

## Evaluation des tendances et des besoins des pays adhérents

### Introduction

Partout dans l'Union européenne et dans les pays adhérents et candidats<sup>1</sup>, le niveau de santé et de sécurité au travail se dégrade pour des raisons spécifiques au contexte national. Dans les Etats membres, il s'agit essentiellement des nouveaux contrats de travail et de l'évolution de l'organisation du travail. Autrefois, les entreprises étaient responsables de la santé et de la sécurité de leurs salariés et, dans l'ensemble, elles observaient les réglementations en vigueur. La situation a commencé à changer dans les années 80, avec l'évolution des structures d'entreprises : une fragmentation en unités autonomes et plus petites, sous-traitées par leurs propriétaires. Quand une structure se résume à une longue chaîne de sous-traitants, difficile de savoir qui est responsable de quoi... ce qui finit par déboucher sur une dégradation du niveau de santé et de sécurité au travail, un nivellement par le bas des formations et, dans bien des cas, un manque de sensibilisation aux questions de santé et de sécurité au travail.

**Viktor KEMPA**  
Chargé de recherches  
au BTS, Bruxelles



Les nouveaux pays ont connu une multitude de bouleversements dans les sphères économiques et politiques depuis 1989. Ils sont passés d'une économie planifiée à une économie de marché et pratiquement toutes les entreprises d'Etat ont été privatisées. Le transfert de propriété a été rapide, souvent incontrôlé. La population a commencé à perdre confiance, vu la corruption excessive et l'impunité ambiante. Cette période de transition a aussi eu un impact négatif sur la croissance du PIB et sur le niveau de vie. Le chômage et le secteur informel ont fortement progressé. C'était le prix de la transition.

Dans la plupart des nouveaux pays, les nouveaux chefs d'entreprise ont adopté la mentalité capitaliste, n'ayant cependant guère d'expérience en matière de gestion. Malheureusement, les questions de santé et de sécurité au travail ont été totalement laissées pour compte. Lorsque la rentabilité devient l'objectif premier, la santé et la sécurité au travail importent peu. Ce que reconnaissent aussi la plupart des gouvernements. Le souci de la santé et de la sécurité au travail était considéré comme une entrave à l'activité des entreprises. Qui plus est, la transition rapide vers l'économie de marché, aussi décrite comme "capitalisme sauvage", avait détruit des éléments du système de santé et de sécurité au travail qui fonctionnaient très bien.

Le schéma qui se dégage dans les nouveaux pays est calqué sur celui de l'UE. Le nombre d'entreprises

a considérablement augmenté. Pour chaque entreprise existante, 50 nouvelles ont vu le jour, autrement dit une augmentation moyenne de 500%. Les inspecteurs du travail se sont forcément retrouvés en nombre insuffisant. Les syndicats, en tant que défenseurs traditionnels de la santé et de la sécurité au travail, ont perdu de leur influence vu la diminution de leur nombre d'adhérents.

### Le projet du BTS

Dès le début des années 90, le BTS tenait les confédérations nationales des nouveaux pays informées des évolutions qui se produisaient dans l'UE. Leurs représentants étaient conviés à assister à titre d'observateurs et/ou de participants à divers cours de formation et groupes de travail. Au début de l'an 2000, le BTS a lancé un projet axé sur l'élaboration de rapports nationaux. Les confédérations syndicales nationales des nouveaux pays ont ainsi fourni au BTS des informations détaillées sur les évolutions de la santé et de la sécurité au travail. Des priorités syndicales comme le dialogue social ont également été évaluées dans ces rapports. A ce jour, des rapports ont été réalisés sur l'Estonie, la Pologne, la République tchèque, la Bulgarie, la Slovaquie et la Roumanie. Le rapport sur la Lituanie est en préparation. Même si le projet n'est pas encore arrivé à son terme, de grandes tendances se dégagent.

### La vue d'ensemble n'incite guère à l'optimisme

#### La diversité du contexte

La diversité des contextes historiques, politiques et économiques explique pourquoi les changements sont désynchronisés, pourquoi dans certains pays ils se produisent rapidement tandis que dans d'autres ils se font attendre.

