



Better Regulation : quel impact sur la santé et sécurité au travail en Europe ?

Dossier réalisé par **Laurent Vogel**
lvogel@etui.org

La Commission affirme que son plan pour une meilleure réglementation devrait permettre de réaliser une économie de 150 milliards d'euros pour 2012 grâce à la réduction de 25 % des charges administratives des entreprises. Présentée comme bénéfique pour l'économie et la société dans son ensemble, cette opération risque en réalité de profiter exclusivement aux entreprises. Les "allègements" concédés aux compagnies privées devront être payés au prix fort par la collectivité à travers une réduction des garanties attachées à la santé publique, à la défense de l'environnement, à la protection des consommateurs et à d'autres politiques d'intérêt public.

L'information : substance des règles communautaires

En santé et sécurité, l'orientation suivie par la Commission prétend faire la différence entre la substance des obligations des employeurs (par exemple, substituer un produit dangereux, utiliser des machines avec un niveau élevé de sécurité) de leurs "obligations d'information". Une telle approche est inapplicable dans le domaine de la santé et sécurité au travail (SST). Les directives adoptées par l'Union européenne (UE) mettent l'accent sur la mise en place d'une gestion systématique des problèmes de santé et de sécurité. Elles ne contiennent qu'un petit nombre d'indications substantielles sur des aspects matériels du travail. Les obligations d'information, comme l'évaluation des risques, l'enregistrement des accidents du travail, le suivi des données résultant de la surveillance de la santé, etc. constituent le moteur de toutes les mesures préventives concrètes.

Dès les années 70, l'ensemble des réformes législatives en SST sont parties du constat qu'il fallait mettre en place une gestion systématique des problèmes de santé au travail. La production, le traitement et la transmission d'informations forment des composantes essentielles de ce processus. Sans information systématique, il est impossible d'adopter une approche préventive. On ne peut que réagir au cas par cas. Sans information, la consultation des travailleurs et de leurs représentants n'a aucun sens. Sans information, les possibilités de contrôle par les autorités publiques se réduisent à des réactions face aux événements les plus graves comme les accidents mortels. Sans information, il faut renoncer à la perspective d'intégrer la santé et la sécurité dans les choix stratégiques de l'entreprise.

A cet égard, il existe une différence évidente entre la santé au travail et une mesure fiscale. Pour la fiscalité, il est possible de distinguer une obligation substantielle qui serait le paiement d'un impôt déterminé d'obligations d'information de type admi-

nistratif comme le fait de tenir une comptabilité ou d'établir une déclaration fiscale. Pour la santé au travail, une telle distinction est artificielle. En effet, la presque totalité des obligations de prévention ne sont pas déterminées à l'avance dans la législation. A quelques exceptions près, un employeur ne dispose pas d'une liste de substances toxiques qu'il serait tenu de substituer ou d'une indication précise de ce qu'il doit faire pour assurer la sécurité des machines. Les législations constituent, dans une large mesure, ce qu'on appelle du droit réflexif. Cette notion, fréquemment utilisée pour analyser le droit de l'environnement, 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 généraux¹.

Ainsi, la directive-cadre et la plupart des autres directives communautaires concernant la santé et la sécurité contiennent peu d'indications précises sur des normes substantielles (valeurs limites d'exposition, examens médicaux, caractéristiques techniques des installations et des équipements, etc.). Par contre, elles définissent un certain nombre d'objectifs généraux et mettent en place des organisations et des procédures dans le but de créer un système de gestion et des contre-pouvoirs liés à la tradition des relations collectives de travail. Les procédures de régulation sont complexes puisqu'elles reposent sur une articulation entre l'intégration de la santé au travail dans le système de gestion des entreprises et la reconnaissance d'intérêts sociaux opposés qui inscrivent la santé au travail dans le système des relations collectives². On peut donc décrire ces normes comme portant principalement sur la mise en place et le bon fonctionnement d'un système d'information et de relations impliquant différents acteurs : les travailleurs et leurs représentants, les autorités publiques, les services de prévention et, dans une moindre mesure, d'autres entreprises lorsqu'il existe des rapports de co-activité comme dans le cas des chantiers mobiles ou temporaires.

