

Le 7 juin 2006

PRIORITES POUR LA FUTURE STRATEGIE COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE SANTE ET SECURITE AU TRAVAIL

1. Observations générales

En matière de santé et sécurité au travail, un cadre législatif est en place, qui couvre tous les risques connus et toutes les catégories de travailleurs. Ce cadre législatif est extrêmement complexe, pas toujours bien compris, parfois trop détaillé, posant un défi particulier aux PME. À travers l'UE, cela a entraîné des problèmes de transposition et de mise en œuvre pratique.

Par conséquent, UNICE estime urgent que la nouvelle stratégie communautaire en matière de santé et sécurité se concentre sur les éléments suivants :

- faire mieux fonctionner ce qui existe, au lieu d'accroître la complexité ;
- parvenir à une législation européenne en matière de santé et sécurité au travail qui soit plus simple, compréhensible et cohérente ;
- se baser sur un éventail d'acteurs et instruments, particulièrement les mesures et outils non législatifs, pour parvenir à une meilleure compréhension des exigences et soutenir la mise en œuvre de l'acquis ;
- envisager une voie autre que la voie législative « classique » pour relever les défis en matière de santé et sécurité au travail, notamment à la lumière des risques multifactoriels et complexes (par ex. les troubles musculo-squelettiques), dont l'occurrence est loin de se limiter au lieu de travail ;
- mettre en place une culture élargie de la prévention, en mettant davantage l'accent sur les politiques d'éducation et de formation ;
- faire la preuve d'un véritable engagement à mieux légiférer à l'avenir dans les cas où une législation nouvelle est considérée comme la seule voie possible et la plus appropriée pour régler un aspect de la santé et sécurité au travail, et où une telle législation est justifiée par des données scientifiques solides. Cela implique de conduire des évaluations d'impact dignes de ce nom, de s'abstenir d'adopter des législations très lourdes et détaillées et de s'attacher à une approche fondée sur un cadre et des objectifs (et pouvant être complétée par des orientations pratiques à l'intention des entreprises), en laissant aux entreprises une flexibilité accrue dans le choix des moyens et méthodes à utiliser pour la mise en œuvre des prescriptions.

2. Observations particulières

Mieux mettre en œuvre la législation communautaire en matière de santé et sécurité au travail

Le cadre législatif en place couvrant tous les risques connus et toutes les catégories de travailleurs, il est crucial de donner la priorité à une meilleure mise en œuvre de l'acquis existant, au lieu de s'attacher à des législations nouvelles. Le potentiel de réduction des accidents du travail et maladies professionnelles est considérable si l'on concentre les efforts sur un meilleur fonctionnement de ce qui existe.

Au niveau de l'UE, cela pourrait se faire via :

- une évaluation de la mise en œuvre des directives en vigueur, qui estime les coûts et bénéfices et tire les enseignements nécessaires quant à ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas ;
- sur la base de ces évaluations approfondies, une codification et une réelle simplification des directives en vigueur en vue d'en réduire la complexité (par exemple, simplification de la directive sur les unités à affichage visuel à la lumière des progrès techniques, certaines dispositions et précautions n'étant plus d'actualité ; adaptation au progrès technique des directives 92/85/CE sur les travailleuses enceintes et 94/33/CE sur les jeunes au travail, dont les annexes sont obsolètes) ;
- des orientations pratiques pour toutes les dispositions législatives existantes, dans un souci constant d'améliorer considérablement la valeur pratique de tels guides et leur qualité générale ;
- l'élaboration d'autres instruments d'accompagnement (par ex. une base de données pour aider les entreprises à choisir des équipements de protection individuelle appropriés) ;
- une cohérence accrue entre la politique de santé et sécurité au travail et les autres politiques européennes : il est important de veiller à ce que les règles européennes sur la fabrication et la commercialisation des machines, les équipements de travail, les substances chimiques (régime REACH, par ex.), l'étiquetage des produits dangereux (par ex. SGH), les risques majeurs (par ex. Seveso II), etc. demeurent cohérentes par rapport aux prescriptions en matière de santé et sécurité au travail et ne génèrent pas de chevauchements critiques, des confusions ou insécurités juridiques ;
- la poursuite du développement de statistiques harmonisées et l'amélioration de la comparabilité des données, sans alourdir la charge administrative pour les entreprises ;
- la promotion des orientations d'étalonnage auprès des autorités d'exécution dans toute l'UE ;
- l'amélioration des échanges d'informations entre les comités européens traitant de santé et sécurité au travail, et l'encouragement de la transparence.