En outre, certains pays ont transposé la législation européenne sans tenir compte de leur propre cadre législatif. Nous assistons alors à des évolutions théoriques alors que la législation européenne exige des objectifs et des évaluations de leur obtention par le biais d'un suivi. Le fossé entre la théorie et la pratique demeure profond dans bien des cas. Les pays clament avoir procédé à une harmonisation totale avec la législation européenne, mais leurs systèmes juridiques ne sanctionnent pas les conditions de travail dangereuses. Certains ont même pour habitude d'encourager les salariés à les accepter en leur accordant des avantages financiers ou autres.

<sup>1</sup> Nommés "les nouveaux pays" dans cet article.

### Les aspects économiques

La santé économique d'un pays détermine son niveau de santé et de sécurité au travail. Le marché de l'emploi est également révélateur des conditions de travail que les salariés doivent endurer, l'insécurité d'emploi est plus élevée dans les nouveaux pays que dans les Etats de l'UE.

Autre aspect important : la structure de l'économie. La proportion de la population active employée dans les secteurs à risques est bien plus élevée que dans l'UE. L'agriculture par exemple emploie plus de 18% de la population active dans les nouveaux pays, soit près de quatre fois plus que dans l'UE (1). Ce secteur présente de nombreuses difficultés à cause de ses caractéristiques, de ses risques et de la structure de sa main-d'œuvre. Cependant, les risques "traditionnels" comme le bruit, les vibrations ou la manutention sont également courants dans d'autres secteurs fondamentaux pour l'économie de beaucoup de nouveaux pays.

### Reconstruire les lois et les structures

Le faible niveau de protection a occasionné des accidents de travail, qui sont eux-mêmes à l'origine d'absences et de maladies à long terme ayant pour corollaire d'énormes pertes financières pour les entreprises et donc, pour l'État. Selon les estimations de l'OIT, le taux de mortalité liée au travail est deux à trois fois plus élevé dans beaucoup de nouveaux pays que dans les Etats de l'UE (2). La stratégie de la Commission en matière de santé et de sécurité au travail décrit la situation comme suit : "De surcroît, les pays candidats connaissent une fréquence moyenne d'accidents du travail sensiblement supérieure à la moyenne de l'Union européenne, notamment en raison de leur spécialisation plus forte dans les secteurs traditionnellement considérés à haut risque" (3).

Avant d'appliquer la législation européenne de manière satisfaisante et avant d'assurer le suivi de la qualité du travail et des réglementations de santé et de sécurité au travail, la première étape, et la plus importante, est de reconstruire les lois et les institutions. Celles-ci constituent le cadre dans lequel les réglementations de santé et de sécurité au travail peuvent être mises en œuvre conformément aux législations de l'UE. Une approche préventive de la santé et de la sécurité au travail requiert aussi un cadre d'application stable.

Cela aurait dû être réalisé au cours des dix dernières années, mais cela n'a malheureusement pas été le cas. Il faut maintenant prendre des mesures respecter les échéances. Pour ce faire, il est essentiel de suivre le processus de reconstruction pas à pas.

### Une mise en œuvre insuffisante

Dans la plupart des cas, le niveau d'harmonisation de la législation est insuffisant et la mise en œuvre, plus encore. Il s'agit d'un processus de longue haleine qui doit être suivi à chaque étape, depuis

l'approche de prévention jusqu'à l'évaluation de la qualité du travail. Les syndicats ont plutôt subi les choses pendant la période de transition. La santé et la sécurité au travail demeurent sur une voie de garage tandis que des considérations d'ordre structurel, financier et institutionnel, par exemple, ont reçu la priorité (4). Il est évident que de nouvelles stratégies en la matière doivent être améliorées ou bien pensées dès le départ, et s'inscrire dans un vaste contexte. Les représentants à la santé et à la sécurité doivent recevoir une formation à plusieurs niveaux. La mise en œuvre d'outils et procédures efficaces permettrait aussi une participation active des syndicats.

### Transposer et mettre en œuvre : une tâche titanesque

D'énormes procédures administratives sont en cours pour mettre en œuvre les législations et, dans certains cas, les adapter pour les inscrire dans le cadre existant. Les personnes impliquées sont en proie à ce que l'on appelle la "fatigue de l'harmonisation", à cause des contraintes temporelles qu'elles subissent. Tous les changements doivent se dérouler dans un délai de dix ans. Ne nous attendons pas dès lors à ce que l'adaptation et la mise en œuvre soient immédiatement une totale réussite. Certains ajustements pourront s'avérer nécessaires par la suite.