Toutes les références bibliographiques de ce dossier spécial se trouvent p. 17.

¹ Voir, notamment, G. Treubner, *Droit et réflexivité. L'auto-référence en droit et dans l'organisation*, Paris, LGD, 1994.

² Pour une analyse plus détaillée, voir D. Walters, 2002 et Frick *et al.*, 2000.

La possibilité d'atteindre l'objectif d'assurer la sécurité et la santé dans tous les aspects du travail dépend totalement de ce système d'information et de relations. Il est artificiel de prétendre isoler des obligations substantielles qui seraient indépendantes des obligations d'information et des activités de gestion demandées aux entreprises.

L'exigence de certains milieux patronaux à réduire ces obligations d'information représente une régression par rapport à la mise en place d'une gestion systématique de la santé et la sécurité dans les entreprises. Elle revient à demander une réduction de la qualité de la prévention. Les économies éventuelles réalisées par les employeurs coûteront cher aux travailleurs et à la collectivité. Dans les entreprises, il est vraisemblable que les gains financiers à court terme ne tarderont pas à être mis en danger par des coûts à plus long terme entraînés par les accidents et les maladies (voir encadré).

Par ailleurs, l'efficacité des politiques de santé au travail dépend de l'existence de stratégies nationales de prévention. Celles-ci ne peuvent être élaborées que sur la base d'une socialisation des connaissances et des expériences. Sans remontée systématique d'information vers les autorités publiques, il est impossible de formuler un diagnostic précis sur les problèmes, de définir des priorités et d'affecter les ressources disponibles en tenant compte de celles-ci.

C'est le fardeau trop léger qui tue !

Sur le plan des principes, l'approche suivie par les adeptes de la meilleure réglementation est contestable. Les obligations d'information constituent la colonne vertébrale de la prévention plutôt qu'une simple casquette qu'on peut porter ou enlever à sa guise. Mais que faut-il penser du diagnostic suivant lequel les obligations d'information concernant la

SST représenteraient un fardeau très lourd qui empêche les entreprises d'être compétitives ?

Dans la pratique, le temps accordé à la santé au travail dans les entreprises est largement inférieur aux besoins. Le Royaume-Uni est un des pays dont le gouvernement est le plus mobilisé en faveur de la "meilleure réglementation" en santé et en sécurité. L'objectif visé est de réduire la charge administrative des petites et moyennes entreprises (PME). Un rapport publié par le Health and Safety Executive démonte le mythe d'un étouffement des PME par leurs obligations dans le domaine de la gestion de la santé et sécurité (Heriot Watt University, 2007). Ce rapport a été établi sur des bases méthodologiques beaucoup plus consistantes que la littérature destinée à quantifier la charge administrative suivant des modèles de calcul de coût. Les conclusions du rapport montrent que le temps consacré à la santé et la sécurité est très réduit. Les auteurs indiquent : "De manière surprenante, les PME consacrent très peu de temps aux activités liées à la santé et à la sécurité ; 59 % d'entre elles y consacrent une heure ou moins par semaine et une sur quatre pas la moindre minute." Les données disponibles dans d'autres pays vont dans le même sens : le temps accordé à des activités de prévention, au sens le plus large, est insuffisant pour assurer une politique efficace de santé et de sécurité.

Ainsi, en France, 19 % des travailleurs seulement ont reçu une information concernant les risques de leur travail en 2005 (Coutrot, 2008). Ce pourcentage tombe à 15 % dans les entreprises de moins de 10 travailleurs. Il reste très bas, inférieur à 30 %, même dans des secteurs à hauts risques comme le bâtiment. Les femmes reçoivent encore moins d'information que les hommes (13 % contre 25 %). En Espagne, à peine 25 % des travailleurs indiquent qu'on a réalisé une étude des risques à leur poste de travail au cours

Explosion chez BP : le résultat d'une gestion au rabais

L'analyse des catastrophes industrielles majeures montre à quel point une réduction des obligations d'information des entreprises débouche généralement sur des coûts énormes pour la société et les entreprises elles-mêmes.

