La réglementation de l'environnement du travail dans les nouveaux Etats adhérents de l'Union élargie

Charles Woolfson
Chaire Marie Curie, EuroFaculty, Université de Lettonie,
Centre Européen pour la Santé, la Sécurité et l'environnement du travail (ECOHSE)

Introduction

Dans cet article, nous allons tenter de faire le point sur la "politique législative" après l'adhésion des Etats d'Europe centrale et orientale. Nous examinerons les perspectives de l'acquis social européen transposé, en particulier dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail – autrement dit l'environnement du travail - pour les salariés des pays adhérents. Tant au niveau national qu'au niveau européen, apparaissent diverses résistances qui sont susceptibles de compromettre la bonne harmonisation des normes de l'environnement du travail avec les directives et normes européennes. L'arrivée des nouveaux membres d'Europe centrale et orientale pourrait mettre à l'épreuve l'application des stratégies réglementaires novatrices déployées par la Commission pour réussir l'harmonisation dans une Union élargie, à une étape clé de sa construction et dans un domaine essentiel de la politique sociale : l'environnement du travail.

Ces dernières années en Europe, la course à la croissance et à la compétitivité a, en quelque sorte, relégué la protection des droits des salariés au second plan, avec pour conséquence l'affaiblissement de la dimension sociale de l'intégration européenne. Cet amoindrissement des initiatives de politique sociale au niveau européen se ressent également en matière de santé et de sécurité au travail. Cette tendance risque de s'accentuer avec l'arrivée des nouveaux Etats membres (1). Dans la première partie de cet article, nous présentons des faits qui démontrent que, par rapport aux Etats membres actuels, l'environnement du travail s'est dégradé dans les pays adhérents, ce qui a d'énormes implications pour toute stratégie de réglementation future en matière de santé et de sécurité dans l'Europe élargie.

Dans la seconde partie de l'article, nous avançons que les autorités des nouveaux Etats membres d'Europe centrale et orientale sont peut-être victimes d'une "lassitude réglementaire" en matière de santé et de sécurité au travail. Ils ont accompli l'énorme tâche que représentait la transposition des réglementations, mais sont maintenant confrontés au défi tout aussi titanesque de les mettre en œuvre avec des ressources et des capacités administratives limitées. Par ailleurs, des organisations internationales, telles que le FMI, semblent être en faveur de normes de protection en santé et sécurité différentes pour les pays d'Europe centrale et orientale que pour les Etats membres de l'UE. Il semble que les idées d'inspiration néo-libérale sont une composante idéologique essentielle du processus actuel d'intégration européenne élargie. Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) comptent plusieurs forums politiques "maison" qui privilégient les politiques néo-libérales en matière de consommation nationale et sont souvent réfractaires à la réglementation de la protection des travailleurs. Ils obtiennent donc les faveurs des dirigeants d'entreprise des pays adhérents ainsi que des investisseurs étrangers. Au niveau national, le soutien des entreprises et des élites politiques des PECO à la réglementation européenne de protection des travailleurs, en particulier en matière de santé et de sécurité au travail, est par conséquent souvent limité.

Dans la troisième partie de l'article, nous examinons de manière plus approfondie le document de la Commission européenne sur sa stratégie pour 2002-2006 en matière de santé et de sécurité au travail, ainsi que les conclusions des récents rapports de suivi sur les Etats adhérents. Enfin, dans la dernière partie de l'article, nous constatons qu'il existe un fossé entre les estimations plus optimistes procurées par la Commission au niveau macro-politique dans le contexte de l'achèvement du processus d'adhésion et les facteurs contextuels plus larges des relations sociales. Ceux-ci sont examinés pour présenter les contextes qui pourraient compliquer la mise en œuvre effective des nouvelles législations adoptées en matière de santé et de sécurité au travail dans les Etats adhérents. Il ressort que les perspectives d'harmonisation durable en matière d'environnement du travail dans les Etats adhérents et les perspectives d'amélioration de la santé et de la sécurité au travail, en particulier, sont incertaines.

Un environnement du travail en dégradation ?

