

COMMUNICATION DE LA COMMISSION
"S'ADAPTER AUX CHANGEMENTS DU TRAVAIL ET DE LA SOCIÉTÉ:
UNE NOUVELLE STRATÉGIE COMMUNAUTAIRE DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ 2002-2006"

PRISE DE POSITION DE L'UNICE

Synthèse

L'UNICE a pris connaissance de la communication de la Commission sur une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité 2002-2006. Les employeurs européens partagent dans l'ensemble l'approche globale suggérée par la Commission, qui vise à consolider une culture de prévention des risques au travers d'une série d'instruments et se focalise sur les partenariats et l'implication de tous les acteurs concernés, en particulier les partenaires sociaux.

Un corpus législatif substantiel, couvrant tous les risques connus, a été graduellement mis en place au niveau de l'UE en vue d'élever les normes de santé et de sécurité. Sans exclure la nécessité, à l'avenir, d'adapter le cadre législatif existant, il importe de mettre désormais l'accent sur une mise en œuvre et une application effectives de ce cadre dans toute l'Europe, ainsi que sur sa simplification. Il est par conséquent prioritaire de prendre des mesures en ce sens.

La législation européenne repose sur la prévention des risques. Pour porter ses fruits, la stratégie communautaire doit également s'attacher à renforcer la sensibilisation aux risques et à mettre en place une véritable culture de prévention des risques, qui s'adresse à toutes les parties de la société, au-delà de la population active et du lieu de travail. Les politiques d'éducation et de formation des États membres, ainsi que les actions de sensibilisation, sont des instruments importants dans le renforcement de la culture de prévention.

Les nouveaux risques exigeront une attention et un suivi ciblés. La nature même et la complexité sous-jacente de certains risques émergents, surtout les risques psychosociaux, exigeront de concevoir des mesures et instruments offrant de la souplesse d'évolution et d'innovation, tant dans le suivi que dans la gestion des risques.

L'élargissement de l'Union européenne se rapprochant à l'horizon, la stratégie communautaire doit enfin s'attacher dûment à préparer le terrain en vue d'une mise en œuvre et d'une application effectives, dans les pays candidats, des normes de l'UE en matière de santé et de sécurité.

COMMUNICATION DE LA COMMISSION
"S'ADAPTER AUX CHANGEMENTS DU TRAVAIL ET DE LA SOCIÉTÉ:
UNE NOUVELLE STRATÉGIE COMMUNAUTAIRE DE SANTÉ ET DE SÉCURITÉ 2002-2006"

PRISE DE POSITION DE L'UNICE

INTRODUCTION

L'UNICE a pris connaissance de la communication de la Commission sur une nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité 2002-2006¹.

Constatant qu'un corpus législatif substantiel a été graduellement mis en place au niveau de l'UE en vue d'élever les normes de santé et de sécurité, la Commission annonce:

- une approche globale du bien-être au travail, visant à améliorer la qualité du travail compte tenu de l'émergence des nouveaux risques psychosociaux;
- une stratégie visant à consolider une culture de prévention des risques au travers d'une série d'instruments;
- une focalisation sur les partenariats et l'implication de tous les acteurs concernés, en particulier les partenaires sociaux.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Les employeurs européens partagent dans l'ensemble l'approche globale suggérée par la Commission.

- Ils sont entièrement d'accord que la nouvelle stratégie communautaire doit s'inspirer des réalisations passées, en faisant appel à une palette d'instruments pour améliorer la qualité au travail, en associant tous les acteurs concernés et en encourageant les partenariats.
- Ils se félicitent en particulier de l'engagement pris par la Commission d'accorder de l'importance aux contributions des partenaires sociaux.
- Ils saluent l'attention portée au renforcement de la culture de prévention.
- Ils accueillent favorablement l'accent mis sur une mise en œuvre correcte et une application cohérente du cadre juridique existant.
- Ils accueillent favorablement l'accent mis sur la simplification et la modernisation des dispositions législatives existantes, sur la base d'une évaluation approfondie des rapports de mise en œuvre et de l'impact des législations.
- Ils partagent l'idée de la Commission selon laquelle l'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail et les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer dans la prévention des nouveaux risques, surtout lorsque les problèmes sont très complexes et guère solubles par une voie législative.