Le cas de l'explosion survenue le 23 mars 2005 à la raffinerie BP de Texas City aux Etats-Unis est révélateur. Cette explosion a tué 15 ouvriers et en a blessé 180 autres. Le Chemical Safety Board (CSB) est une agence indépendante fédérale chargée d'enquêter sur les accidents dans l'industrie chimique. Le CSB a mené une enquête qui a mis en évidence une gestion irresponsable et superficielle de la sécurité destinée à réaliser des économies à court terme.

L'enquête du CSB a montré que dans l'unité d'isomérisation où s'est produite l'explosion, huit inci-

dents comparables avaient eu lieu entre 1994 et 2004, sans conséquence tragique pour les personnes. Dans deux cas cependant un incendie avait éclaté. Le rapport du CSB pointe les manquements dans les enquêtes menées à la suite de ces accidents et dénonce le fait qu'aucun enseignement significatif n'en a été tiré. Le CSB déplore que les mesures de sécurité mises en place dans la raffinerie ont davantage été orientées vers la sécurité individuelle que collective. La mise en place d'un système de gestion des risques et de programmes de conception et d'entretien des équipements axés sur la prévention des risques d'accidents majeurs est restée un vœu pieux.

Source : CSB News Release, 30 octobre 2006 : CSB Investigation of BP Texas City Refinery Disaster Continues as Organizational Issues Are Probed



de l'année 2007 (MTAS, 2008). Les travailleurs avec un contrat temporaire sont nettement moins pris en considération que les travailleurs avec un contrat à durée indéterminée (18,2 % contre 33,8 %).

Une étude menée par le gouvernement irlandais aboutit à une estimation approximative des coûts qui paraît assez vraisemblable³. L'ensemble des mesures de santé et sécurité représenterait de l'ordre de 1 % des coûts du travail dans les entreprises hors du secteur de la construction. Dans le secteur de la construction, ce coût se situerait autour de 2 %. Si l'on pense à l'enjeu, c'est un pourcentage très bas. Rappelons que près de 160 000 personnes meurent chaque année dans l'UE en raison d'une prévention insuffisante sur les lieux de travail.

Sur la base d'un travail comparatif, le chercheur suédois Kaj Frick observait lors d'une récente conférence internationale qu'une gestion insuffisante de la SST se retrouve derrière les risques techniques et organisationnels. Dans les petites entreprises (de 1 à 49 travailleurs), cette gestion insuffisante peut être décrite comme un type de risque séparé. L'absence de compétence et/ou de planification en santé et sécurité expose très souvent les travailleurs à des risques qu'on aurait pu éviter ou réduire de manière facile et bon marché. Les risques supérieurs rencontrés dans les petites entreprises sont partiellement dus au fait d'avoir plus de travailleurs manuels et/ou de travailler dans des secteurs dangereux. Le problème principal provient cependant d'un risque accru en raison d'une gestion insuffisante de la santé et sécurité⁴.

La cible principale : l'évaluation des risques

Quelles sont les cibles principales de la "meilleure réglementation" en santé et sécurité ?

L'évaluation des risques concentre l'hostilité la plus virulente. Elle était déjà au cœur de l'offensive menée en 2004 par la présidence néerlandaise contre la législation communautaire⁵. Pour les autorités britanniques, le coût de l'évaluation des risques pour les entreprises de l'UE s'élèverait à 5,5 milliards d'euros (BRE, 2008). Dans une évaluation récente, la Commission estime à 4 à 5 milliards le coût total des obligations d'information des travailleurs prévues dans deux directives par rapport à leur environnement de travail et à leur emploi (Commission, 2009). L'évaluation des risques représenterait un coût de l'ordre de 2,5 milliards d'euros, moins de la moitié de l'estimation britannique !

Si les estimations du coût de l'évaluation des risques sont variables et plutôt fantaisistes, le problème politique est clairement posé. L'obligation imposée aux employeurs d'analyser tous les facteurs qui, dans l'activité de leur entreprise, pourraient menacer la santé et la sécurité est la condition préalable d'une

activité préventive. Sans évaluation des risques, on ne fait que réagir – le plus souvent avec retard – à des situations inacceptables.

