

Anatomie d'une évaluation des coûts

Depuis l'arrivée de Ronald Reagan à la présidence des Etats-Unis en 1981, l'évaluation des coûts est devenue un des arguments centraux des partisans d'une dérégulation¹. Dès le début de son mandat, le président Reagan installa un groupe de travail pour la réduction réglementaire (Task Force on Regulatory Relief) dont les activités ont largement influencé les débats internationaux. Souvent, les calculs proposés par les gouvernements et par l'industrie s'apparentent à une sorte de partie de poker menteur. Un chiffre est mis sur la table et il est ensuite reproduit par la presse et dans les débats politiques comme s'il s'agissait d'une donnée objective indiscutable. Il est utile de jeter un regard critique sur une des estimations des coûts de la législation de la santé au travail.

Une définition extensive des coûts administratifs

Le gouvernement néerlandais a chiffré à 1,15 milliard d'euros les coûts administratifs annuels que la législation concernant la santé au travail imposerait aux entreprises. Sur quoi repose cette estimation ?

Les coûts administratifs désignent l'ensemble des opérations de gestion qui, d'une manière ou d'une autre, sont liées à des exigences législatives concernant la santé au travail. Une définition aussi extensive permet de considérer 90 activités différentes comme des "coûts administratifs". Cela va de l'enregistrement des accidents du travail à la vérification des installations électriques, de la signalisation des lieux de travail au fait d'indiquer qu'une zone est dangereuse, du choix des équipements de travail à la tenue d'une liste des travailleurs exposés à l'amiante. Si l'on analyse l'ensemble des opérations considérées, on s'aperçoit que toute modalité de communication écrite, orale ou par signe et toute forme d'instruction liées directement ou indirectement à la santé au travail entrent dans cet ensemble.

Une fois qu'une liste aussi longue a été établie, l'estimation du coût repose sur les assumptions suivantes :

- L'on part de l'hypothèse que la totalité des employeurs appliquent intégralement la législation.
- Lorsqu'une opération a un caractère mixte, c'est-à-dire qu'elle contribue à la fois à la santé et à la sécurité et à des exigences opérationnelles de l'entreprise, elle est considérée comme relevant entièrement des "coûts administratifs" de la santé et de la sécurité.
- Les bénéfices éventuels qu'une entreprise peut tirer d'une opération ne doivent pas être considérés dans les calculs.
- L'on attribue à chaque opération une durée déterminée. L'on calcule ensuite la charge salariale correspondant à cette durée en fonction des salaires

moyens pour le niveau de qualification requis. Si l'opération est répétée plusieurs fois par an, le coût est multiplié par le nombre d'opérations annuelles.

- La durée calculée est identique pour toutes les entreprises d'une catégorie déterminée en fonction de la taille. Elle correspond à une moyenne établie sur la base d'un échantillon.

Chacun de ces principes méthodologiques peut faire l'objet d'un débat. Pris ensemble, ils traduisent la volonté politique de dramatiser la situation et de présenter la gestion de la santé au travail comme un fardeau intolérable pour les entreprises.

Des coûts moyens invérifiables

L'estimation d'une durée moyenne par entreprise est un des éléments les plus absurdes de la méthodologie adoptée. Il va de soi que l'évaluation des risques ou le choix des équipements de protection individuelle correspondent à des réalités d'une extrême diversité entre une entreprise commerciale et une usine pétrochimique même si ces deux entreprises appartiennent à la même catégorie en fonction du nombre de travailleurs. La méthodologie pourrait se justifier dans d'autres domaines pour lesquels un coût moyen approximatif peut être proposé. Par exemple, si une entreprise a l'obligation d'envoyer une lettre recommandée pour licencier un travailleur, l'on peut évaluer approximativement le coût administratif moyen d'un licenciement.

L'échantillon censé permettre une estimation moyenne n'est composé que par 56 entreprises. 34 ont fait l'objet d'une visite et 22 d'un contact téléphonique. Ces entreprises représentent des niveaux de risque variables et des tailles diverses. Par ailleurs, 26 spécialistes ont été interviewés (11 à l'occasion de visites, 15 par téléphone).