¹ COM(2002) 118 final du 11 mars 2002

- Ils se réjouissent de l'appel à l'accélération des travaux en cours sur l'harmonisation des statistiques.
- Ils sont favorables à un exercice d'étalonnage et à la fixation d'objectifs quantifiés nationaux, pour autant que les progrès nécessaires soient réalisés dans la comparabilité, la précision et la couverture des données statistiques disponibles.
- Ils saluent l'engagement pris par la Commission de mieux intégrer les considérations de santé et de sécurité dans les autres politiques communautaires pertinentes.

Toutefois, les employeurs regrettent que la communication ne traduise pas une attention plus clairement ciblée. En outre, ils ne partagent pas toujours l'accent choisi par la Commission et émettent des réserves à l'égard de certaines propositions, notamment ce qui suit.

- Les employeurs ont à cœur de fournir de bonnes conditions de travail et des emplois plus sûrs et plus sains, mais ils considèrent que l'objectif de promouvoir le bien-être dépasse largement la sphère du lieu de travail et ce qu'une stratégie de santé et de sécurité au travail peut raisonnablement apporter. La promotion du bien-être n'incombe donc pas aux seuls employeurs.
- Un corpus législatif substantiel, couvrant tous les risques connus, a été graduellement mis en place au niveau de l'UE en vue d'élever les normes de santé et de sécurité. Sans exclure la nécessité, à l'avenir, d'adapter le cadre législatif existant, l'UNICE estime que l'accent devrait être mis sur l'élaboration d'outils non législatifs pour ce qui est de promouvoir une mise en œuvre et une application effectives des législations actuelles, de manière à dégager des solutions flexibles et adaptées et à faciliter une culture de prévention des risques.
- Les employeurs européens reconnaissent que les nouveaux risques exigent une attention particulière et un suivi ciblé. L'avenir pourrait voir émerger, en matière de santé et de sécurité au travail, des risques encore mal connus aujourd'hui ou faisant l'objet de recherches insuffisantes. Alors que la Commission s'attache presque exclusivement aux risques psychosociaux émergents, la vigilance reste de mise à l'égard d'un éventail plus étendu de nouveaux risques possibles. Dans le même temps, les employeurs soulignent que l'accent mis sur les nouveaux risques ne peut distraire l'attention de la nécessité de prévenir et maîtriser nombre des risques traditionnels.
- La nature même des risques psychosociaux (stress, harcèlement) illustre l'importance que revêt la conception de mesures et instruments offrant de la souplesse d'évolution et d'innovation, tant dans le suivi que dans la gestion des risques. Pour l'UNICE, le remède ne réside pas dans des propositions législatives spécifiques, mais dans l'élaboration de lignes directrices concrètes, dans des échanges de bonnes pratiques et dans des actions de sensibilisation. La complexité qui sous-tend ces risques impose de laisser aux partenaires sociaux et aux entreprises assez de marge de manœuvre pour concevoir leurs propres solutions, taillées sur mesure. C'est le cas également des troubles musculo-squelettiques.
- La Commission manque de précision sur les conditions et les moyens de l'appui à apporter aux pays candidats pour les aider à relever le défi de la santé et de la sécurité au travail. De l'avis de l'UNICE, un programme d'action plus ambitieux et structuré devrait être envisagé, en vue d'assurer que les mêmes normes de santé et de sécurité au travail sont effectivement mises en œuvre et appliquées dans l'ensemble de l'Union élargie, de manière à assurer une concurrence équitable.

