

La dérégulation continue de tuer

Nous sommes habitués à lire des avertissements sur les paquets de cigarettes: "Fumer tue". Cela ne devrait pas occulter d'autres déterminants de la santé. La paralysie de la politique européenne de santé au travail est devenue un de ces déterminants.

Laurent Vogel

ETUI

Des ouvriers effectuent des exercices d'assouplissement musculaire. Les travailleurs sont en droit d'attendre des employeurs des mesures de prévention des risques moins homéopathiques.
Image: © Belga



Plus de 160 000 morts par an dont environ 100 000 en raison des cancers professionnels. Un ouvrier sur deux considère qu'il ne pourra pas rester au travail jusqu'à l'âge de 60 ans. Ce n'est pas une simple perception subjective. Dans les différents pays d'Europe, les taux d'emploi chutent dramatiquement pour les travailleurs de 55 ans alors même que la remise en cause des droits à une retraite anticipée augmente le risque de basculer dans la pauvreté. Les questions de santé au travail sont complexes. Elles ne résultent pas de façon directe de l'état des techniques ou de la science. Elles reflètent aussi les rapports de force entre les classes sociales. De façon immédiate et directe, dans la vie des entreprises où ce sont les corps qui font, au quotidien, les frais de l'exploitation. De façon plus différée et diffuse, dans les politiques publiques.

Le tournant des années Barroso

À la fin des années 80, la volonté de mettre en place le marché unique avait amené les institutions européennes à promouvoir l'amélioration des conditions de travail. Il s'agissait, en partie, d'une concession au mouvement syndical. C'était aussi l'expression d'un projet économique suivant lequel la place de l'Europe dans la division mondiale du travail serait consolidée par la qualité du travail. Celle-ci était décrite comme un enjeu central d'une économie basée sur la connaissance. Santé au travail, formation tout au long de la vie, consultation des travailleurs dans les entreprises, politiques industrielles basées sur l'innovation étaient autant de facettes d'une stratégie européenne dont on supposait qu'elle aboutirait à un nouveau compromis social et au retour d'un cycle de croissance.

A posteriori, ces textes laissent l'impression d'une certaine naïveté. Il existait déjà un décalage significatif entre les projets affichés et l'évolution réelle. La réorganisation des chaînes de production s'effectuait suivant un modèle néo-libéral qui laissait peu d'espace pour des compromis collectifs entre le capital et le travail. Les traits dominants de cette "modernisation" sont bien résumés en 2010 par Christine Castejon et Thomas Coutrot: "Mise en concurrence généralisée (théorisée comme la vie par excellence), précarisation par tous les moyens, réduction de tous les temps de convivialité, alignement du service public sur le modèle de recherche de rentabilité, obsession du court terme."¹

L'écroulement du bloc soviétique a joué un rôle paradoxal. Il semblait confirmer la supériorité d'un capitalisme modéré par des réformes sociales. Vers la fin des années 90, douze des quinze pays qui formaient alors l'Union européenne sont gouvernés par la social-démocratie² mais celle-ci brise, avec une intensité variable suivant les pays, les liens structurels qu'elle entretenait avec le

syndicalisme et le mouvement ouvrier depuis au moins un siècle. Le mot "réformes" change complètement de sens. Il ne désigne plus des tentatives de redistribuer, sur une base plus égalitaire, les richesses, l'éducation, le pouvoir ou la santé. Il s'agit désormais de "réformer le marché du travail" pour le rendre plus flexible et de conquérir de nouveaux espaces marchands en privatisant les services publics. Aux tendances générales de cette évolution du capitalisme à l'échelle mondiale s'ajoute en Europe le fait que les classes dominantes de l'Ouest se sentent libres de ne plus faire des concessions significatives au mouvement ouvrier. Les nouvelles élites de l'Est, issues largement des bureaucraties privilégiées des régimes staliniens tardifs, entendent se lancer dans le processus d'accumulation du capital sans devoir payer un prix excessif en termes d'amélioration des conditions de vie et de travail. Les quatre décennies au cours desquelles la plupart des formes autonomes du mouvement ouvrier avaient été détruites leur semblent un atout essentiel pour gagner rapidement une position concurrentielle sur le marché mondial. L'élargissement de l'Union européenne en 2004 permet une alliance entre les héritiers politiques de Margaret Thatcher et ceux du général Jaruzelski.