### Dialogue social et mauvaise communication

Dans la plupart des nouveaux pays, le contexte historique a eu une influence considérable sur la hiérarchie du travail. L'ancien régime avait pour habitude de restreindre le dialogue social, dont la nature n'était d'ailleurs pas comparable à celle des pays de l'UE.

Ces dix dernières années, le dialogue social n'a pas été une priorité dans les nouveaux pays et était en général considéré comme secondaire par les employeurs. Même si dernièrement, nous avons pu constater des évolutions positives, il est impératif que les gouvernements contribuent pleinement à garantir la mise en œuvre de procédures qui encouragent le dialogue social.

L'infrastructure des entreprises n'est généralement pas propice à une bonne communication entre employeur et salariés. Lorsqu'un problème surgit, l'employé n'en discute pas avec l'employeur par crainte d'être licencié. Mieux vaut un travail difficile que pas de travail du tout.

L'amélioration de la communication permet :

- d'encourager un véritable dialogue social ;
- de promouvoir une meilleure représentation des travailleurs en matière de santé et de sécurité ;
- d'œuvrer vers une meilleure économie.

Les résultats se feront sentir lorsque des progrès auront été accomplis à ces trois niveaux.

## Du point de vue de l'Etat

La mise en œuvre des normes de santé et de sécurité au travail se révèle souvent coûteuse. Pour un pays dans le besoin, la santé et la sécurité au travail sont secondaires. C'est le cas dans les nouveaux pays, où il est possible que des mesures même peu coûteuses ne soient pas mises en œuvre. Sous le régime autoritaire, la population, passive, n'était pas censée rendre des comptes ni assumer des responsabilités. L'évolution des mentalités se fait progressivement, mais il n'est pas facile de passer du jour au lendemain d'un système à un autre. Néanmoins, ce processus ne peut se faire seul et doit être soutenu par l'Etat.

Dans l'ancienne approche, on estimait qu'il était suffisant de respecter les normes et réglementations contraignantes tandis que l'approche européenne requiert une évaluation des risques et accorde une plus grande importance à la participation et à la responsabilité de chacun - les actionnaires, la direction et tous les travailleurs. Par conséquent, chacun est tenu de posséder une connaissance approfondie des procédures. De ce point de vue, nous pouvons estimer que la législation en la matière dans les nouveaux pays est trop faible ou imprécise. La formation des travailleurs et de leurs représentants à la santé et à la sécurité relève de la plus haute importance.

## Le manque de coordination

À ce jour, dans beaucoup de pays, les organismes chargés de la santé et de la sécurité au travail fonctionnent de manière autonome, sans tenir compte des activités des autres, sans coordination. Les inspecteurs du travail ont dû modifier leur approche et leur méthode de travail au cours des dix dernières années. Une plus grande importance doit être accordée à l'application de tous les principes de santé et de sécurité au travail, notamment sur les plans technique et médical, en ce compris dans les interactions avec toutes les sphères associées au lieu de travail. La connaissance des inspecteurs dans ce domaine doit être développée et étendue pour qu'ils puissent remplir leur rôle de conseillers. Néanmoins, des rapports récents indiquent que, dans ce domaine, beaucoup de chemin reste à parcourir : "Il est également apparu que certains inspecteurs du travail acceptent des situations à risque très graves ou avertissent directement un employé dans une situation à risque" (5).

Il est vital de disposer d'une instance publique qui assure la coordination. Ses fonctions seraient de superviser l'application et la coordination :

- de la législation ;
- du dialogue social ;
- de l'application de mesures progressistes ;
- des meilleures pratiques en tant que lignes directrices ;
- des incitants économiques.

En d'autres termes, cette instance publique créerait un partenariat entre toutes les personnes concernées par la santé et la sécurité au travail.

## Action en entreprise et rôle des employeurs

La santé et la sécurité au travail n'est pas une priorité dans les entreprises pour deux raisons : premièrement, le manque de ressources et, deuxièmement, beaucoup d'employeurs ne parviennent pas à comprendre la complexité et l'importance de normes de santé et de sécurité adéquates sur le lieu de travail.