- C'est également dans la perspective de l'élargissement qu'il faut examiner l'adaptation du cadre institutionnel actuel de l'UE et résoudre des questions telles que les moyens de familiariser, avant l'adhésion, les représentants des gouvernements, des salariés et des employeurs des pays candidats avec le fonctionnement des comités consultatifs et agences tripartites, ou encore les modalités de réforme de ces instances, pour leur permettre de fonctionner efficacement dès que les pays candidats auront rejoint l'UE.
- S'agissant de la prise en compte des questions de santé et de sécurité dans les autres politiques communautaires, les employeurs ne souscrivent pas pleinement à l'accent mis par la Commission sur certains domaines. Il convient de s'attacher particulièrement à assurer que les règles communautaires relatives à la fabrication et à la mise sur le marché de machines, d'équipements de travail et d'agents chimiques sont cohérentes par rapport aux exigences de santé et de sécurité au travail. Une attention particulière doit également être portée à l'intégration des aspects de santé et de sécurité au travail dans les politiques de l'UE en matière de recherche, d'éducation et de formation. Les employeurs lancent une mise en garde: la proposition émise par la Commission d'utiliser les lignes directrices pour l'emploi comme relais principal pour promouvoir la santé et la sécurité au travail ne saurait entraîner une dilution, ni des objectifs d'emploi, ni des objectifs de santé et de sécurité.

COMMENTAIRES DÉTAILLÉS

Le concept

L'UNICE souscrit pleinement aux objectifs de Lisbonne visant à faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde, capable d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi. La recherche constante d'améliorations dans la qualité au travail est un objectif dont se soucient les entreprises et une nécessité en termes d'efficacité et de compétitivité. Une protection efficace de la santé et de la sécurité des travailleurs est un facteur essentiel sur la voie d'emplois de meilleure qualité. L'UNICE reconnaît cependant qu'il est d'autres facteurs qui détermineront la qualité de l'emploi.

L'objectif premier visé par la Commission, à savoir favoriser le "bien-être au travail" grâce à la nouvelle stratégie communautaire de santé et de sécurité au travail, paraît aller bien au-delà de ce que l'on peut raisonnablement attendre de cette stratégie, c'est-à-dire de contribuer à une meilleure qualité du travail par la réduction des accidents du travail et des maladies professionnelles, et par une meilleure prévention et une meilleure gestion des risques. Le "bien-être", comme la "qualité", sont des notions très subjectives. Les besoins et attentes des travailleurs varient, de même que la prédisposition et la perception de chacun. En outre, le bien-être est une notion qui dépasse de loin la sphère du travail; il est influencé par des facteurs extérieurs au lieu de travail. Rappelons que la promotion du bien-être physique, moral et social au travail n'est pas du ressort des seuls employeurs, mais dépend également des conditions de la vie privée des salariés, de leur style de vie, de l'environnement social et culturel, des conditions politiques et sociales, etc. Il s'agit donc d'une responsabilité partagée par tous.

Renforcer la culture de prévention

La mise en place et le renforcement d'une culture de prévention doivent être l'élément pivot d'une stratégie à moyen et long termes visant à améliorer la santé et la sécurité au travail². C'est pourquoi l'UNICE accueille favorablement l'inclusion de cet objectif dans la nouvelle stratégie communautaire. L'UNICE estime néanmoins déplacé l'accent particulier mis par la Commission, dans ce contexte, sur l'intégration des personnes handicapées dans le monde du travail. Une stratégie visant à promouvoir une culture de prévention des risques doit s'adresser à toutes les parties de la société, au-delà du lieu de travail et de la population active. Elle doit contribuer à mettre en place une culture généralisée, valorisant la santé et la prévention des risques. Il faut reconnaître que la législation à elle seule ne peut inciter à changer de comportement, élément décisif pour de meilleures performances de santé et de sécurité au travail.

Les politiques d'éducation et de formation, qui relèvent de la responsabilité des États membres, jouent un rôle important dans le renforcement de la culture de prévention. Il est avantageux d'entamer l'éducation des plus jeunes en valorisant une culture générale de protection de la santé et de prévention des risques. Il est crucial, en outre, que le cursus des futurs travailleurs et futurs cadres comporte de manière appropriée des aspects liés à la santé et la sécurité. Il faut enfin envisager des actions de sensibilisation à l'intention d'un large public.