Les opposants de l'évaluation des risques formulent des propositions de trois ordres :

1. Pour certains, il faudrait permettre aux entreprises se situant sous un certain seuil de ne pas procéder à l'évaluation des risques ou de se contenter d'une évaluation virtuelle qui ne serait transcrite dans aucun document. Ainsi, en Italie, les entreprises de moins de 10 travailleurs peuvent se limiter à "autocertifier" qu'elles ont procédé à une évaluation des risques. Un tel document ne comporte aucune indication des risques évalués ni des mesures préventives qui auraient été planifiées. On voit mal comment les représentants des travailleurs pourraient être consultés sur le contenu de l'évaluation des risques s'ils reçoivent une simple copie de cette autocertification administrative ;
2. Pour d'autres, l'évaluation des risques ne devrait pas être requise pour des travailleurs temporaires ou intérimaires. C'est notamment une proposition de la Confédération patronale danoise (DI, 2007) qui soutient également une exemption éventuelle pour les plus petites entreprises. Cette proposition est particulièrement cynique quand on sait que ces catégories de travailleurs sont souvent exposées à des risques importants sans disposer de l'information et de la formation indispensables ;
3. Pour d'autres encore, on pourrait réduire l'évaluation des risques à un simple exercice de bon sens, basé le plus souvent sur des check lists. C'est la conception défendue par les autorités britanniques qui entendent "démystifier l'évaluation des risques" et combattre l'aversion pour les risques. Cette conception risque de déboucher sur des évaluations stéréotypées et superficielles. De nombreux risques n'apparaissent pas comme tels suivant le "bon sens" immédiat des employeurs. La plupart des risques à long terme sont sous-estimés. Parfois, ils sont niés. La prévention n'est efficace que si l'on arrive à comprendre les risques dans leurs rapports mutuels et à remonter à des déterminants comme l'organisation du travail et les rapports sociaux au travail. L'ampleur des risques et leur complexité ne sont pas déterminées mécaniquement par la dimension des entreprises. Pour ne citer qu'un exemple, les travailleuses du nettoyage sont exposées simultanément à d'importants risques chimiques, à des postures ergonomiques inconfortables, à des horaires difficiles et à une organisation du travail despotique. A ces facteurs s'ajoutent souvent une dévalorisation sociale et des discriminations de genre et ethniques.

En dehors de l'évaluation des risques, on trouve un grand nombre d'autres cibles qui varient suivant les acteurs. Pour certains, l'obligation d'enregistrer les accidents du travail et d'analyser la cause de ces accidents avec les représentants des travailleurs semble poser des problèmes. Les fédérations patronales

³ Daniel Kelly, *Economic Impact Assessment of Occupational Safety & Health Legislation in Ireland*, présentation faite à la Conférence du 7 novembre 2008 à Brdo pri Kranju (Slovénie).

⁴ Notes prises durant la conférence du professeur Kaj Frick au Forum International Travail et Santé, Paris, 3 novembre 2008.

⁵ Voir la *Newsletter du BTS* n° 26 de décembre 2004.

des Pays-Bas contestent même l'établissement de statistiques européennes concernant les accidents du travail et les maladies professionnelles (VNO, MKB, 2008, p. 24).

La représentation des travailleurs et son rôle dans la dynamique de prévention dans l'entreprise sont rarement attaqués en tant que tels. Par contre, la revendication de réduire la production et la communication d'informations aurait pour effet de transformer les mécanismes de consultation en des formalités sans grande signification. A ma connaissance, il n'y a qu'en Slovénie que la consultation des représentants des travailleurs a été remise en question par le ministère de l'Administration publique. Lors d'une conférence organisée par les autorités slovènes en novembre 2008, il a été proposé de remplacer la consultation de ces représentants des comités de santé et sécurité par un système d'information via intranet. Cette proposition a été rejetée fermement par le ministère du Travail. Lors d'une conférence organisée par notre institut en janvier 2009, le représentant de l'organisation patronale européenne Business Europe a indiqué qu'il ne comprenait pas pourquoi les entreprises devraient consulter les représentants des travailleurs dans le cadre de l'évaluation des risques. Selon lui, la consultation individuelle des travailleurs pourrait suffire.

