

Soft law et initiatives volontaires : les habits neufs de la dérégulation

Les Pays-Bas assurent la présidence de l'Union européenne pour le deuxième semestre de l'année 2004. Généralement, les gouvernements qui exercent cette fonction tentent de jouer un rôle d'intermédiaire, d'assurer des médiations et de formuler des compromis. La présidence néerlandaise, au contraire, s'est inscrite de façon résolue à droite de l'échiquier politique dans les débats communautaires sur la santé au travail. Un tel choix est probablement lié à des considérations de politique intérieure. Le gouvernement Balkenende II (voir encadré) avait défini, dès le printemps 2004, une orientation qui s'attaquait de front au monde du travail. On en connaît les conséquences : l'automne 2004 a été caractérisé par des manifestations de masse et des vagues de grève assez inhabituelles dans ce pays.

Le gouvernement Balkenende II

Le gouvernement Balkenende I a été formé en 2002 sur la base d'une coalition entre la démocratie-chrétienne (CDA), la droite libérale (VVD) et la liste Pim Fortuyn, une formation ultra-libérale et islamophobe. Cette dernière avait recueilli plus de 16 % des voix dans un contexte marqué par l'assassinat de son dirigeant quelques jours avant les élections du 15 mai 2002. L'expérience fut de courte durée. Dès octobre 2002, la coalition entra en crise en raison de l'instabilité politique de la liste Pim Fortuyn. De nouvelles élections générales furent organisées le 22 janvier 2003. Le gouvernement Balkenende II se forma sur la base d'une nouvelle coalition entre la démocratie-chrétienne, la droite libérale et un parti libéral du centre (D66). Il adopta une politique d'austérité visant principalement les allocations sociales et décida de prendre part à l'occupation militaire de l'Irak. Sa politique se heurte à une importante opposition tant du monde du travail que du mouvement anti-guerre.

Le contexte et les défis

Les conséquences des orientations de la présidence néerlandaise ne doivent pas être sous-estimées. Cette présidence se déroule dans une conjoncture particulière. Il suffit de rappeler les éléments suivants :

- C'est la première présidence qui intervient après l'élargissement de l'Union européenne. Les propositions politiques et les techniques d'argumentation marquent en quelque sorte le ton pour les prochaines années.
- C'est la première présidence qui intervient après l'élection d'un nouveau Parlement européen en juin 2004.

- Un des thèmes majeurs était la préparation du nouveau programme d'action sociale de l'Union européenne élargie.

Pour qui aurait voulu travailler à une meilleure prévention, les sujets ne manquaient pas. Après le bilan proposé par la Commission de l'application de la directive-cadre de 1989 et de cinq autres directives, l'on aurait dû logiquement discuter des leçons de ce bilan. La situation peu satisfaisante des services de prévention ; le fait que, pour de nombreux travailleurs, il n'existe aucune forme de représentation en santé et en sécurité ; les difficultés que rencontrent les Etats dans l'élaboration de stratégies de prévention cohérente auraient mérité d'être débattus. De même, d'autres thèmes importants étaient à l'ordre du jour. Une analyse critique de la prévention des risques chimiques est d'actualité en raison de la discussion du projet de réforme des règles du marché (projet REACH). Les insuffisances de la législation communautaire dans le domaine des troubles musculo-squelettiques auraient pu être abordées. Il aurait été utile de préciser la stratégie communautaire dans le cadre de l'élargissement de l'Union européenne à 25 pays.

Sus à la législation

Toutes ces questions sont d'une actualité brûlante mais le gouvernement néerlandais était décidé à ne considérer la santé au travail que dans une perspective patronale. L'essentiel de sa contribution au débat se résume en deux idées fixes :

- La prévention, ça coûte vraiment trop cher.
- La législation, c'est dépassé. Vive la "soft law" et les initiatives volontaires !

