Les nouveaux pays membres : obstacles ou catalyseurs ?

Tenter de résumer toutes les interventions très pertinentes présentées lors de cette conférence de deux jours serait mission impossible. Je me contenterai donc de quelques conclusions et réflexions personnelles.

Il semble qu'il y ait des incohérences entre les conditions de travail et le vécu des travailleurs dans les Etats membres et les pays adhérents.

Le représentant de la Commission a tout d'abord présenté une liste détaillée des lacunes recensées dans les pays adhérents en matière de santé et de sécurité au travail, notamment l'absence d'une culture de prévention, le remplacement de la prévention et de la gestion des risques par des initiatives de protection individuelle, la représentation inadéquate des travailleurs, le sous-financement de l'inspection du travail, etc. Les pays adhérents devront donc s'aligner sur le niveau élevé de santé et de sécurité au travail qui prévaut dans les Etats membres actuels.

Ensuite, les experts de différents Etats membres ont procédé à des présentations détaillées portant notamment sur l'absence fréquente d'évaluations des risques ou leurs lacunes, l'inadéquation des inspections gouvernementales, la dérégulation et le chômage qui sapent la santé et la sécurité au travail, les statistiques qui révèlent qu'un travailleur sur quatre est exposé à des agents cancérigènes, l'absence d'incitants économiques en matière de santé et de sécurité, le fossé qui se creuse en matière de santé, etc.

Cependant, dans les discussions qui ont suivi, il a été souligné que quelques pays adhérents enregistraient un niveau de santé et de sécurité au travail plus élevé que certains Etats membres. Il a également été reconnu que les Etats membres et les pays adhérents sont confrontés à des problèmes relativement similaires, même si les degrés de mise en oeuvre diffèrent et sont fragmentés, et que la mise en oeuvre constituera le grand défi en matière de santé et de sécurité au travail dans les années à venir, tant pour les Etats membres que pour les pays adhérents.

Le deuxième jour de la Conférence, le représentant de la Fondation de Dublin a présenté une étude comparative entre les pays adhérents et les Etats membres fondée sur les conclusions de l'enquête sur les conditions de travail. Le fait le plus marquant est l'absence d'écarts spectaculaires, à quelques exceptions près inhérentes à la différence des structures économiques (par exemple, une main-d'œuvre agricole plus nombreuse dans les pays adhérents). Dans tous les autres domaines importants, les similarités dépassent de loin les différences.

Cela revient à dire que même si la moyenne des niveaux de santé et de sécurité au travail est plus élevée dans les Etats membres actuels, il existe de telles différences entre les pays, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union européenne – autrement dit, une absence totale d'homogénéité – qu'une comparaison simpliste des «situations moyennes» n'a aucun sens. S'il faut vraiment tracer une ligne, celle-ci ne sépare pas l'Ouest et l'Est.

Thème récurrent des débats lors de ces deux jours de conférence : la nécessité d'entreprendre des réformes en matière de santé et de sécurité au travail. L'adhésion des nouveaux membres sera l'occasion idéale de porter un regard nouveau sur les réalités et de se pencher à nouveau sur la situation de la santé et de la sécurité au travail, ainsi que sur les ressources et les moyens de l'améliorer dans la nouvelle Union européenne. Pour résumer cette impression en quelques mots : «Nous ne sommes pas un obstacle, mais un catalyseur attendu de longue date.»

Sur un plan plus rhétorique, l'on s'est longuement attardé sur le risque de voir les considérations de santé et de sécurité au travail reléguées au second plan au profit des priorités économiques ; certains ont même laissé entendre qu'un bon niveau de santé et de sécurité au travail était un luxe en période d'essor qui passait à la trappe au moindre soubresaut. Ce serait d'ailleurs déjà le cas dans des économies de l'UE autrefois florissantes. Il est donc important de savoir si les questions de santé et de sécurité au travail sont suffisamment bien placées dans l'ordre du jour de l'Union européenne et de la Commission. Si ce n'est pas le cas, comment améliorer l'intérêt qu'elles leur portent et, surtout, comment le préserver ?

Autre point étroitement lié au premier : les priorités syndicales s'articulent depuis toujours autour de valeurs comme la sécurité d'emploi, les salaires, la charge de travail, la non-discrimination etc. A ma connaissance, aucune action syndicale d'envergure ne vise principalement à améliorer le niveau de santé et de sécurité au travail, dans les pays candidats comme dans les Etats membres. Ceci peut s'expliquer par le fait que les syndicalistes, les travailleurs en général et même l'opinion publique, s'enflamment moins pour la santé et la sécurité que pour les salaires, le temps de travail etc. Ce qui, bien entendu, n'exclut pas d'autres explications. Il est donc important de savoir si les questions de santé et de sécurité au travail sont suffisamment bien placées dans l'ordre du jour des syndicats. Si ce n'est pas le

cas, comment améliorer l'intérêt qu'ils leur portent et, surtout, comment le préserver ?

