

Une critique opportune du système réglementaire britannique. La réglementation sur la santé et la sécurité au travail : perspectives

David Walters*

Cet article présente les principaux résultats d'une étude qui a passé en revue la structure et le fonctionnement du cadre législatif actuel en matière de santé et de sécurité au Royaume-Uni. Il décrit le contexte dans lequel l'étude a été menée et le raisonnement qui sous-tend ses recommandations, lesquelles contrastent souvent avec la complaisance et l'autosatisfaction extrêmes qui caractérisent les autres évaluations du succès présumé du Health and Safety at Work Act (la Loi sur la santé et la sécurité au travail).

Pourquoi une révision?

La Loi de 1974 sur la santé et la sécurité au travail constitue le pilier central du cadre législatif actuel britannique en matière de santé et de sécurité. Sa promulgation faisait suite au rapport du Comité Robens qui avait détecté les défaillances fondamentales présentes dans l'arsenal législatif alors en place, et formulé une série de recommandations pour y porter remède. En particulier, le Comité avait appelé à :

- la constitution d'une autorité nationale centralisée pour les questions de santé et de sécurité au travail;
- l'instauration d'une série d'obligations générales incombant aux employeurs et aux autres parties, afin de mettre en place des normes de protection et d'accorder une plus grande importance à la gestion de la santé et de la sécurité;
- un recours plus important à des exigences dirigées vers des objectifs et à des codes de pratique, et une moindre dépendance à l'égard de prescriptions réglementaires;
- la mise au point, plus généralement, d'un système législatif qui mettrait davantage l'accent sur l'auto-discipline des employeurs et des travailleurs;
- l'attribution aux inspecteurs d'un nouveau pouvoir d'adresser des mises en demeure.

Bien loin d'avoir été universellement admises, les recommandations du Comité Robens ont cependant bénéficié d'un appui politique substantiel et constitué, par la suite, le matériau de base de ce qui allait devenir la Loi sur la santé et la sécurité au travail. A l'époque de son introduction, on a considéré que cette législation était en rupture radicale par rapport aux réglementations antérieures sur la santé et la sécurité sur le lieu de travail, et qu'elle allait apporter de sérieuses améliorations aux normes de protection du travailleur. Dès son introduction, ses dispositions et sa philosophie se sont révélées la quintessence de la démarche britannique en vue de réglementer la santé et la sécurité, et ont déterminé

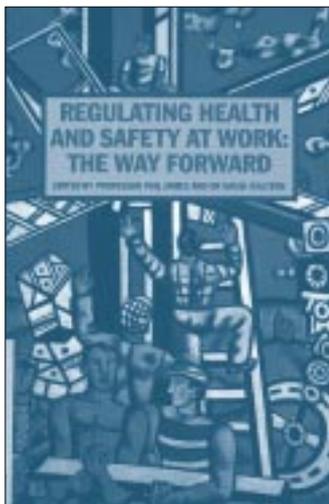
des réformes législatives dans d'autres pays, notamment ceux dont le système juridique est fondé sur le modèle britannique, tels l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Jusqu'à quel point cette loi a-t-elle répondu, dans la pratique, à sa promesse d'améliorer les normes ? Voilà une question sur laquelle ont été exprimés des avis largement divergents. Par exemple, s'il est exact qu'au fil des années, le nombre des accidents mortels et des blessures graves a connu une baisse considérable depuis la promulgation de cette loi, il faut aussi constater que, durant cette même période, l'emploi dans les industries à haut risque a lui aussi fortement diminué. En effet, le HSE estime que plus de la moitié de la réduction du taux des blessures peut être attribuée à des mutations survenues dans l'emploi. Quelle que soit la cause de l'amélioration, il est cependant clair que l'ampleur des souffrances des travailleurs demeure énorme, tout comme le sont les coûts qui y sont associés. Par exemple, il existe des preuves attestant que des milliers de travailleurs et d'anciens travailleurs meurent chaque année à la suite de maladies ou de blessures liées au travail. Elles semblent également indiquer qu'annuellement, plus d'un million de travailleurs, soit environ 4 % de la population active, sont blessés au travail; que plus de deux millions de personnes, représentant quelque 5 % du total des travailleurs en activité ou retraités, souffrent d'une maladie qui, selon elles, aurait été causée ou aggravée par leur travail; et que plus de 25.000 travailleurs, souffrant d'une blessure ou d'une maladie professionnelle, quittent chaque année le monde du travail.

