repose sur l'art. 110 Cst. Elle a pour but la « protection de la santé et de la personnalité » des travailleurs en général et s'applique à la grande majorité des travailleurs.

Le principe de protection de la santé, inscrit à l'art. 6, al. 1, LTr stipule :

***Pour protéger la santé des travailleurs, l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures dont l'expérience a montré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions d'exploitation de l'entreprise. Il doit en outre prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'intégrité personnelle des travailleurs.***

Les travailleurs actifs, dans les domaines de l'agriculture ou de la pêche, des ménages privés ou des entreprises de transports publics, de la production horticole de plantes, au sens de l'art. 2, al. 1, let. b-g, ainsi que les travailleurs à domicile, les voyageurs de commerce ou les bateliers rhénans, au sens de l'art 3, let. f-h, sont exclus de cette disposition.

La loi sur le travail et ses ordonnances règlent les durées de travail et de repos, la protection générale de la santé (sans la prévention des maladies professionnelles), la protection de la personnalité, l'approbation des plans de construction ou de transformation d'entreprises industrielles ainsi que la protection spéciale des jeunes et celles des femmes enceintes et des mères qui allaitent :

- OLT 1 relative au champ d'application de la LTr, à la durée du travail et du repos, à la protection spéciale des femmes et aux obligations particulières incombant à l'employeur et au travailleur<sup>7</sup>
  - Ordonnance sur la protection de la maternité du DEFR<sup>8</sup>
- OLT 2 relative aux dispositions spéciales pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs<sup>9</sup>
- OLT 3 relative à la protection de la santé sur le lieu de travail (sans la prévention des maladies professionnelles au sens de la LAA)<sup>10</sup>
- OLT 4 relative à l'approbation des plans et à l'autorisation d'exploiter pour les transformations et nouvelles constructions d'entreprises industrielles<sup>11</sup>
- OLT 5 sur la protection des jeunes travailleurs<sup>12</sup>
  - Ordonnance du DEFR sur les travaux dangereux pour les jeunes<sup>13</sup>

Les cantons et le SECO sont chargés de l'application de la LTr.

### 3.2 La loi sur l'assurance-accidents

La LAA repose sur l'art. 117 Cst. Elle vise avant tout à compenser financièrement les suites d'accidents et de maladies professionnels et d'accidents non professionnels. Elle s'applique à tous les travailleurs sans exceptions. Outre les aspects de l'assurance-accidents, les art. 81 et 82 règlent la sécurité au travail, c'est à dire la prévention des accidents professionnels et de maladies professionnelles définies de manière spécifique<sup>14</sup>. Les cantons, la Suva, le Seco et les organisations faïtières sont chargés de l'application de la LAA.

Le principe de la sécurité au travail est formulé à l'art. 82 LAA :

*L'employeur est tenu de prendre, **pour prévenir les accidents et maladies professionnels**, toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions données.*

La LAA est précisée dans sept ordonnances :

- OLAA relative à l'organisation et aux prestations de l'assurance-accidents<sup>15</sup> – chacune avec une liste des substances nocives et des maladies professionnelles (affections dues à certains travaux) en annexe 1
- OPA sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles<sup>16</sup>

---

<sup>7</sup> Ordonnance 1 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (822.111)

<sup>8</sup> Ordonnance du DEFR du 20 mars 2001 sur les activités dangereuses ou pénibles en cas de grossesse et de maternité (822.111.52)

<sup>9</sup> Ordonnance 2 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (822.112)

<sup>10</sup> Ordonnance 3 du 18 août 1993 relative à la loi sur le travail (822.113).

<sup>11</sup> Ordonnance 4 du 18 août 1993 relative à la loi sur le travail (822.114)

<sup>12</sup> Ordonnance 5 du 28 septembre 2007 relative à la loi sur le travail (822.115)

<sup>13</sup> Ordonnance du DEFR du 4 décembre 2007 sur les travaux dangereux pour les jeunes (822.115.2)

<sup>14</sup> Cf. annexe 1 de l'Ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (832.202)

<sup>15</sup> Ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (832.202)

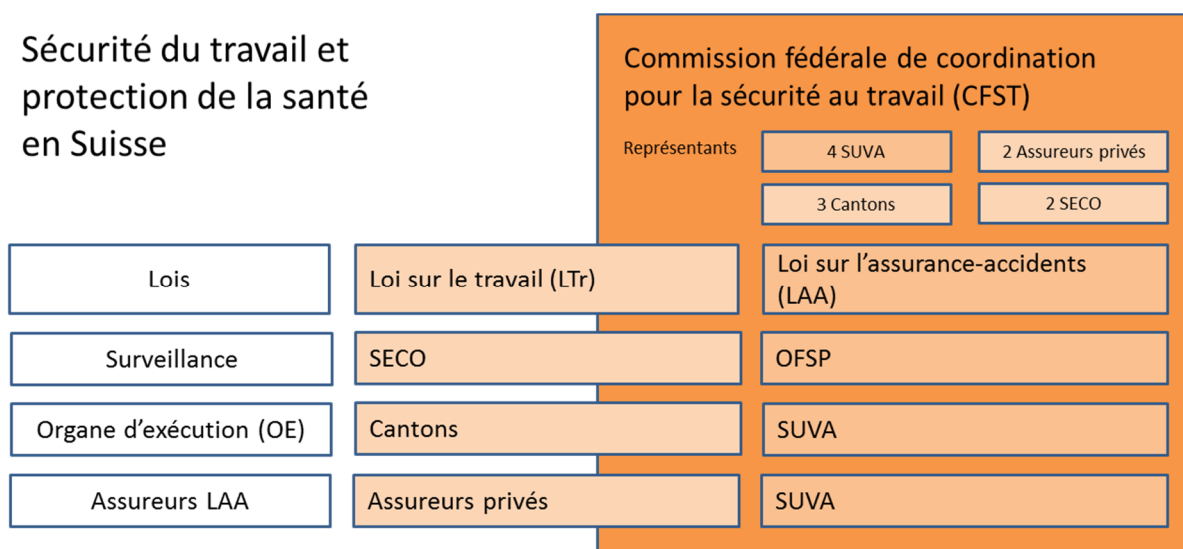
- Ordonnance sur les travaux en milieu hyperbare<sup>17</sup>
- Ordonnance sur l'utilisation sécurisée des grues<sup>18</sup>
- Ordonnance du 5 avril 1966 relative à la prévention des accidents et des maladies professionnelles lors de l'installation et de l'exploitation de fours de séchage et de cuisson pour objets vernis
- Ordonnance du 5 avril 1966 relative à la prévention des accidents et des maladies professionnelles lors de travaux de peinture par pulvérisation au pistolet
- OPTM sur les microorganismes<sup>19</sup>