Les profondes mutations économiques survenues en Europe centrale et orientale depuis le début des années 90 sont bien connues. Il s'agit notamment de la dissolution des entreprises d'Etat, de l'apparition de sociétés étrangères et de co-entreprises, ainsi que de la croissance massive des petites et moyennes entreprises. En 1999, le nombre total de PME dans les 13 pays candidats tournait autour de 6 millions. Au total, les salariés de ces PME étaient près de 30 millions, soit 72% de la population active de ces pays candidats, un pourcentage significatif d'entre eux (40%) travaillant dans des micro-entreprises

comptant moins de 10 salariés (2). En règle générale et au vu du taux moyen d'accidents de travail mortels dans l'UE pour 100.000 travailleurs en 1999, les risques sont plus présents dans les PME que dans les grandes entreprises (plus de 50 salariés), ce taux étant environ deux fois plus élevé dans les micro-entreprises (1 à 9 salariés) et dans les petites entreprises (moins de 50 salariés) (3). Il ne devrait pas être bien différent dans les pays adhérents et candidats.

Ces évolutions ont compliqué les relations sociales et les pratiques de santé et de sécurité dans les Etats adhérents. La transition vers l'économie de marché s'est accompagnée de privatisations, de faillites, de restructurations, d'une hausse du chômage, de sous-emploi et d'une "flexibilisation" intense de la main-d'œuvre. Tous ces facteurs ont créé un déséquilibre entre les employeurs et les employés, avec un impact inévitable sur la santé et la sécurité au travail.

Les données relatives à l'environnement du travail dans les pays adhérents sont à la fois d'ordre qualitatif et quantitatif. Malheureusement, ni les unes ni les autres ne peuvent être considérées comme totalement adéquates. Par conséquent, seules des remarques très générales peuvent être formulées concernant leurs implications pour la stratégie de mise en œuvre des réglementations futures de santé et de sécurité au travail. Une comparaison générale entre le taux de mortalité cumulé des quinze Etats membres de l'UE et les taux des huit pays adhérents d'Europe centrale et orientale donne un ordre d'idée des différences qui les séparent. Les données reprises dans le tableau ci-dessous ne concernent qu'une période à court terme et ne permettent pas une analyse des tendances à long terme. La comparaison n'en demeure pas moins intéressante.

Si l'on compare les moyennes des pays adhérents avec celles de l'UE, seuls trois pays, l'Estonie, la Hongrie et la Slovaquie, enregistrent une diminution palpable des taux de mortalité identique à celle des Etats membres. Dans les cinq autres pays (République tchèque, Pologne, Slovénie, Lituanie et, en particulier, Lettonie), le nombre d'accidents mortels semble augmenter légèrement ou même sensiblement. Pour l'ensemble des pays adhérents, en 2001, le taux d'accidents mortels s'éloigne des moyennes de l'UE. Il est délicat d'établir des comparaisons entre les différents pays adhérents et entre les pays adhérents en tant que groupe et l'Europe des 15 étant donné les différences de tissus industriels. Par exemple, les pays ayant hérité d'une industrie lourde à haut risque et d'une industrie minière enregistreront vraisemblablement un taux de mortalité plus élevé que ceux où émerge un secteur des services. Pour être judicieuses, les analyses futures des statistiques d'accidents doivent tenir compte de ces différences structurelles et sectorielles, tant au sein des pays qu'entre les nouveaux et les anciens Etats membres. Néanmoins, même en tenant compte de la composition globale relativement différente du tissu industriel en Europe centrale et orientale, la divergence croissante des taux de mortalité par rapport à l'Union européenne mérite d'être signalée, tout comme le mauvais classement de la Lettonie, de la Lituanie et de la Slovénie. Selon les chiffres les plus récents de l'OIT, le taux d'incidence des accidents de travail dans les pays candidats (hormis Chypre) est près de trois fois plus élevé que dans l'Europe des 15 (9,6 pour 100.000 salariés, contre 3,4 dans l'UE des 15). Les données relatives aux accidents mortels semblent donc confirmer la présence de ce que Theo Nichols avait qualifié de "structures de vulnérabilité" dans les nouveaux Etats membres (5).

