
LA PRÉVENTION

sur les LIEUX

de TRAVAIL

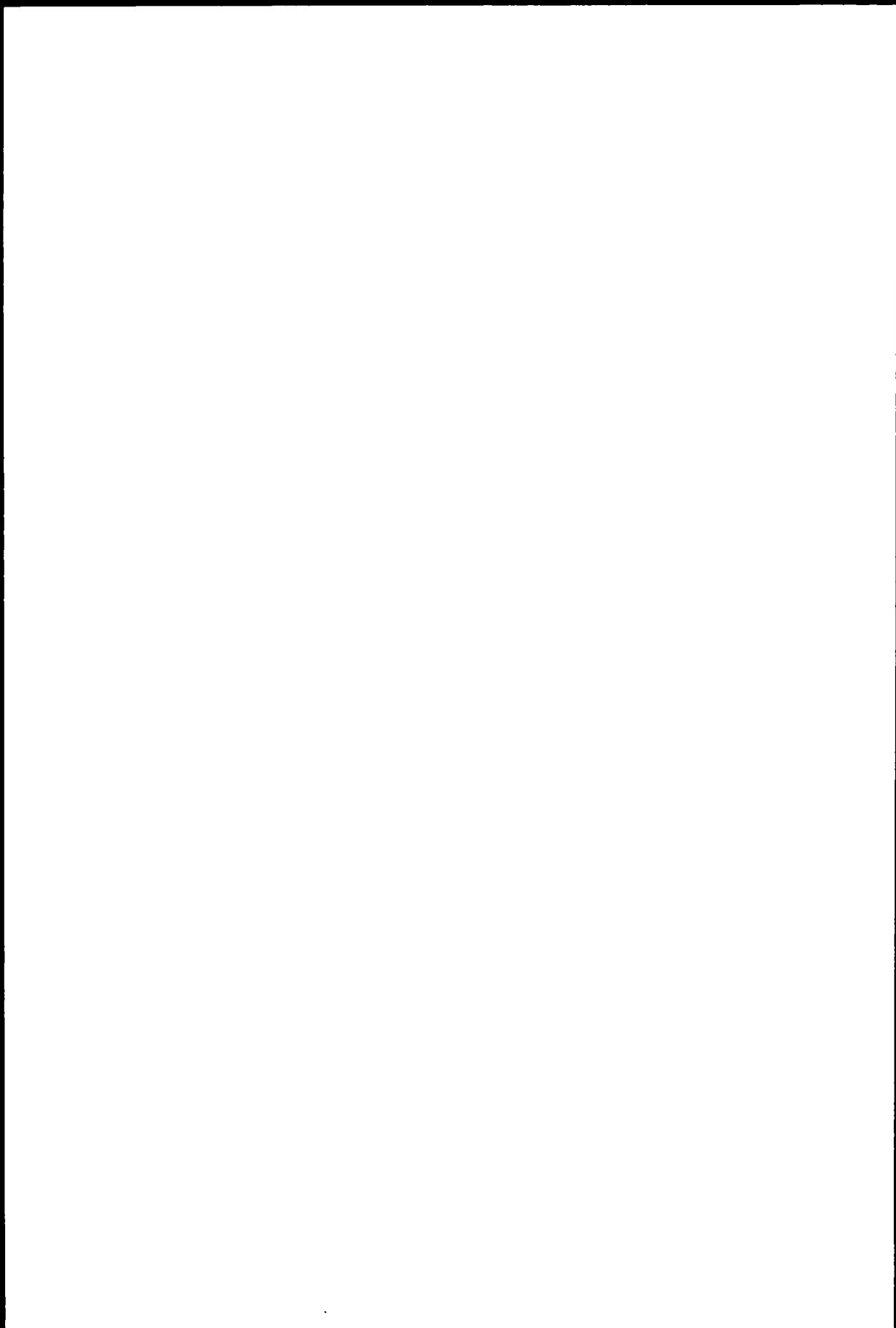
Suède
Finlande
Norvège
Autriche
Suisse

Laurent Vogel

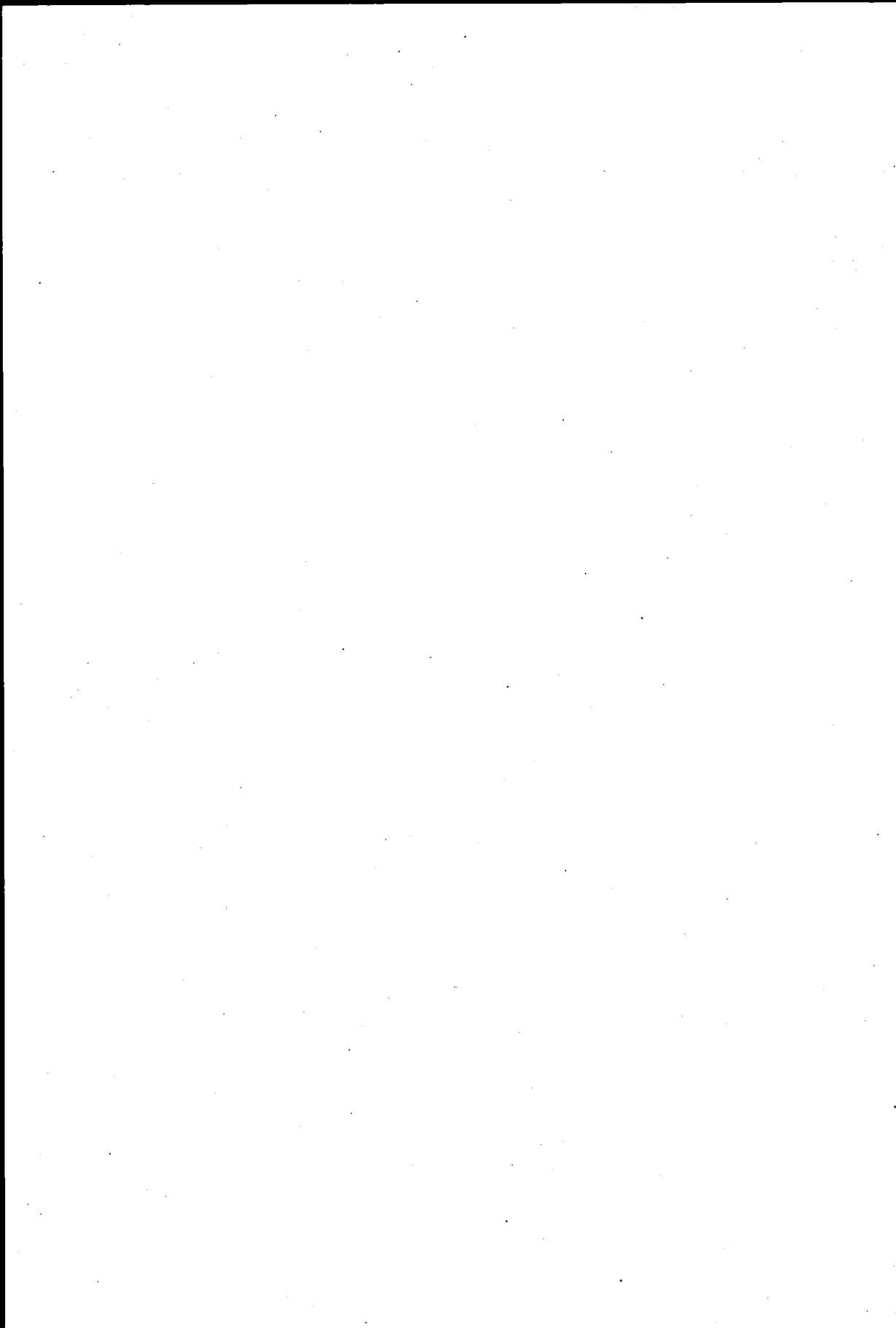


B T S

Bureau Technique Syndical Européen pour la Santé et la Sécurité



LA PRÉVENTION SUR LES LIEUX DE TRAVAIL



LA PRÉVENTION SUR LES LIEUX DE TRAVAIL

L'impact des directives communautaires sur les
systèmes de prévention en Suède, en Finlande,
en Norvège, en Autriche et en Suisse

Laurent Vogel



BTS

Bureau Technique Syndical Européen pour la Santé et la Sécurité

LA PRÉVENTION SUR LES LIEUX DE TRAVAIL : l'impact des directives communautaires sur les systèmes de prévention en Suède, en Finlande, en Norvège, en Autriche et en Suisse

BTS, 1998

Edition en anglais sous le titre « PREVENTION AT THE WORKPLACE : the impact of Community Directives on preventive systems in Sweden, Finland, Norway, Austria and Switzerland »
ISBN : 2-930003-22-7

Traduction en anglais par Glenn Robertson

Edition en allemand sous le titre « GEFAHRENVERHÜTUNG AM ARBEITSPLATZ : Die Auswirkung der Gemeinschaftsrichtlinien auf die Präventivsysteme in Schweden, Finnland, Norwegen, Österreich und der Schweiz »

ISBN : 2-930003-23-5

Traduction en allemand par Brigitte Schürkens-Becker

Editing : Janine Delahaut - Olivier Comanne

© Bureau Technique Syndical Européen pour la Santé et la Sécurité
Bd Emile Jacqmain, 155
B - 1210 Bruxelles

Tél. 32-2-2240560
Téléfax 32-2-2240561

E-mail : tutb@etuc.org
<http://www.etuc.org/tutb>

ISBN : 2-930003-21-9
D/1998/6107/22

Publié avec l'aide de la Commission européenne

Imprimé en Belgique par Weissenbruch

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	9	
INTRODUCTION	11	
CHAPITRE 1	La confrontation du modèle nordique et de l'Union Européenne en santé au travail	17
I.	Le modèle social nordique	18
II.	Les traits essentiels d'un modèle nordique de la santé au travail	22
1.	<i>La prévention intégrée: une facette d'un projet de transformation sociale plus vaste</i>	23
2.	<i>Politique, relations industrielles et entreprises</i>	24
3.	<i>Santé au travail et santé publique</i>	26
4.	<i>Un modèle qui commence à intégrer la dimension du genre</i>	29
5.	<i>Santé au travail et contrôle du marché</i>	29
III.	Remise en question et confrontation avec le système communautaire	30
1.	<i>L'influence du droit communautaire sur le modèle nordique de santé au travail</i>	31
2.	<i>L'influence du modèle nordique sur les développements possibles du droit et de la politique communautaire en santé au travail</i>	32
CHAPITRE 2	La Suède	41
I.	Le contexte historique	42
1.	<i>La constitution du système des relations industrielles: des origines aux années trente</i>	42
2.	<i>L'arrivée au pouvoir de la social-démocratie et l'accord de Saltsjöbaden</i>	43
3.	<i>Le tournant des années soixante-dix</i>	44
4.	<i>La crise du modèle</i>	48
II.	L'emploi en Suède	51
III.	Le cadre légal	54