De tels maux impliquent des coûts énormes pour les travailleurs ainsi que pour leur famille, en termes de perte de revenus, de douleurs et de souffrances, de bouleversements d'ordre social et familial. Ils font aussi peser une lourde charge, non seulement sur les finances de l'entreprise, mais aussi sur les contribuables, dont les cotisations versées servent à finan-

Les résultats de l'étude décrite dans cet article ont été publiés fin 1999 :

Regulating health and safety at work : the way forward, sous la direction de Phil James et David Walters, Institute of Employment Rights, Londres, décembre 1999. <http://www.ier.org.uk>



* South Bank University, Londres

cer les soins médicaux prodigués par le National Health Service et le paiement des indemnités de maladie. En effet, le Health and Safety Executive a estimé qu'en 1990 les blessures et les maladies professionnelles avaient coûté aux employeurs britanniques un montant situé entre 4,5 et 9,5 milliards de UK£, et que la charge totale pour l'économie s'est élevée à une somme de 11 à 16 milliards de UK£, soit un taux de 1 à 2 % du PIB. Plus récemment, le HSE a revu ses estimations à la hausse, et indiqué que le coût total des manquements et défaillances dans la santé et la sécurité pourrait dépasser les 18 milliards de UK£.

Ces seules statistiques donnent à penser qu'il est impératif de réexaminer l'actuel cadre législatif en matière de santé et de sécurité professionnelles. Il l'est d'autant plus si l'on tient compte des modifications survenues dans le monde du travail au cours des vingt-cinq années pendant lesquelles la Loi sur la santé et la sécurité au travail a été en vigueur.

Le rapport Robens a été rédigé à une époque où une large proportion des emplois étaient occupés à temps plein par des hommes dans de grandes entreprises syndicalisées appartenant aux industries manufacturière et extractive. Par la suite, le monde du travail a subi de profondes mutations. Ainsi, l'emploi dans le secteur des services et dans les PME s'est très fortement accru, le nombre de travailleurs syndiqués et la reconnaissance officielle des syndicats ont diminué, et l'on assiste à une nette augmentation du nombre d'emplois "atypiques", tels que le travail indépendant, le travail à temps partiel et le travail intérimaire. En outre, dans les grandes entreprises, les structures de gestion ont eu tendance à se décentraliser avec pour conséquence une réduction de la coordination centrale des activités, alors que le travail s'est considérablement intensifié.

En plus de ces modifications dans la structure et l'organisation du travail ainsi que du marché de l'emploi, des changements évidents se sont également produits sur le plan des attentes sociétales, des perceptions et de la sensibilisation du public concernant la corrélation entre le travail, le travailleur et le bien-être public. Il existe plusieurs moyens de prouver ces évolutions. Par exemple, durant ces deux dernières décennies, nous avons pu observer :

- une intolérance croissante du public envers les risques;
- les préoccupations sur la santé et la sécurité du travailleur ont cédé le pas à une inquiétude plus prégnante quant à l'impact des activités économiques sur la population;
- une plus grande attention de la part des médias envers les problèmes de santé et de sécurité, notamment en ce qui concerne l'élimination de l'amiante, l'asthme professionnel, les troubles des membres supérieurs liés au travail et les effets psychologiques de l'intensification du travail;
- une plus forte insistance sur l'octroi d'indemnités lorsque le mal a été causé par une activité professionnelle;
- un intérêt de la part du grand public et de la presse envers la promulgation d'une loi sur les "homicides involontaires commis dans les entreprises", notamment à la suite d'accidents ayant entraîné des décès;
- une plus grande attente du public concernant l'accès à l'information, l'exigence de transparence et l'obligation de rendre des comptes;
- une demande accrue d'une participation publique dans les processus décisionnels ayant une incidence sur la sécurité publique.