Dès la réunion du Conseil informel des Affaires sociales tenue à Maastricht du 8 au 10 juillet 2004, le ton était donné. Le gouvernement Balkenende II ne manifestait aucun intérêt pour la substance des politiques de santé au travail. L'essentiel était de lancer une campagne systématique en faveur de la dérégulation. Dans sa note de travail, la présidence néerlandaise ne consacrait qu'une seule phrase à la santé au travail. Celle-ci était abordée comme un élément des politiques d'investissement dans le capital humain et d'amélioration de la productivité. La note indiquait : "En vue d'accroître le niveau de la productivité sur les lieux de travail, une importance spéciale doit être accordée à des politiques effectives de santé et de sécurité aussi bien qu'à l'introduction de formes d'organisation du travail

innovatrices et flexibles". Une telle formulation est concise et n'indique aucune perspective concrète. Mais, surtout, elle est contradictoire dans un contexte où la flexibilité et l'intensification du travail (directement liée aux augmentations de productivité) constituent des causes majeures d'atteintes à la santé. La subordination de la santé au travail à la productivité débouche sur des interventions prioritaires visant à réduire les risques dont le coût immédiat est visible pour le patronat : accidents du travail et problèmes de santé causant l'absentéisme. Les risques à long terme comme les cancers professionnels, l'usure par le travail ou les atteintes à la santé reproductive ne reçoivent plus qu'une attention très distraite.

Du 15 au 17 septembre 2004, la présidence néerlandaise a organisé une grande conférence sur la santé et la sécurité à Amsterdam¹. Cette conférence a été boycottée par l'ensemble des organisations syndicales des Pays-Bas qui en ont dénoncé le caractère anti-social.

La conférence d'Amsterdam mérite d'être analysée de façon détaillée. Elle permet de comprendre la substance et les techniques des stratégies de dérégulation.

Sur le fond, l'apport de la conférence d'Amsterdam aux débats sur la santé au travail peut se résumer en quelques mots. La législation serait un instrument dépassé qui entraîne des coûts excessifs pour les entreprises. Tout ce qui n'est pas législatif se voit attribuer des qualités presque magiques. L'Union européenne doit faire marche arrière et réviser, vers le bas, la directive-cadre de 1989 et les directives particulières.

Tout cela dégage une impression de déjà-vu. De façon périodique, le patronat et des gouvernements de droite relancent ce genre de polémique. L'on peut rappeler l'activité du groupe Molitor en 1994-1995².

L'argumentation mérite cependant d'être examinée de plus près.

Des mantras...

Dans la tradition hindouiste et certaines branches du bouddhisme, les mantras jouent un rôle important dans la recherche du salut. Il s'agit de répéter d'innombrables fois des formules tirées des textes révélés qui produisent un effet bénéfique et efficace par elles-mêmes. Les discours des représentants du gouvernement néerlandais étaient construits, dans une certaine mesure, sur la même structure. Ils contenaient un ensemble de mots clés dont la répétition obsessionnelle tenait lieu de stratégie : "soft law", initiatives volontaires, dialogue social (de préférence accolé à l'adjectif "sectoriel"), simplification législative, incitants économiques, "business case", "cut the red tape" (réduire les coûts administratifs), etc. La présidence néerlandaise a présenté les options opposées aux siennes sous une forme

tellement grossière qu'elles semblaient privées de bon sens³. A aucun moment, une analyse n'a été présentée pour tenter de comprendre ce que chaque instrument pouvait apporter, quelles en étaient les limites, dans quel domaine il avait un sens.

... aux statistiques

A notre époque, la pensée magique ne se limite pas aux formules incantatoires. Les statistiques y occupent une place centrale. Lorsque le secrétaire d'Etat au travail, M. van Hoof, présenta ses statistiques, il pensa avoir donné l'argument décisif en faveur de la "simplification" de la directive-cadre. D'après lui, les dispositions législatives concernant la santé et la sécurité représentaient un coût de 1,15 milliard d'euros en frais administratifs pour les entreprises néerlandaises (sur cette estimation, voir l'article p. 31). 60 % de ces coûts seraient imputables aux réglementations internationales, c'est-à-dire principalement aux directives communautaires. A côté de moi, un inspecteur du travail d'un pays d'Europe orientale s'exclama : "Pendant cinq ans, l'Union européenne a insisté pour qu'on transpose des directives en disant qu'elles feraient du bien à nos économies. Et c'est seulement maintenant qu'on nous révèle qu'elles provoquent une catastrophe financière". Si les statistiques de M. van Hoof sont discutables, son message est, par contre, bien passé...