Le bilan politique de la décennie Barroso pour la santé au travail a été désastreux. On ne s'attardera pas sur ce constat³. Rappelons que le rôle essentiel de l'Union européenne est de développer un cadre législatif qui permette d'harmoniser les conditions de travail et de vérifier que les États membres respectent les règles mises en place. En ce qui concerne la législation communautaire, aucune initiative significative n'a été lancée malgré les lacunes évidentes qui entravent la prévention. La révision de la directive sur la protection des travailleurs contre les agents cancérigènes s'est enlisée. L'adoption d'une directive sur les troubles musculosquelettiques a été arrêtée alors même qu'un avant-projet de texte était prêt. Même une initiative d'une portée secondaire comme l'interdiction d'exposer les travailleurs au tabagisme passif dans le cadre de leur travail est passée à la trappe. Les rares projets qui ont abouti concernaient des initiatives lancées antérieurement qu'il aurait été difficile de bloquer en raison de l'inertie propre aux grandes institutions. Parallèlement, la Commission a lancé une campagne de grande ampleur contre le "fardeau législatif" que représenterait la législation sur la santé au travail⁴.

"Better regulation": verrouiller l'avenir

Dix années de perdues, c'est beaucoup mais l'essentiel est sans doute ailleurs. Tout a été fait pour verrouiller l'avenir, pour créer de nouveaux mécanismes bureaucratiques qui

1. Castejon Ch. et Coutrot Th. (2010) Ce ne sont pas des "risques psychosociaux", ce sont les ravages du capitalisme, Santé & travail, n°53.

2. Avec des décalages d'un pays à l'autre. Pour s'en tenir aux principaux pays, Tony Blair et Lionel Jospin deviennent premiers ministres en 1997, Gerhard Schröder en 1998 tandis que Felipe Gonzalez cède la place au conservateur Aznar dès 1996. L'Italie passe par des cycles plus courts d'alternance entre la droite et le centre-gauche.

3. Voir la rubrique "actualité européenne" dans HesaMag n°2 (2010), 5 (2012) et 7 (2013).

4. Commission européenne (2012) Results of the public consultation on the TOP10 most burdensome legislative acts for SMEs.

Le passage de Barroso à Juncker en novembre 2014 a modifié le style sans changer le fond.

rendront la relance des initiatives législatives de plus en plus ardue. Sans que le Traité communautaire n'ait été révisé substantiellement sur les dispositions qui concernent la production législative, on a assisté à une contre-réforme constitutionnelle silencieuse. Elle est destinée à freiner l'adoption de nouveaux textes que ce soit dans le domaine social, environnemental ou pour la protection des consommateurs. Elle repose sur la multiplication des facteurs de blocage. Elle s'appuie sur le développement d'une bureaucratie interne et du recours de plus en plus systématique à des bureaux de consultants externes. Elle tend à reléguer à une fonction marginale la consultation tripartite et le rôle du Parlement européen. La délibération politique sur des choix législatifs cède la place à des calculs aussi sophistiqués qu'irréels sur les coûts et les bénéfices.

On peut retracer les principales étapes de ce processus qui se déroule sous un mot d'ordre orwellien de "Better regulation". Cette "meilleure législation" s'inspire d'une conception du droit basée sur un "totalitarisme du marché" suivant l'expression heureuse du juriste français Alain Supiot. Une règle juridique n'est bonne que si elle génère des profits (sous l'angle quasi exclusif des entreprises privées, faut-il le préciser?).

Un Bureau d'étude d'impact a été créé à la fin de l'année 2006 avec la mission d'évaluer de manière préalable toute proposition de législation avant même qu'elle ne soit

5. Bové J. (2014) Hold up à Bruxelles. Les lobbies au cœur de l'Europe, Paris, La Découverte.

6. Les membres du groupe Stoiber représentant les travailleurs, la défense de l'environnement et la protection des consommateurs ont adopté en octobre 2014 une opinion dissidente qui met en lumière la faiblesse des chiffres avancés par le groupe.