Certains de ces changements sont le résultat d'une perception modifiée de la nature et de l'acceptabilité des risques liés au travail. Certains d'entre eux sont le signe d'une évolution des valeurs sociales et d'une réticence accrue à prendre pour argent comptant les déclarations des gouvernements, des employeurs et des experts. Ils sont le reflet de préoccupations croissantes quant aux risques environnementaux, dont des sociologues prétendent qu'elles sont symptomatiques d'une société dans laquelle la production sociale de richesse va systématiquement de pair avec une production sociale de risques. D'autres sont le miroir d'une résistance sociétale face aux mutations mondiales sur le plan économique, social, personnel et culturel, qui sont l'aboutissement de l'impact massif des nouvelles technologies sur la société post-industrielle. Quelles que soient les causes, un changement dans les attentes sociétales concernant la santé et la sécurité au travail constitue un défi important pour l'actuel système de réglementation des risques professionnels, lequel exige une réaction de la part du gouvernement et du législateur.

Si l'on examine ces changements parallèlement aux preuves attestant de la portée et de

la nature actuelles des maux liés au travail, d'importantes questions surgissent quant à l'adéquation du cadre juridique actuel. Par exemple :

- les obligations générales, orientées vers des objectifs, sont-elles compréhensibles et utiles pour les petites et moyennes entreprises ?
- les méthodes coercitives traditionnelles suffisent-elles à combattre les maladies du travail, parmi lesquelles les troubles musculo-squelettiques et les malaises dus au stress, qui sont intimement liées à la façon dont est conçu le travail ?
- les obligations en matière de santé et de sécurité sont-elles encore appropriées et pertinentes face aux risques de l'environnement moderne du travail ?
- les personnes qui ont des obligations sont-elles suffisamment tenues de rendre des comptes en cas d'infraction ?
- les sanctions sont-elles suffisamment dissuasives ?
- l'autodiscipline demeure-t-elle une forme de réglementation viable, dans un environnement marqué par une reconnaissance amoindrie des syndicats, par un recours plus important à des emplois atypiques et par une croissance de l'emploi dans les PME ?
- actuellement, les employeurs sont-ils suffisamment incités, économiquement et juridiquement, à gérer efficacement la santé et la sécurité ?

L'organisation du projet

C'est pour trouver une réponse à ces questions et à d'autres que l'Institut a décidé de lancer son projet. Celui-ci a démarré avec l'instauration d'un comité directeur composé de syndicalistes, de juristes et d'universitaires. Un rapport intermédiaire, contenant un argumentaire sur le bien-fondé d'une révision de la législation, a été élaboré¹. Après sa publication en 1998, le comité directeur a constitué un certain nombre de groupes de travail chargés de traiter en profondeur les thèmes suivants :

- l'architecture actuelle de la loi;

¹ Walters, D. and James, P., *Robens Revisited, The Case for a Review of Occupational Health and Safety Legislation* (Bien-fondé d'une révision de la législation sur la santé et la sécurité du travail), Institute of Employment Rights, Londres, 1998.

- la façon dont est mis en application le cadre juridique actuel;
- les dispositions mises en place à l'intention des syndicats et des représentants des travailleurs;
- l'adéquation de la gestion de la santé et de la sécurité; et
- l'indemnisation et la réinsertion des victimes de lésions liées au travail.

Les travaux des groupes, qui pour leur ensemble étaient composés de plus de 30 spécialistes de la santé et de la sécurité, ont été complétés par un certain nombre de commissions d'enquête. Celles-ci ont offert à des travailleurs et à des entreprises, c'est-à-dire à un large éventail de personnes concernées par des problèmes de santé et de sécurité sur le lieu de travail, l'occasion d'apporter des témoignages sur leurs expériences et leurs préoccupations. Elles ont également permis à d'autres spécialistes, notamment le personnel du Health and Safety Executive, de formuler leur avis sur un certain nombre de questions essentielles. Enfin, chacun des groupes a rédigé un rapport, dont le contenu forme la base du livre.