Trois autres directives suscitent une irritation particulière de la part du patronat et de certains gouvernements :

1. La directive concernant les chantiers mobiles ou temporaires. Les critiques adressées à cette directive permettent de comprendre que l'attaque contre la législation communautaire est centrée contre l'obligation de se donner les moyens de gérer de façon efficace la prévention des risques. Cette directive ne comprend qu'un très petit nombre d'obligations substantielles. Elle vise à mettre en place une gestion intégrée des chantiers qui, dès le stade du projet, intègre des exigences de santé et de sécurité et organise la coopération entre les différentes entreprises qui interviendront sur un même chantier. De l'avis de la Commission, cette directive a produit des résultats positifs qui sont attestés par les rapports nationaux sur son application. Le gouvernement bavarois réclame l'abrogation pure et simple de cette directive. D'autres remettent en cause l'obligation d'établir par écrit un plan de santé et sécurité ;

2. La directive concernant la protection des travailleurs exposés à des agents cancérigènes. La position défendue par la confédération patronale danoise est qu'il faudrait renoncer à une approche fondée sur les dangers intrinsèques des substances pour passer à une approche fondée sur le niveau concret de risque dans une utilisation déterminée (DI, 2007). Cette conception aboutirait à un morcellement des situations. Chaque entreprise pourrait décider si elle utilise ou non des cancérigènes en fonction de sa propre estimation d'un niveau de ris-

que acceptable. L'histoire de l'amiante a démontré à suffisance comment une telle politique d'usage autocontrôlé débouchait sur des désastres ;

3. La directive concernant le travail sur écran. Ici, la revendication de réduire la charge administrative sert à demander une révision de la directive dans les quelques obligations substantielles qu'elle formule dans ses annexes. Il serait plus logique d'attendre une directive globale sur les troubles musculosquelettiques avant de se lancer dans une révision partielle d'un des rares instruments législatifs existant dans ce domaine.

On peut ainsi observer que le débat sur la "meilleure réglementation" a été fortement instrumentalisé pour déborder les limites d'une discussion sur les charges administratives et pour remettre en cause de nombreux autres aspects de la santé au travail. Cette tendance apparaît de façon encore plus évidente dans les propositions soutenues par le groupe Stoiber sur le temps de travail et REACH (voir article page 10).

Il est vraisemblable qu'une partie de ces propositions devront être abandonnées. Certaines apparaissent comme tellement grossières et approximatives qu'elles sont dénuées de toute crédibilité. D'autres, au contraire, risquent d'exercer une influence déstabilisatrice sur la politique communautaire de santé au travail.

La dimension des entreprises comme critère décisif

Les "meilleurs régulateurs" préconisent de façon systématique de moduler les obligations des entreprises en fonction de leur taille. C'est une approche qu'ils entendent appliquer quel que soit le domaine traité : la fiscalité, l'environnement, la santé au travail, etc.

Une modulation suivant la taille des entreprises peut avoir un sens lorsqu'on définit les modalités pratiques d'un dispositif. Il est évident que la surveillance de la santé dans une entreprise de 10 travailleurs ne passe pas par le recrutement d'un médecin du travail dans cette entreprise. Par contre, une telle modulation n'a aucun sens si l'on définit les principes de base d'une gestion systématique de la santé et de la sécurité. Les obligations d'information telles que l'évaluation des risques, l'information aux travailleurs ou aux autorités publiques, l'étiquetage de substances toxiques ou l'information sur les machines dangereuses ne doivent pas dépendre de la taille des entreprises. Les risques du travail sont beaucoup plus liés au processus de production et à la manière dont il est géré qu'à la taille de l'entreprise. La taille est souvent corrélée avec une moindre qualité dans la gestion mais ce lien n'a rien d'automatique. Si l'on devait moduler les obligations essentielles de gestion en fonction de la dimension des entreprises, on favoriserait la pratique de sous-traiter les activités les plus dangereuses en exploitant les failles de la réglementation.



Du point de vue des droits fondamentaux, il est inacceptable que des travailleurs ne bénéficient pas d'un même niveau de prévention pour leur vie ou leur santé en fonction de la taille des entreprises.

La croisade contre le "goldplating"

Un argument récurrent porte sur la transposition effectuée par les Etats membres. Régulièrement, la DG Entreprises dénonce le "goldplating". Ce terme désigne des situations où les Etats membres ont transposé des directives en allant au-delà du contenu des règles communautaires.