L'UNICE estime qu'au niveau de l'UE, il serait bon:

- de charger l'Agence pour la santé et la sécurité au travail d'organiser des échanges d'expériences sur les diverses approches appliquées par les États membres et les pays candidats pour intégrer les questions de santé et de sécurité au travail dans les différentes phases d'éducation et de formation;
- de veiller à la prise en compte des questions de santé et de sécurité dans les initiatives de l'UE en matière d'éducation et de formation.

Enfin, les partenaires sociaux, aux niveaux appropriés, ont un rôle important à jouer en encourageant les démarches innovantes, en fournissant et diffusant les exemples de bonnes pratiques.

Mieux appliquer le droit existant et adapter le cadre juridique

Les employeurs estiment qu'un cadre législatif substantiel est en place, couvrant tous les risques connus et la plupart des catégories de travailleurs, y compris les intérimaires. Ce cadre est complexe et n'est pas toujours bien compris. Il est par conséquent capital de s'attacher à en assurer une mise en œuvre correcte et une meilleure application. Un point de départ doit être l'évaluation systématique de la mise en œuvre et de l'application concrète des législations en vigueur. Une telle évaluation fait défaut à ce jour et doit être entreprise³. Dans ce cadre, l'UNICE rappelle à la Commission l'avis du CCSHS d'octobre 1999, qui proposait une méthode d'examen et de discussion des rapports nationaux, et appelle la Commission à concrétiser rapidement cette méthode.

² Cf. également *Santé et sécurité au travail: une priorité pour les employeurs*, UNICE, août 2000.

³ Cela souligne néanmoins que des ressources humaines et financières suffisantes sont un préalable absolu pour permettre à la Commission de respecter son engagement.

Au regard d'une meilleure application du cadre juridique existant, un accent particulier doit être mis également sur la production, en concertation avec le CCSHS et les partenaires sociaux, de guides pratiques sur les modalités d'application d'une directive donnée. La préparation systématique de tels instruments – au niveaux européen, national et sectoriel – est capitale, pour permettre aux entreprises de dégager leurs propres solutions, pratiques et efficaces.

Une analyse correcte des rapports nationaux sur la mise en œuvre des directives en vigueur doit également être un point de départ de la modernisation et de l'adaptation des dispositions juridiques existantes. Pourtant, la Commission propose d'étendre le champ d'application de la directive sur les substances cancérigènes et de s'attaquer aux troubles musculo-squelettiques sans avoir mené à bien une telle analyse. Ces propositions manquent donc, jusqu'ici, de documentation et de clarté, ce qui illustre d'autant plus la nécessité d'une analyse approfondie, avant de tirer des conclusions quelconques.

L'UNICE tient à rappeler que toute décision de la Commission de proposer une nouvelle législation spécifique à l'avenir doit reposer sur (a) une analyse approfondie de la mise en œuvre du cadre juridique en place, (b) une analyse fouillée des données scientifiques et (c) une évaluation approfondie des coûts et bénéfices sociaux et économiques liés à l'introduction d'une nouvelle législation.

Enfin, sans exclure la nécessité d'adapter à l'avenir le cadre législatif existant, l'UNICE est d'avis que l'accent devrait être mis sur l'élaboration d'instruments non législatifs pour promouvoir une mise en œuvre et une application effectives de la législation en vigueur, de manière à permettre des solutions flexibles et efficaces et à promouvoir une culture de prévention des risques.

Prévenir et gérer les nouveaux risques

Les nouveaux risques, qui résultent de notre façon de vivre et de travailler, exigeront une attention particulière, un suivi ciblé et des actions de toutes les parties de la société. L'avenir pourrait voir émerger, en matière de santé et de sécurité au travail, des risques encore mal connus aujourd'hui ou faisant l'objet de recherches insuffisantes. Alors que la Commission s'attache presque exclusivement aux risques psychosociaux émergents, la vigilance reste de mise à l'égard d'un éventail plus étendu de nouveaux risques possibles. Dans le même temps, les employeurs soulignent que l'émergence des nouveaux risques ne peut distraire l'attention de la nécessité de prévenir et maîtriser nombre des risques traditionnels.