Sur la base de la LTr et de la LAA

- OTConst sur les travaux de construction<sup>20</sup>
- Ordonnance relative à l'utilisation des équipements sous pression<sup>21</sup>

## 4 Les acteurs de la protection des travailleurs et leurs tâches

Graphique 1: Le système suisse de la sécurité et de la protection de la santé sur le lieu de travail



Source : SECO

### 4.1 Les organes de surveillance de la Confédération

Le SECO fait partie du DEFR et exerce la haute surveillance sur l'application de la LTr et de la LAA par les cantons. L'OFSP fait partie du DFI et exerce la surveillance sur l'application de la LAA par la Suva et les organisations faitières.

Pour sa haute surveillance sur l'application de la LAA par les inspections cantonales du travail (ICT), le SECO dispose de données d'un système de saisie électronique (CodE) qui le

<sup>16</sup> Ordonnance du 19 décembre 1983 sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (832.30)

<sup>17</sup> Ordonnance du 15 avril 2015 sur la sécurité des travailleurs lors de travaux en milieu hyperbare (832.311.12)

<sup>18</sup> Ordonnance du 27 septembre 1999 sur les conditions de sécurité régissant l'utilisation des grues (832.312.15)

<sup>19</sup> Ordonnance du 25 août 1999 sur la protection des travailleurs contre les risques liés aux microorganismes (832.321)

<sup>20</sup> Ordonnance du 29 juin 2005 sur la sécurité et la protection de la santé des travailleurs dans les travaux de construction (Ordonnance sur les travaux de construction, 832.311.141)

<sup>21</sup> Ordonnance du 15 juin 2007 sur la sécurité et la protection de la santé des travailleurs lors de l'utilisation des équipements sous pression (832.312.12)



renseigne sur l'étendue des activités cantonales de contrôles des entreprises ainsi que sur les thèmes abordés. Ces activités sont en partie remboursées par la CFST. Il n'existe pas, pour la haute surveillance de l'application de la LTr, d'instrument équivalent qui permette de couvrir toutes les activités d'exécution des ICT. Lors d'un contrôle sur les aspects relevant de la LAA, certains thèmes de contrôle relevant du droit du travail peuvent également être saisis dans CodE. Les contrôles et conseils concernant la durée du travail, la protection de la maternité, la protection des jeunes et d'autres thèmes en lien avec la protection de la santé ne peuvent pas être saisis de manière systématique.

## 4.2 Organe d'exécution

L'Etat est souverain en matière de protection des travailleurs relevant du droit public, c'est à dire que les organes de l'Etat appliquent d'office la LTr et la LAA. Différents organes d'exécution sont concernés selon les prescriptions légales. Pour les faire appliquer, on recourt à des moyens tels que des décisions, des contraintes administratives, des peines pécuniaires, des amendes, des augmentations de primes ou des poursuites pénales.

La grande majorité des entreprises et des travailleurs sont concernées par l'exécution de la **protection de la santé (PS)** selon la LTr, qui incombe aux 26 inspections cantonales du travail, dans les entreprises des différents domaines soumis à la LTr. Le SECO exécute la LTr directement dans les entreprises de la Confédération.

L'exécution de la **prévention des accidents professionnels (AP)** selon la LAA concerne tous les travailleurs et incombe, selon les branches, aux ICT ou à la Suva. Certaines organisations faïtières sont en outre chargées de tâches souveraines dans certains secteurs particuliers de l'économie. Les organisations faïtières suivantes sont responsables de branches spécifiques : electrosuisse, l'Inspection fédérale des installations à courant fort, la Société suisse de l'industrie du gaz et des eaux, l'Association suisse pour la technique du soudage, l'Association suisse d'inspection technique, la fondation « agriss » et la Société suisse des entrepreneurs. Le SECO et la Suva s'occupent de la prévention des accidents au sein des entreprises de la Confédération, lesquelles sont clairement attribuées à l'un ou à l'autre.

L'exécution de la **prévention des maladies professionnelles (MP)** selon la LAA concerne toutes les entreprises et travailleurs de Suisse et incombe exclusivement à la Suva.

