

Un constat lucide, des moyens insuffisants

La Commission vient de présenter sa communication concernant une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité pour la période 2002-2006¹. Il s'agit d'un document attendu, préparé par de nombreux débats² et dont l'adoption n'a guère été facile. Sa présentation a dû être retardée en raison des divergences qui sont apparues au sein de la Commission. La version originale préparée par la Direction Générale de l'Emploi et des Affaires Sociales a été amendée par d'autres commissaires. Une majorité s'est formée pour rendre le texte moins ambitieux ou moins précis sur certains points (en particulier en ce qui concerne le harcèlement moral et la violence dans les rapports de travail). Nous nous limitons ici à une évaluation générale de ce document sans aborder l'ensemble des questions qu'il soulève.

La nécessité de définir une nouvelle stratégie ne fait aucun doute. Les directives adoptées dans le domaine de la santé et de la sécurité n'ont pas débouché sur les résultats attendus. Entre 1992 et aujourd'hui, la Commission a donné l'impression de ne plus avoir de véritable stratégie. Soumise à de fortes pressions en vue d'une dérégulation, elle s'est souvent limitée à des initiatives ponctuelles. Les ressources internes de la Commission consacrées à la santé et à la sécurité ont été drastiquement réduites. Par ailleurs, l'évolution du travail a créé de nouveaux problèmes auxquels les directives n'apportaient pas de réponse efficace.

concerne le développement de la recherche et une mention très générale suivant laquelle les services de prévention devraient tenir compte de la dimension de genre. A notre avis, il aurait fallu aussi aborder la question des indicateurs et se prononcer en faveur d'une harmonisation des systèmes de déclaration et de reconnaissance des maladies professionnelles qui mette fin aux pratiques discriminatoires que l'on peut observer actuellement. La prise en compte de la dimension du genre aurait dû servir également à appuyer des propositions plus claires en ce qui concerne la violence au travail et les troubles musculo-squelettiques.

La communication de la Commission contient de nombreux éléments d'analyse intéressants. L'on peut être souvent d'accord avec ce qui est de l'ordre du constat, même si l'analyse aurait mérité d'être mieux précisée et développée. Par contre, les propositions pratiques sont faibles, parfois très vagues et marquées par la crainte d'affronter l'opposition du patronat et des gouvernements les plus libéraux à l'égard de toute législation sociale. Pour formuler un diagnostic rapide, on a l'impression que la Commission a de bons yeux, le cerveau parfois lent et des mains presque paralysées.

Des ouvertures positives mais incomplètes ou ambiguës

L'ouverture sur la dimension de genre est certainement positive. Elle constitue une innovation dans la réflexion de la Commission dans le domaine de la santé au travail. Nous ne pouvons que nous en réjouir³. Cependant, la communication adopte une vision assez défensive. Elle fait de la santé au travail un élément trop passif qui doit "tenir compte" de la division du travail entre les hommes et les femmes. De notre point de vue, elle devrait jouer un rôle actif et contribuer à combattre la ségrégation au travail. Cet objectif n'apparaît qu'une seule fois dans un paragraphe consacré à la politique de la pêche. Les propositions concrètes manquent sauf en ce qui

La communication souligne à juste titre que les troubles musculo-squelettiques constituent une priorité en santé au travail. De notre point de vue, les directives actuelles ne permettent pas d'aborder cette question de façon efficace dans la mesure où elles sont limitées à des risques spécifiques (travail sur écran, manutention manuelle et, dans un proche avenir, vibrations). Une directive d'ensemble sur les troubles musculo-squelettiques formulant des exigences ergonomiques essentielles permettrait de progresser de façon significative. Dans ce domaine, l'apport d'une éventuelle action communautaire est indéniable. A l'exception des pays nordiques, aucun Etat membre n'a été en mesure d'adopter une réglementation précise en ce qui concerne ces questions. La difficulté est plus politique que technique : affronter les troubles musculo-squelettiques à la source signifie intervenir sur l'organisation du travail et, en particulier, combattre son intensification⁴. La communication contient deux passages consacrés aux initiatives communautaires dans le domaine des troubles musculo-squelettiques. Ils annoncent une communication qui en examinera les causes et proposera des modifications ou des nouvelles dispositions législatives dans les domaines encore insuffisamment couverts. Cette formulation est ambiguë : il aurait été possible, dès à présent, de s'engager dans les deux domaines : révision des directives spécifiques existantes dans la mesure où elles seraient

¹ Document COM(2002) 118 final du 11 mars 2002.