Sur le plan de la qualité de vie au travail, les données de l'enquête de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail semblent également indiquer des différences significatives entre les Etats membres actuels et les pays adhérents et candidats (6). Selon cette enquête, "on constate une plus grande exposition aux vibrations, au bruit, à la chaleur, à la pollution de l'air et dans une moindre mesure à des positions douloureuses ou pénibles dans les pays adhérents et candidats, par rapport aux pays de l'UE (…)". Des différences sont aussi signalées en ce qui concerne le temps de travail, les horaires étant considérablement plus longs que dans l'UE et les formes de temps de travail atypiques comme le travail de nuit ou le travail posté

Accidents de travail mortels – Indice du nombre total d'accidents de travail mortels pour 100.000 travailleurs (1998=100). Comparaison entre les 15 Etats de l'UE et les 8 PECO adhérents

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
UE (15 Etats)	115	109	106	100	100	85	82	79 (p)
République tchèque	110	103	112	116	100	76	96	96
Estonie	na	120	102	114	100	79	56	78
Hongrie	106	117	101	97	100	107	95	71
Lituanie	na	98	102	83	100	91	78	105
Lettonie	na	na	na	na	100	115	90	140
Pologne	na	na	na	109	100	83	96	92
Slovénie	90	118	118	130	100	88	83	105
Slovaquie	na	96	109	81	100	89	71	71
PECO (8 pays)					100	85	81	94

Source Eurostat, base de données Cronos (4)

étant plus répandues. Les résultats de l'enquête indiquent que l'information / consultation des travailleurs est également moins développée dans les pays adhérents et candidats que dans l'UE, surtout lorsqu'il s'agit de discuter des changements organisationnels. Le rapport fait remarquer que "quelles que soient les modalités de la consultation, celle-ci semble produire moins d'améliorations que dans l'UE (...)". Ceci soulève à nouveau des questions importantes concernant le dialogue social futur et la mise en œuvre des directives européennes relatives à la consultation.

Les données les plus intéressantes de cette étude se rapportent à la perception qu'ont les travailleurs de la dangerosité de leur travail. L'enquête signale que la perception selon laquelle le travail présente des risques pour la santé et la sécurité est plus généralisée dans les pays adhérents et candidats que dans l'UE (40% des personnes interrogées pensent que leur travail affecte leur santé ou leur sécurité, contre 27% dans l'enquête sur les conditions de travail dans l'UE en 2000). Les problèmes les plus souvent signalés sont en ordre décroissant : un état de fatigue général (41%), des maux de dos (34%), du stress (28%) et des douleurs musculaires. Ces conclusions semblent refléter la forte augmentation de l'intensité du travail dans ces pays depuis l'introduction de l'économie de marché, les Pays baltes, la Roumanie et la Bulgarie enregistrant des résultats particulièrement préoccupants.

Dans le contexte immédiat de l'élargissement, les conclusions semblent révéler des problèmes particulièrement préoccupants en ce qui concerne la santé et la sécurité au travail, tant sur le plan des indicateurs "objectifs" comme les taux d'accidents, que des réponses plus "subjectives" à l'enquête. Ceci pose un délicat défi politique : quelles sont les formes d'intervention et d'influence les plus adéquates pour stimuler des améliorations de l'environnement du travail ?

Lassitude réglementaire et résistance à la réglementation

Pendant près de dix ans, les fonctionnaires débordés des Etats adhérents ex-communistes ont été chargés de remplacer les anciens cadres législatifs nationaux ou d'inspiration soviétique régissant la santé et la sécurité au travail en transposant les directives et réglementations de l'UE. Cette transposition, conjuguée au respect des critères très stricts de Bruxelles, a présenté un défi majeur pour les capacités administratives nationales. Dans le domaine de l'environnement du travail en général, on peut s'attendre à une "lassitude réglementaire" en ce qui concerne la mise en œuvre de la législation après l'adhésion.

Ceci découle en partie du difficile processus d'ajustement aux "implants" législatifs de l'UE, qui sont parfois à l'opposé des anciennes réglementations de santé et de sécurité au travail d'inspiration soviétique. Philosophiquement parlant, les agences de réglementation se caractérisent la plupart du temps par l'application à la lettre de consignes extérieures et par des contrôles externes, ce qui va à l'encontre de l'approche européenne de contrôle interne et d'auto-réglementation s'inscrivant dans un cadre d'évaluation des risques avec fixation d'objectifs. L'absorption de l'énorme volume administratif que représente l'acquis communautaire n'a pas été facilitée par la priorité accordée à la promotion de la création d'entreprises pour développer les sociétés après la transition. D'aucuns pensent par exemple que si les normes de l'UE ne correspondent pas au "cadre national de réforme", par exemple parce que le consensus national s'inspire d'idées différentes ou parce qu'il n'existe pas de consensus sur la réforme, les nouvelles règles "importées" risquent d'être contestées, voire modifiées, lorsque les candidats feront partie de l'UE (7). Dans les pays adhérents, les préférences nationales manquent effectivement souvent d'un "cadre de réforme" crédible, malgré la réorientation politique européenne vers des approches plus flexibles et même néo-libérales.