L'on pense souvent que l'inspection du travail résoudra tous les problèmes de santé et de sécurité au travail. C'est faux. Cet espoir est certes compréhensible : les inspections du travail sont généralement bien organisées, structurées de manière hiérarchique et centralisées. Les inspecteurs du travail disposent de vastes compétences, et sont notamment habilités à délivrer des demandes d'amélioration et à appliquer diverses sanctions ; ils obtiennent eux-mêmes des informations sur la santé et la sécurité au travail sur le terrain ; et, surtout, ce sont eux qui procèdent aux inspections. Leur force réside dans cette présence sur le terrain.

Cette vision de l'inspection du travail, aussi juste soit-elle, fait cependant souvent peser un poids insurmontable sur les épaules des inspecteurs. Nous devons garder à l'esprit que rares sont les pays, même parmi les plus industrialisés, à posséder plus de quelques centaines d'inspecteurs, contre des centaines de milliers d'employeurs. Ce qui signifie que les inspecteurs du travail ne peuvent jamais inspecter plus d'un petit pourcentage d'employeurs ou de lieux de travail en un an. Il n'est donc guère étonnant que les responsables de l'inspection du travail commencent à s'intéresser aux nouvelles méthodes moins interventionnistes qui privilégient l'information, la formation et la sensibilisation et qui, espèrent-ils, seront plus productives que les inspections traditionnelles.

Les lieux de travail inspectés devraient être ceux qui en ont le plus besoin, pour leurs technologies à haut risque ou pour leurs lacunes en matière de gestion de la santé et de la sécurité. Mais c'est généralement dans les petites et moyennes entreprises, où l'inspection du travail ne peut guère faire plus qu'égratigner la surface, que l'on trouve les problèmes les plus graves.

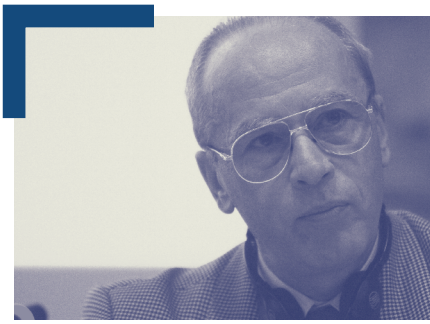
L'inspection du travail est un outil incontournable, mais pas un remède miracle. Pour faire une analogie avec la sécurité routière : la police de la route est nécessaire pour faire appliquer le code de la route, mais elle n'est rien sans un bon réseau routier, un système de circulation bien conçu et une culture de la sécurité au volant comprenant des mesures d'incitations à la prudence. Parfois, l'on tend à remplacer la responsabilité en la matière par une confiance aveugle aux inspections. Cela ne suffit pas. Considérer l'inspection du travail comme la principale solution ne résoudra en rien les problèmes.

Les décisions politiques visent généralement un terme trop court pour traiter des questions de santé et de sécurité au travail. Pour des raisons évidentes, le calendrier politique s'étale rarement sur plus de quatre ans, tandis que la santé et la sécurité au travail doivent être appréhendées sur le long terme et requièrent des engagements portant sur des décennies. Un vaste consensus politique s'avère donc nécessaire, au niveau européen comme au niveau national, pour éviter de tomber dans les travers d'une politique expéditive et des motivations – essentiellement économiques – à court terme. Comment faire naître ce vaste consensus politique, qui inscrit la santé et la sécurité au travail dans un processus décisionnel à long terme ?

Les considérations et pressions économiques ont constitué un thème récurrent des discussions. Tous les professionnels de la santé et de la sécurité au travail sont convaincus que «bonne santé rime avec bonnes affaires», mais si ce principe va tellement de soi, pourquoi devons-nous en permanence nous battre pour le faire accepter ?

Le fait est que ce principe ne tombe sous le sens qu'au niveau national et pour les entreprises relativement importantes où les probabilités statistiques d'accidents et de maladies professionnelles sont plus élevées. Beaucoup de petites entreprises et de micro-entreprises pensent en revanche que négliger la santé et la sécurité au travail est un risque qui vaut la peine d'être couru, et espèrent que la chance sera de leur côté. La triste vérité, c'est que d'un point de vue strictement économique, il s'agit effectivement d'un risque rationnel, en particulier pour les entreprises de courte durée.

Il est donc essentiel de découvrir si des incitants économiques directs peuvent être proposés aux petites et micro-entreprises afin de les encourager à prendre des mesures de santé et de sécurité au travail adéquates, en ce compris l'évaluation et la gestion des risques. La Hongrie est sur le point de créer un système d'assurance séparé pour les maladies et accidents du travail, dont les cotisations qui l'alimentent seront plus ou moins proportionnelles aux risques effectivement présents sur le lieu de travail. Dans son document sur la santé et la sécurité au travail, la Commission indique, avec réserve et diplomatie, pour ne pas dire prudence, que les incitants économiques «mériteraient une application plus systématique». La question est de savoir s'il est possible de renforcer et d'accélérer le processus d'identification et d'application des incitants économiques en matière de santé et de sécurité au travail au niveau européen. ■



Dr. András Békés
Directeur général, Inspection hongroise du travail
Rapporteur de la Conférence