Conclusions essentielles

Les rapports des groupes de travail mentionnent une multitude de problèmes inhérents à leurs domaines d'intérêt particuliers, et présentent des recommandations sur la façon de les résoudre. Pour l'ensemble, il y a plus de quarante recommandations portant sur des réformes concernant les obligations légales des employeurs, la gestion du cadre statutaire de la réglementation sur la santé et la sécurité, la représentation des travailleurs en matière de santé et de sécurité, la diminution des maux causés par le travail. Ces recommandations visent essentiellement à atteindre six objectifs :

- proposer des obligations plus claires et plus contraignantes pour les employeurs, notamment concernant l'organisation et les dispositifs de gestion à mettre en place afin d'améliorer les performances en matière de santé et de sécurité;
- veiller à ce que les employeurs aient accès à des avis autorisés dans ce domaine;
- inciter les employeurs à adopter une approche plus large et plus holistique sur "la santé

et la sécurité du travail", et à reconnaître la nécessité d'instaurer des environnements du travail qui prennent opportunément en compte les capacités physiques et psychologiques des travailleurs;

- étendre l'efficacité et la portée de la représentation des travailleurs;
- accroître les possibilités de constater d'éventuelles infractions à l'égard de la loi et d'infliger des sanctions exemplaires;
- créer un système de primes financières afin d'inciter les employeurs à réduire les souffrances résultant du travail.

Voici quelques recommandations particulières à chacune de ces grandes catégories.

- Organisation et dispositions à prendre par les employeurs :

- les obligations incombant aux employeurs ne pourront plus être définies en fonction d'une "praticabilité raisonnable", mais bien se traduire par des actions dont il conviendra d'évaluer l'adéquation;
- création d'un cadre statutaire permettant aux employeurs de faire appel à des services de prévention répondant à certaines qualifications, sous le contrôle conjoint de représentants des employeurs et des travailleurs.

- Respect de la législation :

- augmentation des ressources des agences chargées de la réglementation, afin qu'elles puissent pratiquer davantage de contrôles et d'inspections;
- introduction de mesures décentralisées, pour permettre une activité plus intense à l'échelon régional et sectoriel;
- introduction de clauses statutaires contenant une obligation de charger une tierce partie de vérifier les dispositions prises et les performances réalisées par l'employeur dans le domaine de la santé et de la sécurité;
- prévoir un éventail plus large de sanctions pénales, par exemple : amendes proportionnelles, mises en garde avant prise de sanctions, mise en demeure avec sursis, levée des restrictions actuelles en ce qui concerne les peines d'emprisonnement;
- droits accrus pour les travailleurs et leurs organisations d'entamer des poursuites à caractère privé.

- Représentation des travailleurs :

- droits accrus pour les représentants des travailleurs d'intimer l'ordre d'arrêter le travail et d'entamer une action afin d'obtenir des améliorations;

- constitution d'équipes de représentants itinérants pour la santé et la sécurité auprès de petites entreprises;

- interdiction aux employeurs de consulter directement et individuellement les travailleurs en lieu et place de leurs représentants;

- mise en place d'un cadre juridique général relatif à la représentation des travailleurs dans les lieux où les syndicats ne sont pas reconnus, afin que la représentation en matière de santé et de sécurité soit couverte et soutenue par des mécanismes représentatifs élargis;

- adoption par les agences chargées de la réglementation d'une approche plus sévère quant au respect des mesures prises afin d'assurer la représentation des travailleurs dans le domaine de la santé et de la sécurité.

- Systèmes compensatoires et préventifs :

- constitution d'un groupement de caisses sectorielles de compensation financées par l'employeur, chargées de gérer le paiement d'indemnités, proportionnelles au salaire, aux travailleurs victimes de maux liés au travail;

- instauration d'un système par lequel les contributions des employeurs à ces caisses d'assurances seront variables en fonction de leur expérience de revendications et/ou des mesures de prévention prises en matière de santé et de sécurité;

- recours à des associations sectorielles chargées de conseiller les employeurs en la matière, financement de services régionaux sur la santé et la sécurité, constitution d'équipes de représentants itinérants pour la sécurité dans l'industrie;

- obligation pour les employeurs de nommer des coordinateurs pour la réinsertion, et de prévoir des plans de réinsertion pour les travailleurs victimes d'accidents du travail;

- obligation pour les employeurs de proposer une réinsertion professionnelle par l'intermédiaire de services professionnels pour la santé et la sécurité.