L'analyse des coûts administratifs présentée par le gouvernement néerlandais est révélatrice. L'ensemble des activités de gestion, de planification et de communication en santé au travail est considéré comme un coût. Dans la longue liste des activités retenues, on peut mentionner :

- l'évaluation des risques ;
- l'information et la formation données à un travailleur qui travaille sur une machine dangereuse ;
- le choix des équipements de travail ;
- l'alerte donnée aux travailleurs en cas de danger grave et imminent ;
- la vérification de la stabilité d'un bâtiment.

Retenir l'ensemble de ces activités comme des coûts administratifs qu'il s'agit à tout prix de réduire soulève un problème politique important. Depuis plus de trente ans, il existe un accord assez étendu pour dire que la santé au travail ne peut pas être organisée uniquement de façon réactive, risque par risque. Qu'il est important de mettre en place une gestion systématique qui intègre la santé et la sécurité dans les choix stratégiques des entreprises. Il est absurde de demander aux entreprises de gérer systématiquement les problèmes qui ont un impact sur la santé et la sécurité et de souhaiter qu'elles y consacrent le moins de temps possible.

Une analyse qui considère chaque activité de gestion comme un coût administratif qu'il importe de

¹ On peut trouver les documents de cette conférence sur le site : <http://www.arbo.nl/news/conferentie.stm>.

² Voir : Le groupe Molitor : la santé et la sécurité au centre d'une tentative de dérégulation, *Newsletter du BTS*, n° 1, octobre 1995, p. 2-3.

³ Voici un exemple de ce traitement désinvolte des autres options. Dans un document qui prétend résumer l'apport de la Conférence d'Amsterdam, la présidence néerlandaise écrit : "Le prochain programme d'action en santé et sécurité au travail devrait tenir compte explicitement d'autres méthodes d'intervention en complément de la législation" (SZW, *Conférence A Social Europe : Let's Deliver, Workshop Documentation*, 8-9, novembre 2004). Une telle formulation suppose que ce n'est pas le cas actuellement. Sinon, de quoi discute-t-on ? Il suffit de reprendre l'ensemble des programmes d'action communautaire en santé et sécurité pour constater qu'ils se réfèrent invariablement à la nécessité de combiner divers instruments d'intervention.

réduire peut déboucher sur deux types de propositions politiques :

- un retour à une approche réglementaire risque par risque (ce n'est évidemment pas l'option du gouvernement néerlandais) ;
- un appel à la dérégulation pure et simple permettant au patronat de décider de façon discrétionnaire ce qu'il fait en matière de prévention.

Derrière l'analyse économique (qui repose sur un bluff), se pose la question du pouvoir. Ce qui est insupportable pour la droite libérale, ce ne sont pas les coûts en tant que tels. Dans l'hypothèse d'une dérégulation totale, des coûts importants subsisteraient ne fût-ce que par crainte des conséquences judiciaires d'un manque de prévention ou pour des raisons pratiques évidentes. En effet, n'importe quel patron avec un minimum de sens pratique sait qu'il ne convient pas de faire travailler un travailleur sur une machine dangereuse sans lui avoir donné des instructions. Même s'il est indifférent à la vie du travailleur, le souci de la production l'y poussera. De même, les pratiques de certification d'une entreprise par un organisme tiers qui sont fortement promues par le gouvernement néerlandais impliquent généralement des coûts administratifs élevés. Ce qui est insupportable donc, c'est l'idée qu'un contrôle public ou social puisse déterminer une partie des activités de l'employeur. C'est le fait de limiter l'exercice du pouvoir patronal par des conditions déterminées par la société. Il y a là une vision qui considère que le marché finira par apporter une réponse à tout, qu'il opérera une conciliation entre la somme des égoïsmes individuels et le bien de tous. Une telle vision est profondément démagogique : elle oublie que le marché est précisément structuré par des institutions sociales. Elle présente l'administration des entreprises (qualifiée de "gestion" pour lui donner une connotation positive) comme totalement séparée de l'administration de l'Etat (qualifiée de "bureaucratie" pour lui donner une connotation négative).