² La position des organisations syndicales, adoptée en juin 2001 se trouve dans la publication du BTS et de la CES : *Pour une relance de la politique communautaire en santé au travail*.

³ L'on regrettera d'autant plus certaines formulations maladroites ("une société plus féminisée") ou des imprécisions manifestes : les hommes représenteraient 93% des troubles musculo-squelettiques et des maladies hématologiques. Nous ignorons ce qui permet de regrouper ces maladies en un seul ensemble et les chiffres nous semblent des plus fantaisistes.

⁴ Cette difficulté politique est apparue avec évidence aux Etats-Unis. Après des années de débats et de mouvements revendicatifs, une réglementation concernant l'ergonomie avait fini par être adoptée en 2000. Le Président Bush a pris la tête d'une campagne qui a abouti à l'annulation de cette réglementation fédérale par le Congrès en mars 2001 sous prétexte qu'elle impliquait des coûts trop importants pour le patronat. D'après les syndicats américains, chaque année 600.000 travailleurs sont victimes de lésions ou d'accidents qui auraient pu être évités si l'on avait appliqué les règles définies par l'Agence fédérale pour la santé au travail (OSHA).

insuffisantes et préparation d'une directive nouvelle, plus générale, sur les exigences ergonomiques essentielles en rapport avec la prévention des troubles musculo-squelettiques.

La communication relève aussi l'importance des "troubles et maladies psychosociaux". Elle signale en particulier le harcèlement moral et la violence au travail. Le texte préparé par la Direction Générale Emploi et Affaires sociales prévoyait la préparation d'une directive concernant ces deux thèmes. Le texte final adopté par la Commission est plus vague. La Commission "examinera l'opportunité et la portée d'un instrument communautaire concernant le harcèlement moral et la violence au travail". Un des éléments sous-jacents du débat est le suivant : le harcèlement moral et la violence au travail constituent-ils des problèmes du milieu de travail qui portent atteinte à la santé ? Si c'est le cas, le Traité prévoit l'adoption de directives (ancien article 118A qui a été intégré dans l'actuel article 137). Pour d'autres, les facteurs psychosociaux comme les problèmes liés au temps de travail ne constituent pas véritablement des éléments objectifs des conditions de travail qui devraient être pris en compte dans les politiques de santé au travail. Dans ce cas, le recours aux compétences communautaires est remis en cause. Telle était la position britannique en ce qui concerne la directive sur l'organisation du temps de travail. Bien que la Cour de justice ait tranché nettement en faveur d'une interprétation large de la notion de "milieu de travail"⁵, la Commission semble s'être divisée sur ce point. Le débat est évidemment plus politique que juridique : pour les Commissaires les plus libéraux, l'exercice du pouvoir patronal ne doit pas faire l'objet de règles publiques.

La communication aborde à juste titre deux piliers essentiels de tout système de prévention : les services de prévention et l'inspection du travail. En ce qui concerne les services de prévention, elle indique qu'ils "devraient être véritablement pluridisciplinaires, y compris en ce qui concerne les risques sociaux et psychologiques, et intégrer la dimension de genre". La vision est correcte. Hélas, aucune proposition concrète n'est formulée pour atteindre cet objectif qui est loin de correspondre à la réalité actuelle. En ce qui concerne l'inspection du travail, l'analyse est plus détaillée. La communication insiste sur son aptitude à appréhender l'ensemble des risques, à jouer à la fois un rôle de contrôle et un rôle préventif et à appuyer son action par des évaluations basées sur des indicateurs de résultat et de qualité. Les contrôles doivent déboucher sur des sanctions homogènes qui soient à la fois dissuasives, proportionnées et effectivement appliquées. Tout cela est clairement dit mais la Commission ne semble pas envisager d'autres initiatives que les échanges d'expériences et les différentes formes de coopération en accordant au Comité des Hauts Responsables de l'Inspection du Travail un rôle déterminant. On est loin de la détermination communautaire d'un niveau

minimal des missions de contrôle des Etats membres comme c'est le cas en matière d'environnement. Enfin, l'on observera le silence total de la communication sur un troisième pilier des systèmes de prévention : la représentation des travailleurs. S'agit-il d'une question mineure ou la Commission considère-t-elle que la situation est satisfaisante dans ce domaine ?