Cependant, les efforts pour une meilleure mise en œuvre n'auront guère d'effet si, dans l'intervalle, le législateur continue à accroître la complexité du cadre législatif. Un engagement véritable des pouvoirs publics à « mieux légiférer » est indispensable à l'avenir. Cela signifie :

- légiférer uniquement ce qui est nécessaire, là où c'est nécessaire – Toute décision de la Commission de proposer une nouvelle législation spécifique à l'avenir doit reposer sur a) une analyse correcte de la mise en œuvre du cadre juridique existant ; b) une analyse approfondie des données scientifiques et c) sur évaluation sérieuse des coûts et bénéfices socio-économiques liés à l'introduction de la législation envisagée.
- s'abstenir d'adopter des législations très lourdes, complexes et détaillées – Des occasions de mieux légiférer ont été manquées du fait de l'adoption des complexes directives sur les agents physiques. Nombre des prescriptions contenues dans ces directives s'avéreront en partie impraticables sur le terrain.
- reconnaître que les questions de santé et sécurité ne sont pas toutes réglées au mieux par des dispositions détaillées, mais bénéficieraient d'une approche davantage axée sur un cadre et des objectifs (par ex. fixant des principes généraux de prévention ou des valeurs limites d'exposition) – cela apporterait la flexibilité nécessaire au développement et à l'innovation dans le suivi comme dans la gestion de certains aspects de santé et sécurité, et faciliterait l'application concrète pour les PME.

Au niveau des États membres, un accent pourrait être mis utilement sur les aspects suivants :

- intensifier l'offre de formation, en ciblant les plus petites entreprises et les micro-entreprises en vue d'encourager l'expérience et les connaissances internes ;
- rendre plus aisément compréhensibles, pratiques et adaptées les informations mises à la disposition des PME (en particulier les plus petites et les micro-entreprises) ;
- systématiquement accompagner les dispositions législatives d'orientations pratiques à l'intention des organisations des secteurs public et privé, car l'élaboration de ce type d'instruments aux niveaux européen, national et sectoriel est cruciale pour permettre aux organisations de concevoir leurs propres solutions, pratiques et efficaces ;
- offrir des orientations sectorielles, par activité, préparées par des experts techniques possédant une expérience concrète de la gestion de la santé et sécurité au niveau de l'entreprise, ainsi qu'une compréhension de la complexité des lieux de travail ;
- donner aux PME, et particulièrement aux plus petites entreprises et aux micro-entreprises, un accès plus aisé à des services d'appui adaptés, de qualité, et à des conseils de spécialistes, pour un coût raisonnable, lorsque les compétences requises n'existent pas en interne et qu'il faut recourir à des conseils extérieurs ;

- améliorer de façon générale la disponibilité, l'accessibilité et la qualité des services de prévention (la certification n'étant pas ici considérée comme une piste prometteuse de succès) ;
- encourager le rôle informatif, éducatif et préventif que les inspections du travail devraient jouer en plus de leur rôle purement axé sur la mise en conformité ;
- parvenir à des capacités comparables entre les autorités d'exécution de l'ensemble de l'UE et développer des critères communs d'inspection, en vue d'assurer des conditions similaires pour tous ;
- rester concentrés sur une approche fondée sur un cadre et des objectifs au moment de transposer les directives européennes et éviter les dispositions détaillées en vue de permettre une mise en œuvre souple.

Se baser sur un éventail d'acteurs et instruments

La nécessité est générale : il faut assurer un équilibre adéquat et amélioré entre les mesures législatives et non législatives, et s'écarter de l'idée que seule la législation est un moyen valable de traiter de la santé et de la sécurité au travail. Les instruments doivent être déterminés en fonction des objectifs à atteindre et de la nature du risque. Face à l'acquis législatif complexe et complet en matière de santé et sécurité au travail, il faut mettre davantage l'accent sur les mesures non législatives et innovantes.