L'UNICE accueille favorablement le rôle attribué à l'Agence européenne pour la santé et la sécurité au travail, qui servira "d'observatoire des risques" en rassemblant systématiquement informations, avis scientifiques et bonnes pratiques. La recherche joue un rôle fondamental dans la prévention des risques professionnels, et il faut donc saluer comme positive la réunion plus systématique d'informations sur les recherches menées par les divers instituts et universités nationaux. L'UNICE regrette toutefois que la stratégie communautaire ne prévoie pas d'intégrer la santé et la sécurité au travail dans les programmes de recherche de l'Union européenne.

Les employeurs feront leur part, en gérant les risques de santé et de sécurité au travail qu'ils peuvent effectivement évaluer, influencer et contrôler. Ils sont prêts également à coopérer avec d'autres acteurs, proportionnellement, dans le cas de risques multifactoriels. Il ne faut néanmoins pas attendre des employeurs qu'ils résolvent tous les problèmes de société.

L'évolution rapide des réalités, d'une part, et la nature même de certains risques émergents, d'autre part, illustrent l'importance que revêt l'application de mesures et instruments offrant de la souplesse d'évolution et d'innovation, tant dans le suivi que dans la gestion des risques. La directive-cadre⁴, qui couvre tous les risques de santé et de sécurité, y compris les risques émergents pointés par la Commission, impose des obligations générales aux employeurs et permet la souplesse nécessaire.

Lorsqu'il s'agit de prévenir et gérer efficacement le stress, la violence au travail/le harcèlement moral et les troubles musculo-squelettiques, les employeurs estiment par conséquent que la réponse ne réside pas dans de nouvelles propositions législatives spécifiques, mais dans la diffusion des solutions pratiques et de lignes directrices, dans des échanges de bonnes pratiques et dans des actions de sensibilisation. À cet égard, l'UNICE se réjouit de constater que la Commission reconnaît le rôle important que peuvent jouer les partenaires sociaux et le dialogue social en fournissant des indications sur la prévention des risques complexes émergents.

Étalonner les performances de santé et de sécurité au travail

L'UNICE appuie pleinement l'appel lancé par la Commission à l'accélération des travaux en vue d'harmoniser les statistiques et d'améliorer la comparabilité des données.

L'UNICE appuie également l'appel à un exercice d'étalonnage des performances en matière de santé et de sécurité au travail, ainsi que l'appel à envisager l'introduction d'objectifs quantifiés nationaux en vue de réduire les accidents du travail et les maladies professionnelles et d'améliorer la qualité au travail.

Cependant, il importe de garder à l'esprit qu'un exercice d'étalonnage, fondé sur des indicateurs et sur l'établissement d'objectifs nationaux, ne peut avoir de sens qu'à la condition de disposer de données harmonisées, permettant les comparaisons. Des obstacles majeurs se dressent encore sur cette voie, et il en demeurera beaucoup en raison des différences entre les systèmes nationaux de santé, de sécurité sociale et d'assurance. En ce qui concerne les maladies professionnelles, par exemple, les modalités de diagnostic, de déclaration, de reconnaissance et d'indemnités varient d'un État membre à l'autre. Il s'agit là d'entraves majeures à l'élaboration de statistiques harmonisées, d'indicateurs européens et d'indicateurs nationaux comparables dans ce domaine.

Pour l'UNICE, il est essentiel que des indicateurs soient:

- objectifs – ils devraient mesurer les progrès accomplis en termes de résultats; si des indicateurs subjectifs sont utilisés, sur la base de sondages d'opinion, ils devraient être clairement identifiés comme tels;
- comparables – si des problèmes de comparabilité se produisent, ils devraient être accompagnés d'une explication claire des divergences statistiques;
- actualisés et disponibles à une fréquence régulière, afin d'en suivre l'évolution dans le temps;
- fondés sur des données disponibles afin d'éviter d'imposer une charge administrative supplémentaire aux entreprises.

⁴ Directive 89/391/CEE

Intégrer la santé et la sécurité au travail dans les autres politiques communautaires

L'UNICE souscrit pleinement à l'idée que les préoccupations en matière de santé et de sécurité devraient être mieux prises en compte dans les autres politiques communautaires. Tous les domaines n'ont cependant pas la même pertinence à cet égard.

