

Les syndicats et l'amélioration de la santé et de la sécurité dans les petites entreprises : les résultats d'une étude de la CES

David Walters*



Les résultats complets du projet ont été publiés dans l'ouvrage : *Working safely in small enterprises in Europe. Towards a sustainable system for worker participation and representation* (CES 2002).

Avec le soutien de :



Le nombre de blessures d'origine professionnelle, d'accidents et de problèmes de santé recensés dans les petites entreprises atteint un niveau élevé inacceptable. Cette situation ne résulte pas seulement de la dangerosité accrue des activités mais surtout de l'insuffisance des dispositions prises par les petites entreprises en matière de santé et de sécurité.

La directive-cadre 89/391/CEE impose aux employeurs :

- de prendre, dans toutes les entreprises, des dispositions de santé et de sécurité axées sur la *gestion des risques*;
- de mettre en œuvre une *gestion des risques* participative, qui associe les créateurs de risques et les personnes qui y sont confrontées en reconnaissant :
 - la responsabilité fondamentale de l'employeur;
 - la nécessité d'un soutien compétent pour évaluer et maîtriser les risques;
 - le droit des travailleurs à être représentés et associés à ce processus.

Cependant, étant donné les "structures de vulnérabilité" que constituent les petites entreprises, les employeurs et les travailleurs y requièrent un soutien supplémentaire pour répondre à ces exigences. Les efforts entrepris pour élargir ce soutien se sont concrétisés par des stratégies nationales de promotion de la santé et de la sécurité dans les petites entreprises impliquant le recours à des structures intermédiaires et processus "en tandem" ainsi qu'à des approches plus traditionnelles de réglementation. De telles stratégies s'avèrent fructueuses quand elles intègrent l'importance d'une communication en face-à-face dans le domaine de la santé et de la sécurité. La représentation des travailleurs est essentielle dans cette collaboration en tandem – à la fois pour renforcer les actions autonomes prises par les travailleurs pour protéger leur santé et leur sécurité, et pour promouvoir des actions conjointes entre travailleurs et employeurs/managers en matière de santé et de sécurité.

Sur base de ces considérations, la CES a mené un projet, soutenu par l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, afin d'examiner dans quelle mesure les modèles de représentation des travailleurs à la santé et à la sécurité contribuent à promouvoir des dispositions préventives dans les petites entreprises. Le projet visait aussi à une meilleure compréhension des stratégies syndicales visant à :

- promouvoir une meilleure consultation dans le

domaine de la santé et de la sécurité;

- renforcer la sensibilisation à la prévention parmi les travailleurs et les employeurs/managers; et
- obtenir des améliorations tangibles de la santé et de la sécurité.

Des exemples de participation représentative à la santé et à la sécurité dans les petites et moyennes entreprises ont été collectés dans quatre pays : l'Italie, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni. Des données ont également été recueillies sur les pratiques du secteur du bois dans plusieurs pays européens. Dans cet article, nous présentons les principaux résultats du projet ainsi qu'une appréciation de leur importance pour la santé et la sécurité des travailleurs des petites entreprises dans l'ensemble de l'Union européenne.

Ce qui marche et pourquoi

S'il existe de nombreux modes de mise en application des dispositions législatives européennes requérant des approches participatives pour la gestion des risques dans les petites entreprises, plusieurs facteurs semblent promouvoir leur réussite et leur viabilité.

La participation syndicale : Pour être fructueuse et viable quelle qu'en soit l'ampleur, la participation représentative à la santé et à la sécurité dans les petites entreprises requiert un soutien qu'apportent essentiellement les syndicats. Ceux-ci jouent également un rôle politique majeur puisqu'ils sont les instigateurs d'approches participatives tant à l'échelon national que sectoriel ou régional.

D'après l'étude, il est clair que le lieu de travail constitue le niveau fondamental des approches syndicales qui ont été développées. Les représentants régionaux/territoriaux, les comités régionaux/sectoriels et les permanents syndicaux régionaux ou sectoriels ne peuvent se substituer à l'organisation des travailleurs dans les petites entreprises. Dans tous les cas, l'un des objectifs principaux consiste à *favoriser et soutenir le développement de l'organisation des travailleurs en matière de santé et de sécurité sur le lieu de travail*. Ceci transparait clairement, par exemple, dans l'approche des représentants régionaux suédois et dans celle de représentants d'autres pays, par exemple l'Italie et l'Espagne. En aucun cas, la représentation extérieure ne remplace la représentation des travailleurs sur le lieu de travail. Par conséquent, même si de telles initiatives naissent de

* Professeur TUC, Environnement du Travail, Ecole de Sciences sociales, Université de Cardiff.