Les décideurs des pays adhérents d'Europe centrale et orientale, encouragés par le FMI et d'autres agences internationales, ont adopté ces approches néo-libérales, sous couvert de "réduire les rigidités du marché du travail", qui relèguent la dimension sociale de l'Europe à l'arrière-plan par rapport à l'objectif de croissance économique (8). Le courant de déréglementation qui caractérise actuellement l'Europe centrale et orientale découle directement du souhait de créer un espace de libre échange dans les anciennes économies communistes. Le FMI et les groupes de réflexion américains de droite qui en sont proches, comme le Cato Institute, ont fourni une feuille de route détaillée pour la transition politique et économique. Les rapports du FMI pour chacun des pays, qui s'appuient sur un dialogue politique avec les gouvernements nationaux, enjoignent généralement les Etats adhérents de "supprimer toutes les lourdeurs administratives et autres obstacles législatifs entravant l'activité du secteur privé pour encourager le développement de petites et moyennes entreprises et donc, la création d'emploi".

Le très influent Cato Institute de Washington avance par exemple que la "réglementation excessive" découlant de l'UE réduira la flexibilité et fera peser un fardeau sur les entreprises, ce qui se soldera par une croissance désoptimisée (9). Plus précisément, il laisse entendre que "la réglementation excessive des conditions de travail diminuera l'avantage concurrentiel qui est celui des travailleurs des PECO par rapport à leurs collègues occidentaux mieux rémunérés". Selon ce même institut, "l'UE écarte totalement la possibilité de différents niveaux de protection de la santé et de la sécurité au travail dans l'Union". Il met en garde à propos du fait que l'UE préconise "d'harmoniser les normes de santé et

de sécurité *indépendamment des besoins différents des Etats membres"* (italiques ajoutés). Si cette uniformisation réglementaire est imposée en matière de santé et de sécurité au travail, celle-ci "ne contribuera pas à améliorer le sort des travailleurs mais à l'empirer (...), en augmentant artificiellement les coûts de main-d'œuvre". L'un des objectifs politiques essentiels du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000 était également d'alléger le fardeau administratif des entreprises (10).

L'on assiste à une situation où non seulement les capacités administratives et réglementaires nationales sont épuisées, mais aussi où la volonté politique interne de les raviver et la stimulation européenne externe sont régies par des priorités politiques redéfinies. Le concept d'"Europe sociale" élargie avec une "responsabilité sociale des entreprises", une "participation équilibrée des parties prenantes" et un "dialogue social" entre salariés et patronat, n'attire guère les nouvelles élites de l'après-communisme.

Ces élites adhèrent complètement à la rhétorique du libre marché selon laquelle l'avantage concurrentiel est induit par une économie déréglementée à bas coûts et à bas salaires, où les travailleurs (de préférence non syndiqués) sont complètement inféodés aux besoins des capitaux, tant nationaux qu'étrangers. L'acquis social et de l'emploi sont donc totalement vulnérables dans la phase de mise en œuvre post-adhésion, dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail plus que dans tout autre. Quelle est donc la stratégie actuelle de l'UE concernant l'environnement du travail ?

La stratégie de la Commission européenne concernant l'environnement du travail dans les Etats adhérents

Les hauts fonctionnaires de la Commission s'attendent à ce que l'arrivée des nouveaux Etats adhérents s'accompagne d'une nouvelle perte de vigueur des normes réglementaires et d'un ralentissement général d'initiatives législatives dans le domaine social. Une étude menée auprès de 30 hauts fonctionnaires de la Commission associés au processus d'élargissement indique que la protection environnementale et les législations sociales et de l'emploi devraient s'essouffler, les nouveaux Etats s'opposant à toute initiative imposant des coûts supplémentaires à leur économie alors qu'ils mettent tout en œuvre pour réunir les conditions du passage à l'euro (11). Les responsables de la Commission parlent d'une "baisse d'ambition" car les nouveaux membres s'opposent aux "initiatives perçues comme ralentissant la compétitivité", et du "frein" ou même du "blocage" de l'Europe sociale après l'adhésion. L'impact cumulé des nouvelles adhésions pourra par conséquent ralentir plus encore les initiatives européennes de santé et de sécurité au travail et susciter un nivellement par le bas des normes de travail dans l'Union élargie, plutôt que leur révision à la hausse.