L'UNICE émet certaines réserves en ce qui concerne la proposition visant à modifier les lignes directrices pour l'emploi et à s'en servir comme relais pour promouvoir la santé et la sécurité au travail, plus particulièrement pour s'attaquer à des risques particuliers comme le stress au travail. Une telle approche ne rendrait pas justice à l'importance qu'il faut accorder à la réduction des accidents du travail et des maladies professionnelles et à l'élaboration d'une véritable stratégie de santé et de sécurité au travail. Elle ne rendrait pas non plus justice à l'importance que revêt, pour l'amélioration des taux d'emploi, le maintien d'une stratégie européenne pour l'emploi ciblée⁵. Les employeurs lancent une mise en garde: la proposition de la Commission ne peut aboutir à la dilution, ni des objectifs d'emploi, ni des objectifs de santé et de sécurité. Ils sont en revanche favorables à l'introduction d'indicateurs objectifs, comparables et actualisés pour la santé et la sécurité au travail, ainsi qu'à celle d'un exercice d'étalonnage de la santé et de la sécurité dans le processus pour l'emploi.

De l'avis de l'UNICE, l'accent devrait être mis, plus nettement que par le passé, sur la cohérence entre les règles communautaires relatives à la fabrication et à la mise sur le marché de machines, équipements de travail et substances chimiques, et les prescriptions en matière de santé et de sécurité au travail. Ceci est important afin d'assurer le bon fonctionnement du marché unique.

Enfin, l'UNICE a déjà (Cf. supra) attiré l'attention sur son regret de constater qu'une meilleure intégration des aspects liés à la santé et à la sécurité au travail dans les activités de recherche, d'éducation et de formation professionnelles au niveau communautaire est un aspect important que ne mentionne pas la communication de la Commission.

Préparer l'élargissement

L'élargissement est l'un des principaux défis que doit relever l'UE. Les pays candidats, de leur côté, doivent transposer et appliquer correctement l'acquis communautaire, considérablement complexe en matière de santé et de sécurité au travail, et développer des capacités institutionnelles et administratives suffisantes en vue de cet objectif. Pourtant, la Commission demeure peu précise sur la manière dont elle compte appuyer les pays candidats dans leurs efforts pour relever le défi de la santé et de la sécurité au travail. L'UNICE est soucieuse d'un bon fonctionnement du marché intérieur et de la prévention des distorsions de concurrence. C'est pourquoi un programme d'action plus ambitieux et structuré doit être envisagé, en vue d'assurer que les mêmes normes de santé et de sécurité au travail sont appliquées dans l'ensemble de l'Union élargie, de manière à assurer également une concurrence équitable.

⁵ L'UNICE a déjà averti, en des occasions précédentes, qu'une simplification de la stratégie européenne pour l'emploi est requise, passant notamment par la réduction du nombre des lignes directrices pour l'emploi. Celles-ci sont devenues complexes, d'un suivi difficile. Plutôt que d'introduire de nouveaux objectifs partiels, qui risquent de diluer plus encore les grands objectifs recherchés, il importe de recentrer les lignes directrices et leur contenu sur les priorités essentielles.

Adapter le cadre institutionnel

La Commission propose de fusionner le Comité consultatif pour la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail (CCSHS) et l'Organe permanent pour la sécurité et la salubrité dans les mines de houille et les autres industries extractives (SHCMOEI). Dans leur contribution commune sur la restructuration des comités consultatifs en matière de santé et de sécurité au travail (25 octobre 2000), l'UNICE et la CES ont pourtant émis des réserves à l'égard d'une fusion directe de ces deux instances.

Le SHCMOEI possède une expertise et des compétences particulières, très différentes de celles du CCSHS (notamment le droit d'initiative et le droit d'adresser des recommandations⁶ aux États membres). Ces compétences ne peuvent être transposées au CCSHS. Quelle que soit la forme que pourrait prendre la "fusion", elle signifierait donc, concrètement, la disparition du SHCMOEI en tant que tel. Il convient de débattre plus amplement du caractère souhaitable d'une fusion et des conditions dans lesquelles elle pourrait être opérée, notamment à la lumière de l'élargissement et de l'impact de celui-ci sur le fonctionnement futur des différents comités consultatifs.