D'autres ouvertures positives méritent d'être signalées même si les propositions d'action sont parfois imprécises. Sans être exhaustif, nous signalerons les points suivants :

1. La communication amorce la réflexion sur un système plus efficace de sanction dans des situations "transnationales" où une entreprise opère dans un Etat différent de celui où elle est établie.
2. Le rôle du Fonds Social Européen dans la promotion d'un environnement de travail sûr et sain "sera examiné". Il s'agirait là d'une initiative essentielle si elle pouvait déboucher sur des programmes précis d'amélioration du milieu de travail dans la Communauté.
3. La communication mentionne l'importance de la coopération avec l'OIT. Hélas, elle n'aborde pas la question de la ratification par les Etats membres des conventions adoptées. Dans ce domaine, le retard accumulé est pourtant impressionnant !
4. La communication propose que les Etats membres élaborent un rapport unique sur l'application des directives. Cette proposition s'inspire manifestement de ce qui a été mis en place dans le domaine de l'environnement.
5. La proposition d'intégrer dans les lignes directrices pour l'emploi la problématique des maladies et troubles liés au stress était très positive. Dans la version finale du texte, l'on note une certaine réserve : la Commission "examinera s'il est opportun de proposer d'intégrer" cette problématique. Le style bureaucratique ne dénote pas un enthousiasme excessif. Pour le reste, les problèmes du stress seraient renvoyés au dialogue entre organisations patronales et syndicales.
6. L'articulation entre la santé au travail et les règles du marché est abordée. Les propositions sont bonnes en ce qui concerne le retour d'expérience mais ne mentionnent nullement l'autre élément stratégique central qui est le contrôle du marché.
7. La communication aborde la question de l'élargissement de l'Union européenne à de nouveaux Etats membres. Elle met l'accent sur l'application réelle de l'acquis communautaire. Les idées proposées ne manquent pas d'intérêt mais elles évitent une question essentielle : il faudrait un programme communautaire pour financer le développement des politiques nationales de santé au travail. Le transfert d'expériences et le jumelage ne suffiront pas.
8. L'élaboration de guides d'application des directives en concertation avec les gouvernements, les syndicats et les organisations patronales pourrait certainement améliorer le niveau d'application des directives.

⁵ Arrêt du 12 novembre 1996, *Royaume-Uni contre Conseil*. Voir *Newsletter* du BTS, n° 5 (1996).

9. La création d'un "observatoire des risques" est annoncé. L'idée est excellente. Sa réalisation est problématique. La communication annonce qu'il s'appuiera sur la collecte des "bonnes pratiques" des entreprises et des branches. Cette méthode pourrait se justifier plutôt pour un bureau d'enregistrement des conduites vertueuses.

Des lacunes importantes

La communication n'aborde pas le champ d'application actuel des directives communautaires qui exclut les travailleurs indépendants et les travailleuses domestiques. Il s'agit d'une brèche importante dans le dispositif existant. Actuellement, si un employeur veut, par exemple, ne pas respecter les valeurs limites concernant l'amiante ou le bruit, il lui suffit de faire intervenir des travailleurs indépendants dans son entreprise. En ce qui concerne le travail domestique, nous avons indiqué à de nombreuses reprises qu'il s'agissait d'une discrimination indirecte à l'égard des femmes qui constituent l'écrasante majorité des personnes occupées dans ce secteur. Sur la base des dispositions communautaires existantes, les travailleuses domestiques n'ont même pas droit à un congé de maternité !

Ce qui tient lieu d'analyse sur les rapports entre le travail précaire et la santé au travail est indigent et parfois révoltant. La communication "découvre" qu'une des causes de la sur-accidentabilité de ces travailleurs est leur "manque de motivation". Va-t-on vers une recherche sur les tendances suicidaires des travailleurs intérimaires ?