Il est question de santé et de sécurité dans les Etats adhérents dans deux des domaines d'activités de la Commission. Dans sa Communication sur la stratégie générale en matière de santé et de sécurité au travail pour 2002-2006, la Commission traite notamment des pays adhérents (12). Elle reconnaît que la fréquence moyenne des accidents du travail y est "sensiblement supérieure à la moyenne de l'Union". Même si la Commission concède que les données relatives aux accidents "incitent à une vigilance accrue", la manière dont celle-ci peut être exercée demeure à définir. Il est clair que les données relatives aux accidents et aux maladies signifient que "la démarche préventive définie par les directives communautaires n'a pas encore été parfaitement comprise et intégrée par les acteurs, et appliquée de façon effective sur le terrain", ce qui est "en particulier le cas des pays candidats". Seul un paragraphe du chapitre *Préparer l'élargissement* contient des propositions qui sont loin d'être innovantes.

La stratégie proposée par la Commission a été critiquée par les intervenants politiques et les analystes pour son manque de mesures concrètes, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre future. Laurent Vogel, du Bureau technique syndical de la CES, a une vue particulièrement lucide à cet égard : "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" (13). La stratégie communautaire semble être à la croisée des chemins et incertaine de la direction à prendre concernant les pays adhérents. La question est de savoir si les différences que l'on reconnaît entre les anciens et les nouveaux Etats membres en matière de santé et de sécurité au travail sont purement quantitatives ou, d'une certaine manière, aussi qualitatives. Dans ce dernier cas, de nouvelles approches et stratégies sembleraient donc nécessaires.

Ceci rend encore plus pertinentes les évaluations détaillées de la Commission contenues dans ses rapports réguliers sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion. Ces rapports traitent non seulement de la transposition de l'acquis, mais également de la mise en œuvre future. L'évaluation de 2002 donne un aval généralisé aux futurs Etats membres, mais souligne néanmoins qu'en ce qui "concerne la *politique sociale et l'emploi,* domaine dans lequel l'alignement sur l'acquis est bien avancé, la plupart des pays doivent encore renforcer leurs capacités administratives, notamment en matière de santé publique et de sécurité sur le lieu de travail". Cependant, le rapport final de novembre 2003, *Rapport global de suivi de la Commission européenne sur le degré de préparation à l'adhésion à l'UE,* ne fait plus mention de ces considérations (14).

Sauf catastrophe politique imprévisible, dix nouveaux Etats rejoindront l'Union européenne (huit d'Europe centrale et orientale, ainsi que Malte et Chypre) en 2004. Seuls quelques points demeurent en suspens concernant la clôture des chapitres sur l'acquis, mais aucun, dont ceux relatifs à la santé et à la sécurité au travail, n'est considéré comme faisant obstacle à l'adhésion. Face aux aspirations de réglementation de la Commission, et aux besoins politiques des rapports de suivi pré-adhésion, il est utile de présenter des données sur la situation actuelle de l'environnement du travail en Europe centrale et orientale. Il s'agit du repère par rapport auquel la réussite de tout futur programme d'intervention réglementaire devra être évaluée.

Renouveau législatif, harmonisation et élargissement

Au niveau législatif, la Commission s'est lancée dans un programme de "mise à jour" et de "simplification" de l'acquis pour "mieux légiférer" (15). D'aucuns se demandent si au lieu d'instaurer les conditions nécessaires à des structures réglementaires plus efficaces et rationalisées, ce remaniement législatif, mené au niveau paneuropéen, ne servira pas à promouvoir une future *dé*réglementation. Les domaines législatifs dans lesquels des "problèmes potentiels" sont identifiés, notamment la santé et la sécurité au travail, font "l'objet d'un examen approfondi en vue de déterminer leur potentiel de simplification". La Commission a suggéré que "lorsque l'approche législative risque de ne plus être appropriée", elle pourrait laisser place à "des instruments plus efficaces, plus souples et mieux adaptés (par exemple, des directives-cadres, des directives du type Nouvelle approche ou des alternatives réglementaires plus "modérées")". L'utilisation de ce qu'on appelle les stratégies "réflexives" dans le processus d'harmonisation peut être considérée comme permettant d'éviter une déréglementation radicale.