7. Perulli A. (2015) Observations sur les réformes de la législation du travail en Europe, Revue de droit du travail, mars 2015, 170-180.

formulée de façon officielle par la Commission. Les critères d'évaluation sont vagues. Ils débouchent sur une gestion arbitraire de cette procédure. L'ensemble du processus est caractérisé par un manque de transparence qui permet aux lobbies de l'industrie de jouer un rôle central⁵. Ainsi, ce Bureau a pu bloquer la proposition de directive concernant la prévention des troubles musculosquelettiques avec des arguments inconsistants. Sur le plan juridique, rien n'empêche la Commission de passer outre un avis négatif de cet organisme. Dans la pratique, elle tend à lui attribuer des pouvoirs de blocage qui interviennent en aval et empêchent ainsi le seul organe communautaire élu au suffrage universel, le Parlement européen, de se prononcer. Au fil du temps, les exigences – définies par la Commission elle-même – du contenu des études d'impact n'ont pas arrêté de se complexifier. Du coup, on accorde des ressources plus importantes à la réalisation d'études coûts-bénéfices qu'au contenu substantiel des législations. En ce qui concerne la révision de la directive sur les agents cancérigènes, des études coûts-bénéfices d'une fiabilité très discutable ont été sous-traitées par la Commission à des consultants privés. Ces études ont été terminées en 2011. Quatre ans plus tard, l'étude d'impact n'a toujours pas été présentée. Explication embarrassée: il est apparu entretemps que les exigences de l'évaluation d'impact avaient été rendues encore plus sévères de sorte que la Commission ne disposait plus des éléments suffisants pour présenter son évaluation.

Le groupe Stoiber

La création en août 2007 du "groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives", appelé groupe Stoiber en référence au leader conservateur bavarois qui le préside, peut être étudiée comme un cas d'école des techniques de manipulation politique dans le domaine de la réglementation. À l'origine, ce groupe devait se limiter à

examiner les "coûts administratifs" de la législation existante. Les intérêts patronaux y ont toujours été surreprésentés. Sur les quinze membres du groupe lors de sa fin de mandat en 2014, six étaient des représentants patronaux. Quatre autres avaient été impliqués dans des organes consultatifs formés par des gouvernements de droite pour promouvoir la dérégulation au Royaume-Uni, en Allemagne, en Suède et aux Pays-Bas. Le mandat du groupe Stoiber devait prendre fin en 2010. Edmund Stoiber a obtenu à deux reprises de prolonger l'activité du groupe jusqu'au 31 octobre 2014. En juin 2014, il a formulé des recommandations qui allaient dans un sens nettement dérégulationniste. Selon le groupe, ses recommandations permettraient d'économiser plus de 40 milliards d'euros⁶. Ces estimations reposent sur une méthode simpliste. Des consultants privés procèdent à quelques interviews de dirigeants d'entreprise sur les coûts supposés de différentes réglementations. Ils extrapolent ensuite les coûts déclarés à l'ensemble des entreprises de l'Union européenne. Aucune vérification ne permet d'établir si les données issues de ces interviews correspondent à la réalité. La seule "validation" consiste en la répétition infinie des mêmes chiffres d'un document à l'autre.

En décembre 2012, la Commission Barroso lance "REFIT", un acronyme pour "Regulatory Fitness and Performance Programme". L'objectif est de revoir l'ensemble de la législation européenne déjà adoptée (l'acquis communautaire) et de soumettre toute nouvelle initiative à des tests de compétitivité. Dans la pratique, cela implique l'abandon de toute politique ambitieuse dans le domaine social et environnemental. Dès octobre 2013, REFIT se traduit par le blocage des propositions visant à améliorer la législation en santé au travail. REFIT ne constitue pas seulement un obstacle au niveau communautaire. La Commission l'utilise pour que les États membres revoient leur propre législation vers le bas. Dans les pays les plus endettés comme la Grèce, le Portugal, l'Irlande et Chypre, la Commission impose par le mécanisme de la troïka une remise en cause brutale des droits sociaux. Pour Adalberto Perulli, de l'université de Venise, le bilan est clair: "Une caractéristique récurrente de ces réformes, et de la flexibilisation du droit du travail, c'est la croissance exponentielle des inégalités et de la précarité. Un tableau qui apparaît aujourd'hui aux yeux de l'observateur, très loin de l'idée européenne de 'l'emploi de qualité' et du principe international du 'travail décent'⁷."

Le passage de Barroso à Juncker en novembre 2014 a modifié le style sans changer le fond. Les premières initiatives vont dans le sens d'une aggravation des procédures bureaucratiques. Moins de deux mois après la fin du mandat officiel d'Edmund Stoiber, le 18 décembre 2014, le nouveau président de la Commission européenne l'a nommé

conseiller spécial pour une "meilleure réglementation". Le communiqué de presse annonce triomphalement que les initiatives de la Commission dans le domaine de la "meilleure réglementation" auraient permis d'économiser 31 milliards d'euros. Ces chiffres reposent sur les mêmes extrapolations fantaisistes de firmes de consultants privés sur le coût prétendu des directives.