Dans sa communication, la Commission propose également d'intégrer des représentants des inspections du travail des pays candidats au CCSHS, à l'Agence pour la santé et la sécurité au travail et à la Fondation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Elle n'indique toutefois pas dans quelles conditions se ferait cette intégration, ni pourquoi les représentants des partenaires sociaux ne sont pas mentionnés dans ce contexte. Les vraies questions, passées sous silence dans la communication, sont les suivantes: comment familiariser, avant l'adhésion, les représentants des gouvernements, des salariés et des employeurs des pays candidats avec le fonctionnement des comités consultatifs et agences triparties ? Comment faut-il réformer ces instances pour qu'elles fonctionnent efficacement lorsque les pays candidats auront rejoint l'UE ?

Les groupes cibles

Il ne semble guère utile en soi de classer en "groupes sensibles" ou groupes cibles les femmes, les jeunes travailleurs, les travailleurs plus âgés et les travailleurs ayant des relations de travail dites "atypiques". C'est la main-d'œuvre dans son ensemble qui doit être protégée contre les dangers particuliers qui peuvent voir le jour. À cet égard, les entreprises réalisent des évaluations des risques et prennent les mesures adéquates. L'attention particulière à porter à différentes catégories de travailleurs et aux différences entre les hommes et les femmes varie nécessairement selon la nature des activités, les risques potentiels au niveau de l'entreprise et la mesure dans laquelle une catégorie de travailleurs en sera plus affectée qu'une autre. Les généralisations opérées dans le document de la Commission pourraient être abusives.

⁶ Dans ce contexte, une "recommandation" est d'ordre contraignant (il ne s'agit pas d'une recommandation, acte communautaire, au sens de l'article 249 du traité).

Adapter les dispositions législatives au problème émergent des troubles musculo-squelettiques

La prévention des troubles musculo-squelettiques doit être prise au sérieux. La dimension appropriée et l'adaptation des différentes directives pourraient, sur la base d'une évaluation de la mise en œuvre du cadre juridique existant, être débattues plus amplement dans le cadre du CCSHS. En revanche, il semble irréaliste de vouloir concevoir une directive particulière sensée qui couvrirait de manière adéquate tous les lieux et situations de travail: la question des troubles musculo-squelettiques est bien trop complexe, aux facettes multiples.

L'UNICE considère par conséquent que priorité devrait être donnée à l'élaboration de guides pratiques et d'instruments d'évaluation, axés sur le niveau sectoriel et sur le lieu de travail. Cette approche s'avérera fort utile en permettant aux entreprises de dégager des solutions bien adaptées. Les partenaires sociaux en particulier, aux niveaux appropriés, ainsi que les services de prévention, ont un important rôle d'appui à jouer auprès des entreprises à cet égard.

L'opportunité d'un instrument communautaire sur la violence au travail et le harcèlement moral

Les employeurs reconnaissent que la violence sur le lieu de travail est une question à régler et peuvent offrir de nombreux exemples de bonnes pratiques pour alimenter le débat. Au-delà de la nécessité de protéger les travailleurs contre les violences physiques d'origine interne ou externe, il est également de l'intérêt des employeurs de s'attaquer au phénomène du harcèlement moral dans la mesure où ils peuvent le contrôler. Il faut souligner cependant que la violence sur le lieu de travail et le harcèlement sont couverts par les dispositions de la directive-cadre. Les employeurs sont donc tenus d'évaluer les risques pour les travailleurs et d'appliquer les mesures préventives qui s'imposent dans le cadre des dispositions juridiques en vigueur.

Il convient de noter également que, comme le stress, le phénomène du harcèlement moral est bien trop complexe, pluridimensionnel, difficile à évaluer et diversement perçu (en raison d'énormes différences culturelles et de la subjectivité de cette notion) pour être résolu efficacement par une initiative législative supplémentaire, sous la forme d'une directive particulière. Une telle directive risquerait plutôt de s'avérer inopérante. Conscient de cet état de choses, le CCSHS s'est prononcé, dans son avis de décembre 2001, en faveur d'une recommandation du Conseil, soulignant la nécessité de guides pratiques et de campagnes de sensibilisation. L'UNICE souscrit pleinement à cet avis.