Les entreprises ont ensuite été divisées en quatre groupes en fonction du nombre de travailleurs. A

¹ Cf. David McCaffrey, *OSHA and the Politics of Health Regulation*, New York, Plenum Press, 1982.

Estimation du coût de l'évaluation des risques pour les entreprises

Groupes	Coûts administratifs par entreprise (euros)	Nombre d'entreprises	Coûts administratifs pour les entreprises du groupe considéré (millions d'euros)
Grandes entreprises (plus de 100 travailleurs ETP*)	26 422	6 630	175
Moyennes entreprises (de 10 à 100 travailleurs ETP)	3 570	54 450	194
Petites entreprises I (de 1 à 10 travailleurs ETP)	755	184 355	139
Petites entreprises II (moins de 1 travailleur ETP)	254	107 135	27
Total		352 570	535

* ETP : équivalent temps plein
Source : SZW, 2002, p. 34

titre d'exemple, voici le calcul effectué pour l'évaluation des risques qui est considérée comme le "coût administratif" principal pour les entreprises puisqu'il représente plus de la moitié du coût total attribué à la législation sur la santé et la sécurité.

On remarquera au passage que les coûts calculés pour les petites entreprises sont modestes. Cela contredit l'argument souvent brandi par les politiciens de droite suivant lequel les "coûts administratifs" de la santé au travail désavantageraient de façon particulière les petites entreprises.

Les auteurs de l'évaluation des coûts au sein du ministère néerlandais du Travail reconnaissent eux-mêmes que la complexité et l'extrême variabilité des tâches en santé et sécurité rendent tout calcul moyen très incertain. L'échantillon retenu est si réduit qu'il exclut complètement certains secteurs. Néanmoins, les auteurs en concluent de façon optimiste que la marge d'erreur serait de l'ordre de 20 %. Aucune argumentation précise n'appuie cette affirmation.

L'ennemi vient de l'étranger

60 % des coûts sont attribués à des sources internationales (principalement, les directives communautaires, mais aussi 7 conventions de l'Organisation internationale du travail), 15 % à des sources mixtes et 25 % à des sources exclusivement néerlandaises.

Ce calcul ne repose pas sur des bases méthodologiques plus sérieuses que tout le reste de l'exercice. En général, lorsqu'une tâche a été prescrite dans une directive communautaire, elle est considérée comme un coût administratif d'origine communautaire. Lorsque la tâche a fait l'objet d'une disposition communautaire complétée par une prescription plus exigeante dans la législation néerlandaise, elle est considérée comme "mixte". Lorsque la tâche découle uniquement d'une législation néerlandaise, elle est considérée comme "nationale". Une telle classification présente deux failles :

- De nombreuses prescriptions communautaires

ne font que reprendre des dispositions pré-existantes de la législation néerlandaise. C'est le cas, par exemple, pour la vérification périodique des machines dangereuses ou des engins de levage.

- Les activités de prévention dans les entreprises ne distinguent pas l'origine formelle des règles existantes. Lorsqu'un employeur effectue une évaluation des risques, il ne le fait pas uniquement pour répondre aux exigences de la directive-cadre. Cette activité lui est indispensable pour répondre aussi à des prescriptions réglementaires néerlandaises. Par exemple, le coût des informations aux travailleurs (article 8, Arboret) est totalement imputé aux directives communautaires alors qu'il est évident que le contenu de cette information porte tout autant sur les risques régulés par les directives communautaires que sur des risques traités par des textes nationaux. Il faudrait inventer un chronomètre magique qui mesure les activités préventives en distinguant les minutes "de source internationale" des minutes "de source nationale".

Faut-il préciser que des estimations effectuées sur des bases méthodologiques aussi douteuses ne font l'objet d'aucune validation par des tiers ? Elles sont produites par la seule administration néerlandaise et aucun spécialiste indépendant du gouvernement n'est appelé à se prononcer sur la méthodologie et les résultats.