IV. La transposition des directives communautaires	57
V. La structure générale du système public de prévention	59
1. <i>L'Office national de santé et de sécurité au travail</i>	59
2. <i>Les principaux instruments de socialisation</i>	61
3. <i>La contribution du système de santé publique</i>	62
4. <i>Le suivi des conditions de travail et de la santé au travail</i>	62
VI. Les services de prévention	62
1. <i>Les services de prévention</i>	63
2. <i>Le contrôle interne</i>	66
VII. La participation des travailleurs	67
1. <i>Les délégués pour la sécurité</i>	67
2. <i>Les délégués territoriaux pour la sécurité</i>	69
3. <i>Les comités pour la sécurité</i>	70
4. <i>La codétermination</i>	72

CHAPITRE 3 La Finlande	77
I. Le contexte historique	78
II. L'emploi en Finlande	83
III. Le cadre légal	85
IV. La transposition des directives communautaires	87
V. La structure générale du système public de prévention	88
1. <i>L'Inspection du travail</i>	89
2. <i>L'Institut Finlandais de Santé au Travail</i>	91
3. <i>Le Fonds Finlandais du Milieu de Travail</i>	92
4. <i>Le Centre pour la Sécurité du Travail</i>	92
VI. Les services de prévention	92
1. <i>Introduction</i>	92
2. <i>Les responsables de sécurité</i>	93
3. <i>Les services de santé au travail</i>	94
VII. La participation des travailleurs	97
1. <i>Les délégués pour la sécurité</i>	97
2. <i>Les comités de sécurité</i>	98
3. <i>La procédure de coopération</i>	99

CHAPITRE 4 La Norvège	101
I. Le contexte historique	102
1. <i>Le contexte politique: de la formation du mouvement ouvrier au rejet de l'adhésion à l'Union Européenne</i>	102
2. <i>Le système des relations industrielles: une variante du modèle nordique</i>	105
II. L'emploi en Norvège	109
III. Le cadre légal	110
IV. La transposition des directives communautaires	112
V. La structure générale du système public de prévention	113
1. <i>L'inspection du travail</i>	113

	2. <i>Les institutions de recherche</i>	114
	VI. Les services de prévention	115
	VII. La participation des travailleurs	117
<hr/>		
CHAPITRE 5	L'Autriche	125
	I. Le contexte historique	126
	II. L'emploi en Autriche	134
	III. Le cadre légal	136
	IV. La transposition des directives communautaires	139
	1. <i>Le processus de transposition</i>	139
	2. <i>Débats et polémiques</i>	140
	3. <i>L'exclusion de la fonction publique</i>	142
	V. La structure générale du système public de prévention	144
	1. <i>L'inspection du travail</i>	144
	2. <i>Le rôle des chambres des travailleurs</i>	149
	3. <i>L'assurance contre les accidents</i>	150
	4. <i>Les fonctions de socialisation et de recherche</i>	152
	VI. Les services de prévention	153
	1. <i>La situation avant la transposition de la directive-cadre</i>	153
	2. <i>Les services de prévention</i>	155
	VII. La participation des travailleurs	157
	1. <i>Le conseil d'entreprise</i>	157
	2. <i>Les préposés à la sécurité</i>	162
	3. <i>La commission de sécurité</i>	163
<hr/>		
CHAPITRE 6	La Suisse	165
	I. Le contexte historique	166
	1. <i>Industrialisation et formation du mouvement ouvrier</i>	166
	2. <i>De la première à la deuxième guerre mondiale</i>	169
	3. <i>Des «trente glorieuses» à l'offensive ultra-libérale</i>	171
	4. <i>Les rapports de la Suisse avec la Communauté européenne</i>	173
	II. L'emploi en Suisse	177
	III. Le cadre légal	180
	1. <i>Quelques spécificités du droit suisse du travail</i>	180
	2. <i>Les premiers développements du droit public</i>	181
	3. <i>L'apport du droit privé</i>	182
	4. <i>Le droit cantonal</i>	182
	5. <i>Les conventions collectives</i>	183
	6. <i>Les effets de l'instauration d'une assurance obligatoire et la création d'un système dualiste du droit de la santé au travail</i>	183
	7. <i>D'un dualisme à l'autre?</i>	184
	IV. L'harmonisation avec les directives communautaires	188

1. <i>Les projets de transposition des directives et la marche arrière des autorités fédérales</i>	189
2. <i>Le rejet de la révision de la Loi sur le Travail (LT) de 1996</i>	193
V. La structure générale du système public de prévention	195
1. <i>L'inspection du travail</i>	195
2. <i>Le système d'assurance des risques professionnels</i>	197
3. <i>La répartition des compétences entre les différents systèmes d'inspection</i>	199
4. <i>Autres acteurs sociaux ou publics</i>	200
5. <i>La commission fédérale de coordination pour la sécurité du travail</i>	200
VI. Les services de prévention	201
1. <i>Les services de prévention dans la révision de l'OPA</i>	201
2. <i>La surveillance médicale</i>	204
VII. La participation des travailleurs	206
1. <i>La loi sur la participation de 1993</i>	207
2. <i>Les dispositions spécifiques en matière de santé et sécurité</i>	210
<hr/>	
CONCLUSIONS	211
<hr/>	
BIBLIOGRAPHIE	215
<hr/>	
INDEX DES TABLEAUX	222
<hr/>	

PRÉFACE

Le Bureau Technique Syndical Européen fêtera bientôt ses 10 ans d'activités. Il a en effet été constitué en 1989 au moment où a été adoptée la Directive-cadre 89/391/CEE, laquelle représente l'un des principaux actes des autorités communautaires dans le domaine social. Depuis le début de son existence, le BTS s'attache à produire des outils pour alimenter les débats européens et promouvoir une harmonisation dans le progrès des législations nationales. Ces outils se sont construits autour de l'expérience syndicale acquise avec la mise en œuvre des deux principaux instruments législatifs européens adoptés conjointement : la Directive-cadre et la Directive Machines.

La Directive-cadre a fixé, pour l'ensemble des travailleurs, des principes communs de prévention à la source, un champ large de la santé et de la sécurité au travail : c'est-à-dire non seulement les facteurs et les aspects techniques mais également les aspects organisationnels (organisation du travail) et sociaux (relations sociales), des droits à l'information, à la consultation et à la participation pour les travailleurs et leurs représentants, ainsi que des droits à la formation.

Ces principes et leur mise en œuvre sont toujours au centre des débats sociaux actuels que ce soit au plan communautaire ou national. Ils sont restés lettre morte pour de nombreux travailleurs. Il en est ainsi des travailleurs en situation précaire sur le marché du travail qui, le plus souvent, n'ont pas accès aux droits prévus par la Directive-cadre. Ces principes sont aussi biaisés par les changements dans l'organisation du travail qui mènent à une intensification de la charge de travail, évolution qui n'est pas prise en compte par les directives.

La Directive-cadre a été adoptée à l'unanimité à l'époque où le Conseil comprenait 12 pays. Il en comprend aujourd'hui 15 dont certains - les pays scandinaves - figurent parmi les précurseurs des principes repris dans la directive. Ces principes font maintenant partie de l'acquis communautaire devant être transposé dans les nouveaux pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne - les pays d'Europe centrale et orientale.

On comprend dès lors que l'élaboration d'instruments pour le débat européen, mais aussi national, reste d'actualité pour le BTS. D'autant que l'absence d'information de la part de la Commission est criante, de même que le sont les difficultés de mettre en œuvre le concept d'harmonisation dans le progrès.

Il ne s'agit pas ici de se limiter à poursuivre un travail juridique descriptif pays par pays, il importe aussi de comprendre les dynamiques et les évolutions de la santé et de la sécurité des travailleurs qui sont en cours dans les différents pays et de mettre en évidence les convergences. La dimension historique constitue, dans cette approche, un élément crucial. Elle permet d'identifier les forces sociales porteuses des changements législatifs qui ont été opérés et, en particulier, le rôle des syndicats et des organisations de travailleurs.

Les monographies éditées par le BTS et les travaux réalisés dans le cadre de son Observatoire sur la transposition et sur l'application des directives - qu'il s'agisse des Dossiers publiés dans sa Newsletter ou des études présentées lors de sa Conférence en décembre dernier, qui seront publiées prochainement - représentent un apport incontournable du mouvement syndical pour la construction d'un droit social européen et contribuent au renforcement de la coopération entre les organisations syndicales de l'Union européenne.

Marc Sapir
Directeur du BTS

INTRODUCTION

Les directives communautaires concernant la santé au travail, adoptées par les douze Etats membres entre 1989 et 1994, sont désormais entrées en application dans presque toute l'Europe occidentale. Cette extension s'explique par différents facteurs. L'accord de 1992 sur la création de l'Espace Economique Européen entre les douze Etats communautaires et les sept pays de l'Association Européenne de Libre Echange (AELE) prévoyait que ces derniers Etats transposent ces directives dans leur droit national. L'adhésion ultérieure à l'Union Européenne de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède impliquait bien entendu le respect par ces Etats de l'acquis communautaire. Enfin, la Suisse, bien que restée à l'écart de l'Espace Economique Européen par la volonté populaire, a procédé à une sorte de transposition « à la carte » d'une partie des directives concernant la santé au travail.