David Walters était responsable du rapport général du projet de la CES et, à l'époque, professeur à la South Bank University.

la reconnaissance des difficultés que rencontre l'organisation des travailleurs en matière de santé et de sécurité dans les petites entreprises, elles ne peuvent la remplacer. En être conscient permet de mieux comprendre les stratégies syndicales de développement de modèles durables (par l'organisation sur le lieu de travail soutenue par des structures syndicales/conjointes extérieures) ainsi que l'hostilité politique parfois exprimée par les confédérations patronales.

Un cadre législatif : Même si elle est essentielle, la participation syndicale au fonctionnement et à l'amélioration de la participation des travailleurs à la santé et à la sécurité dans les petites entreprises ne suffit pas. Il ne fait guère de doute que l'existence d'un cadre législatif contribue énormément à leur création et à leur maintien. En atteste avec force l'analyse des expériences menées dans des pays comme la Suède, où les dispositions législatives existent depuis bien longtemps, ou l'Italie, où elles sont plus récentes. La nécessité de dispositions législatives a d'ailleurs également été soulignée dans les commentaires des pays comme l'Espagne et le Royaume-Uni, où les modèles sont pour l'heure essentiellement volontaires.

L'établissement d'un cadre législatif est primordial pour plusieurs raisons. Il instaure des normes minimales légales que les partenaires des petites entreprises sont tenus de respecter. Il constitue un cadre utile auquel peuvent se référer les syndicats et les employeurs dans les conventions collectives. Il permet d'accroître la sensibilisation aux questions de santé et de sécurité et fournit un repère univoque pour les travailleurs et les dirigeants de toutes les petites entreprises. La confirmation juridique de leur droit à la représentation permet aux travailleurs des petites entreprises de prendre de l'assurance et les encourage à intervenir dans des situations où, autrement, la crainte de représailles aurait pu les en dissuader. En outre, la légitimité qu'un cadre juridique peut apporter aux représentants régionaux/territoriaux et à leurs structures d'appui contribue grandement à les faire accepter par tous.

L'engagement des confédérations syndicales et patronales et des autorités publiques : Les syndicats ont déployé des efforts considérables, tant sur le plan politique que pratique, pour garantir la réussite de la représentation des travailleurs à la santé et la sécurité dans les petites entreprises. Mais l'engagement des organisations patronales (et les branches de ces organisations qui représentent les intérêts des petites entreprises) revêt lui aussi une importance cruciale. Nous sommes confrontés à une situation quelque peu paradoxale puisque dans tous les pays examinés ce sont les confédérations patronales qui, politiquement parlant, s'opposent généralement le plus vigoureusement aux programmes de renforcement de la participation des travailleurs à la santé et à la sécurité dans les petites entreprises. Alors que, malgré cette

opposition, les modèles les plus efficaces se révèlent être ceux mis en œuvre dans le cadre de conventions conclues entre syndicats et organisations d'employeurs de petites entreprises (et parfois avec d'autres parties). Ces conventions contribuent à garantir l'engagement des membres tout en assurant des ressources communes pour soutenir la formation et l'information. Les études nationales nous ont également permis d'évaluer dans quelle mesure les représentants eux-mêmes ont accès aux organismes publics, aux services de prévention et aux autres unités d'appui liées à ces organismes.