Il faudrait faire comprendre aux employeurs qu'à moins de prendre des mesures préventives pour améliorer la santé et la sécurité au travail, leurs cotisations aux caisses d'assurance augmenteront considérablement. Ces caisses sont déficitaires à cause du nombre élevé d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

Comment responsabiliser davantage les employeurs en matière de santé et de sécurité au travail, en particulier dans les pays où ils avaient tendance à agir au nom de l'État et ne se montraient pas à l'écoute de leurs salariés ?

La situation pourrait changer grâce à l'application de la loi par les organismes officiels de santé et de sécurité, d'une part, et avec l'aide des organisations patronales et des syndicats, d'autre part. Les activités et formations pourraient les motiver tout en les informant et en les formant et, en fin de compte, les aider à développer un sens des responsabilités. La formation est de la plus haute importance pour résoudre les principaux problèmes qui se posent entre employeurs et employés.

## Les dangers de la dérégulation

Beaucoup d'employeurs croient en la dérégulation ; autrement dit, ils veulent se débarrasser au maximum des contraintes. La dérégulation aurait un effet négatif dans une Europe élargie car le coût de la production diminuerait et les conditions de santé et de sécurité au travail se dégraderaient. Les syndicats souhaitent pour leur part faire appliquer les législations existantes parce qu'elles sont essentielles à la gestion efficace d'une entreprise. Le principal objectif d'un cadre juridique adéquat demeure cependant la protection des travailleurs.

## Les nouveaux risques

L'on sait très bien que les nouveaux pays enregistrent davantage de troubles liés au stress que les pays de l'UE (fatigue générale 41%, stress 29%) (1). Pour éviter les effets négatifs de ce stress, les employés devraient être incités à être plus autonomes et à avoir plus de prise sur leur travail. Leurs problèmes devraient être résolus via le dialogue social. En moyenne, 25% seulement de la main-d'œuvre des nouveaux pays est couverte par des conventions collectives. Environ le même pourcentage de travailleurs bénéficie d'une représentation en matière de santé et de sécurité au travail.

## Les mesures proposées

L'un des problèmes fondamentaux, c'est l'absence de données fiables sur la santé et la sécurité au travail dans les nouveaux pays. Obtenir des descriptions exactes de situations, des bases de données d'indicateurs comparables, des rapports émanant des lieux de travail, constituent autant de défis importants à relever avant qu'un travail fructueux puisse être accompli. A ce jour, ces informations ne sont pas disponibles.

S'il est utile de rassembler des informations provenant des lieux de travail, il l'est encore plus de corriger le système pour l'améliorer. Voilà pourquoi la formation devrait être une priorité. Si les salariés sont plus sensibilisés et mieux informés, le dialogue social sur le lieu de travail devient un outil de changement efficace, et est donc plus fructueux.

Quelles mesures prendre concernant la santé et la sécurité au travail dans les nouveaux pays, dont la conjoncture économique est pour la plupart préoccupante, sachant que le cadre économique a indéniablement une influence positive ou négative sur la qualité de la santé et de la sécurité au travail ? Nous ne pouvons nous attendre à d'excellents résultats de santé et de sécurité dans les pays pauvres où le chômage fait des ravages et où les salaires sont peu élevés et les technologies dépassées. Il faut donc prendre des mesures pour remédier à cette situation avant de passer à l'étape de l'application.

La santé et la sécurité au travail devraient être clairement définies et les gouvernements des nouveaux pays devraient en faire une priorité à long terme. Le social et l'économique sortiront gagnants d'une amélioration du système de santé et de sécurité au travail. Les partenaires sociaux doivent être en mesure de jouer un rôle crucial dans toutes les procédures décisionnelles. Des incitants économiques doivent faire partie de ces politiques ainsi que de la législation spécifique à la santé et à la sécurité au travail. Des normes juridiques devraient être mises en œuvre et vérifiées par le biais d'un système de contrôle fiable.

L'Etat est responsable de la mise en œuvre et du fonctionnement du système de santé et de sécurité au travail dans un pays. Une mise en œuvre inadéquate est source d'accidents, ce qui est inacceptable pour les syndicats. Ceux-ci doivent être associés directement au processus décisionnel et en particulier à l'évaluation de l'efficacité d'un système.