Ce livre s'inscrit dans la suite de notre étude sur l'organisation de la prévention en Europe publiée en 1994 qui couvrait les douze Etats membres de l'Union Européenne à la date de l'entrée en vigueur de la directive-cadre (31 décembre 1992). Nous avons décidé d'appliquer la même grille d'analyse utilisée pour les douze Etats précédemment couverts aux trois nouveaux membres de l'Union Européenne ainsi qu'à la Norvège et à la Suisse. Le Liechtenstein et l'Islande n'ont pas été inclus pour des raisons pratiques.

Il s'agit de l'étape intermédiaire dans un travail d'ensemble. D'une part, ce livre complète notre publication de 1994. C'est pourquoi nous n'avons pas estimé utile de revenir sur les chapitres généraux de celle-ci. Notre analyse de la directive-cadre et de ses rapports avec l'évolution générale de la prévention ne devait pas être répétée. D'autre part, il précède un rapport général qui concerne le bilan de la transposition des directives dans les dix-sept Etats que nous avons étudiés et examine les perspectives de la santé au travail dans son contexte ouest-européen. Ce rapport général sera publié en 1999. Cela explique que l'essentiel de ce livre soit consacré aux monographies nationales. Seul un chapitre de caractère plus général s'efforce d'évaluer quels peuvent être les résultats de la rencontre du modèle nordique avec l'Union Européenne dans le domaine de la

santé au travail. Pour le reste, il ne fallait pas répéter ce qui a déjà été écrit, ni trop anticiper des débats pour lesquels la seule expérience des cinq-pays que nous examinons ici forme une base trop étroite.

L'on remarquera cependant que la grille d'analyse initiale a été quelque peu modifiée. Ces changements ont été appelés de façon presque spontanée par les besoins de l'exposé. Ils reflètent cependant plus qu'un simple souci de clarté. La synthèse consacrée au cadre légal a été précédée systématiquement par des notes historiques qui se limitent à donner des éléments de contexte éclairant la formation des institutions qui sont décrites. Dans notre publication de 1994, la partie historique a été limitée à quelques considérations générales dans le premier chapitre consacré à la prévention. Nous avons voulu souligner à quel point l'évolution de la santé au travail - et celle de son cadre juridique également - était étroitement liée à l'action du mouvement ouvrier. Ni la technique, ni l'économie ne suffisent à rendre compte des transformations qui sont intervenues. Les conditions de travail du début de la révolution industrielle ont placé des millions de travailleurs dans une situation où leur survie semblait dépendre de leur capacité à agir en tant que classe. En quelques décennies, s'est ainsi formé un mode d'existence où l'expérience du travail, l'action politique, la culture, le langage, la vie quotidienne ont été l'enjeu d'une action collective et systématique qui les a transformés. Tel nous paraît être le cadre dans lequel les questions de santé au travail doivent être analysées. L'autre modification qui a été apportée à notre grille de description concerne les acteurs publics de la prévention que nous avons cherché à identifier.

Le choix des cinq pays traités ici a dépendu de circonstances assez extérieures à l'objet de notre étude. Du point de vue de la santé au travail, il aurait été plus logique d'étudier ensemble les cinq pays nordiques et d'examiner la Suisse et l'Autriche en même temps que l'Allemagne. Après tout, ce que les cinq pays examinés ici ont en commun, c'est uniquement d'avoir participé ensemble à l'Association Européenne de Libre Echange et d'avoir envisagé à la même époque d'adhérer à l'Union Européenne. Trois l'ont fait. La Norvège est restée liée à celle-ci par l'effet des accords sur l'Espace Économique Européen. La Suisse n'est pas tenue juridiquement d'aligner son droit sur les textes communautaires, mais ses rapports étroits avec l'Union Européenne servent de base à un rapprochement pratique. Il va de soi que la corrélation entre cette histoire récente et la santé au travail est d'autant moins grande que l'AELE ne se fixait aucun objectif d'harmonisation dans ce domaine. Une telle situation nous a confronté à certaines difficultés liées aux caractéristiques très différentes des relations industrielles et du droit de la santé au travail dans ces pays. Elle peut cependant être utile dans la mesure où nous essayons d'évaluer la cohérence interne du corps de textes constitué par les directives communautaires. Dans quelle mesure permettent-elles véritablement une « harmonisation dans le progrès » lorsqu'elles s'appliquent à des situations très variées? Jusqu'à quel point leurs lacunes, leurs imprécisions ou la technique de renvoi aux réglementations nationales permettent-elles une simple adaptation à des variantes nationales ou risquent-elles de déboucher sur des systèmes de prévention fortement

différenciés qui ne répondent pas aux objectifs politiques fixés par l'article 118A du Traité communautaire ? Ces questions sont d'autant plus d'actualité qu'une nouvelle extension de l'aire géographique couverte par ces directives est assez vraisemblable dans les prochaines années en raison du renforcement des liens entre l'Union Européenne et les pays d'Europe centrale et orientale. Or, il apparaît clairement que les disparités de situation sont encore beaucoup plus importantes si l'on tient compte de ces pays et l'on peut donc s'interroger sur l'efficacité du droit communautaire dans une perspective d'extension de son champ d'application territorial.

La disparité des situations nationales examinées dans ce rapport nous aide à mesurer les effets différenciés des transpositions dans trois types de réalité.

La première - formée par les trois pays nordiques de cette étude - constituait, dans les faits, une des sources d'inspiration majeures de la législation communautaire. La notion même de milieu de travail, l'importance des mobilisations du mouvement ouvrier de ces pays dans la lutte pour l'amélioration des conditions de travail tout au long des années '70, la contribution des organisations syndicales nordiques à une redéfinition des stratégies syndicales en santé au travail tant au niveau européen que mondial, le consensus relatif entourant les questions de santé au travail dans ces pays jusqu'il y a une dizaine d'années, voilà autant de facteurs qui donnaient aux directives communautaires un sentiment de « déjà vu » lorsqu'il a fallu les transposer. L'examen de la transposition, dans ces pays, révèle peu de difficultés proprement juridiques même si les traditions du droit du travail des pays nordiques posent parfois des problèmes en ce qui concerne le niveau de sécurité juridique requis par le droit communautaire. Par contre, le changement du contexte politique et économique, la modification des rapports de force entre les classes permettent d'examiner l'adéquation des directives à une situation changeante.

En Autriche, la greffe des directives s'est faite sur un système profondément marqué par des origines liées à l'assurance contre les risques professionnels et caractérisé par une nette séparation entre les travailleurs des entreprises privées et les différentes fonctions publiques. Certes, une telle situation n'est pas entièrement nouvelle pour qui a déjà étudié la situation des douze Etats communautaires de 1992. L'Allemagne et, dans une large mesure, le Luxembourg possédaient les mêmes caractéristiques. Il est remarquable que l'Autriche soit parvenue à transposer les directives dans de bien meilleures conditions que l'Allemagne jusqu'à ce qu'elle soit « rattrapée » par sa politique d'austérité : la seule carence importante que l'on rencontre dans la transposition autrichienne concerne l'exclusion de la fonction publique. Cette carence n'est nullement liée à des difficultés de technique juridique. Elle résulte des pressions exercées au sein de la coalition gouvernementale pour limiter les dépenses publiques et affaiblir le statut juridique des personnels des différentes fonctions publiques.

Enfin, la Suisse ajoutait aux caractéristiques déjà mentionnées à propos de l'Autriche la particularité d'un système de relations industrielles et d'un droit du travail beaucoup

plus libéral, sans grandes garanties concernant les droits collectifs des travailleurs et pratiquant une politique de laissez-faire beaucoup plus marquée en ce qui concerne les discriminations que le marché engendre de façon structurelle à l'égard des femmes. Le fait même que la transposition des directives a été réalisée sur une base volontaire et sélective en Suisse permet de vérifier, dans un contexte national particulier, les zones de consensus et les zones de conflit présentes dans ces directives. L'idée suivant laquelle la prévention serait le terrain d'une sorte de convergence naturelle entre un patronat moderne et les travailleurs n'y trouve pas de confirmation. Les effets pervers des incitants économiques, liés à des logiques d'assurance, y apparaissent avec force, notamment dans leurs conséquences discriminatoires à l'égard des femmes dont la santé au travail « vaut moins » parce qu'objectivement, elle coûte moins aux entreprises.

Les limites de la présente étude doivent être signalées. Notre ignorance de l'allemand¹ et des langues des pays nordiques nous a fortement limité l'accès à la documentation disponible. En particulier, nous n'avons eu accès aux textes législatifs des pays nordiques que dans la mesure où ils avaient été traduits en anglais et, avec les risques d'imprécision de traductions effectuées parfois avec une certaine rapidité. Nous n'avons pu aborder les systèmes de prévention qu'à partir de données juridiques et statistiques et d'analyses déjà publiées. Nous n'avons eu ni le temps, ni les moyens pour enquêter sur le terrain, dans les entreprises ou parmi les militants syndicaux, sauf de façon très occasionnelle grâce à des activités de formation syndicale. L'essentiel de notre information provient donc de sources écrites en anglais et en français, des réponses que nos correspondants ont apportées à notre questionnaire, de deux rapports de recherche établis sur la base de nos questionnaires par M. Volker Telljohann et d'entretiens ultérieurs destinés à préciser les données dont nous disposions. En règle générale, la documentation a été mise à jour au premier novembre 1997.

Nous avons tenté de réunir des données statistiques permettant d'établir des comparaisons. Il importe d'en souligner les limites : ces données sont rarement homogènes. En particulier, nous avons renoncé à essayer d'établir une analyse comparative basée sur les données provenant des systèmes de réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles. En effet, celles-ci doivent être interprétées avec la plus grande prudence : elles reflètent dans une large mesure les conditions juridiques et sociales de la reconnaissance des risques professionnels ainsi que la distribution de la force de travail entre les différentes branches et professions plus qu'elles ne permettent d'évaluer avec précision l'efficacité de la prévention.