Des représentants qualifiés : A côté d'une légitimation formelle qu'elle soit législative ou conventionnelle - par l'engagement des employeurs des petites entreprises et de leurs confédérations dans les conventions portant sur la représentation régionale/territoriale - les représentants sont à même de nouer des relations fructueuses avec les dirigeants de petites entreprises pour diverses autres raisons. Généralement, les représentants régionaux/territoriaux sont bien informés et sources de précieux renseignements et conseils en matière de santé et de sécurité, ce qui renforce leur légitimité aux yeux des dirigeants de petites entreprises. La formation et l'expérience font partie de leurs principaux atouts. La plupart des systèmes que nous avons examinés ont mis en avant la création d'une structure de santé et de sécurité sur le lieu de travail tout en insistant sur l'importance de la capacité des représentants à effectuer des inspections et à formuler des commentaires contraignants aux chefs d'entreprise concernant les améliorations requises. Les représentants s'engagent donc à créer une structure d'organisation des travailleurs dans les petites entreprises et à établir des liens viables à long terme entre eux-mêmes et les travailleurs des petites entreprises dans lesquelles ils se rendent. Ils sont aussi en mesure d'agir rapidement et d'exercer leur droit d'intervention lorsque la situation l'impose. En outre, leur expérience leur vaut généralement d'entretenir une étroite collaboration avec d'autres intervenants, par exemple les inspecteurs du travail, à qui ils peuvent faire appel si nécessaire. Tous ces facteurs ont contribué à asseoir leur crédibilité.

La protection des intérêts des travailleurs des petites entreprises par des représentants et permanents syndicaux est à la fois structurellement et socialement différente de celle assurée par des formes plus traditionnelles de représentation sur le lieu de travail. Même si quelques principes fondamentaux sous-tendent toutes les formes de représentation des travailleurs, leur application pratique varie en fonction du contexte social et économique. Les systèmes de représentation des travailleurs des petites entreprises en matière de santé et de sécurité doivent donc veiller à tenir compte du contexte dans lequel ils évoluent.

Nos recherches démontrent clairement l'importance des compétences de communication et de la capacité

à agir à différents niveaux, pas seulement vis-à-vis des employeurs et des travailleurs des petites entreprises, mais aussi des inspecteurs du travail, du personnel des services de prévention externes, des médias locaux et d'autres intervenants sociaux et économiques. Une formation qui tient compte de ces besoins particuliers est absolument vitale. De même que les sources d'informations fournies par les syndicats et/ou les organismes bilatéraux créés dans plusieurs régions et secteurs ainsi que le soutien et la coordination des activités des représentants syndicaux régionaux/territoriaux sont indispensables à la réussite de leur mission.

La reconnaissance de la nécessité d'approches différentes : Notre étude révèle qu'il n'existe pas d'approche unique à privilégier pour défendre les intérêts des travailleurs en matière de santé et de sécurité dans les petites entreprises. Même si le modèle suédois de représentation régionale est celui le plus fréquemment décliné dans les pays de l'Union européenne, les particularités économiques, réglementaires, sociales et culturelles font que chaque application nationale possède des caractéristiques qui lui sont propres. Les autres types d'initiatives adoptées dans le domaine de la santé et de la sécurité – qu'il s'agisse des services consultatifs pour les travailleurs au Royaume-Uni, des comités sectoriels/régionaux en Grèce, des initiatives syndicales au Danemark, des observatoires syndicaux régionaux en France, ou des comités paritaires et structures bilatérales dans certaines régions et secteurs en Espagne - démontrent que les approches adéquates varient selon le contexte local. Il est de toute évidence plus probable que des approches multiples, tenant compte chacune des circonstances particulières de la région/du secteur en question, s'avéreront globalement plus fructueuses que l'adhésion exclusive à un modèle donné.

Les ressources : Tout système adopté pour correspondre au mieux au contexte local implique une certaine disponibilité de ressources. Cette dimension, fondamentale, ne peut en aucun cas être ignorée. Pour qu'elle soit efficace, la participation des représentants des travailleurs à la création et au maintien de mesures en matière de santé et de sécurité requiert inévitablement une formation et une information adéquates ainsi qu'une coordination raisonnablement satisfaisante de leurs activités, ce qui nécessite des ressources. Les retombées bénéfiques des activités des représentants régionaux/territoriaux et d'autres initiatives syndicales en matière de santé et de sécurité dans les petites entreprises nous permettent de prédire que la réduction vraisemblablement considérable des coûts des accidents aura raison du coût de la mise en œuvre et de l'exploitation de ces systèmes.

Le véritable problème ne se situe peut-être pas au niveau du coût des systèmes en termes absolus mais plutôt à celui des bailleurs de fonds. A moins de les

lier aux économies qu'ils génèrent, les investissements seront probablement peu populaires auprès des organismes qui les consentent.