La **Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail CFST** a été créée pour coordonner les activités des différents organes d'exécution de la « sécurité au travail » (Suva, SECO, cantons).

Les tâches des ICT pour l'exécution de la LTr et de la LAA comprennent :

<b>Contrôles</b>	visites d'entreprises LTr/LAA – séparées ou combinées
<b>Information / Communication</b>	consultations, publications, exposés, cours
<b>Mesures individuelles</b>	autorisations, avertissements, décisions, dénonciations pénales
<b>Coopérations</b>	groupes de travail, commissions
<b>Mesures collectives</b>	campagnes, opérations concertées

Le postulat utilise la différence entre les visites d'entreprises effectuées par le SECO et la CFST comme échelle de mesure de l'exécution de la LTr. Cette approche est incomplète. En effet, pour garantir l'exécution de la LTr et de la LAA, et pour éviter des visites d'entreprises à double par deux organes d'exécution différents, il a été convenu au sein de la CFST que les cantons, la Suva et le SECO exécutent des « contrôles systémiques MSST » dans les entreprises relevant de leurs domaines de compétence. Ces contrôles tiennent compte aussi bien des exigences en matière de prévention pour la protection de la santé selon la LTr que de celles permettant d'éviter les accidents professionnels selon la LAA.

Le concept de sécurité MSST soutenu par la CFST repose sur la directive n°6508 de la

CFST (directive relative à l'appel des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail, directive MSST), laquelle repose sur l'art. 11a OPA. Le concept, que les entreprises ont individuellement adapté et dont les organes d'exécution de la LTr (cantons) et de la LAA (cantons et Suva) ont contrôlé la mise en œuvre, comprend 10 thèmes. Le dualisme des lois a entraîné une répartition des compétences des organes d'exécution différentes pour chacun de ces dix points, une situation qui engendre des redondances, nécessitant une coordination et impliquant une charge administrative.

Tableau 1 : les 10 points de contrôle du concept de sécurité MSST et la compétence des organes d'exécution pour statuer en matière de prévention des accidents professionnels (AP) et des maladies professionnelles (MP) et de protection de la santé (PS).

Concept de sécurité MSST		AP*	MP	PS
1	Principes directeurs en matière de sécurité, objectifs	ICT / Suva	Suva	ICT
2	Organisation en matière de sécurité	ICT / Suva	Suva	
3	Connaissances de base, formation, intervention MSST	ICT / Suva	Suva	
4	Règles de sécurité, standards	ICT / Suva	Suva	
5	Identification des dangers, analyse des risques	ICT / Suva	Suva	ICT
6	Programme de mesures	ICT / Suva	Suva	ICT
7	Premiers secours, plan d'urgence			ICT
8	Participation des travailleurs	ICT / Suva	Suva	ICT
9	Protection de la santé			ICT
10	Autocontrôle de la mise en œuvre	ICT / Suva	Suva	ICT

Source : SECO

Le concept tient compte de l'approche intégrée LTr/LAA avec les points « identification des dangers, analyse des risques », « premiers secours, plan d'urgence » et « protection de la santé ». Le point 5 du concept comprend l'identification des menaces pour la santé selon la LTr ainsi que des risques d'accidents et de maladies professionnels selon la LAA. Le point 9 porte sur la protection de la santé sur le lieu de travail de manière générale, y compris la durée du travail et du repos ainsi que la protection spéciale des femmes enceintes, des mères qui allaitent et des jeunes selon la LTr.

Le concept de mise en œuvre et d'exécution MSST de la CFST pour les organes d'exécution stipule notamment que les domaines de compétences des différents organes d'exécution ne changent pas pour ce qui est de l'exécution MSST. Pour des raisons d'efficacité, le contrôle systémique dans une entreprise n'est donc effectué que par un seul organe d'exécution. Bien que tous les organes d'exécution effectuent ces contrôles systémiques, aucun des organes d'exécution n'a la compétence pour statuer dans les trois domaines de prévention en cas de violations des prescriptions légales (cf. tableau 1).

En 2008, année sur laquelle portent les chiffres mentionnés dans le postulat, les ICT ont effectué des contrôles combinés LTr/LAA dans 2502 entreprises, et des visites d'entreprises en lien exclusivement avec la LTr dans 801 entreprises pour des contrôles ou des consultations.

En ce qui concerne la durée du travail et du repos selon la LTr, les ICT conseillent les entreprises et délivrent les autorisations pour le travail provisoire de nuit, dominical, ou par équipes. Au cours de l'année de référence 2008, elles ont délivré un total de 8938 permis concernant la durée de travail.

En 2008, les ICT ont par ailleurs effectué au total 7251 procédures d'approbation des plans

selon l'OLT 4 et examens de plans pour des entreprises industrielles et non-industrielles.

Enfin, au cours de la même année, les ICT ont annoncé aux autorités fédérales un total de 76 dénonciations et 54 arrêts pénaux pour infraction aux prescriptions de la LTr.

Le SECO ne dispose d'aucunes données concernant l'exécution des autres activités de contrôle et de consultation des ICT dans les domaines de la LTr « durée du travail et du repos », « protection spéciale des femmes enceintes, des mères qui allaitent et des jeunes » et « protection de la personnalité ».