Cet argument est irrecevable en santé au travail. En effet, les directives sont adoptées en vue d'une harmonisation minimale. Cela implique deux choses :

1. Elles ne fixent qu'un seuil de base au-delà duquel il est justifié et légitime que les Etats puissent assurer une protection plus étendue de la santé et de la sécurité des travailleurs ;
2. Elles n'opèrent jamais une harmonisation totale entre les situations nationales. Très souvent, les directives se réfèrent aux législations et aux pratiques nationales. De très nombreux mécanismes sont, dans une large mesure, déterminés par des règles nationales. Tels sont les cas de la représentation des travailleurs en santé et sécurité et de l'organisation des services de prévention pour lesquels l'essentiel des règles restent définies au niveau national. En ce sens, les directives sont volontairement insuffisantes et incomplètes et elles ne pourraient pas fonctionner sans "goldplating". De même, les directives ne contiennent aucune indication précise en ce qui concerne l'inspection du travail. Seul le "goldplating" permet d'assurer une stratégie cohérente en la matière.

Ces deux caractéristiques ont été évidemment prises en compte dans le processus d'adoption des directives. Des Etats ou le Parlement européen ont pu renoncer à certaines exigences et accepter un compromis d'un niveau moyen parce qu'ils considéraient qu'au niveau national des normes supérieures et plus cohérentes pourraient suppléer les défauts de la législation communautaire. Pour ne citer que quelques exemples, la valeur limite obligatoire fixée au niveau communautaire pour le plomb (qui remonte à 1983) ne permet pas une protection efficace de la santé des travailleurs concernés. Les inconvénients de cette situation sont tempérés par le fait que, dans la plupart des Etats membres, les législations sont plus avancées. De même, limiter aux fonctions visuelles la surveillance de la santé des travailleurs effectuant du travail sur écran est absurde. On sait que les problèmes posés par les troubles musculosquelettiques sont plus préoccupants encore. Dans plusieurs Etats membres, grâce au "goldplating", cette limitation absurde a été évitée.

L'autorégulation : business as usual

Une des croyances les moins fondées de la campagne "meilleure réglementation" concerne les vertus de l'autorégulation. L'expérience historique accumulée depuis le début de la révolution industrielle n'est qu'une interminable succession d'échecs et de désastres chaque fois que les autorités publiques ont laissé des questions de santé et de sécurité à la discrétion des entreprises. Du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes au XIX^e siècle à l'amiante, du travail des enfants dans les mines à la sous-traitance des risques au moindre coût, l'autorégulation n'a jamais fourni de résultats probants. Seule l'articulation entre des mobilisations sociales et des règles publiques contrôlées de manière efficace permet d'impulser la prévention.

La distinction entre les "coûts administratifs" et les "charges administratives" dans les documents sur la "meilleure réglementation" donne une idée précise de ce qui se passerait en cas d'affaiblissement des obligations d'information dans les législations sur la santé et la sécurité. Dans l'évaluation britannique, on demande aux employeurs interrogés ce qu'ils feraient si la législation ne leur demandait plus de recueillir, traiter et conserver des informations concernant la santé et la sécurité. Seuls 17 % d'entre eux continueraient à préparer ces données dans une large mesure. 31 % continueraient à le faire seulement dans une certaine mesure et 52 % renonceraient complètement à cette activité⁶. Autrement dit, plus de la moitié des employeurs interrogés sont prêts à abandonner toute possibilité de gestion systématique de la santé et sécurité dans leur entreprise si l'on passait d'un régime de contrainte législative à un système d'autorégulation.

Les données d'autres pays vont dans le même sens. En Slovénie, l'ensemble des activités d'information liées à la santé et à la sécurité serait réduit des deux tiers si la législation le permettait. Sur une évaluation totale d'activités estimées pour un montant de 393 millions d'euros, les employeurs abandonneraient volontiers 67 % d'entre elles (évaluées à 265 millions d'euros)⁷. Dans une évaluation récente concernant les principales obligations d'information en santé et en sécurité dans l'Union européenne, les activités qui seraient abandonnées par les employeurs en l'absence de contrainte législative dépassent 80 % !