La situation dans les nouveaux pays en matière de santé et de sécurité au travail n'incite donc guère à l'optimisme, rares sont les entreprises à respecter les principes fondamentaux de la directive-cadre. Il reste donc du chemin à parcourir avant que l'environnement préventif ne soit adéquat :

- des procédures efficaces d'évaluation des risques ne sont pas appliquées à grande échelle ;
- les travailleurs ne sont couverts par des services de prévention et de protection que dans un petit nombre des centaines de milliers d'entreprises ;
- le dialogue social en matière de santé et de sécurité au travail, qu'il s'agisse d'information, de consultation ou de participation, n'est pas une procédure répandue sur les lieux de travail.

## Création de réseaux

Que peuvent faire les syndicats lorsque les facteurs économiques semblent constituer un obstacle infranchissable ? Une activité essentielle des syndicats dans les nouveaux pays devrait être la création de réseaux d'experts au niveau sectoriel / territorial et au niveau national ayant pour objectif de soutenir les représentants à la santé et à la sécurité au travail. Dans les nouveaux pays, les représentants sont majoritairement syndiqués. Par conséquent, les syndicats devraient pouvoir créer des réseaux stables auxquels d'autres représentants, par exemple issus des conseils d'entreprise ou d'instances de représentation similaires, devraient également être associés.

Ces réseaux permettraient l'échange d'informations et la diffusion des bonnes pratiques. Leurs activités seraient en partie consacrées à l'organisation de formations. Il est évident que les confédérations syndicales nationales doivent être actives dans ce domaine.

Le soutien accordé aux représentants à la santé et à la sécurité revêt une importance capitale. Les études menées à ce jour ont démontré clairement qu'il était nécessaire d'améliorer considérablement la qualité de la santé et de la sécurité au travail. Les syndicats doivent réfléchir à la manière dont ils peuvent mobiliser leurs ressources humaines et financières, créer de nouvelles capacités en matière de santé et de sécurité au travail et renforcer la politique syndicale dans ce domaine via la participation de travailleurs plus nombreux et mieux formés.

## Potentiel de mise en œuvre des changements et de développement des capacités

Si les syndicats peuvent servir de levier pour susciter le changement (4) (6), leur influence considérable sur le lieu de travail devra être appuyée par des institutions et des structures politiques. Ce n'est pas le cas à l'heure actuelle et leur mission s'avère donc malaisée. Les syndicats sont en mesure de jouer un rôle essentiel en matière de santé et de sécurité au travail grâce au renforcement des connaissances et des compétences des représentants syndicaux. Pour cela, l'expérience le démontre, les syndicats ont besoin de la coopération et du soutien de l'Etat en matière de santé et de sécurité au travail.

Il est nécessaire que les syndicats européens créent des structures de formation à plusieurs niveaux,

élaborent un programme de formation et veillent à sa mise en œuvre. La Commission européenne devrait y accorder son soutien car il s'avère efficace de faire appel à des représentants syndicaux ou à d'autres systèmes de représentation des travailleurs pour acquérir une connaissance approfondie des questions de santé et de sécurité au travail.

Les syndicats sont confrontés à un incroyable défi. L'on attend d'eux qu'ils participent à la formation approfondie des représentants des travailleurs ainsi qu'à l'amélioration du dialogue social, qui doit être plus structuré, faute de quoi il sera difficile d'améliorer le niveau de santé et de sécurité au travail. À l'avenir, les syndicats auront donc un rôle significatif à jouer. ■

## Références

- (1) *Conditions de travail dans les pays adhérents et candidats*, Dublin, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2003.
- (2) Takala, J., Global estimates of Fatal Occupational Accidents, Supplément spécial, *OIT-CEI Bulletin*, n° 1, vol. 13, 1999.
- (3) *S'adapter aux changements du travail et de la société : une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité 2002-2006*, Bruxelles, Commission des Communautés européennes, 11 mars 2002, COM(2002) 118 final.
- (4) Rice, A., Repo, P., *Health and safety at the Workplace – Trade Union Experiences in Central and Eastern Europe*, Budapest, OIT-CEET, 2000.
- (5) *Evaluation of health and safety at work in 12 candidate countries*, EUROGIP, 2003 (rapport réalisé pour la Commission européenne, document non public).
- (6) Frick, K., Jensen, P., Quinlan, M., Wilthagen, T., *Systematic Occupational Health and Safety management*, Elsevier Science Ltd, 2000, pp. 45-50.