L'établissement d'un lien entre les objectifs-clefs du livre incite à reconnaître la nécessité sous-jacente de créer une synergie plus étroite entre les systèmes préventifs de maux liés au travail, de prévoir une compensation en faveur de leurs victimes et de réinsérer les travailleurs malades et blessés. A cet égard, ces objectifs s'inscrivent dans l'approche de plus en plus préconisée par l'actuel gouvernement britannique qui, à l'instar d'autres gouvernements socio-démocrates au pouvoir dans de

nombreux pays de l'UE, tente de concilier à la fois un regain de démocratie sociale avec l'instauration d'une économie revitalisée et compétitive sur le plan mondial. L'un des arguments centraux du livre est le fait que la santé et la sécurité des travailleurs sont davantage considérées comme l'un des aspects de ce scénario considérablement élargi - qui inclut une réaction face à la mondialisation de l'économie, des perceptions sociétales des risques et de l'environnement, la transformation de l'Etat-providence, et le rôle des Etats dans la protection des travailleurs et la réglementation des activités commerciales. Cela donne à penser que, pour la première fois peut-être dans l'histoire, la gestion de la santé et de la sécurité pourrait être appelée à quitter son rôle traditionnellement accessoire et rejoindre d'autres questions présentes sur le devant de la scène des évolutions de la politique économique et sociale. Dans ses recommandations, l'IER insiste pour que ce défi soit relevé par le gouvernement et le législateur, par les représentants des employeurs et des travailleurs, ainsi que par les autres parties concernées par la santé et la sécurité.

Le vocabulaire dont se sert le gouvernement pour élaborer ses politiques actuelles en ces matières regorge d'expressions telles que "constitution de nouveaux partenariats", "engagement et implication de toutes les parties prenantes" et "une collaboration accrue entre les différents ministères". Il en va exactement de même en ce qui concerne sa politique sur la santé et la sécurité, dans laquelle il est fortement question de partenariats et de liens à tisser par-delà les barrières traditionnelles.

Cependant, le message du livre laisse sous-entendre que pour pouvoir garder le rythme face aux grandes mutations politiques et économiques, tout projet de réforme portant sur la santé et la sécurité nécessitera bien plus que le simple recours à une terminologie politique. Des résultats sérieux ne pourront être obtenus si l'on se contente de retoucher les cadres réglementaires existants et de continuer à faire confiance à la tradition volontariste britannique ainsi qu'à la discrétion des employeurs. Pour créer un environnement dans lequel l'investissement social, des activités économiques socialement responsables et de nouveaux partenariats puissent contribuer

efficacement à l'amélioration des résultats en matière de santé et de sécurité, il faut que la pertinence et l'utilité du cadre réglementaire actuel fassent l'objet d'un examen approfondi et d'une re-définition de son adéquation. On prétend ainsi que, même si une synergie pouvait théoriquement voir le jour grâce à un resserrement des liens administratifs entre les diverses composantes de la prévention, de la compensation et du soulagement des maux liés au travail, le moyen le plus efficace d'y parvenir passerait par une abrogation de la Loi sur la santé et la sécurité au travail et son remplacement par des réglementations qui, simultanément :

- stipuleraient les responsabilités fondamentales des employeurs, relatives à la gestion de la santé et de la sécurité ainsi qu'à la protection des travailleurs;
- prévoiraient des mesures coercitives sérieuses et des sanctions;
- contiendraient des droits exhaustifs, grâce auxquels les travailleurs et leurs représentants pourront s'exprimer sur des matières ayant une incidence sur leur bien-être au travail;
- prévoiraient la création d'une association de caisses sectorielles de compensation, financées par les employeurs au bénéfice des travailleurs malades et blessés; et
- imposeraient aux employeurs l'obligation de réinsérer ces travailleurs.

La conclusion finale du livre est que des réglementations d'une telle ampleur ne se limiteraient pas seulement à la prévention des maux liés au travail, mais s'étendraient aussi à l'indemnisation et à la réinsertion de leurs victimes. Cela ne pourrait que sensibiliser davantage les employeurs au fait que la gestion de la santé et de la sécurité, de même que les coûts et les avantages qu'elle implique, devront être pris en compte dans un contexte plus vaste qu'il ne le sont actuellement. Il est fort probable que cela favorisera une approche intégrée de la gestion de la santé et de la sécurité, grâce à une meilleure coordination entre les spécialistes en la matière, les praticiens de la santé professionnelle et le personnel des entreprises. Le HSE pourrait également se voir chargé de veiller au bon fonctionnement des caisses de compensation sectorielles préconisées, ainsi qu'au respect par les employeurs des obligations qui leur incombent en matière de réinsertion, outre celles se rapportant à la prévention. ■