

Des transpositions techniques aux débats politiques

Dans la plupart des Etats communautaires, la transposition de la directive-cadre et des autres directives concernant la santé et la sécurité n'a pas été accompagnée par un large débat. A quelques exceptions près, les gouvernements ont considéré qu'il s'agissait essentiellement d'une mise à jour de la législation existante qui pouvait présenter des difficultés techniques mais que le fonctionnement général du système de prévention ne suscitait pas de véritable inquiétude. Aussi, dès que la transposition fut considérée comme achevée, régnait-il un certain optimisme. Les systèmes mis en place avaient été modernisés. Le mot d'ordre semblait être d'instaurer une pause tant dans l'élaboration législative que dans la réflexion politique.

Les difficultés du passage à la pratique et, surtout, la détérioration des conditions de travail ont mis fin à cette pause dans plusieurs pays. Ces débats réapparaissent surtout dans des cadres nationaux, qui restent marqués par des différences importantes. Il est vite apparu que si la directive-cadre était d'une utilité réelle pour définir les règles du jeu dans les entreprises, elle ne suffisait pas à répondre aux défis de la prévention. Il fallait aussi revoir la politique nationale de prévention et lui fournir les moyens adéquats. Cela contribue à expliquer que les débats nationaux n'ont pas encore débouché sur un débat communautaire. Ajoutons à cela que, jusqu'à présent, les institutions de l'Union européenne ont pratiqué la politique de l'autruche. Elles n'ont pas pris leurs responsabilités dans la discussion de problèmes communs posés dans un domaine où il existe une réglementation communautaire qui sert de référence. Ainsi, les priorités définies par la présidence portugaise du Conseil pour le sommet de Lisbonne sur l'emploi ignorent totalement les conditions de travail d'aujourd'hui et les nombreuses atteintes à la santé qu'elles provoquent.

En France, l'affaire de l'amiante a joué un rôle important dans la résurgence d'un débat public pour la première fois depuis presque un quart de siècle. Après avoir sous-estimé, pendant des décennies, le danger représenté par l'amiante, le gouvernement français a interdit en 1996 toute utilisation de l'amiante. La question de l'amiante est apparue rapidement comme le révélateur des insuffisances du système de prévention en tant que tel dans ses différentes fonctions (décision politique, recherche, utilisation des données de la surveillance médicale pour définir les priorités de la prévention, problèmes posés par la gestion paritaire des institutions liées à la réparation des risques professionnels, liens entre santé publique et santé au travail, etc.). Les organisations syndicales ont entamé une réflexion commune et toute l'année 2000 sera consacrée à l'évaluation et à la réforme du système de prévention.

En Italie, les données inquiétantes concernant les accidents du travail déclarés, le fonctionnement très irrégulier des organismes paritaires créés à différents niveaux, les nombreux problèmes laissés en suspens depuis l'adoption du décret législatif de 1994 qui transposait la directive-cadre ont débouché sur un débat politique sans précédent depuis plus de vingt ans sur la cohérence du système de prévention. Une importante conférence a été organisée par le gouvernement en décembre 1999.

Au Royaume-Uni, la remise en cause provient surtout des organisations syndicales et de milieux universitaires mais, pour la première fois depuis une vingtaine d'années, la vision optimiste et rassurante proposée par le Health and Safety Executive fait place à une évaluation plus nuancée des réalisations et, surtout, à une réelle inquiétude sur la capacité du système de prévention d'affronter les défis nouveaux.

En Espagne, comme en Italie, l'élément qui a déclenché de façon immédiate les débats est constitué par les statistiques dramatiques concernant les accidents du travail et par les liens évidents qui apparaissent dans celles-ci entre le développement de l'emploi précaire et les risques d'accident. Après l'euphorie qui avait régné vers 1996-1997 à la suite de l'approbation de la Loi sur la prévention des risques du travail, on constate avec inquiétude que le niveau d'application de la Loi est resté très faible et que le système de contrôle et de sanction est peu efficace. Dans le cas de l'Espagne, le débat ne se limite pas aux institutions. Il est appuyé par une mobilisation sociale dont témoigne l'appel à une grève générale dans le secteur du bâtiment pour les 24 et 25 février 2000. La plate-forme des deux principales confédérations syndicales (Comisiones Obreras et UGT) porte principalement sur la lutte pour la santé et la sécurité, contre la précarisation du travail.

Si dans d'autres pays les débats n'ont pas la même intensité, un certain nombre de préoccupations communes émergent: comment assurer le respect des règles, comment répondre à l'évolution du travail, quelle évaluation faire des politiques de prévention suivies au cours de ces dernières années. De façon générale, la déréglementation, l'affaiblissement des systèmes de contrôle, la faiblesse ou l'absence de représentation des travailleurs dans les petites et moyennes entreprises ont joué un rôle important. Mais au-delà de ces problèmes qui affectent les systèmes de prévention, il y a sans doute un problème de fond plus essentiel. Les politiques de l'emploi ont souvent été menées en favorisant la précarisation du travail. Qu'un travail précaire soit aussi généralement un travail nocif, voilà un constat dont il conviendrait de tenir compte dans les débats qui s'engagent sur l'avenir des systèmes de prévention. ■