La communication ne contient rien sur l'harmonisation de la déclaration et de la reconnaissance des maladies professionnelles. Dès lors, la proposition de pratiquer une coordination des politiques nationales sur la base d'une comparaison ("un benchmarking") entre les déclarations de maladies professionnelles est absurde. Actuellement, le nombre de maladies professionnelles déclarées par 100.000 travailleurs varie de l'ordre de 1 à 30. Cet écart n'a rien à voir avec des différences objectives dans les conditions de travail ou l'efficacité de la prévention. Il tient à l'occultation systématique de nombreuses maladies causées par le travail mais dont la déclaration et la reconnaissance ont été entravées.

Les questions liées au risque chimique et à la défense de l'environnement sont pratiquement ignorées par la communication. Elles n'apparaissent que d'une façon très fragmentaire (modification du champ d'application de la directive sur les cancérigènes, mention des règles du marché et de l'articulation avec les règles concernant l'environnement, qui sont énumérées dans une série d'autres politiques). C'est très court ! Les problèmes liés à la prévention des risques chimiques sont nombreux et complexes. De façon immédiate, il faudrait relancer la politique d'élaboration de valeurs limites et se

fixer des listes de substances prioritaires pour lesquelles des valeurs limites impératives sont nécessaires. De même, une politique systématique de substitution des substances dangereuses doit encore être mise en place. Les règles du marché vont connaître des transformations profondes dans les prochaines années. Il nous paraît indispensable d'élaborer une stratégie sur les lieux de travail qui tienne compte de ces changements. La récente catastrophe de Toulouse a mis en évidence deux facteurs importants : la faiblesse de la représentation des travailleurs et le rôle négatif joué par la sous-traitance en cascade⁶. Ces deux points sont ignorés par la directive Seveso et le second n'apparaît nulle part dans les directives concernant la santé au travail.

L'intégration des personnes handicapées dans un milieu de travail sain et, si nécessaire, adapté n'est pas vraiment abordée. La seule allusion concerne le rôle de l'Agence de Bilbao dans le cadre de l'année européenne des handicapés en 2003. Rien n'est dit sur le blocage depuis plus de 12 ans de la seule proposition de directive visant à faciliter l'accès au travail des personnes handicapées (aménagement des transports).

Le rôle des autorités publiques

La communication est beaucoup trop discrète sur la responsabilité des Etats. A part l'adoption éventuelle d'un instrument communautaire sur les rapports nationaux concernant l'application des directives, tout le reste est laissé à la discrétion des Etats (notamment en ce qui concerne les critères minimaux de l'inspection). L'on aurait pu s'inspirer de l'expérience communautaire concernant la défense de l'environnement pour aller plus loin et définir un cadre minimal de missions des autorités publiques.

La communication ouvre la perspective d'une convergence dans les politiques nationales qui reposerait sur la comparaison entre différents indicateurs ("benchmarking"). Des objectifs nationaux quantifiés devraient être adoptés en ce qui concerne la réduction des taux d'accidents du travail, la réduction du taux des maladies professionnelles reconnues et la réduction du nombre de journées perdues en raison de ces accidents et de ces maladies. Nous n'examinerons pas ici la portée de ces indicateurs. Disons simplement que le deuxième (et, par conséquent, le troisième qui découle directement de la qualité des deux premiers) est absurde dans un contexte où la reconnaissance des maladies professionnelles n'a pas été harmonisée au niveau communautaire. En outre, dans une perspective de genre, l'adoption de ces trois indicateurs aurait pour conséquence de fortement sous-estimer les atteintes à la santé des femmes. La comparaison entre des indicateurs structurels des systèmes de prévention (services de prévention, représentation des travailleurs, pourcentage de travailleurs effectivement couverts par ces outils, etc.) n'est pas abordée. La

.....
⁶ L'on retrouve ces mêmes éléments dans nombre d'autres "catastrophes" majeures : l'incendie à la Mecnavi à Ravenne en Italie (13 morts en 1987), l'explosion de la station de forage offshore Piper Alpha au large de l'Ecosse (167 morts en 1988).

communication ignore le rôle important joué par l'enquête européenne sur les conditions de travail qu'organise la Fondation de Dublin qui permet de compléter très utilement les données statistiques officielles concernant les accidents du travail et les maladies professionnelles.