Le processus décisionnel a été rendu encore plus lourd. Il évoque les mécanismes de la censure qu'exerçait l'Église catholique sur les imprimés. Toute proposition émanant d'un commissaire ne pourra être soumise à la discussion collégiale de la Commission que si elle passe préalablement par deux filtres. Un premier niveau de contrôle (et de blocage) est institué par l'approbation obligatoire d'un vice-président de la Commission. Chacun des six vice-présidents exerce une tutelle sur un ensemble épars de matières. Après ce "nihil obstat" viendra l'"imprimatur". Le vice-président Timmermans aura encore le pouvoir de bloquer toute initiative qu'il estimerait contraire aux sacro-saints principes de "Better regulation".

Le Parlement européen au chômage technique

Sur les questions de santé au travail, on peut se demander si la Commission européenne – dans ses sphères dirigeantes – a conservé quelque contact avec la réalité. La faillite de sa politique n'est plus proclamée par les seules critiques syndicales. Une majorité d'États membres n'accepte plus la paralysie législative. C'est apparu avec force au cours des douze derniers mois à travers plusieurs initiatives.

En mars 2014, les ministres du Travail d'Allemagne, d'Autriche, de Belgique et des Pays-Bas adressent une lettre très ferme à la Commission européenne exigeant la révision de la directive sur les agents cancérigènes. En décembre 2014, le Conseil des ministres "Environnement" décide de se joindre à la Suède dans une plainte en justice contre la Commission européenne. Celle-ci bloque l'application concrète d'une partie essentielle du règlement de 2009 sur les pesticides. En effet, elle aurait dû définir des critères concernant les perturbateurs endocriniens avant la fin de l'année 2013. Cédant aux pressions des producteurs de pesticides, la Commission n'a pas respecté cette obligation qu'elle avait pourtant elle-même proposée. Sa réaction après l'initiative sans précédent des États membres est d'adopter de nouvelles mesures dilatoires: une large consultation publique par internet qui sera suivie par... une étude d'impact des coûts possibles de la définition des critères! Exercice absurde dans la mesure où une simple définition de critères n'entraîne pas des coûts déterminables à l'avance. Enfin, le 9 mars 2015, réuni à l'initiative de la présidence lettone, le

Conseil des ministres "Affaires sociales" exige de la Commission qu'elle prenne des initiatives pour réviser la directive sur les agents cancérogènes. En moins d'un an, la bataille lancée par quatre États membres a convaincu la majorité des autres États.

Le Parlement n'accepte pas d'être mis sur la touche. Le quotidien belge *Le Soir* titrait le 9 mars 2015 : "Le Parlement européen au chômage technique". Les premières lignes de l'article ne laissaient aucun doute sur la grogne des élus : "Les députés s'emmerdent... Le constat un peu gêné vient d'un proche d'un ponton du Parlement européen et annonce la couleur, alors que s'ouvre ce lundi une nouvelle session parlementaire, à Strasbourg. Ordre du jour ultraléger, journalistes qui ne prennent plus la peine de se déplacer." Le quotidien explique : "À l'origine de la disette : la 'better regulation'. Le Parlement se méfie des cadeaux empoisonnés. Il s'étonne de la proposition du vice-président de la Commission M. Timmermans de soumettre chaque amendement à une étude d'impact. Comme le relève le député vert Philippe Lamberts : 'La limitation des bonus des banquiers ne serait jamais passée si on avait dû les soumettre à des études d'impact'."

Même le monde patronal est partagé entre son soutien à l'approche dérégulationniste de la Commission et le constat que la paralysie législative comporte des inconvénients imprévus. La politique a l'horreur du vide. Ce qui ne se fait pas au niveau de la législation communautaire concernant la santé au travail finit par réapparaître ailleurs. Tantôt, dans des législations nationales qui tentent de combler les lacunes communautaires avec l'inconvénient – pour les entreprises – de se trouver de nouveau en présence de vingt-huit législations significativement différentes dans l'Union

8. Les évaluations n'ont pas arrêté de se succéder depuis vingt ans. En santé au travail, le premier exercice remonte à 1995 avec le groupe Molitor créé en septembre 1994. On trouverait difficilement une seule idée originale qui soit sortie de ces procédures laborieuses.

européenne. C'est déjà le cas pour les valeurs limites d'exposition aux substances chimiques dangereuses et pour la prévention des risques psychosociaux. Tantôt, ce sont d'autres législations communautaires qui doivent prendre le relais. Ainsi, en ce qui concerne la lutte contre les cancers professionnels, à défaut d'avancer dans le domaine des règles de protection des travailleurs, ce sont les règles de mise sur le marché qui cherchent – tant bien que mal – à répondre aux inquiétudes croissantes. Les synergies omniprésentes dans les déclarations des dirigeants de la Commission ne sont que des embardées brusques d'un véhicule contraint à démarrer alors que tous les autres restent en panne.