Nous nous sommes efforcé de présenter les situations nationales suivant un plan uniforme. En guise d'introduction, nous retraçons brièvement le contexte historique, et nous présentons quelques données de base sur l'emploi et sur la division sexuelle du travail. Le rapide aperçu du contexte historique ne constitue pas une histoire sociale de la

¹ Je tiens à remercier Cara Mc Laughlin pour l'aide apportée à la lecture de documents rédigés en allemand.

santé au travail qui reste à écrire. Il s'agit simplement de situer dans leur contexte certaines caractéristiques actuelles des pays examinés, de mettre en évidence quelques tendances lourdes et de signaler des ruptures importantes. Le cadre juridique est ensuite examiné ainsi que la manière dont le droit communautaire de la santé au travail a été transposé (en nous concentrant sur la directive-cadre). Les acteurs publics de la prévention sont décrits en les considérant sous l'angle des fonctions remplies (contrôle et socialisation) plutôt que du point de vue de leur fonctionnement institutionnel. C'est pourquoi, il nous paraît secondaire que ces acteurs émanent des autorités étatiques, des autorités locales, de formules tripartites ou bipartites, des systèmes de sécurité sociale ou d'assurance privée, etc. Les services de prévention sont abordés du double point de vue de leur statut juridique et de leur développement pratique (en termes de quantités de travailleurs couverts, de ressources, de multidisciplinarité, etc.). La participation des travailleurs est ensuite examinée. L'examen des pays nordiques a été précédé par un chapitre plus général qui tente de dégager les éléments constitutifs du modèle nordique de santé au travail (que l'on peut aussi retrouver au Danemark et en Islande) et s'interroge sur la rencontre entre ce modèle et les dispositions communautaires concernant le milieu de travail.

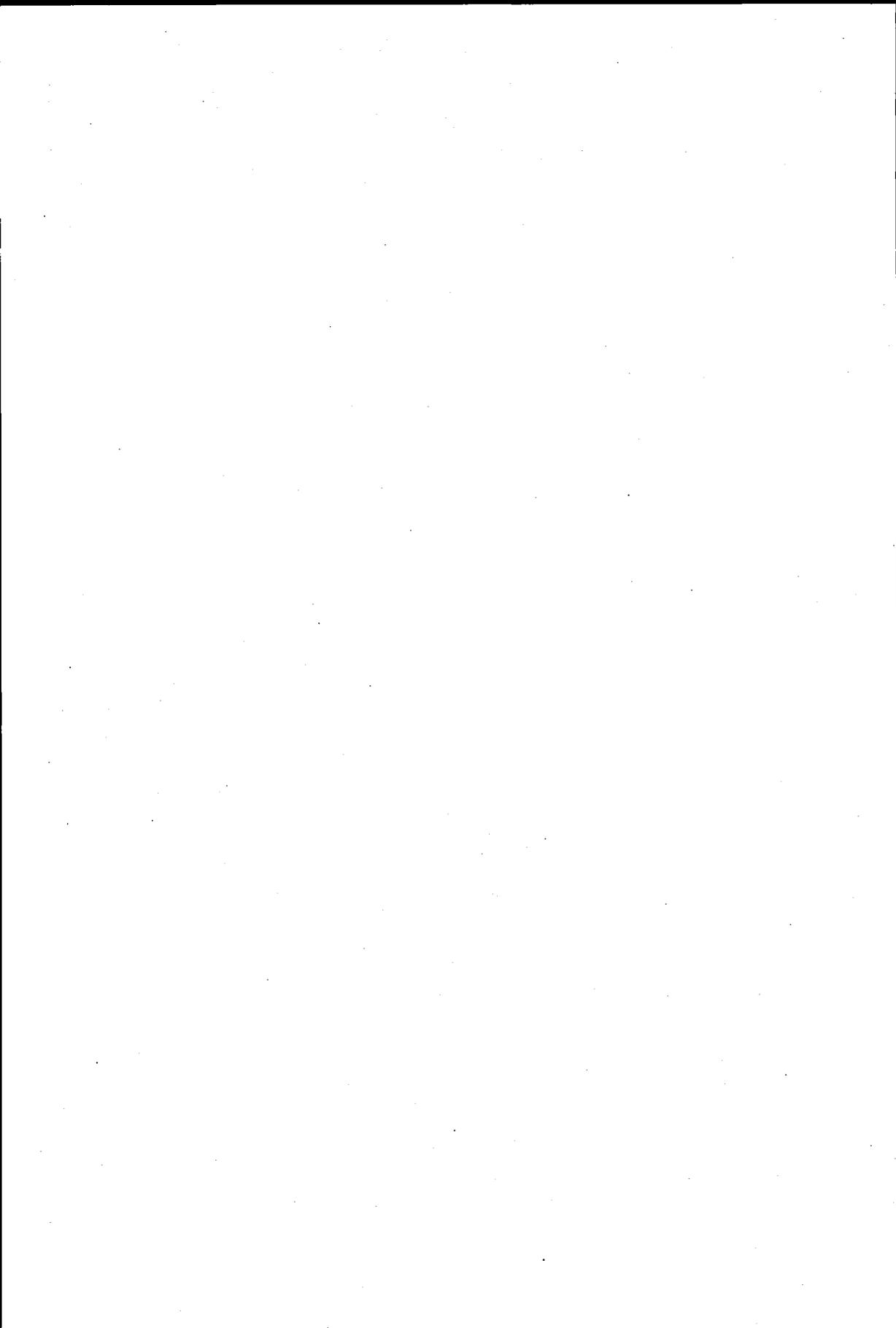
La source principale de notre information concernant l'Autriche a été constituée par une recherche effectuée par M. Volker Telljohann pour le BTS. Les sections III à VII du chapitre V ont été rédigées en grande partie sur la base de son propre rapport de recherche. Il doit en être considéré comme l'auteur principal.

Une autre source d'information d'une grande utilité a été la recherche entreprise par la Fondation Européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail en 1994 et 1995 sur l'identification et l'évaluation des stratégies de santé au travail en Europe². Pascal Paoli et Jaume Costa, chercheurs de cette Fondation, ont toujours répondu avec efficacité à nos demandes d'information.

En tout, plusieurs dizaines de personnes ont contribué à notre recherche. Il est impossible de les nommer toutes ici. Des militants syndicaux de Kiruna qui nous firent parcourir le labyrinthe de ce qu'ils considèrent comme la plus grande mine du monde aux fonctionnaires de l'OFIAMT en Suisse qui ont répondu avec patience et précision à chacun de nos courriers quelle que fût l'impertinence des questions, que toutes et tous reçoivent ici l'expression de notre gratitude.

Laurent Vogel
Chargé de
recherche au BTS

² Voir Piotet (1996) et Walters (1996,a) ainsi que Rantänen (1995) et Szymne (1995).



Chapitre 1 :

LA CONFRONTATION
DU MODÈLE NORDIQUE
ET DE
L'UNION EUROPÉENNE
EN SANTÉ AU TRAVAIL

I. LE MODÈLE SOCIAL NORDIQUE

Les discussions sur le modèle social nordique¹ sont aussi nombreuses, et parfois aussi décevantes, que celles qui portent sur le modèle social européen. Dans les limites de ce travail, il ne nous paraît pas utile, ni possible, de faire le point sur ce débat.

Existe-t-il un modèle nordique ou un modèle suédois dont certains traits se retrouveraient à des degrés divers dans les autres sociétés nordiques? Le modèle nordique constitue-t-il une simple variante d'un modèle européen ou nord-européen ou se différencie-t-il du/des modèle(s) européen(s) sur des aspects importants? Le modèle nordique est-il circonscrit à un moment particulier de l'histoire du capitalisme (et du mouvement ouvrier) et survivra-t-il à une onde longue de dépression économique, à la mondialisation du capital² et à la mise en place de nouveaux systèmes productifs?

Nous ne nous pencherons pas sur l'examen de ces questions et nous contenterons d'utiliser l'expression « modèle nordique » et de considérer les sociétés norvégienne et finlandaise comme des variantes d'un modèle dont les principaux traits constitutifs sont apparus en Suède. Nous n'examinerons pas ici les sociétés danoise et islandaise.

Trois éléments nous semblent importants dans le cadre de l'analyse que nous nous sommes fixée :

1°) l'analyse fonctionnaliste n'est pas d'une grande utilité. Le modèle nordique résulte de l'action du mouvement ouvrier qui, de façon encore plus évidente qu'ailleurs en Europe, a contribué à instituer des rapports sociaux que rien ne permettait de prédéterminer ni objectivement, ni subjectivement.

Sans prétendre retracer ici, même brièvement, l'histoire du mouvement ouvrier des pays nordiques et la manière dont il a façonné les sociétés où il s'est déployé, il nous paraît

¹ Un vaste projet de recherche intitulé « L'avenir du modèle nordique » Nordfram a été lancé avec le soutien du Conseil des ministres des pays nordiques. Il s'est déroulé dans un contexte marqué par la radicalisation à droite des organisations patronales et par l'échec du projet d'établir des organes de consultation paritaires dans les entreprises multinationales nordiques. On trouve un compte-rendu de la conférence finale du projet, organisée à Copenhague en 1994, dans Gold (1995). Les trois rapports de conclusion ont été publiés en anglais (Schiller, 1993).