### 4.3 Financement

Les activités de prévention et d'exécution au sens de la LTr et celle au sens de la LAA ont différentes sources de financement :

Tableau 2: Financement et dépenses de l'activité d'exécution dans les domaines LAA et LTr<sup>22</sup>

Domaine de la prévention	Protection de la santé (LTr)	Sécurité au travail (LAA)
Mode de perception	Budgets cantonaux et nationaux issus des impôts et des taxes	6,5% de la prime nette de l'assurance-accident professionnelle
Payeur	Contribuables	Employeurs
Dotation annuelle	env. 21 - 26 millions de francs. <sup>23</sup>	env. 120 millions de francs. <sup>24</sup>
Réциpiendaires	ICT SECO	Suva ICT SECO Organisations faïtières

Source : VVO 2010, extrait du rapport partiel B du groupe de travail « optimisation de l'exécution », version du 19.11.10

Chaque canton mesure de manière individuelle les recettes fiscales annuelles destinées aux activités de contrôle et de consultation pour la « protection de la santé » au sens de la LTr. Les moyens destinés aux activités de contrôle et de consultation pour la « sécurité au travail » selon la LAA sont administrés par la CFST. En 2014, la CFST a réparti un total de 111 millions de francs comme suit aux organisations concernées :

- Suva Fr. 93.4 Mio.
- Cantons Fr. 10.4 Mio.
- CFST Fr. 4.2 Mio.
- Organisations faïtières Fr. 2.7 Mio.
- SECO Fr. 0.7 Mio.

## 5 Optimisations entreprises et autres possibilités d'améliorations

L'organisation de l'exécution présentée au chapitre 4 montre la grande complexité de la réglementation en vigueur et des activités d'exécution dans le domaine de la protection de la santé dans les entreprises. Le règlement de la prévention des risques pour la santé et la sécurité sur le lieu de travail selon la LTr et la LAA entraîne des dualismes tant en ce qui concerne les thèmes d'exécution qu'en ce qui concerne l'exécution au niveau cantonal, sa surveillance au niveau fédéral, le financement, les prestations d'assurance en cas de dommage

<sup>22</sup> Indication : aucuns chiffres plus actuels ne sont malheureusement disponibles concernant la LTr. L'ordre de grandeur indique cependant que les dépenses engagées pour l'exécution dans le domaine LAA sont nettement plus élevées que celles pour le domaine LTr.

<sup>23</sup> Estimation sur la base du rapport de la commission d'étude « Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz » au Département fédéral de l'économie (DFE), publication du SECO « Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz: Gesetzgebung und Vollzug », Arbeitsbedingungen Nr. 1 (11.99)

<sup>24</sup> Rapport annuel 2009 de la CFST, Comptes spéciaux de la Suva 2009

ainsi que les éventuelles voies de recours. Ceux-ci sont préjudiciables à l'exécution de la loi sur le travail.

Un grand flou dans ces domaines entraîne également des chevauchements de compétences : dans les domaines de l'hygiène du travail et de l'ergonomie, il est parfois difficile de distinguer clairement les mesures de protection de la santé au sens de la LTr de celles de la prévention des maladies professionnelles au sens de la LAA. Dans le domaine de l'hygiène du travail, l'existence de valeurs limites chimiques, biologiques ou physiques<sup>25</sup> est déterminante pour catégoriser ces dangers pour la santé sur le lieu de travail. Il n'existe que très peu de valeurs limites dans le domaine de l'ergonomie. Lorsque les valeurs mesurées sont inférieures aux valeurs limites correspondantes, c'est la prévention au sens de la protection de la santé selon la LTr qui s'applique, avec exécution par un organe cantonal. Par contre, lorsque les valeurs mesurées atteignent ou dépassent les valeurs limites correspondantes, ce sont les standards de prévention des maladies professionnelles selon la LAA qui s'appliquent, avec exécution par la Suva. Les cantons sont tenus d'annoncer à la Suva les cas suspects de dépassements de ces valeurs limites. Mais dans leur majorité, les cantons ne disposent ni du personnel qualifié ni des instruments de mesure nécessaires pour réaliser une évaluation objective.

L'étendue et le type d'exécution de la LTr par les ICT dépendent en grande partie de leur composition, de leurs ressources et de leur rattachement au sein de l'administration cantonale. Il y a donc des différences significatives entre les ICT, et, en conséquence des différences dans l'exécution de la LTr. Une des tâches du SECO consiste à s'engager pour une exécution uniforme de la LTr et de la LAA par les cantons. Différentes mesures d'optimisation ont été entreprises afin de réduire les disparités existantes dans l'exécution de la LTr.

## **5.1 Propositions d'améliorations dans le cadre de l'exécution de la loi sur le travail**

### **5.1.1 Optimisations effectuées**

#### **5.1.1.1 Réduction des dualismes au niveau juridique**

Compte tenu des chevauchements de compétences dans les prescriptions de prévention en matière de sécurité au travail et de protection de la santé et leur exécution, le Conseil fédéral a chargé, par sa décision du 26 septembre 2008, le DEFR et le DFI de recenser les dualismes au niveau des ordonnances (OPA et OLT 3) et de les éliminer dans la mesure du raisonnable. Une collaboration doit en outre être mise en place avec la CFST afin de réduire les doublons dans les consultations et les contrôles dans les entreprises ainsi que dans les travaux de fond et dans l'information (cf. note de discussion du 15 septembre 2008). Le Conseil fédéral a par ailleurs décidé de renoncer à éliminer les dualismes fondamentaux en matière de loi et d'exécution au niveau de la LAA et de la LTr.