En ce qui concerne la santé et la sécurité au travail et leur cadrage spécifique dans les relations sociales au sens large, le droit réflexif[1] induit des effets "secondaires" de la part des acteurs sociaux. Ici, la réglementation sous-tend et encourage des "processus autonomes d'ajustement" et "confère des pouvoirs décisionnels au processus d'auto-régulation". Elle propose essentiellement une position de repli qui incite les parties plus influentes à ouvrir des négociations et à trouver des arrangements adaptés au contexte local (16). Cette approche a été qualifiée d'"harmonisation réflexive". En tant que programme de remaniement législatif, ceci a ravivé un débat animé entre les partisans et les détracteurs de la réglementation à propos de la forme appropriée de l'environnement législatif en Europe, en particulier en ce qui concerne les questions liées à la protection sociale et à l'emploi. Cependant, les caractéristiques particulières des Etats adhérents n'ont à ce jour pas été prises en compte dans ce débat. L'on suppose qu'elles se prêtent elles aussi à l'innovation et à l'expérimentation législatives.

Ces initiatives législatives découlent de l'adoption, lors du sommet de Lisbonne, de la "Méthode ouverte de coordination" (MOC), considérée comme un important outil de gouvernance européenne permettant d'atteindre les objectifs fixés en matière de politique sociale et d'emploi (17). Celle-ci s'articule autour des concepts "d'étalonnage" et de "meilleures pratiques" pour garantir une approche flexible et décentralisée de la définition des politiques et de leur mise en œuvre. Le principe de subsidiarité incarné par la méthode ouverte de coordination implique également que la politique de décentralisation au niveau régional et local s'élargira horizontalement vers les partenaires sociaux et les représentants de la société civile. Ces derniers seront "activement associés" au processus politique "dans diverses formes de partenariats". Dans ce contexte, il est significatif qu'il soit "fait tout particulièrement appel au sens des responsabilités sociales des entreprises en ce qui concerne les meilleures pratiques", entre autres en matière d'organisation du travail, d'égalité des chances et d'intégration sociale. Il reste à déterminer dans quelle mesure une approche fondée sur une "réglementation modérée" est viable et réaliste dans les Etats adhérents.

Les experts en santé et sécurité au travail s'accordent généralement à reconnaître que pour faire naître une culture de sécurité, sensibiliser aux risques et instaurer les meilleures pratiques en matière de santé et de sécurité, il faut que les salariés participent pleinement au processus de sécurité et soient consultés. Ce fut, par exemple, un pilier de la reconstruction législative du régime de sécurité dans l'industrie pétrolière offshore britannique après la catastrophe du *Piper Alpha*. Les études portant sur des interventions menées après consultation dans l'ensemble du secteur, comme celles qui ont eu lieu dans le secteur pétrolier et ferroviaire après la catastrophe, indiquent que, même en présence d'un soutien politique fort et d'un contrôle réglementaire strict, la création d'une "culture de sécurité" peut être difficile à mettre en place, plus particulièrement dans le contexte actuel où la taille des entreprises a tendance à diminuer. Même s'il est difficile d'évaluer la situation en termes précis, l'on pense généralement qu'un environnement du travail dans lequel la représentation et la participation des salariés est encouragée via l'association des syndicats peut produire de meilleurs résultats en matière de santé et de sécurité. Ces environnements sont également propices à "l'ancrage" nécessaire, dans lequel l'expérimentation des meilleures pratiques et leur diffusion ont un rôle à jouer parallèlement aux formes plus traditionnelles de contrôle réglementaire. Cependant, à ce stade, rien n'indique que la plupart des employeurs des Etats adhérents seraient disposés à adopter les meilleures pratiques ou à prendre en considération la responsabilité sociale

[1] Ndlr : La notion de "reflexive law" (droit réflexif) est fréquemment utilisée dans la doctrine allemande et anglophone portant notamment sur le droit de l'environnement. Elle désigne des règles qui n'indiquent pas de façon précise quel est le résultat substantiel à atteindre mais qui aménagent des procédures devant permettre la réalisation d'objectifs déterminés en des termes assez généraux. Voir, notamment G. Treubner, *Droit et réflexivité. L'auto-référence en droit et dans l'organisation*, Paris : L.G.D.J., 1994.

des entreprises en favorisant la participation des salariés à l'environnement du travail.