² J. Adda (1996, vol. 2, p. 4) résume ainsi le rapport entre la mondialisation et l'affaiblissement des modèles nationaux de régulation dont les pays nordiques constituaient un des exemples les plus efficaces : la « régulation keynésienne des capitalismes nationaux pouvait s'accommoder de l'internationalisation des économies tant que celle-ci restait circonscrite au cadre des échanges et services entre nations de systèmes socio-économiques comparables. Elle devait se révéler particulièrement vulnérable à la mondialisation des flux financiers, aux phénomènes de délocalisation de la production vers des zones à bas salaires et à l'émergence de nouvelles concurrences de la part de nations ne pratiquant guère les compromis sociaux inaugurés par les social-démocraties européennes. L'économie internationale pouvait être gérée dans le cadre d'un système interétatique hiérarchisé, sans que l'autonomie des politiques économiques nationales ne soit remise en cause. L'économie mondialisée qui se met en place depuis le milieu des années soixante tend en revanche à faire éclater les cadres nationaux de régulation et fait ressortir l'absence ou la faiblesse des instances de régulation supranationales. Instabilité et exclusion, au Nord comme au Sud, sont les fruits de cette intégration sans régulation, de cette revanche des marchés contre les États, qui marque la fin de l'ère keynésienne ».

utile d'introduire ces notes par une observation de Castoriadis³ : « ... nous ne voyons rien à l'histoire moderne, si nous ne voyons pas que dans et par le faire du prolétariat sont créés à la fois des institutions (organisations : syndicats, partis) originales (qui seront du reste imitées par d'autres couches, y compris par la bourgeoisie elle-même) et une relation originale d'une catégorie sociale à « ses » organisations - de même qu'est créé, dans et par le faire du prolétariat, un rapport sans précédent dans l'Histoire, d'une catégorie aux « rapports de production » où elle est prise » ;

2°) ce modèle nordique a connu une évolution considérable qui elle aussi n'a jamais été la résultante directe de changements dans les conditions objectives, mais se présente comme la résultante de mobilisations et de représentations sociales, de choix collectifs. L'on peut évoquer brièvement quelques grandes ruptures :

- entre 1930 et 1950, le modèle nordique repose largement sur l'exclusion des femmes du salariat. L'idéal de la « famille ouvrière » est calqué sur la famille bourgeoise⁴. La contradiction entre la reconnaissance formelle d'une citoyenneté féminine (par le droit de vote) et l'exclusion du travail salarié est supposée être résolue par une qualification des tâches domestiques ;
- à partir des années cinquante, au contraire, l'accès des femmes au marché du travail est massif⁵ (avec les taux d'activité les plus élevés d'Europe) mais celui-ci ne modifie pas fondamentalement la structure discriminatoire du marché du travail en tant qu'institution sociale. La concentration des femmes dans des emplois marqués par une forte ségrégation est encore plus importante qu'ailleurs en Europe⁶ mais l'inégalité salariale y est moindre. Ce dernier phénomène s'explique en partie par l'importance des prélèvements fiscaux qui assure une sorte de double socialisation. Socialisation de biens et services qui, à travers les politiques sociales, sont distribués en fonction des besoins et non de la demande solvable privée. Socialisation partielle du travail domestique qui reste presque exclusivement féminin mais devient - pour certaines activités - un travail salarié collectif dont la rémunération est moins dépendante des normes inégalitaires du marché et permet aux femmes (qui constituent la majorité des travailleuses du secteur public) de toucher des salaires plus proches de ceux des hommes⁷ (comparés aux autres pays européens) ;

³ Castoriadis (1974), p. 81.

⁴ Nickell (1994) indique à propos de la Suède de l'entre-deux-guerres : « Le mouvement ouvrier, ou du moins la classe ouvrière masculine, considérait la femme au foyer de la classe ouvrière comme une grande victoire. Au Parlement, les jeunes social-démocrates furent les adversaires les plus tenaces du « droit au travail des femmes mariées », comme s'intitulait la proposition de loi des années 20. Trois députés sociaux-démocrates écrivirent en 1927 dans une motion qu'« une femme ne peut servir qu'un maître à la fois », se référant à l'idéal de la famille bourgeoise du XIX^e siècle ».

⁵ Avec des différences nationales importantes. En Finlande, l'accès des femmes au travail salarié a été massif dès le début du siècle et il s'est maintenu à un niveau généralement élevé. En Suède et en Norvège, le mouvement s'est amorcé plus tard mais il a permis en l'espace de deux décennies, entre 1960 et 1980, d'atteindre un des niveaux les plus élevés dans les pays capitalistes industrialisés.

⁶ Pour une vue d'ensemble, voir Melkas et Anker (1997) et, en particulier, le tableau 3, p. 382.

⁷ Ainsi d'après un rapport d'Eurostat de 1997, la rémunération horaire des femmes représente 84 % de celle des hommes en Suède, 73 % en France et en Espagne et un peu plus de 64 % au Royaume-Uni. Ces chiffres portent sur les travailleurs salariés à plein temps, heures supplémentaires exclues. Il est certain que si l'on incluait le travail à temps partiel et les heures supplémentaires, un calcul portant sur la rémunération mensuelle ou annuelle indiquerait des inégalités beaucoup plus fortes.

- les années soixante-dix sont caractérisées par une double rupture. Pour la première fois, l'on assiste à des mobilisations massives sur le terrain des conditions de travail, marquant par là la volonté ouvrière de dépasser les limites d'un compromis social reposant essentiellement sur la répartition des revenus mais n'affectant pas les pouvoirs hiérarchiques du patronat. Mais le « bloc des salariés » connaît lui-même une différenciation accélérée qui menace la survie d'un système de négociations fortement centralisées. Ces différenciations se situent au moins à deux niveaux : entre employés et ouvriers dans les mêmes entreprises (ce phénomène est certainement amplifié en Finlande et en Suède par l'existence d'organisations syndicales différentes pour ces deux catégories de salariés) ; entre travailleurs des entreprises les plus liées au marché mondial parce qu'elles produisent des biens destinés à l'exportation et les travailleurs (en majorité, des travailleuses) du secteur public et, en particulier, des services publics (enseignement, santé, services sociaux, etc.) ;
- dans les années quatre-vingts, l'hégémonie politique de la social-démocratie est remise en cause pour la première fois de façon sérieuse. La formation de coalitions alternatives par les partis bourgeois, le changement d'orientation des organisations patronales et leur recherche de relais politiques constituant une alternative à la social-démocratie se produisent dans un contexte de mondialisation du capital. Un autre facteur d'instabilité politique apparaît : la question de l'adhésion à l'Union Européenne - et, derrière elle, l'ensemble des questions liées à la place des pays nordiques dans le monde - délimite des regroupements qui ne correspondent, ni politiquement, ni socialement, aux organisations et alliances existantes et met en évidence un décalage croissant entre les représentants et les représentés. Enfin, l'unité traditionnelle entre les expressions politiques et syndicales du mouvement ouvrier tend à s'estomper ;

3°) la plupart des descriptions du modèle nordique se présentent comme une énumération d'éléments constitutifs. Une telle démarche n'est certainement pas inutile. Elle permet de saisir quelques traits importants dont la combinaison différencie assez clairement les sociétés nordiques du reste du monde. Le risque est cependant de s'en tenir à une vision statique où les transformations et les variantes ne sont lues que comme des adaptations à tel ou tel changement (entre deux pays, entre deux périodes, etc.). Ainsi, par rapport à tel ou tel trait, l'on ne manquera pas de montrer les points communs qui peuvent exister entre les sociétés nordiques et d'autres sociétés capitalistes développées⁸.

⁸ C'est une thèse, très peu désintéressée, que défend le patronat suédois pour qui l'adhésion à l'Union Européenne impliquerait la reconnaissance du fait que le « modèle nordique » ne serait qu'une variante d'un modèle nord-européen (englobant le « modèle rhénan » aux contours mal définis). Il faut compter l'histoire comme un simple récit introductif pour se limiter à énumérer quelques traits communs (système de relations collectives fortement développé ou importance de la protection sociale) dont l'évidence immédiate cache les profondes différences de signification. On trouve un résumé des thèses patronales suédoises dans Myrdal (1995) dont l'argumentation tient en trois parties : 1. bien des traits du modèle nordique se retrouvent ailleurs, en Allemagne, en Belgique ou aux Pays-Bas ; 2. les éléments d'hétérogénéité entre pays nordiques ne manquent pas, 3. le « modèle nordique » n'est pas nécessairement supérieur ou plus démocratique que d'autres systèmes sociaux.

LES TRAITS CONSTITUTIFS DU MODÈLE NORDIQUE

Bernt Schiller, auteur d'un des rapports du projets NORDFRAM énumère de façon synthétique les traits constitutifs du système nordique et propose de considérer cinq caractéristiques centrales :

- un mouvement syndical unifié avec un degré d'organisation considérablement plus élevé que dans les autres pays industrialisés ;
- une longue tradition de négociation collective ;
- une longue tradition de régulation étatique des conflits du marché du travail en coopération avec les représentants du capital et du travail ;
- un droit du travail qui est, dans une large mesure, commun et qui règle les conflits suivant le principe de la paix sociale et du droit à l'action collective ;
- une coopération capital-Etat-travail sur la politique économique et l'information et la consultation aux différents niveaux et sous différentes formes dans chacun des pays nordiques.

Source : Schiller (1993), p. 11

L'auteur signale lui-même qu'il serait utile de développer cette description de la « démocratie sociale » par un examen de ses rapports avec l'Etat social (ou Etat providence si l'on reprend la traduction la plus courante de Welfare State). Il nous semble que c'est effectivement une question cruciale. La redistribution de ressources, les politiques de plein emploi, leurs impacts (variables suivant les époques) sur les rapports entre les genres nous semblent des questions au moins aussi importantes que les caractéristiques du système des relations industrielles et leur rapport avec l'Etat.

Janine Goetschy analyse le modèle en reprenant, dans l'ensemble, les caractéristiques citées par B. Schiller mais elle se livre à une lecture beaucoup plus politique en insistant sur le compromis de classe entre capital et travail, l'importance de la social-démocratie et le faible degré d'organisation politique du capital. Elle lie la centralisation des relations industrielles à l'objectif d'une égalisation des salaires. (Goetschy (1994), pp. 125-131).