Sur la base de ce mandat du Conseil fédéral, l'OFSP (DFI) et le SECO (DEFR) ont créé un groupe de projet dénommé « *VVO 2010* » (Optimisation des ordonnances et de l'exécution 2010). Dans le cadre de ce projet, deux groupes de travail ont émis des propositions concrètes d'optimisation des ordonnances et de l'exécution qui ont été mises en consultation dans les milieux concernés. Les deux départements DEFR et DFI, les organes cantonaux d'exécution (AIPT), la Suva, des représentants des employeurs et des travailleurs et le secrétariat de la CFST ont participé aux groupes de travail.

Le groupe de travail « *VVO 2010 - optimisation des ordonnances* » a examiné la création d'une éventuelle nouvelle ordonnance ainsi que la possibilité de régler dans une des ordon-

---

<sup>25</sup> « Valeurs limites d'exposition aux postes de travail 2015 », 2015, Suva (numéro de commande 1903.F)

nances existantes tous les sujets présentant des chevauchements entre l'OPA, l'OLT 3 et l'OLT 4. Le groupe de travail est arrivé à la conclusion qu'il serait plus avantageux d'éliminer les doublons constatés dans toutes les ordonnances existantes. Le groupe de travail a par conséquent proposé les révisions ponctuelles suivantes :

- OLT 3 Remplacer le terme « hygiène » par le terme « protection de la santé » dans l'ensemble de l'ordonnance et adapter le contenu de quelques articles de manière marginale.
- OPA Réviser l'art. 49 afin de clarifier la compétence de la Suva pour des catégories spécifiques d'entreprises – y compris le déplacement de la branche « placement de personnel » d'exécution de la LAA par les cantons à l'exécution de la LAA par la Suva.

Dans sa session du 1<sup>er</sup> avril 2015, le Conseil fédéral a approuvé cette optimisation de l'ordonnance avec entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2015<sup>26</sup>. Le FDI et le DEFR en évalueront l'efficacité dans les deux ans à compter de l'entrée en vigueur. Ils évalueront des mesures supplémentaires sur la base de ces résultats, et entameront ensuite éventuellement une révision ponctuelle de la loi.

Le groupe de travail « VVO 2010 – optimisation de l'exécution » a cherché des solutions pour améliorer l'exécution et la collaboration entre les organes d'exécution de la LTr et de la LAA. Le groupe de travail correspondant a décidé que, sans changer de structures, il est nécessaire de mettre en œuvre des mesures qui atténuent les problèmes existants. Le groupe de travail a proposé les mesures suivantes :

- Concerter les différents organes d'exécution via un pilotage par des contrats de prestations de la CFST avec toutes les ICT, la Suva et le SECO.
- Essai-pilote « Catalyseur » : le Conseil fédéral a décidé le 2 juillet 2014 qu'il fallait aussi agir sur la CFST pour qu'un organe d'exécution puisse effectuer des contrôles pour un autre organe d'exécution dans un domaine de compétence différent du sien. Dans le cas d'un contrôle des points d'un concept de sécurité MSST d'une entreprise, par un organe d'exécution, faisant partie du domaine de compétence de l'autre organe d'exécution, l'annonce réciproque d'infractions doit être améliorée dans la mesure où la protection des données le permet. La LAA règle l'échange d'informations en lien avec son exécution entre les organes d'exécution de la LAA (Suva, cantons, organisations faïtières), mais la LTr ne le fait pas. Cela donnerait à la Suva la légitimité pour agir sur les thèmes touchant la LTr et éventuellement la possibilité de transmettre des informations aux cantons (excepté en matière d'approbations de plans, pour lesquels la Suva intervient de manière systématique selon l'OLT 4). De plus, comme évoqué plus haut, les cantons ne disposent en règle générale ni des connaissances techniques ni des ressources pour la prévention des maladies professionnelles afin d'annoncer comme requis à la Suva les problèmes correspondants. La CFST a décidé de mener l'essai-pilote et dressera un rapport sur ses résultats.

#### **5.1.1.2 Coordination intercantonale des cas des ICT avec le SECO**

Lorsqu'une entreprise qui dispose de succursales dans plusieurs cantons ou dans toute la Suisse commet une infraction à la LTr (et/ou LAA), le défi consiste à uniformiser l'exécution dans les cantons. Un nouveau processus « coordination intercantonale des cas » a été lancé afin d'optimiser cette uniformisation. Il vise à résoudre les questions d'exécution intercantonale de manière systématique avec le soutien du SECO. Le SECO y joue un rôle de coordination. Cette procédure vise à garantir que tous les cantons soient impliqués. Elle permet d'entreprendre une estimation et une formulation commune des exigences pour remédier à l'infraction à la LTR, et d'aboutir à une action coordonnée. Le nouveau processus réduira

---

<sup>26</sup> RO 2015 1079, 1085 et 1091

d'une part les disparités cantonales dans l'exécution de la LTr ainsi que l'effort administratif, et offrira, d'autre part, aux entreprises fautives une plus grande sécurité juridique.

### **5.1.1.3 Opérations d'exécution prioritaire de la LTr du SECO avec les ICT**

Le SECO surveille les risques pour la santé sur le lieu de travail et la santé de la population active au moyen des résultats de plusieurs enquêtes menées au niveau national et international. L'enquête la plus complète est la « *European Working Conditions Survey EWCS* », réalisée tous les cinq ans dans tous les pays de l'UE et l'AELE sur un échantillon de 1'000 travailleurs. La Suisse y a participé en 2005 et 2010. Une dizaine de questions-clés sur des risques pour la santé associés au travail, posées dans ce sondage, sont par ailleurs intégrées depuis 2007 à l' « *Enquête suisse sur la santé ESS* », menée elle aussi tous les cinq ans sur un échantillon de 21'000 personnes. La Suisse a en outre participé en 2009 et 2012 à la « *European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks ESENER* ». Cette étude collecte des données auprès de membres de la direction de diverses entreprises sur leur évaluation du risque et leur pratique en matière de prévention.