Une paresse certaine dans les propositions concrètes

Mais ce discours idéologique général devait déboucher sur des propositions politiques. Dans ce domaine, le gouvernement néerlandais n'avait pas grand-chose à dire.

Les seules propositions concrètes tiennent en trois points :

- un moratoire législatif (sur ce point, le gouvernement néerlandais est appuyé par la confédération patronale européenne, l'UNICE) ;
- la simplification de la directive-cadre de 1989 (ce point ne semble pas être repris par l'UNICE ou, à tout le moins, elle n'en fait pas une priorité) ;
- la transformation des directives particulières (en tout cas, des cinq premières directives particulières)

en donnant à leurs annexes un statut non contraignant, de simple recommandation⁴.

Dans l'ensemble, cela donne l'impression d'une certaine paresse dans l'élaboration politique. On s'attendait à des propositions plus élaborées et plus originales.

L'idée d'un moratoire législatif n'indique pas quelle réponse sera apportée aux problèmes non résolus. Suffira-t-il d'organiser un "dialogue social sectoriel" pour apporter une réponse aux problèmes posés par les troubles musculo-squelettiques ou les cancers professionnels ? Que pense le gouvernement néerlandais dans des domaines aussi divers que l'élaboration de valeurs-limites pour les substances chimiques dangereuses ou les sérieux problèmes de santé et de sécurité liés au travail précaire ? Des "détails" qui auraient mérité un minimum d'analyse...

La simplification de la directive-cadre de 1989 apparaît comme la pièce maîtresse du menu. Evitons toute hypocrisie. Le texte de la directive-cadre est d'une simplicité extrême. Comparé à la législation néerlandaise en vigueur au moment de son adoption, c'est un texte clair, précis, sans complexité excessive. Le terme "simplification" désigne en fait la volonté de déréguler. Mais, dans ce domaine aussi, le gouvernement néerlandais n'a pas fait d'effort. Que faudrait-il donc déréguler dans la directive-cadre ? Les services de prévention ? Le droit des travailleurs d'interrompre le travail en cas de danger grave et imminent ? La consultation des travailleurs et de leurs représentants ? La surveillance de la santé ? Un certain mystère plane sur les intentions du gouvernement néerlandais. D'après les informations disponibles, il voudrait surtout se débarrasser de l'obligation patronale d'évaluer les risques. Si tel était le cas, c'est un des éléments clés de toute gestion systématique des problèmes de santé au travail qui disparaîtrait. La plupart des directives particulières seraient elles-mêmes fortement affectées puisqu'elles accordent un rôle essentiel à l'évaluation des risques.

Transformer les annexes des directives particulières en de simples recommandations aurait des conséquences dévastatrices. Pour certaines directives, seules les annexes donnent un contenu concret aux dispositions générales des articles qui établissent principalement des procédures. Tel est le cas des directives sur les lieux de travail et sur l'utilisation des équipements de travail. Elles seraient réduites à néant sans leurs annexes. C'est vrai, dans une moindre mesure, pour d'autres directives particulières comme celles concernant la manutention manuelle de charges et le travail sur écran. Seule la directive concernant l'utilisation des équipements de protection individuelle ne serait pas menacée. Il ne resterait pas grand-chose de la législation communautaire après une réforme aussi drastique.

⁴ Dans son discours de clôture de la conférence d'Amsterdam, le secrétaire d'Etat van Hoof présente cette exigence sous une forme ambiguë. Il demande une "clarification" du statut des annexes des directives. Il devrait pourtant savoir que ce statut est clair depuis longtemps. Tant dans l'intention du législateur que dans la jurisprudence de la Cour de justice, les dispositions des annexes ont la même valeur contraignante que le corps de la directive.