Le stress au travail

L'UNICE attache une grande importance à la question du stress lié au travail, dont les effets peuvent être très néfastes, tant pour les salariés affectés que pour le bon fonctionnement de l'entreprise. Elle rappelle, une fois encore, que le stress lié au travail est déjà couvert par les dispositions de la directive-cadre, de sorte que les employeurs doivent évaluer les risques pour les travailleurs et appliquer les mesures de prévention adéquates. L'UNICE partage l'analyse faite par la Commission, selon laquelle la nature complexe et pluridimensionnelle du stress appelle des démarches novatrices, souples et adaptées, que ne pourrait fournir une initiative législative spécifique. Elle salue donc l'intention de la Commission de consulter les partenaires sociaux sur le sujet.

CONCLUSIONS

Un corpus législatif substantiel couvrant tous les risques connus a été graduellement mis en place au niveau de l'UE en vue d'élever les normes de santé et de sécurité. Le potentiel d'amélioration des résultats en matière de santé et de sécurité au travail est considérable dès lors qu'il s'agit de s'attacher aux moyens d'assurer une meilleure mise en œuvre, une meilleure application, une meilleure exploitation et une simplification de ce cadre juridique existant. L'adoption de mesures en ce sens, l'utilisation d'une palette d'instruments et l'implication des acteurs pertinents constituent par conséquent une priorité.

L'UNICE reconnaît qu'à l'avenir, on ne peut exclure la nécessité d'adapter le cadre législatif existant à la lumière de nouvelles données scientifiques et du progrès technique. Elle tient toutefois à rappeler que toute décision de la Commission de proposer une nouvelle législation spécifique à l'avenir doit reposer sur (a) une analyse approfondie de la mise en œuvre du cadre juridique en place, (b) une analyse fouillée des données scientifiques et (c) une évaluation approfondie des coûts et bénéfices sociaux et économiques liés à l'introduction d'une nouvelle législation.

Une législation spécifique supplémentaire ne paraît pourtant pas le meilleur moyen de s'attaquer à certains risques complexes émergents, surtout aux risques psychosociaux. Il faut donc étudier pleinement des solutions plus efficaces, qui font appel à une palette d'instruments non législatifs et y associent les acteurs pertinents aux niveaux appropriés.

Néanmoins, l'UNICE reconnaît pleinement que les nouveaux risques nécessiteront une attention particulière, un suivi et des actions ciblées de toutes les parties de la société. Elle souligne qu'il importe de rester vigilant à l'égard d'un éventail plus étendu de nouveaux risques possibles, au-delà des risques psychosociaux. Les employeurs joueront leur rôle en gérant les risques de santé et de sécurité au travail qu'ils peuvent effectivement évaluer, influencer et contrôler. L'on ne peut néanmoins attendre d'eux qu'ils résolvent les problèmes de société.

De surcroît, l'UNICE souligne pour que la promotion d'une culture de prévention doit être au cœur de la nouvelle stratégie communautaire. Le cadre législatif en place favorise une approche préventive et améliore les mesures préventives d'ordre technique. L'UNICE considère toutefois que les efforts visant à renforcer la culture de prévention au sein de l'UE ne peuvent porter leurs fruits qu'à la condition d'adopter une stratégie de sensibilisation aux risques qui dépasse la définition stricte de la population active et de la main-d'œuvre. Cela exige de porter une attention particulière aux politiques d'éducation et de formation, ainsi qu'aux actions de sensibilisation.

Enfin, l'élargissement pose un défi important en matière de santé et de sécurité au travail, qui impose d'y accorder la plus grande attention dans le cadre de la nouvelle stratégie. Il faut veiller à ce que les mêmes normes de santé et de sécurité soient appliquées dans l'ensemble d'une UE élargie, et à ce que la concurrence y soit équitable.