Les études donnent un résultat uniforme en matière de manquements et d'actions requises dans le domaine de la protection de la santé et de la prévention des maladies professionnelles. Les risques les plus fréquents en matière de santé, tant du point de vue de l'employeur que du travailleur, sont les sollicitations de l'appareil locomoteur (dos, cou et bras) et les contraintes psychiques (stress) ainsi que les facteurs environnementaux (climat, bruit). Leurs conditions de travail exposent souvent ou très souvent environ un tiers des travailleurs à ces risques de santé relevant de la LTr.

Ces données ont poussé le SECO à mener pour la première fois en 2013 et 2014, avec les ICT, une opération d'exécution prioritaire « *Troubles musculosquelettiques* » en portant une attention particulière au commerce de détail, à la gastronomie et l'hôtellerie et aux professions des soins. Les ICT ont reçu pour cela une formation spéciale et le SECO a mis un instrument de contrôle correspondant à leur disposition.

Toujours sur la base des résultats de la recherche, l'opération d'exécution prioritaire actuelle, pour les années 2014 à 2018, porte sur le thème « *Facteurs de risques psychosociaux au travail* ». L'accent est mis sur la protection de l'intégrité personnelle (surveillance technique) et la protection contre la sollicitation excessive (stress, burn-out, harcèlement, mobbing, violence). Le SECO soutient les ICT dans la mise en œuvre avec de nombreux instruments, une grande offre de formation et des aides personnalisées. Il mène tant une évaluation des prestations que de l'efficacité. Une première analyse des contrôles systémiques MSST des Inspections cantonales du travail dans les entreprises pour la période 1.7. – 3.12.2014 montre que, sur le thème « *Facteurs de risques psychosociaux sur le lieu de travail* », il y a eu une sensibilisation et un contrôle dans 28,3% des cas, seulement une sensibilisation dans 40,3% des cas et aucune activité à ce sujet dans 31,4% des cas.

Le SECO constate que les ICT s'engagent de manière accrue dans l'opération d'exécution prioritaire actuelle sur un thème de la LTr.

## **5.1.2 Autres mesures d'amélioration possibles**

### **5.1.2.1 Un financement équilibré de la protection de la santé selon la LTr et de la sécurité au travail selon la LAA.**

Les ressources financières destinées à l'exécution de la LTr par rapport à celle de la LAA affichent actuellement un ratio d'environ 1 : 6. Il est déséquilibré dans la mesure où tous les résultats suisses des 15 dernières années aux sondages européens sur les conditions de travail (ECWS) montrent que les risques d'accident et de maladie professionnels ont diminué de manière continue tandis que ceux de maladies (co)engendrées par le travail selon la LTr ont considérablement augmenté. La CFST étant clairement destinée à l'exécution de la LAA,

il est impossible de transférer des moyens financiers de la CFST pour l'exécution de la LTr en fonction des risques.

« Les troubles de l'appareil locomoteur » et « Les problèmes de santé psychosociaux » sont deux thèmes de la protection générale de la santé au sens de la LTr, ils sont dominants depuis des années et constituent des risques coûteux liés au travail. Financer la prévention et l'exécution selon la LTr et la LAA de manière commune et pondérée en fonction des risques actuels pour la santé au travail renforcerait la prévention de ces deux risques.

### **5.1.2.2 Approbation des plans**

Selon l'art. 5 LTr, les entreprises sont tenues, de manière générale, à planifier et construire les bâtiments et installations selon les prescriptions en matière de loi sur le travail. La procédure d'approbation des plans est un instrument très efficace pour prévoir et mettre en œuvre très tôt des mesures de prévention. Tant les risques relevant de la LTr que ceux relevant de la LAA constituent des points d'évaluation. Il s'agit par exemple de la conception des voies de circulation et des issues de secours et de l'éclairage de secours, des machines et installations techniques, du transport et du stockage, des dangers particuliers, de l'éclairage naturel et artificiel, de la vue sur l'extérieur (fenêtres), du climat des locaux et de la pollution de l'air, des installations sanitaires et des espaces de socialisation ainsi que de la protection contre les bruits dérangeants et les vibrations.

Seules les entreprises considérées « industrielles » en raison d'une décision d'assujettissement des autorités cantonales et les entreprises qui présentent des dangers particuliers sont tenues, selon l'art. 7, al. 1, LTr, de soumettre leurs plans et descriptifs de projet avant le début des travaux à l'ICT dont ils dépendent, ce pour tout projet de construction ou d'extension, de nouvelles installations ou de modifications d'installations ou d'équipements techniques. L'ICT examine les plans, demande le rapport de la Suva (que la CFST dédommage pour son travail), rend ensuite une décision avec les éventuelles obligations de modification des plans de construction, et contrôle leur mise en œuvre une fois la construction terminée. Lorsque les obligations ont été respectées, l'ICT délivre l'autorisation d'exploiter correspondante à l'entreprise.

Cette règle de procédure selon la LTr ne s'applique pas aux entreprises du secteur des services. Diverses exigences en matière de construction selon l'OLT 3 et l'OPA s'appliquent toutefois aussi à ces entreprises.