Seule l'Histoire restitue le sens d'un modèle social. Parmi les facteurs qui méritent d'être pris en compte, il y a la faiblesse politique d'une bourgeoisie dont le développement s'est fait sans grandes batailles contre l'ordre ancien et qui n'est jamais parvenue à se doter d'instruments politiques comparables à ceux qui étaient issus du mouvement ouvrier⁹. Ce dernier, né plus tardivement que dans la plupart des autres pays européens, a hérité

⁹ Le panorama politique des pays nordiques est en général caractérisé par une division des partis bourgeois en trois courants (conservateurs, libéraux et agrariens qui se sont transformés par la suite en centristes) dont les contradictions sont souvent assez importantes. La démocratie chrétienne n'y joue qu'un rôle assez marginal et l'extrême-droite n'apparaît sur l'échiquier politique que de façon intermittente (les formations pro-nazies en Suède et en Norvège dans les années trente et quarante, des courants xénophobes et ultra-libéraux comme la Nouvelle Démocratie en Suède et le Parti du Progrès en Norvège aujourd'hui). Le mouvement ouvrier est dominé par la social-démocratie et compte généralement une composante communiste et/ou socialiste de gauche minoritaire. Depuis une dizaine d'années, les partis verts constituent une nouvelle force politique s'inscrivant à gauche sans se référer à la tradition du mouvement ouvrier.

de traditions paysannes marquées par des expériences de démocratie locale, par le maintien de traditions communautaires. Toute personne qui se rend aujourd'hui encore dans les écoles syndicales nordiques se rend compte à quel point les valeurs égalitaristes et collectivistes ont marqué toute la vie de la classe ouvrière de ses expressions politiques au déroulement de sa vie quotidienne. Certes, de telles valeurs ont existé partout ailleurs, mais, dans les pays nordiques, elles ont déterminé de façon beaucoup plus forte un double processus d'intégration dans la société et de définition d'une identité de classe. Qu'il suffise de rapporter ici ce qui peut paraître anecdotique. En 1896, mécontents de la confusion entre les intérêts de classe, une loge ouvrière de Stockholm organisa une scission des ligues de tempérance et se dota d'une société ouvrière de tempérance qui a subsisté jusqu'à nos jours. La grande homogénéité nationale et religieuse des sociétés nordiques¹⁰, l'absence de participation directe des bourgeoisies à la domination coloniale, leur volonté de définir une certaine neutralité à l'égard des affrontements entre les grandes puissances ont certainement contribué aux compromis sociaux qui se sont succédé.

II. LES TRAITS ESSENTIELS D'UN MODÈLE NORDIQUE DE LA SANTÉ AU TRAVAIL

Jusqu'aux années soixante de notre siècle, il serait assez artificiel de vouloir distinguer un modèle nordique de la santé au travail qui se différencierait de façon importante par rapport aux autres modèles de prévention dans les pays industrialisés¹¹. Qu'il s'agisse de la législation, de l'organisation des activités de prévention, des positions syndicales, l'on peut repérer sans grande difficulté des sources d'inspiration britanniques, parfois nord-américaines, et allemandes.

Les transformations intervenues à partir de la fin des années soixante permettent de définir un modèle nordique de la santé au travail tant en ce qui concerne ses rapports avec les relations industrielles et les débats concernant les projets de société que dans les caractéristiques des politiques de prévention mises en place. Ce modèle a une autonomie réelle par rapport à ce que l'on connaît ailleurs en Europe. Il n'est évidemment pas uniforme. L'expérience norvégienne a été plus attentive à la participation directe des travailleurs à la base avec l'accent qu'elle met sur la démocratie locale. L'expérience suédoise est probablement la plus avancée dans le domaine de la recherche socialisée de solutions et elle est plus liée à une réflexion d'ensemble sur l'évolution des techniques et de l'organisation du travail : la possibilité d'une expression autonome des besoins des

¹⁰ La minorité laponne ne sera intégrée aux sociétés nordiques modernes que tardivement et avec des positions très marginales. Il est significatif que les ouvriers de l'importante mine de fer de Kiruna, située en pays lapon, provenaient tous d'autres régions de Suède. Les seules minorités d'une certaine importance numérique sont constituées, au plan national, par les Suédois de Finlande et, au plan religieux, par les orthodoxes de ce pays. Quant à l'immigration, elle restera toujours très limitée. L'homogénéité religieuse est aussi liée au fait qu'à partir de la Réforme, la religion luthérienne a acquis le statut de religion d'Etat. C'est ainsi que la liberté d'établissement des Juifs a été introduite beaucoup plus tard que dans la plupart des autres pays européens : 1782 pour la Suède, 1851 pour la Norvège et 1889 pour la Finlande (où c'est le parlement autonome qui s'est longtemps prononcé en faveur du maintien du statut discriminatoire suédois qui avait été entre temps abrogé en Suède).

¹¹ Sur les caractéristiques des systèmes de santé au travail jusqu'aux années soixante, voir Vogel (1994).

travailleurs dans le cadre de la négociation des changements technologiques y a joué un rôle central. L'expérience finlandaise est caractérisée par une organisation systématique de la recherche en santé au travail avec un Institut dont l'influence s'étendra largement au-delà des frontières. En un certain sens, elle a été plus traditionnelle dans les thématiques abordées, mais elle a été très systématique et a obtenu des résultats parfois remarquables dans des secteurs où les conditions de travail étaient particulièrement nocives et dangereuses. L'unité du modèle a certainement été renforcée par une coopération étroite entre les organisations syndicales et, depuis 1973, par une coopération entre les autorités publiques et les institutions de santé au travail des cinq Etats qui appartiennent au Conseil nordique. Cette coopération concerne les activités de recherche, la formation¹² et le support scientifique à la décision politique (notamment en ce qui concerne la définition de valeurs limites). Elle couvre également les activités de contrôle des inspections du travail.

L'on peut définir quelques traits communs fondamentaux du modèle nordique de santé au travail. Nous privilégierons dans cette description les caractéristiques social-historiques plutôt que les modalités d'organisation concrètes qui sont exposées, pays par pays, dans les chapitres suivants.

1. La prévention intégrée : une facette d'un projet de transformation sociale plus vaste

La formation du modèle nordique de santé au travail est étroitement liée à la remise en cause de l'organisation taylorienne du travail dans les années soixante. Au cours des décennies précédentes, les pouvoirs patronaux concernant l'organisation de la production n'avaient que rarement été remis en cause. Les compromis sociaux portaient essentiellement sur la répartition, sur la réduction progressive du temps de travail et sur la reconnaissance de la responsabilité des autorités publiques en ce qui concerne le maintien du plein emploi. En règle générale, il existait un appui syndical aux mesures de rationalisation de la production.

Vers la fin des années soixante et au début des années soixante-dix, de nombreux indices d'un mécontentement diffus parmi les travailleurs sont apparus. En Suède, l'on a pu observer une multiplication des grèves sauvages (l'exemple le plus connu est celui des mineurs de Kiruna). Différentes enquêtes ont mis en lumière l'insatisfaction résultant de conditions de travail nocives et aliénantes.

La remise en cause des prérogatives patronales dans le domaine des conditions de travail est apparue rapidement comme une bataille politique centrale dans laquelle le mouvement ouvrier ne limiterait pas son engagement au seul terrain des relations collectives

¹² La coopération dans le domaine de la formation a débouché en 1981 sur la formation du NIVA, Institut nordique pour la formation avancée en santé au travail.

(que ce soit sous la forme de mouvements revendicatifs ou à travers les conventions collectives) mais exigeraient de l'Etat qu'il édicte des règles et veille à leur application.

Deux thèmes ont dès lors été étroitement liés : celui des conditions de travail et celui de la démocratie industrielle et, face à l'opposition décidée du patronat, ils ont, dans une certaine mesure, mis à l'ordre du jour un troisième thème : celui de la compatibilité d'une démocratie industrielle et d'une humanisation du travail avec le maintien de la propriété privée des entreprises.

Dans une lettre adressée à W. Brandt et B. Kreisky en mai 1973, O. Palme abordait la question du milieu de travail en indiquant qu'elle ne pouvait être traitée de façon satisfaisante qu'en liaison avec la question de la représentation des travailleurs dans les organes de direction des entreprises, de leur accès progressif à la propriété de celle-ci, d'un strict contrôle exercé sur les licenciements et d'un renforcement du rôle des syndicats dans la négociation collective. Il indiquait : « *Le programme est composé de différentes parties dont chacune est importante. Mais il convient de l'examiner comme un tout. Il garantit aux salariés une influence accrue sur tous les plans de l'économie, depuis les problèmes quotidiens sur les lieux de travail jusqu'au stade supérieur de l'élaboration de décisions*¹³ ». Un quart de siècle plus tard, ce document paraît très optimiste dans sa conviction d'une émancipation graduelle dans le travail et par le travail et étonnement discret sur la résistance du capital. Mais les liens qu'il établit entre la vie quotidienne dans la production et les lieux de commande de la politique et de l'économie restent au cœur des questions de santé au travail.

2. Politique, relations industrielles et entreprises

Une caractéristique importante du modèle nordique de santé au travail est l'articulation entre la politique, les relations industrielles et les relations collectives internes à l'entreprise.

Les objectifs centraux concernant la santé au travail font l'objet d'un débat politique beaucoup plus qu'ailleurs dans le monde. Ils débouchent sur la formulation de règles juridiques et sur l'adoption de programmes visant à transformer les conditions de travail. Des mécanismes d'allocation de ressources suffisantes sont mis en place que ce soit à travers une mutualisation des coûts (cas des Fonds suédois) ou d'autres formules de financement public. Ces objectifs font également l'objet d'une discussion systématique dans le domaine des relations industrielles. Entre la moitié des années soixante-dix et le début des années quatre-vingt-dix, les différents niveaux de négociation collective sont tous engagés dans le débat sur le milieu du travail. Au niveau de l'entreprise, l'espace de consultation et/ou codécision (ce que les Suédois appellent « la coopération ») est considéré comme le maillon décisif dans la définition des politiques de prévention.

¹³ La lettre est reprise intégralement dans Brandt, Kreisky et Palme (1976), pp. 105-121.

De cette manière, la médiation technique des experts cesse d'occulter ce qui relève du débat politique. C'est une inversion de tendance fondamentale. Depuis l'apparition de la théorie des risques professionnels, toute l'évolution de la santé au travail avait été caractérisée par l'emprise croissante de la médiation des experts. Qu'il s'agisse de médecins du travail, d'hygiénistes industriels, d'ingénieurs de sécurité ou d'ergonomes et de psychologues, il leur appartenait de définir – dans un cadre légal assez large – quels étaient les risques du travail et quelles mesures de prévention devaient être adoptées. Dans l'expérience nordique, le rôle des experts n'a évidemment jamais été nié. Sans eux, quantité de phénomènes resteraient ignorés et de nombreuses plaintes ne déboucheraient pas sur des transformations concrètes. Le changement a porté sur l'intégration de l'activité de ces experts dans un programme global de priorités politiques et sur une réduction des contraintes que peut impliquer le rapport contractuel entre les services de prévention et les entreprises. A cet égard, la confrontation entre les expériences nordiques et l'expérience néerlandaise de ces dernières années nous semble très riche en enseignements. La conception de services de prévention multidisciplinaire aux Pays-Bas présente un certain nombre d'analogies avec celle que l'on observe dans les pays nordiques, mais leur activité concrète est largement déterminée par les priorités définies par les employeurs et diffère sensiblement de celles des services analogues dans les pays nordiques¹⁴.