Les contraintes et obstacles : Les "structures de vulnérabilité" auxquelles les travailleurs sont confrontés dans les petites entreprises et l'absence généralisée de ressources limitent le développement des compétences d'encadrement, l'information, la formation et la sécurité des sites et de l'équipement. Elles entravent souvent l'accès des travailleurs à la représentation indépendante de leurs intérêts qu'apportent les comités d'entreprise et les syndicats; les travailleurs, tout comme l'employeur, ont une maîtrise parfois très limitée de la gestion de la santé et de la sécurité au travail. Ces vulnérabilités peuvent en outre être accentuées par l'insécurité d'emploi qui règne dans de nombreuses petites entreprises, et le spectre du chômage qu'elle fait planer, par des bénéfices restreints, et par l'important volume de travail illégal (et, par conséquent, non réglementé) et les travailleurs qu'il concerne. Leurs effets négatifs se ressentent à différents niveaux, notamment le faible respect du système réglementaire, l'élaboration de stratégies de recherche d'intérêt personnel faisant rimer gestion de la santé et de la sécurité avec rentabilité, et des relations sociales antidémocratiques et autocratiques. Tout ceci empêche les travailleurs de se sentir capables ou désireux de participer d'une manière fructueuse à la constitution et au maintien de mesures en matière de santé et de sécurité au travail.

C'est dans ce contexte pour le moins ardu que les représentants syndicaux régionaux/territoriaux et leurs homologues s'investissent dans les petites entreprises pour développer des stratégies participatives afin d'améliorer la santé et la sécurité. Il serait plutôt surprenant que dans ces circonstances, rien n'entrave l'efficacité de leur mission. L'ignorance des employeurs vis-à-vis des normes de santé et de sécurité dans ces situations (et leur conviction paradoxale d'être bien informés) est connue de tous. Leur maîtrise limitée des questions de santé et de sécurité se conjugue souvent à une formation sommaire et à une piètre compréhension de la gestion en général. Les représentants syndicaux éprouvent donc les plus grandes difficultés à exploiter pleinement le potentiel de leur rôle. Par conséquent, les représentants régionaux (ou leurs homologues) doivent souvent se contenter de mener des inspections et enquêtes sur des infractions spécifiques aux normes législatives, de répondre aux plaintes (souvent anonymes) des travailleurs à propos de manquements précis et d'informer les employeurs de la nécessité d'y remédier. Ils jouent en quelque sorte le rôle de substitut de l'inspecteur du travail.

Si ces mesures sont facilement perçues comme nécessaires dans les cas d'infractions délibérées ou de négligences entraînant un risque pour les travailleurs, elles le sont beaucoup moins lorsqu'il s'agit

de jouer essentiellement un rôle de catalyseur de l'organisation des travailleurs sur le lieu de travail.

Les employeurs ne sont, par ailleurs, pas les seuls à poser des entraves à l'exécution de la mission des représentants régionaux/territoriaux (même s'il est vraisemblable que la majeure partie leur incombe). Les travailleurs eux-mêmes peuvent hésiter à s'impliquer dans le domaine de la santé et de la sécurité. Les représentants régionaux/territoriaux font état des difficultés qu'ils rencontrent pour encourager et créer des structures de santé et de sécurité sur le lieu de travail lorsque celui-ci en est entièrement dépourvu. D'après l'étude, il en va ainsi dans la plupart des pays. Les problèmes sont dus au manque de sensibilisation aux questions de santé et de sécurité des travailleurs des petites entreprises et à leur insécurité d'emploi. Ces problèmes s'avèrent particulièrement épineux dans les très petites entreprises.

Aller de l'avant

L'étude de la CES confirme l'importance du rôle joué par les syndicats dans la promotion et le maintien d'initiatives visant à établir des structures de représentation des travailleurs et à améliorer la santé et la sécurité dans les petites entreprises. Elle atteste de l'intérêt de l'engagement syndical dans ce processus sur le plan macro-politique comme sur celui de l'encouragement et du soutien des structures organisationnelles établies à l'échelon régional et sectoriel et dans l'entreprise. Elle démontre qu'idéalement plusieurs appuis importants devraient être mis en place pour que ces activités portent leurs fruits, en particulier des dispositions législatives et des conventions collectives qui reconnaissent les problèmes spécifiques de la mise en application de programmes de santé et de sécurité dans les petites entreprises et qui soutiennent et maintiennent les efforts en ce sens par des droits de représentation correspondant aux besoins des travailleurs de ces entreprises. Il est regrettable, qu'à ce jour, ceci ne soit devenu réalité que dans une minorité de pays de l'Union européenne.