L'énigme de la codification

La communication propose une codification de la législation existante. Bien que la législation soit moins complexe ou abondante que dans d'autres domaines (marché des produits chimiques, par exemple), la codification n'est pas une idée absurde en soi. Dans le contexte politique actuel, se fixer cet objectif, c'est créer une énigme. L'on peut envisager trois perspectives différentes.

La codification pourrait n'être que le camouflage d'une opération de dérégulation. Les pressions ne manqueront pas dans ce sens. Pour certains, il faudra se limiter à "l'essentiel", privilégier l'autorégulation patronale et la "responsabilité sociale des entreprises".

La codification peut être une simple opération technique de coordination de l'ensemble des textes existants. Rien ne serait supprimé, rien ne serait ajouté. L'on se limiterait à regrouper les différents articles. Ainsi, au lieu d'avoir une disposition concernant l'information des travailleurs dans chacune des directives, l'on aurait une disposition globale portant sur l'ensemble des matières. Cette solution peut paraître séduisante puisqu'elle permettra d'éviter les difficultés politiques. Sa portée pratique serait des plus limitée. Les Etats membres ont déjà transposé les directives. Si celles-ci devaient être coordonnées, cela n'affecterait pas les législations nationales. Or, l'utilisateur final (qu'il s'agisse de l'inspection du travail, des employeurs ou des travailleurs) se réfère aux règles nationales. Le seul avantage de la formule concernerait les nouveaux Etats membres (pour autant qu'ils n'aient pas encore transposé les directives) et l'enseignement de la matière.

La codification peut être liée à un exercice d'évaluation de la cohérence des dispositions actuelles. Elle dépasserait la simple coordination des textes. Ainsi, l'on pourrait définir le rôle des différents acteurs (notamment celui des autorités publiques), tenir compte de l'apport des conventions de l'OIT, préciser

les fonctions et les modalités de surveillance de santé (ce thème est traité de façon dispersée et peu cohérente dans différentes directives), tenir pleinement compte de la dimension de genre, etc. Si la Commission voulait s'engager dans cette voie, elle recevrait tout notre soutien.

Contexte et perspectives

La communication de la Commission devrait déboucher sur un débat au sein du Conseil des ministres durant l'actuelle Présidence espagnole. A l'issue de ce débat, il est probable que le Conseil adoptera une résolution qui fixe sa propre position. Il pourrait appuyer les propositions de la Commission ou opérer une sorte de tri entre celles-ci et privilégier certaines des actions proposées.

L'on sait qu'un axe s'est dressé contre les perspectives de développement de l'Europe sociale au nom du développement de la flexibilité et de la réforme du marché du travail. La déclaration conjointe adoptée le 15 février 2002 par MM. Blair et Berlusconi reflète cette orientation qui a les faveurs du gouvernement espagnol. D'autres gouvernements seraient plutôt favorables à une relance de l'action communautaire en santé au travail. Ils se rendent compte que des améliorations au niveau national seraient utilement appuyées par des développements communautaires. Certaines échéances électorales sont proches et à l'issue incertaine (Portugal, France, Pays-Bas, Allemagne notamment). L'ensemble de ces éléments ne nous amènent pas à attendre une résolution du Conseil qui irait plus loin que la communication de la Commission même si, dans de nombreux débats nationaux, la nécessité d'une relance des politiques de santé au travail apparaît clairement.

Après l'adoption de la résolution du Conseil, il appartiendra à la Commission de préciser sa stratégie. Un programme de travail devrait définir les différentes initiatives et indiquer un calendrier. Le rôle des organisations syndicales sera essentiel pour sauvegarder les éléments d'innovation de la communication de la Commission, pour pousser celle-ci à les traduire par des propositions concrètes et pour obtenir les appuis nécessaires au sein du Parlement européen et des Etats membres. ■

Laurent Vogel, chargé de recherches au BTS
lvogel@etuc.org