3 millièmes des richesses produites

Si l'on s'arrête au chiffre final de 1,15 milliard d'euros, il peut sembler impressionnant dans le brouhaha d'une réunion électorale ou d'un show télévisé. En réalité, ce chiffre représente moins de 0,3 % du Produit Intérieur Brut. Que le patronat doive dépenser environ 3 millièmes de l'ensemble des richesses produites pour protéger la vie des personnes qui produisent ces richesses n'a rien de scandaleux. Au contraire, on serait tenté de s'exclamer "si peu !". Pourtant, le gouvernement néerlandais considère comme un objectif en soi de réduire

l'ensemble des coûts administratifs des entreprises de 25 % pour la période 2003-2007. On ignore ce qui justifie une exigence aussi standardisée. Chaque ministère a dû former un groupe de travail spécialisé dans cette chasse aux coûts. Le ministère du Travail et des Affaires sociales est considéré comme le troisième en ordre d'importance pour les coûts qu'il impose aux entreprises (après le ministère des Finances et le ministère de la Santé).

Cette évaluation des "coûts administratifs" illustre le bluff qui caractérise généralement les évaluations des coûts. Souvent, il suffit de poser la question "qui finance l'évaluation ?" pour savoir à l'avance quelle

en sera la conclusion. On peut trouver une excellente synthèse dans le domaine des évaluations produites par l'industrie chimique contre la protection de l'environnement dans la publication du Chemical Secretariat *Cry Wolf* (avril 2004)². ■

Sources :

- Ministère des Affaires sociales et du Travail des Pays-Bas (SZW), Administratieve lasten Arbowet- en regelgeving, mai 2002.
- SZW, Rapportage over de internationale component van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, janvier 2004. Correspondance avec M. Fekkes du ministère du Travail des Pays-Bas en octobre et novembre 2004.
- On trouve de plus amples informations (ou de la propagande ?) sur le site du ministère néerlandais des Finances : <http://www.administratievelasten.nl>.

² *Cry Wolf* peut être téléchargé sur le site du BTS : <http://tutb.etuc.org/uk/dossiers/files/wolf.pdf>.

Dickens sur les dérégulationnistes

Dans son livre, *Temps difficiles*, Charles Dickens résume ironiquement les arguments des dérégulationnistes. A vrai dire, peu de choses ont changé depuis 1854.

"Le miracle, c'était qu'il fût là. Il avait été si souvent ruiné qu'on restait confondu de voir qu'il avait résisté à tant de chocs. Assurément, il n'y eut jamais porcelaine aussi fragile que celle dont étaient faits les manufacturiers de Coketown. Les eussiez-vous maniés le plus légèrement qu'il est possible, ils seraient encore tombés en morceaux avec tant de facilité que vous auriez pu les soupçonner d'avoir été fêlés auparavant. Ils étaient ruinés lorsqu'on leur demandait d'envoyer les petits manœuvres à l'école, ils étaient ruinés quand on désignait des inspecteurs pour venir visiter leurs fabriques, ils étaient ruinés quand ces mêmes inspecteurs considéraient comme douteux qu'ils eussent tout à fait le droit de couper les gens en morceaux avec leurs machines, ils étaient complètement ruinés quand on insinuait qu'ils n'avaient peut-être pas toujours besoin de faire tant de

fumée. Outre la cuillère en or de Mr. Bounderby qui était une chose généralement admise à Coketown, il y régnait aussi une autre fiction qui trouvait beaucoup de crédit. Elle se présentait sous forme de menace. Chaque fois qu'un citoyen de Coketown se croyait victime d'une injustice, c'est-à-dire chaque fois qu'on ne le laissait pas absolument libre de faire à sa guise, et qu'on voulait le tenir pour responsable des conséquences d'un quelconque de ses actes, on pouvait être sûr qu'il allait lancer sa terrible menace et affirmer qu'il "aimerait mieux flanquer ses biens dans l'Atlantique". Cette menace avait terrifié le ministre de l'Intérieur, au point de le mettre à plusieurs reprises à deux doigts de la tombe.

Cependant, les citoyens de Coketown étaient si bons patriotes, après tout, qu'ils n'avaient encore jamais flanqué leurs biens dans l'Atlantique, mais au contraire avaient eu la bonté d'en prendre grand soin. C'est pourquoi ces biens étaient là-bas dans la brume, et ils croissaient et se multipliaient." (Dickens, Ch., *Temps difficiles*)