L'ignorance des vrais problèmes

Défendre la législation existante n'implique pas qu'on se voile la face devant les problèmes réels. La législation est souvent mal appliquée. Des stratégies cohérentes de prévention ne sont pas mises en place. Le plus choquant dans l'immense gaspillage de ressources que constitue la campagne pour une meilleure réglementation, c'est précisément que les problèmes réels ne sont jamais analysés. Une

⁶ Health and safety Executive, *Administrative Burdens of Regulation*, 2006.

⁷ Exposé présenté par S. Patekar du ministère de l'Administration publique lors d'une conférence à Brdo pri Kranju, le 7 novembre 2008.

solution miraculeuse, standard, est supposée répondre à toutes les difficultés : la réduction de 25 % de la charge administrative. Aucune analyse spécifique n'est proposée en ce qui concerne les difficultés d'application des règles. "Il n'y a qu'à" dresser une liste des doléances patronales et accorder une remise générale de 25 % quel que soit le domaine considéré ou l'objectif poursuivi par la législation.

Une analyse plus sérieuse montre qu'il serait possible de rendre la législation beaucoup plus efficace et d'éviter des gaspillages si l'on s'orientait vers d'autres solutions que la réduction de la production d'informations pertinentes. Je me limiterai ici à signaler quelques éléments.

La socialisation des connaissances et des expériences est un aspect vital à travers lequel les autorités publiques peuvent aider les entreprises à mettre en œuvre des politiques de prévention plus efficaces. Une des plus fructueuses initiatives développées en Europe est certainement celle des Fonds pour le milieu du travail menée dans les pays scandinaves pendant une vingtaine d'années après les réformes des années 70. Quelle que soit la catégorie de risque, l'existence de systèmes d'information et d'échange d'expériences sur les problèmes rencontrés et les solutions possibles aide énormément les entreprises (et tout particulièrement les PME) à mettre en place une politique de prévention.

Différentes enquêtes nationales indiquent que les meilleures pratiques de prévention se retrouvent généralement dans des entreprises qui collaborent dans des réseaux, qui s'échangent des informations et se tiennent au courant des développements techniques. Dans ce domaine, les stratégies nationales de prévention peuvent jouer un rôle essentiel et il serait utile que la politique communautaire intègre cette dimension de façon plus active. Dans un secteur comme le bâtiment, qui connaît un grand émiettement en de multiples petites entreprises dont la durée de vie peut être courte, l'existence de bases de données sur la

substitution des substances chimiques dangereuses a donné des résultats très positifs. La socialisation part d'une approche totalement différente de la campagne "meilleure réglementation". Cette dernière repose sur un idéal type de l'entreprise qu'on pourrait décrire comme les pionniers de la Conquête de l'Ouest, des cow-boys solitaires, soucieux de ne pas être entravés par des règles publiques et qui entendent ne rendre compte à personne de leur activité. Toute communication verbale, écrite ou autre est un facteur d'irritation insupportable. Devoir rendre des comptes aux autorités publiques, aux travailleurs, aux autres entreprises constituerait un fardeau.

L'histoire économique n'apporte guère d'arguments en faveur de cette conception. Loin de constituer une entrave à l'activité directement productive, les tâches qui relèvent de la gestion constituent un facteur de développement. Les marchés ne fonctionnent que sur la double base d'une production et d'un échange systématiques d'informations et de mécanismes de régulation. Il y a une énorme démagogie à épouser tels quels les ressentiments et la hargne d'une partie du monde patronal à l'égard de la régulation publique, alors que les mêmes patrons n'arrêtent pas de demander encore et plus de règles et d'intervention publiques lorsqu'ils y trouvent un bénéfice immédiat.

Un deuxième élément d'efficacité est constitué par le développement de la participation organisée des travailleurs pour la santé et la sécurité. Différentes enquêtes européennes indiquent que là où il existe une représentation des travailleurs défendant de façon autonome la santé et la sécurité et dotée de moyens d'intervention suffisants, les pratiques de prévention sont beaucoup plus systématiques, concrètes et permettent de mieux aborder les problèmes à long terme. Cette perspective s'inscrit aussi en opposition complète avec la campagne "meilleure réglementation" suivant laquelle le fonctionnement d'une représentation des travailleurs n'est jamais qu'un coût additionnel.