Dans près de deux tiers des cantons, les plans de projets de construction destinés à l'établissement d'une entreprise non-industrielle sont systématiquement soumis à un examen selon les exigences de l'OLT 3 et de l'OPA, ce dans le cadre d'une procédure d'autorisation de construire coordonnée. Les exigences concernant les locaux de travail sont ainsi communiquées assez tôt au bureau d'études, de manière analogue à la procédure d'approbation des plans. Les autorités en charge de la construction n'autorisent l'utilisation de la nouvelle construction comme local de travail qu'une fois que les obligations en matière de protection des travailleurs relevant de la construction ont aussi été remplies.

Dans les autres cantons, dans lesquels les exigences de protection des travailleurs relevant de la construction ne font pas partie de la décision de construction pour un établissement non-industriel, les ICT donnent une recommandation non contraignante aux bureaux d'études sur libre demande. Dans ces cantons, lorsque des vices sont constatés a posteriori, un maître d'œuvre doit s'attendre à des décisions et des conséquences coûteuses. Dans ces cas, d'éventuelles décisions des ICT pour remédier à de tels manquements n'interviennent que très tardivement. En règle générale, elles sont onéreuses et les ICT ont donc des difficultés à les faire adopter.

Les cantons mènent chaque année entre 600 et 1200 procédures d'approbation des plans et environ 7000 examens de plans. L'effort administratif engagé pour la procédure d'approbation des plans et celui pour l'examen des plans sont comparables.



Une procédure d'approbation des plans uniforme pour toutes les entreprises permettrait, d'une part, d'instaurer et de renforcer l'uniformité de l'exécution de la LTr, et, d'autre part, de faire baisser les coûts de la prévention pour les entreprises.

## 5.2 Lien entre la prévention et la baisse des coûts de la santé

Le présent postulat établit un lien direct entre les tâches préventives de contrôles et de consultation des Inspections cantonales du travail et une influence possible sur les coûts généraux de la santé. Un effet direct paraît évident, étant donné que les maladies et accidents évités n'entraînent aucun coût de santé. Il n'est toutefois pas possible d'en évaluer l'efficacité (combien de nouvelles maladies ont-elles été évitées ?), car on ne peut pas établir le nombre des cas et les coûts correspondants ainsi évités grâce à la prévention. Dans le domaine de la prévention, compte tenu des grands nombres de facteurs d'influence, souvent inconnus, on ne peut que faire des évaluations de prestations sur un ordre de grandeur défini (relever le nombre de brochures distribuées, le nombre d'accès sur Internet ou le nombre de consultations dans les entreprises). Ces chiffres ne permettent pas de s'exprimer sur les coûts possibles de la santé.

Même les études visant à vérifier ces liens ne sont pas univoques : une étude<sup>27</sup> dans le domaine de la santé publique constate que chaque franc investi dans la promotion de la santé et les mesures de préventions des accidents de la route, de la consommation de tabac et de l'abus d'alcool offre un rendement positif. Le retour sur investissement estimé s'élève à 9.4 francs pour les programmes de prévention des accidents de la route, 23 pour la prévention sur l'alcool et 41 francs pour la prévention du tabagisme. L'étude justifie l'utilité possible de mesures de prévention et démontre que ces mesures peuvent apporter des bénéfices pour la société dans son ensemble. Une autre étude<sup>28</sup> constate cependant qu'il est impossible de dresser un tableau conclusif du rapport coût-efficacité du spectre des activités du domaine de la prévention. Dans des domaines importants pour la société – les maladies, qui entraînent des coûts sociaux très élevés – des analyses approfondies du rapport coût-efficacité doivent encore être effectuées. Les auteurs estiment que de nombreuses recherches sont encore nécessaires, en particulier dans le domaine des maladies et du stress engendrés par le travail. Il manque encore à ce jour des études qui démontreraient l'effet de l'inspection du travail sur la prévention et ainsi sur la baisse des coûts de la santé.

De manière générale, on peut retenir que les cantons assument leurs responsabilités et leurs fonctions en matière d'exécution de la LTr et de la LAA dans le cadre des structures et possibilités existantes. Le présent rapport a aussi montré que ces structures ne sont actuellement pas optimales. Il est d'autant plus important de poursuivre les optimisations entamées avec toutes les parties impliquées afin que la protection de la santé soit la plus efficace possible.

---

<sup>27</sup> Simon Wieser, Lukas Kauer, Sara Schmidhauser, Mark Pletscher, Urs Brügger, Claude Jeanrenaud, Sylvie Füglistler-Dousse, Dimitri Kohler, Joachim Marti: Rapport de synthèse – Evaluation économique des mesures de prévention en Suisse, 2010, Rapport mandaté par l'Office fédéral de la santé publique

<sup>28</sup> Iten R., Vettori A., Menegale S., Trageser J: Kosten-Wirksamkeit ausgewählter Präventionsmassnahmen in der Schweiz, 2009

## 6 Conclusion

La thèse développée par l'auteur du postulat repose sur une hypothèse erronée selon laquelle l'exécution de la loi sur le travail (LTr) se mesure au travers du nombre de contrôles d'entreprises prévus et consacrés à des thèmes relevant exclusivement du droit du travail.

L'activité d'exécution des cantons dans le domaine de la LTr a principalement lieu sur la base d'une application intégrée de la sécurité au travail (LAA) et de la protection de la santé (LTr). Les chiffres issus du monitoring correspondant montrent clairement que les cantons continuent de garantir l'exécution de la LTr.