Pour porter leurs fruits en tant que mécanismes d'amélioration de l'environnement du travail, les meilleures pratiques (et l'auto-réglementation volontaire) devraient s'inscrire dans un contexte de relations sociales dotant les intervenants des moyens d'agir, de préférence via la négociation collective. Les partenaires sociaux sont alors à même d'entrer dans la négociation sur un pied d'égalité. Ainsi, une certaine notion d'égalité entre partenaires sociaux peut favoriser le dialogue social sur les questions relatives au lieu de travail. Même si la santé et la sécurité n'est pas une question nécessairement conflictuelle en soi, à l'instar du patronat et des salariés, l'on ne peut pas pour autant supposer qu'elle soit implicitement complémentaire et en accord. Ceci est particulièrement vrai dans le contexte des Etats adhérents où, pour de nombreux employeurs, un bon niveau de santé et de sécurité n'est pas nécessairement synonyme de prospérité. Comme pour d'autres aspects de la relation d'emploi, l'on court le risque que les comités conjoints de santé et de sécurité, même si leur existence est positive, soient dominés par les priorités des dirigeants d'entreprise, compliquant ainsi l'expression des différentes revendications des salariés. D'un autre côté, en jouant un rôle actif dans la protection des conditions de santé et de sécurité au travail, les syndicats ont l'occasion de prouver leur pertinence et leur efficacité.

Les employeurs se concentrent sur la rentabilité et les travailleurs privilégient la sécurité d'emploi et les salaires au détriment de leur santé et de leur sécurité. Dans les Etats adhérents où des représentants et des comités pour la sécurité sont élus par les salariés, les études indiquent un faible niveau de sensibilisation des salariés à leurs fonctions et à leurs attributions. Tout porte donc à croire que pour le développement du dialogue social entre les partenaires sociaux en matière de santé et de sécurité, en particulier au niveau des entreprises, beaucoup de chemin reste à parcourir avant que l'on puisse parler d'une véritable participation des travailleurs, en particulier dans les petites et moyennes entreprises (18).

A l'heure actuelle, en l'absence d'un système de négociation collective viable et de rapport de forces des salariés sur le lieu de travail, la portée de l'expérimentation législative telle que proposée par la Commission risque d'être relativement limitée dans les Etats adhérents. Il pourrait donc être nécessaire, du moins pendant une période transitoire de consolidation de l'alignement sur les normes européennes et les meilleures pratiques en matière d'évaluation des risques, de participation des salariés et de consultation au travail, d'envisager un renforcement des instruments législatifs et des modes d'application plus traditionnels. Pour garantir au moins un minimum d'adhésion aux normes européennes, les Etats adhérents devront néanmoins passer par un changement radical des mentalités et par un financement des partenaires sociaux et des autorités législatives d'une tout autre échelle.

Conclusion

Plus de 40 millions de nouveaux travailleurs européens s'ajouteront bientôt aux actuels 161 millions, soit une augmentation d'environ 25%. Ils apporteront des expériences, des attentes et des réponses différentes au monde du travail. La perspective de création d'un environnement du travail moderne dans le processus d'élargissement, fondé sur des normes harmonisées, paraît donc au mieux imprécise et au pire potentiellement compromise étant donné l'incapacité de prendre en compte de manière appropriée les problèmes spécifiques aux Etats adhérents.

Ceci nous amène à nous interroger sur la pertinence des stratégies réglementaires "novatrices" mises en œuvre par la Commission pour atteindre les objectifs à plus long terme de l'intégration. Dans cet article, nous avançons que les ressources sociales et politiques sont insuffisantes pour envisager de manière réaliste la mise en œuvre des nouvelles formes de réglementations "modérées" dans les Etats adhérents. Plus fondamentalement, l'on ignore toujours comment éviter une "spirale vers le bas" des normes de santé et de sécurité. A ce jour, tout porte à croire qu'il n'existe ni les ressources ni la volonté politique nécessaires pour mettre en œuvre les mesures existantes d'amélioration de l'environnement du travail dans les nouveaux Etats adhérents. La perspective, déjà fort répandue, de voir s'instaurer une "compétition" entre les régimes des nouveaux et des anciens Etats membres, avec des disparités d'environnements du travail, n'est plus seulement une possibilité désagréable, elle est désormais imminente. ■