Plus catholique que le pape

Dans son programme législatif et de travail pour 2009, la Commission européenne, dont le mandat devrait prendre fin vers le milieu de l'année, s'adresse à la Commission suivante : "Au début de son mandat en 2004, la Commission a examiné de près la conformité des propositions pendantes avec les objectifs stratégiques et les normes visant à mieux légiférer et a ensuite établi une liste importante de retraits. La Commission actuelle à l'intention de proposer à la prochaine Commission d'entreprendre un exercice similaire. Le programme législatif et de travail de la Commission inclut des propositions pendantes supplémentaires que la Commission entend retirer."

Cette exhortation est stupéfiante. Après avoir sévi pendant cinq ans avec une approche dérégulationniste marquée, la Commission actuelle demande à ses successeurs de se montrer encore plus catholique que le pape. Elle recommande le retrait de propositions en souffrance. Quand on sait combien la Commission a été parcimonieuse en initiatives législatives pour traiter les problèmes les plus importants de la population en matière de santé au travail, d'environnement ou de droits sociaux, on se demande ce qui pourrait encore être retiré !

Source : Communication du 5 novembre 2008, Document COM(2008) 712 final



Le troisième élément est constitué par une inspection du travail efficace, compétente et crédible. Dans ce domaine aussi, la campagne "meilleure réglementation" considère que l'inspection du travail constitue un coût administratif pour les entreprises. L'analyse de la directive-cadre de 1989 confiée à un consortium de sociétés privées de consultants en management tente de chiffrer ce coût comme si les systèmes d'inspection du travail avaient été mis en place par la législation communautaire. Au stade actuel, on ignore quelles pourraient être les recommandations que la Commission formulera pour permettre aux entreprises de réduire ce coût.

Bien des entreprises ont externalisé une partie importante des activités de prévention. C'est notamment le cas pour l'évaluation des risques dans un grand nombre de pays. Il s'est développé un marché peu régulé de consultants en tous genres où le meilleur côtoie le pire. Souvent, les évaluations réalisées par des consultants externes sont considérées comme de simples formalités bureaucratiques. Elles ne débouchent pas sur des plans systématiques de prévention et font rarement appel à l'expérience des travailleurs et à la consultation de leurs représentants. Cette situation est probablement à l'origine d'importants gaspillages. Elle a été mise en lumière par un rapport parlementaire britannique (Work and Pension Committee, 2008). Face à ce problème réel, le gouvernement britannique et les "meilleurs régulateurs" restent passifs. La raison est purement idéologique. Pour réduire les gaspillages et améliorer la qualité des services externes de prévention, il faudrait définir un cadre réglementaire plus précis et

étendre les droits des représentants des travailleurs à contrôler l'activité de ces services externes. Une telle solution pratique est rejetée avec horreur par ceux qui ne croient qu'aux vertus de l'autorégulation par les forces du marché.

Les prochaines étapes

La transparence n'est pas le point fort de la campagne "Meilleure réglementation". Au stade actuel, il est impossible de savoir quelles propositions concrètes seront formulées dans le domaine de la santé et de la sécurité. La ligne dérégulationniste de la DG Entreprises se heurte à des oppositions à l'intérieur même de la Commission. Différents Etats membres sont de plus en plus agacés par les accusations de "surréglementer" alors même qu'ils ont à mettre en œuvre des directives minimales qui doivent être complétées au plan national. Les seules propositions concrètes formulées jusqu'à présent par le groupe Stoiber manquent de crédibilité (voir article, p. 10). En général, elles se limitent à répéter une recette magique : il faudrait multiplier les exemptions en faveur des PME.

Le Conseil européen qui se tiendra au printemps 2009 sous la présidence tchèque sera consacré à la campagne "meilleure réglementation". C'est alors que l'on connaîtra probablement les orientations adoptées concernant la santé et la sécurité. Il importe donc de rester vigilants. La pression du monde patronal et d'un certain nombre de gouvernements pourrait amener à une régression de la réglementation communautaire en santé au travail. ■