Les 25 et 26 novembre 2004, un Conseil des ministres européens "compétitivité" a été organisé. Il a adopté une liste de directives qui devaient faire l'objet d'une dérégulation partielle (simplification). La présidence néerlandaise est parvenue à y inclure la directive-cadre de 1989. Cette victoire est plus symbolique que réelle. La reprise de la directive-cadre (de même que du projet REACH) dans la liste des textes à simplifier est inquiétante. Mais cette décision s'est faite sur des bases tellement confuses et avec des propositions pratiques presque dépourvues de toute portée.

La décision d'imposer une cure d'amaigrissement à la directive-cadre a été justifiée par une grossière manipulation des faits. En effet, l'analyse du problème tient en une seule phrase : "L'exigence d'information annuelle par rapport à toutes les mesures particulières impose un fardeau disproportionné aux Etats membres⁵". La solution à cet épouvantable problème serait de se limiter à un rapport synthétique tous les six ans. Il est facile de répliquer que l'on

voit mal comment un gouvernement pourrait mettre en oeuvre une stratégie de prévention sans effectuer un suivi régulier et détaillé de la situation⁶. Mais surtout, si l'on confronte l'analyse du Conseil "compétitivité" aux dispositions réelles de la directive-cadre, l'on peut constater que le "rapport annuel des Etats membres" est une invention pure et simple. La directive-cadre demande en fait un rapport tous les cinq ans (article 18.2). Il faut croire qu'aucun des vingt-cinq ministres présents lors de la réunion n'avait pris la peine de lire la directive condamnée au processus de simplification. De même, aucun des vingt-cinq ministres n'était au courant des projets de la Commission de proposer un rapport unique pour l'ensemble des directives concernant la santé et la sécurité⁷. Cet exemple montre qu'il est irresponsable de confier au Conseil des ministres "compétitivité" une mission de supervision générale dans des domaines pour lesquels les ministres en question n'ont ni la moindre connaissance, ni le moindre intérêt. ■

⁵ Voir : Document du Conseil 14687/04 (Presse 323), version provisoire, p. 13.

⁶ C'est, du reste, ce que fait le ministère du Travail aux Pays-Bas qui publie chaque année un *ArboBalans* (bilan des conditions de travail) sans y être contraint par aucune directive communautaire !

⁷ Cette idée a été présentée dans la Communication de la Commission sur la stratégie communautaire en santé et sécurité pour la période 2002-2006.

Publication du BTS

Santé au travail

Huit terrains d'action pour la politique communautaire

Laurent Vogel

Après l'élargissement de l'Union européenne, de nombreuses questions se posent sur l'avenir de la politique de santé au travail. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la diminution des accidents de travail. Mais, dans l'ensemble, les réalisations sont nettement en deçà des attentes et des besoins.

Les années 2005 et 2006 seront décisives pour décider des orientations futures. Va-t-on vers une revitalisation des politiques de santé au travail ou vers une spirale de concurrence qui poussera les conditions de travail vers le bas ?

Cette publication identifie huit domaines précis où les stratégies de santé au travail doivent être renforcées. Les différents thèmes sont traités à partir d'une préoccupation centrale : réduire les inégalités sociales de santé en améliorant les conditions de travail. Il apparaît ainsi que les questions de santé au travail définissent de véritables choix de société.

Cette publication s'adresse aux syndicalistes, aux responsables politiques, aux personnes qui s'occupent de prévention tant au niveau communautaire que dans chaque pays de l'Union européenne.

BTS, 2004, 36 p., 17 x 24 cm

ISBN : 2-930003-54-5, 10 €

Publié en anglais sous le titre : *Occupational Health. Eight priority action areas for Community policy*

La brochure est également disponible en danois, estonien, hongrois, italien, letton, néerlandais, polonais, slovène et tchèque.

Commandes et informations sur le site du BTS : <http://tutb.etuc.org/fr> > Publications