Références

(1) Vaughan-Whitehead, D., EU Enlargement vs. Social Europe: The Uncertain Future of the European Social Model, Williston, VT: Edward Elgar Publishing, 2003.
(2) Commission européenne, Les PME en Europe, avec un premier regard sur les pays candidats, *Observatoire des PME européennes*, 2/2002. Disponible à l'adresse : http://europa.eu.int/comm/enterprise/enterprise_policy/analysis/doc/smes_observatory_2002_report2_fr.pdf.
(3) EuroStat, *Statistiques sociales européennes : Accidents du travail et problèmes de santé liés au travail, Données 1994-2000*. Disponible à l'adresse http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-BP-02-002-3A-N-EN&mode=download.
(4) EuroStat, Accidents du travail – Indice du nombre d'accidents de travail mortels pour 100.000 travailleurs (1998=100). Disponible à l'adresse http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=1-em062-EN&mode=download.
(5) Nichols, T., *The Sociology of Industrial Injury*, Londres et

New York, Mansell, 1997.
(6) Paoli, P., Parent-Thirion, A., *Conditions de travail dans les pays adhérents et candidats,* Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Disponible à l'adresse http://www.eurofound.ie/publications/files/EF0306FR.pdf.
(7) Dimitrova, A., Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement, *West European Politics,* vol. 25, n° 4., 2002, pp. 171-190.
(8) FMI (2003a), *World Economic Outlook: Growth and Institutions – A Survey by the Staff of the International Monetary Fund,* avril 2003. Disponible à l'adresse http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2003/01/pdf/chapter4.pdf.
(9) Tupy, M.L., EU Enlargement Costs, Benefits, and Strategies for Central and Eastern European Countries, *Policy Analysis,* n° 489, 18 septembre 2003, Washington, Cato Institute. Disponible à l'adresse http://www.cato.org/pubs/pas/pa-489es.html.
(10) Conseil européen, Conclusions de la présidence, Conseil européen de Lisbonne, 23-24 mars 2000. Disponible à l'adresse http://www.europarl.eu.int/summits/list1_fr.htm.
(11) Burston, Marsteller, *Enlargement 2004 – Big Bang and Aftershocks,* Washington, 2003. Disponible à l'adresse http://www.bmbrussels.be/files/news_2.pdf.
(12) Commission européenne, Communication de la Commission, *S'adapter aux changements du travail et de la société : une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité 2002-2006,* COM(2002) 118 final, Bruxelles, 11 mars 2002. Disponible à l'adresse http://europe.osha.eu.int/systems/strategies/future/com2002_fr.pdf.
(13) Vogel, L., Un constat lucide, des moyens insuffisants, Newsletter du BTS, n° 18, mars 2002, pp. 3-6. Disponible à l'adresse http://tutb.etuc.org/fr/newsletter/newsletterTheme.asp.
(14) Commission européenne, *Rapport global de suivi de la Commission européenne sur le degré de préparation à l'adhésion à l'UE de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie.* Disponible à l'adresse http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/summary_paper2003_full_fr.pdf.
(15) Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Mettre à jour et simplifier l'acquis communautaire,* Bruxelles, 11 février 2003, COM(2003) 71 final. Disponible à l'adresse http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2003/com2003_0071fr01.pdf.
(16) Wilthagen, T., Reflexive Rationality in the Regulation of Occupational Safety and Health, *in* Rogowski, R., Wilthagen, T. (eds) (1994), *Reflexive Labour Law,* Deventer, Kluwer, pp. 345-376.
(17) Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, *Renforcement de la dimension sociale de la stratégie de Lisbonne : Rationalisation de la coordination ouverte dans le domaine de la protection sociale,* Bruxelles, 27.5.2003, COM(2003) 261 final. Disponible à l'adresse http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/cnc/2003/com2003_0261fr01.pdf.
(18) Walters, D., Frick, K., Worker Participation and the Management of Occupational Health and Safety: Reinforcing or Conflicting Strategies?, *in* Frick, K., Langaa Jensen, P., Quinlan, M., Wilthagen, T. (eds), *Systematic Occupational Health and Safety Management – Perspectives on an International Development,* Oxford, Pergamon, 2000.