Cependant, nous l'avons signalé, les droits légaux et les conventions collectives ne suffisent pas. D'autres intervenants (y compris parmi les syndicats) des systèmes nationaux de santé et de sécurité et au niveau de l'Union européenne doivent être convaincus de l'importance de la contribution des stratégies participatives à l'amélioration de la santé et de la sécurité dans les petites entreprises. Il s'agit notamment des employeurs et de leurs organisations, des autorités publiques, des organisations d'assurance et des organismes professionnels. Même si nous espérons que l'étude de la CES contribuera à renforcer cette sensibilisation, nous sommes conscients que beaucoup de chemin reste à parcourir.

La diffusion d'information aux niveaux international, national et sectoriel a ici un rôle à jouer. Il est

important de préciser clairement que diverses approches permettent d'obtenir de meilleurs systèmes de participation à la santé et à la sécurité dans les petites entreprises, mais que toutes requièrent un engagement des participants à les soutenir et à les maintenir. La disponibilité d'un plus grand nombre de données sur les pratiques les plus fructueuses dans les différents contextes économiques nationaux et sectoriels contribuerait grandement à sensibiliser à l'importance du rôle joué par la représentation et la participation en matière de santé et de sécurité au travail. Il serait par exemple intéressant de mieux connaître les techniques d'encouragement à la création de structures de santé et de sécurité dans les petites entreprises les plus souvent mises en œuvre par les représentants régionaux/territoriaux et leurs homologues, ainsi que celles qui s'avèrent les plus efficaces et pour quelles raisons. Il serait utile d'en savoir plus sur les types d'obstacles auxquels se heurtent les systèmes de participation et les moyens de les surmonter. Il est tout aussi important de connaître les critères d'une formation de qualité répondant aux besoins spécifiques des représentants impliqués dans ces systèmes.

La plupart des systèmes examinés sont relativement récents, certains sont d'ailleurs toujours en phase pilote. Il est bien entendu irréaliste d'espérer une réponse immédiate à toutes ces questions. Cependant, si l'on veut encourager une adoption généralisée de ces programmes (et nous pensons que leur intérêt a été suffisamment démontré pour qu'il en soit ainsi), c'est ce type d'information qui contribuerait à garantir une mise en œuvre adéquate.

L'expérience des grandes entreprises nous a démontré que les syndicats et les représentants des travailleurs contribuent sensiblement à l'amélioration du niveau de santé et de sécurité. Les participants et les observateurs des systèmes représentatifs que nous avons analysés estiment que ceux-ci contribuent de la même manière à améliorer la santé et la sécurité. Des théories solides étayaient cette conviction. Cependant, celle-ci doit encore en grande partie être démontrée et, si les arguments en faveur de la représentation des travailleurs ne manquent pas, ce sont plutôt les avantages économiques qui pourraient convaincre les employeurs et les bailleurs de fonds.

L'étude de la CES présente différentes initiatives prises par les organisations syndicales qui ont développé de nouvelles approches pour remplir leur rôle fondamental d'encouragement, d'application et de soutien de la représentation des travailleurs en matière de santé et de sécurité dans les petites entreprises. Il est évident qu'il s'agit d'une nouvelle dimension du rôle de l'organisation syndicale confrontée à de nombreux défis dans ce monde du travail en pleine mutation. Il est cependant manifeste que les syndicats redoublent d'efforts pour relever ces défis. ■

Les partenaires de la CES pour ce projet : la CISL, l'UIL et Sindnova en Italie, le TUC et la South Bank University au Royaume-Uni, les CC.OO et l'ISTAS en Espagne, LO en Suède, la Fédération européenne des travailleurs du bâtiment et du bois, la CFDT en France et le BTS qui a apporté une expertise technique et l'aide à la coordination du projet.

Des informations supplémentaires sur ce projet sont disponibles sur internet:
<http://www.etuc.org/tutb/fr/pme.html>