En Suisse, le nombre de contrôles d'entreprises est plutôt modéré. D'après ce que l'on peut estimer, les inspections cantonales du travail (ICT) effectuent chaque année des contrôles dans 2 à 3% de l'ensemble des entreprises enregistrées. Toutefois, ce chiffre varie beaucoup d'un canton à l'autre. La Confédération n'a pas d'influence directe sur les ressources engagées par les cantons pour effectuer les contrôles et sur la planification opérationnelle de ces derniers. Cependant, des efforts d'harmonisation sont actuellement accomplis, notamment par le biais des contrats de prestations récemment introduits par la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST).

De plus, les ressources à disposition des ICT ne peuvent pas être engagées exclusivement pour les contrôles d'entreprises. En effet, d'autres activités en requièrent une part considérable, notamment la vérification de plans de construction (procédure d'approbation des plans au sens de la LTr ou selon le droit cantonal), l'octroi de permis concernant la durée de travail ainsi que la consultation pour les entreprises et les employés. Ces activités apportent aussi une contribution essentielle à la prévention, et leur efficacité ne peut pas être mesurée séparément avec le nombre de contrôles d'entreprises réalisés.

Il faut souligner ici que de nombreux spécialistes dans le domaine de la sécurité et de la protection de la santé au travail jugent que la vérification des plans avant le début des travaux est une forme de prévention particulièrement efficace. Généraliser cette forme d'intervention pourrait donc se révéler une mesure adaptée et efficace. Toutefois, chaque adaptation qui va dans le sens d'une intensification du contrôle doit au préalable faire l'objet d'une analyse approfondie du point de vue de l'efficacité et de la charge administrative.

Outre la question des ressources effectives à la disposition des organes d'exécution de la LTr et de la LAA (cantons et Suva) se posent celles de l'efficacité et de la coordination. Le dualisme des lois (d'une part la LTr, de l'autre la LAA) a engendré un dualisme dans l'exécution qui complexifie souvent les contrôles et les procédures, et réduit leur efficacité. Effectuer un remaniement complet du système, comme cela a déjà été suggéré par le passé, semble toutefois peu réaliste à court et moyen terme. En revanche, une restructuration de la coordination et des adaptations légales ciblées pourraient contribuer à améliorer la situation.

Comme dans tous les autres domaines de prévention, il n'est actuellement pas possible d'estimer dans quelle mesure l'activité d'exécution du canton contribue à la protection de la santé au travail et à la réduction des coûts de la santé, ou d'évaluer précisément l'utilité que pourraient avoir les mesures proposées ici. Toutefois, le potentiel d'amélioration est évident.

En résumé, le domaine de l'inspection du travail ne nécessite pas d'intervention dans l'immédiat.

En revanche, l'extension du mandat à la CFST pourrait significativement atténuer le dualisme dans l'exécution et ses effets négatifs, et améliorer la coordination entre la LTr et la LAA.

## 7 Glossaire

Abréviation	Signification
AIPT	Association intercantonale pour la protection des travailleurs (association des ICT)
AP	Accidents professionnels
CFST	Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail
CNA (Suva)	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
CO	Loi fédérale du 30 mars 1911 complétant le Code civil suisse (Livre cinquième : Droit des obligations ; RS 220)
Contrôle systémique MSST	Audit d'exécution des 10 éléments d'un concept de sécurité MSST au sein d'une entreprise
Cst	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFI	Département fédéral de l'intérieur
Directive MSST	Directive CFST n° 6508 relative à l'appel des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail – sur la base de l'art. 11a OPA
EP	Examen(s) des plans
ESENER	European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks
ESS	Enquête suisse sur la santé
EWCS	European Working Conditions Survey
ICT	Inspection(s) cantonale(s) du travail
LAA	Loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (RS 832.20)
LTr	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail ; RS 822.11)
MP	Maladies professionnelles selon la liste en annexe 1 OLAA
OFS	Office fédéral de la statistique, DFI
OFSP	Office fédéral de la santé publique, DFI
OIT	Organisation Internationale du Travail (agence spécialisée de l'ONU)
OLAA	Ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (RS 832.202)
OLT 1	Ordonnance 1 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (RS 822.111)
OLT 2	Ordonnance 2 du 10 mai 2000 relative à la loi sur le travail (Dispositions spéciales pour certaines catégories d'entreprises ou de travailleurs ; RS 822.112)
OLT 3	Ordonnance 3 du 18 août 1993 relative à la loi sur le travail (Protection de la santé ; RS 822.113)
OLT 4	Ordonnance 4 du 18 août 1993 relative à la loi sur le travail (Entreprises industrielles, approbation des plans et autorisation d'exploiter ; RS 822.114)
OLT 5	Ordonnance 5 du 28 septembre 2007 relative à la loi sur le travail (Ordonnance sur la protection des jeunes travailleurs ; RS 822.115)
OPA	Ordonnance du 19 décembre 1983 sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (Ordonnance sur la prévention des accidents, RS 832.30)
PS	Protection de la santé au poste de travail
Système de sécurité MSST	Concept interne à l'entreprise avec 10 domaines thématiques pour remplir les exigences légales en matière de prévention selon la LAA et la LTr
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie, DEFR
Suva (CNA)	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents
VVO 2010	Projet « Optimisation des ordonnances et de l'exécution 2010 »