L'effort visant à désenclaver l'entreprise ou à soumettre à un contrôle public et social la politique des employeurs dans le domaine de la santé au travail est soutenu par différents instruments : une inspection du travail assez qualifiée et plus présente qu'ailleurs en Europe (voir tableau suivant), des systèmes d'information et de recherche qui assurent des contacts réguliers entre les personnels de prévention dans les entreprises et les organismes publics ou sociaux chargés de la santé au travail, l'allocation de ressources publiques, etc.

Tableau 1 : « Densité » de l'inspection du travail dans différents pays d'Europe occidentale

	Quantité de travailleurs couverts par un inspecteur
Finlande	5 000
Danemark	9 000
Suède	10 500
France	10 700
Portugal	11 000
Belgique	14 000
Pays-Bas	16 667
Irlande	20 071

Source : Piotet (1996), p. 45

Note : ces données doivent être interprétées avec prudence. Les inspections n'ont pas toutes les mêmes fonctions. Certaines – c'est le cas des pays nordiques – se consacrent presque exclusivement au milieu de travail, d'autres ont une vocation « généraliste ». La notion de travailleurs peut différer (avec ou sans la fonction publique, par exemple). Différents systèmes d'inspection peuvent coexister.

¹⁴ L'évolution récente en Suède doit cependant nuancer ce constat.

3. Santé au travail et santé publique

Le lien entre la santé au travail et la santé publique est également beaucoup plus prononcé dans les pays nordiques qu'ailleurs en Europe¹⁵. Cet aspect découle en partie de ce qui vient d'être dit sur la définition politique des objectifs. Si la politique de santé publique a pour tâche de réduire les inégalités en matière de santé, il semble logique que les importantes inégalités sociales – où les conditions de travail occupent une place considérable – soient abordées de façon prioritaire par la santé publique. D'autres facteurs doivent également être mentionnés : l'existence même d'un système national de santé a fourni un cadre d'organisation dont on voit mal l'équivalent dans des pays où la médecine libérale domine. Le passage à l'arrière-plan des systèmes de compensation et de leurs logiques propres a également joué un rôle. Si l'on examine la question de la reconnaissance des maladies professionnelles dans les pays nordiques, l'on constate, à la fois, une plus grande autonomie des politiques de prévention à l'égard des données qui en proviennent et une plus grande visibilité sociale. Sans prétendre donner une vision exhaustive des problèmes de la santé au travail, la reconnaissance des maladies professionnelles présente certainement moins de biais que dans les autres pays d'Europe et permet de mieux s'approcher de la réalité.

Une plus grande visibilité sociale de l'impact des conditions de travail sur la santé

Cette plus grande visibilité sociale, qui résulte du traitement politique de la santé au travail, présente un double avantage :

- elle met en lumière des atteintes à la santé que les procédures de reconnaissance des maladies professionnelles négligent (en raison de leur caractère multicausal ou parce qu'elles affectent majoritairement des collectifs de travailleurs traditionnellement peu influents sur le fonctionnement des systèmes de reconnaissance comme les femmes ou les travailleurs immigrés) ;
- elle donne une idée plus précise de l'impact des conditions de travail sur les inégalités sociales devant la maladie, le handicap et la mort et, par là même, elle soutient les politiques de prévention en déterminant des objectifs qui ne correspondent pas nécessairement aux priorités patronales et en légitimant l'intervention publique.

Quelques données permettent de comparer la visibilité des risques du travail dans les pays nordiques et dans le reste de l'Union Européenne¹⁶.

¹⁵ Nous ne reviendrons pas ici sur l'expérience italienne (Voir Vogel, 1994, pp. 340-356).

¹⁶ Les données qui suivent proviennent d'une étude sur les données concernant la santé au travail dans seize pays européens (les actuels États membres de l'Union Européenne et la Norvège). Les données recueillies concernent en principe les années 1992 et 1993. Voir Nossent et alii (1996).

Les maladies professionnelles déclarées annuellement étaient, au début des années quatre-vingt-dix, au nombre de 852 pour 100 000 travailleurs en Suède, 600 au Danemark et 319 en Finlande contre 249 en Allemagne occidentale, 85 en Italie, 58 en Autriche et 46 en Espagne.

Si l'on examine différents facteurs de risque, l'on constate que les quatre pays nordiques examinés (les trois qui constituent l'objet de notre rapport et le Danemark) disposent de données beaucoup plus systématiques et complètes que les douze autres Etats communautaires. Les données de base sur les facteurs examinés existent généralement dans tous les pays nordiques (à une exception près). Dans les dix autres pays, la couverture varie d'un minimum de 3 à un maximum de 6. Les données concernant les corrélations entre ces risques et le genre ainsi que l'âge n'existent pratiquement que dans les pays nordiques. Les corrélations avec la profession sont moins systématiquement établies quel que soit l'ensemble envisagé. Les corrélations avec les secteurs d'activité apparaissent généralement dans les pays nordiques. Elles sont peu systématiques dans les autres pays. Nous avons résumé ces données dans le tableau suivant.

Tableau 2: Existence de données sur les risques du travail dans les pays nordiques et dans les autres pays de l'Union Européenne

Facteurs	Données disponibles	avec indication du genre	avec indication de l'âge	avec indication de la profession	avec indication du secteur
Bruit	4/6	4/2	4/0	1/2	3/2
Vibration	4/5	4/2	4/0	1/1	3/2
Température	4/6	4/2	3/0	1/2	3/2
Rythme de travail	3/3	2/2	2/0	0/1	2/3
Contenu du travail	4/4	4/2	4/0	1/1	3/3
Temps de travail	3/5	3/3	3/2	2/2	3/4
Influence et contrôle sur le travail	4/3	4/0	4/0	2/0	3/1
Interaction sociale	4/3	4/0	4/0	3/1	3/2
Postures et mouvements	4/3	4/1	4/4	0/1	3/0
Manutention manuelle de charges	4/4	4/2	4/0	0/2	4/4

Source: Nossent (1996), p. 28

Nous avons réélabéré le tableau qui contenait l'indication des pays concernés en ne laissant apparaître que le chiffre total de pays disposant des données dans chacun des deux groupes comparés. Pour chaque facteur, le nombre total de pays nordiques est indiqué en premier lieu, celui de l'ensemble des autres pays disposant de données suit la barre transversale. Le total théorique maximum est donc de 4/10 puisque 4 pays nordiques et 10 autres pays en tout ont été couverts.

Un élargissement du champ d'intervention en santé au travail

Une autre conséquence, à notre avis, de l'intégration de la santé au travail dans une conception plus large de la santé publique qui vise à réduire les inégalités sociales en matière de santé est l'élargissement du champ d'intervention des activités de prévention.

Deux aspects méritent d'être soulignés à cet égard.

Dans le domaine des facteurs psycho-sociaux, l'exigence formulée par les législations nordiques ne diffère pas fondamentalement de ce que nous trouvons dans la directive-cadre. Par contre, une attention plus grande a été apportée à la définition d'instruments concrets d'analyse et d'évaluation et à une intervention plus systématique des inspections du travail. Ainsi les facteurs psycho-sociaux constitueraient un motif de 90 % des mises en demeure de l'inspection du travail norvégienne dans le secteur public, de 50% des mises en demeure dans le secteur privé, mais seulement de 5% dans la production industrielle¹⁷. En Suède, au cours de ces dernières années, l'accent a été particulièrement mis sur les phénomènes de harcèlement (non limités au harcèlement sexuel) dont sont victimes les travailleurs et aux liens entre ces phénomènes et l'organisation du travail. La définition du harcèlement (*bullying*) est particulièrement étendue¹⁸: elle met en lumière différentes pratiques liées au despotisme patronal ou de la maîtrise et permet d'évaluer le caractère excluant d'une organisation du travail tant à l'égard de ceux avec qui elle est incompatible que de ceux qui la contestent. Enfin, le harcèlement n'est pas sans liens avec les rapports sociaux de sexe.

L'inscription des pratiques de prévention dans une vision de la durée qui couvre toute la vie de travail marque une différence importante à l'égard des autres pays européens. L'objectif n'est pas seulement d'éviter que les travailleurs, à un moment déterminé, soient exposés à des risques pour leur santé. Il vise également à ce que les conditions de travail permettent un développement de la personne compatible avec son maintien au travail pendant la durée normale d'une vie de travail.

La planification

Les politiques de santé au travail sont aussi l'objet d'une planification plus systématique que dans les autres pays européens et articulée avec une planification générale de la santé publique. A cet égard, la Convention n°155 de l'OIT a joué un rôle important. Cette Convention - à la différence de la directive-cadre - ne se limite pas à préciser les obligations des employeurs sur les lieux de travail. Elle requiert que les Etats définissent une politique globale concernant la santé au travail. C'est ainsi qu'en Finlande, il a été adopté un programme stratégique national de santé au travail, complété par un plan pour le développement de services de prévention et encadré dans un programme plus vaste défini comme «La santé pour tous pour l'an 2000» qui oriente les politiques de santé publique.

¹⁷ Licher (1995), p. 36.

¹⁸ Une des études suédoises considère cinq dimensions possibles. Le harcèlement consiste en des actes qui visent à porter atteinte à la réputation de la victime ; à ses possibilités de communication ; à ses relations ou son statut social ; au potentiel de réaliser ses tâches de travail (refus de l'accès à l'information, mauvaise information, déplacement dans un milieu de travail non satisfaisant) ou à la victime elle-même par la violence physique ou des menaces (cité par Hoel, 1997, p. 53).