La bureaucratie et ses rites

Le 25 février 2015, une large coalition de 31 organisations patronales s'est adressée à la Commission européenne. Tout en rappelant son soutien idéologique aux principes de "Better regulation", la lettre demande de débloquer la révision de la directive sur les agents cancérogènes. Elle est signée par des associations de branches très diverses : production automobile, technologie médicale, sidérurgie, industrie minière, aluminium, etc. Elle est également appuyée par la puissante Chambre américaine de commerce en Europe qui représente les multinationales des États-Unis. Le motif de la lettre n'est pas la santé des travailleurs, bien sûr. Les signataires s'inquiètent parce que l'immobilisme législatif dans ce domaine débouchera sur des mesures d'interdiction ou de restriction dans le cadre de REACH, le règlement sur la production et la mise sur le marché des substances chimiques. Si nous ne partageons évidemment pas les motivations des signataires, il n'en reste pas moins confortant de constater que la simple défense de leurs propres intérêts les amène à rompre avec l'idéologie purement dérégulationniste de l'organisation globale du patronat européen Business Europe.

Jusqu'à présent, la Commission répond impassiblement qu'il n'y a aucune raison de se hâter. Ses propres exigences procédurales doivent passer avant les questions substantielles qui lui sont posées. La réponse

convenue tant à l'égard des syndicats, que du Parlement, que des États ou des milieux patronaux est qu'il est impératif de ne rien faire au plan législatif en 2015. La priorité absolue serait l'évaluation des législations existantes⁸. Il s'agit d'un exercice interminable entre différents services de la Commission et des consultants privés qui débouche sur des textes volumineux où il est difficile de trouver une analyse concrète des besoins. M. Junker répète inlassablement : "L'Europe ne doit s'intéresser qu'aux grandes choses et délaisser les petites." Le seul problème est de savoir qui a le pouvoir de définir ce qui est "grand" et ce qui est "petit".

Toute institution, qu'elle soit publique ou privée, tend à développer un appareil bureaucratique qui considère son développement et sa reproduction comme des fins en soi. L'appareil finit par se détacher des fonctions pour lesquelles il a été conçu. Les procédures ne visent plus l'efficacité fonctionnelle mais à reproduire des rites qui donnent à la bureaucratie l'illusion qu'elle domine la réalité. Ce processus peut devenir irréversible lorsque l'institution n'arrive même plus à capter les signaux de sa propre crise. Elle considère que tout va bien pour autant que les formes et le cérémonial soient respectés. C'est dans ce cadre qu'il faut évaluer les propositions qui circulent actuellement au sein de la Commission européenne suivant lesquelles il faudrait soumettre les négociations entre organisations syndicales et patronales à... autant d'études d'impact préalables et éventuellement à une consultation publique sur internet. Une telle proposition irait à l'encontre des principes de base du traité communautaire qui reconnaît l'autonomie des parties dans la négociation collective. Elle mettrait fin à toute tentative de dialogue social alors qu'en parallèle, la même Commission répète qu'elle voudrait relancer cette activité.

La crise de la régulation de la santé au travail s'inscrit désormais dans une crise plus essentielle de l'ensemble de la régulation communautaire. Il y a peut-être là une opportunité de relancer des mobilisations plus globales pour une autre Europe. C'est sans doute sur ce terrain que les organisations syndicales ont intérêt à se battre. ●

Pour en savoir plus

Schömann I. (2014) Collective labour law under attack: how anti-crisis measures dismantle workers' collective rights, Policy Brief 2/2014, Bruxelles, ETUI.

Van den Abeele É. (2014) La réglementation "intelligente, affûtée et performante" de l'UE : une nouvelle bureaucratie au service de la compétitivité?, Working Paper 2014.5, Bruxelles, ETUI.

Ces publications peuvent être consultées sur www.etui.org.

Même le monde patronal est partagé entre son soutien à l'approche dérégulationniste de la Commission et le constat que la paralysie législative comporte des inconvénients imprévus.