Une réflexion tous azimuts en termes de prévention et de gestion des risques (nouveaux) doit être menée, surtout à la lumière des risques multifactoriels et complexes. Il est nécessaire d'admettre des solutions flexibles et adaptées aux niveaux appropriés. De même, les orientations pratiques peuvent être une véritable solution à une législation dans certains domaines, ou un complément utile à une législation axée sur un cadre et des objectifs.

Le rôle des partenaires sociaux doit être reconnu. Il importe de laisser aux partenaires sociaux au niveau approprié la place nécessaire pour traiter des questions qu'ils peuvent utilement aborder.

La future stratégie en matière de santé et de sécurité au travail devrait se baser sur un éventail existant d'acteurs et d'instruments, et ouvrir la porte à l'élaboration de leviers de changement (comme des programmes conduits par l'industrie, des accords conclus entre les partenaires sociaux, des initiatives tripartites, des incitants économiques pour stimuler la prévention, etc.).

Renforcer la culture de la prévention

De l'avis de UNICE, le développement et le renforcement d'une culture de la prévention doivent être un élément central de toute stratégie visant à améliorer la santé et la sécurité au travail. Favoriser les changements dans les schémas comportementaux – ce qui est décisif pour de meilleures performances en matière de santé et sécurité au travail – ne peut être obtenu uniquement par la voie législative. Une stratégie cherchant à promouvoir une culture de la prévention doit s'adresser à toutes les parties de la société, en allant au-delà du lieu de travail et de la population

qui travaille. Elle doit contribuer à créer une culture généralisée qui valorise la protection de la santé et la prévention des risques.

Les politiques d'éducation et de formation, qui sont de la responsabilité des États membres, jouent un rôle important dans le renforcement de la culture de prévention. Il est profitable d'entamer à un âge précoce une éducation mettant en valeur une culture générale de protection de la santé et de prévention des risques. Il est crucial, en outre, que les programmes d'apprentissage des futurs travailleurs et cadres intègrent de manière adéquate les aspects liés à la santé et la sécurité, et que ces programmes soient mis à jour et correspondent à la réalité et aux enjeux du lieu de travail. De nouveaux progrès en ce sens dans les politiques nationales d'éducation et de formation sont nécessaires, et le Conseil pourrait être un catalyseur au moyen d'une recommandation.

Différentes politiques publiques peuvent aider à la mise en place d'une culture de la prévention, notamment les politiques d'éducation et formation, ou les politiques de santé publique. Au niveau de l'UE, les efforts devraient être intensifiés pour intégrer la santé et la sécurité au travail dans les politiques européennes d'éducation et de formation, et pour mettre un accent plus net sur la santé et la sécurité dans le prochain programme cadre européen pour la recherche et le développement technologique.

De plus, les partenaires sociaux aux différents niveaux ont contribué activement, par des activités diverses du dialogue social, à promouvoir une culture de la prévention. Ils resteront des acteurs importants à cet égard.

D'autres activités peuvent contribuer à promouvoir une culture de la prévention :

- promotion des mérites d'une approche systématique de la gestion de la santé et de la sécurité au niveau des organisations publiques et privées (tout en reconnaissant que, pour être efficaces, les approches doivent être adaptées, et non basées sur des modèles types) ;
- des actions de sensibilisation visant divers publics, ainsi que la diffusion de bonnes pratiques, sont des activités qui peuvent utilement appuyer l'accent mis sur la prévention.

L'agence européenne pour la santé et la sécurité au travail a un rôle crucial à jouer à cet égard.

Conclusion

UNICE appelle la Commission, concernant sa prochaine stratégie communautaire en matière de santé et de sécurité, à centrer cette stratégie avant tout sur les initiatives qui favorisent une meilleure mise en œuvre du cadre législatif actuel, et non sur de nouvelles législations. Il importe également, pour que la nouvelle stratégie soit efficace, que cette stratégie se base sur un éventail d'instruments et d'acteurs, en fasse pleinement usage et s'attache constamment à créer une véritable culture de la prévention.