4. Un modèle qui commence à intégrer la dimension du genre

Le modèle nordique de santé au travail est sans aucun doute en Europe le seul qui ait tenté avec une certaine cohérence d'intégrer les rapports sociaux de sexe dans l'analyse du travail et dans les pratiques de prévention. Il envisage l'inégalité en ne se limitant pas aux questions de discriminations individuelles. Nous ne disposons pas d'éléments suffisants pour discuter de l'efficacité des actions entreprises dans ce domaine. Notre impression générale est que l'excellente qualité des recherches a pu déboucher sur des actions ponctuelles là où les conditions étaient favorables (pression syndicale, acceptation par l'employeur). L'objectif de la mixité n'a jamais été envisagé comme la justification possible de mesures de contrainte et, à notre connaissance, la prérogative de l'employeur de décider de l'embauche n'a jamais été remise en question. Elle a simplement été encadrée par la règle de la non discrimination individuelle et, parfois, par des programmes d'action positive. L'on ne peut ignorer que, depuis une trentaine d'années, l'accès massif des femmes au marché du travail a été canalisé vers des professions à prédominance féminine et cela en dépit de toutes les politiques axées sur la non-discrimination. Ajoutons à cela un développement plus récent : la précarisation du travail. Les politiques d'austérité menées dans le secteur public où se concentrent la majorité des travailleuses¹⁹ peuvent annuler certains résultats des politiques entreprises pour réaliser une égalité substantielle. Il nous semble néanmoins que l'expérience nordique pourrait constituer un point d'appui pour d'autres pays européens.

5. Santé au travail et contrôle du marché

Les pays nordiques ont accordé une attention assez systématique au contrôle du marché. En règle générale, l'inspection du travail, assistée parfois par d'autres organismes spécialisés, a exercé un contrôle portant sur l'importation et la commercialisation des équipements de travail et des substances chimiques²⁰ de manière à faire pression sur les producteurs pour qu'ils intègrent des exigences de prévention dès le stade de la conception des matériaux.

Cette stratégie a aussi été reprise dans certaines circonstances par le mouvement syndical de sorte que le contrôle du marché n'est pas simplement le fait d'autorités publiques. Il est devenu, dans une certaine mesure, un contrôle social qui peut s'appuyer sur l'expérience directe acquise par les travailleurs sur les lieux de travail²¹. C'est ainsi que la Confédération suédoise des employés TCO a mis au point des normes techniques volontaires concernant les équipements à écran de visualisation²². Ces normes sont

¹⁹ En 1992, le secteur public comptait pour 44, 46 et 58 % respectivement en Norvège, en Finlande et en Suède (Melkas et Anker, 1997, p. 375).

²⁰ Pour un aperçu sur les systèmes de contrôle des substances chimiques sur le marché en Norvège et en Suède, voir Andersen et Nielsen (1996).

²¹ Il ne faudrait cependant pas idéaliser la situation. Dans la pratique, ce contrôle social reste peu systématique et il se heurte à de nombreux obstacles.

²² Voir Breidensjö, Boivie et Gustafsson (1996).

basées sur une enquête systématique menée auprès des membres des syndicats et un des objectifs poursuivis est de négocier avec les employeurs que tout équipement devra correspondre à ces normes²³. L'importance accordée au contrôle du marché nous semble résulter de la confluence de deux courants. D'une part, il existe dans les pays nordiques depuis des décennies un mouvement de consommateurs dont le poids n'est pas négligeable et qui a été historiquement lié au mouvement ouvrier. D'autre part, il s'agit, sous une forme modeste, d'un des résultats pratiques des débats des années soixante-dix sur le contrôle ouvrier des transformations technologiques. Certes, le contrôle du marché a une ambition plus modeste: il ne s'agit pas de discuter de façon systématique des rapports entre la technique et les conditions sociales ou la qualité de la vie au travail, mais plutôt de vérifier que les biens mis en circulation pour la production ne provoquent pas des dommages pour la santé. Une autre forme de contrôle social du marché est représentée par une participation plus active qu'ailleurs en Europe des syndicats aux travaux de normalisation. Cependant, dans ce domaine aussi, le déséquilibre entre les ressources des groupes industriels et celles des syndicats est tel que l'impact de la participation syndicale reste limité. Depuis qu'une partie essentielle des activités de normalisation se déroule au niveau européen, les syndicats nordiques ont certainement constitué le principal appui à une politique syndicale européenne d'intervention dans les activités de normalisation.

III. REMISE EN QUESTION ET CONFRONTATION AVEC LE SYSTÈME COMMUNAUTAIRE

Le modèle que nous venons de décrire correspond sans doute au type idéal qu'un observateur aurait pu dégager vers la fin des années quatre-vingts. De ce type idéal, les directives communautaires sur le milieu du travail²⁴ ont retenu quelques-unes des expressions pratiques en termes d'organisation et de procédures: participation des travailleurs, évaluation des conditions de travail, services de prévention, etc. D'autres aspects ont été négligés: intégration de la dimension du genre, mécanismes de contrôle et de socialisation, etc. Certains aspects encore ont subi une transformation: ainsi le droit de retrait a été conçu suivant le modèle français comme un droit purement individuel et non comme une forme d'action collective. L'adhésion de deux nouveaux pays nordiques à l'Union Européenne et la transposition des directives communautaires dans l'ensemble des pays nordiques permet de poser deux questions.

- a) Quelle peut être l'influence du droit communautaire sur l'évolution de la santé au travail dans ces pays?

²³ L'on ne peut pas exclure à l'avenir des conflits entre les règles communautaires concernant la libre circulation et les accords collectifs destinés à défendre la santé au travail en imposant le respect de prescriptions plus avancées ou plus détaillées que celles des normes techniques européennes.

²⁴ Rappelons que la notion même de milieu de travail est d'origine nordique et que l'article 118A ne fut introduit dans l'Acte Unique que sur les instances du Danemark.

- b) Quelle peut être l'influence de ces pays et, en particulier, de leur expérience en matière de santé au travail, dans l'évolution des règles communautaires?

1. L'influence du droit communautaire sur le modèle nordique de santé au travail

La première question n'appelle pas d'importants développements. Les prescriptions minimales du droit communautaire n'apportent pas énormément aux règles déjà en vigueur quant à la substance. Si des transpositions peuvent être considérées comme insuffisantes, ce sera sans doute moins par rapport aux objectifs substantiels des directives que sous l'angle de la sécurité juridique²⁵. En effet, certaines dispositions communautaires correspondent parfois à ce qui relève de pratiques courantes, de circulaires administratives ou de dispositions de conventions collectives. Ces dernières posent généralement le double problème du champ d'application et de la continuité dans le temps. D'autre part, par rapport à la tradition nordique de textes législatifs rédigés de façon assez succincte, les directives définissent parfois les règles avec une plus grande précision. Enfin, le caractère inconditionnel de la plupart des dispositions communautaires est parfois contredit par des formulations moins nettes (c'est surtout le cas en Finlande). Mais, dans l'ensemble, rien d'essentiel n'a été affecté, positivement ou négativement, par le processus de transposition. Les questions les plus délicates se posent dans d'autres domaines. Les directives basées sur l'article 100A réduisent l'autonomie de chaque Etat dans le contrôle du marché. Les entraves à la libre circulation des marchandises (et, donc, des équipements de travail, des substances et des préparations) sont sévèrement encadrées par le droit communautaire. Elles relèvent de situations exceptionnelles soumises à un contrôle communautaire. Or, dans ce domaine, une des caractéristiques des pays nordiques est le très fort contrôle exercé par les inspections du travail sur le marché et l'existence de règles (généralement d'origine étatique) de protection qui ne se limitent pas aux seuls problèmes découlant de l'utilisation sur les lieux de travail. Au niveau communautaire, rien de semblable n'a été mis en place. Les activités de normalisation entreprises par le CEN et le CENELEC ne bénéficient que de façon très marginale de la double expérience du contrôle du marché et du contrôle sur l'utilisation au travail. Dans ces conditions, des difficultés réelles amènent à s'interroger si la complémentarité des règles relatives à la libre circulation et des règles concernant le milieu de travail est effectivement assurée²⁶.

²⁵ On trouve un exposé d'ensemble sur les caractéristiques du droit du travail des pays nordiques chez R. Nielsen (1996). Outre le caractère très concis des textes législatifs et l'importance des conventions collectives comme source de droit, R. Nielsen souligne la portée d'un principe non écrit du droit qui concerne les prérogatives de l'employeur auxquelles quelques limites ont été apportées mais qui continuent à constituer un « territoire » réservé. Elle fait remonter la reconnaissance de ces prérogatives à la convention collective de base de 1899 au Danemark où, en échange de la reconnaissance des syndicats par le patronat, les prérogatives de l'employeur en matière d'embauche, de licenciement et d'organisation du travail furent reconnues.

²⁶ Ces questions seront reprises de façon plus détaillée et systématique dans le rapport sur l'application des directives qui sera publié en 1999 par le BTS.

2. L'influence du modèle nordique sur les développements possibles du droit et de la politique communautaire en santé au travail

Quelle pourrait être l'action en retour exercée par les pays nordiques sur l'évolution de la politique communautaire en santé au travail ? Pour répondre à cette deuxième question, il est indispensable d'aborder l'évolution du modèle nordique de santé au travail au cours de la dernière décennie.

En effet, la rencontre du modèle nordique avec les règles communautaires à partir de 1992 ne correspond plus entièrement au type idéal que nous avons proposé plus haut. Il est traversé par des doutes quant à son efficacité. Il est devenu, beaucoup plus que dans le passé, un lieu de conflits. Il ne correspond pas entièrement aux problèmes créés par les changements du travail.

Dès la fin des années quatre-vingts, différentes recherches ont mis en évidence qu'une partie des attentes nées de la réforme du milieu de travail n'avaient pas été satisfaites. L'on pouvait enregistrer des résultats appréciables dans certains domaines, mais la qualité globale de la vie au travail ne semblait plus s'améliorer.

Les problèmes concernent moins les procédures instituées qui, dans l'ensemble, semblent fonctionner (représentation des travailleurs, comités de sécurité et hygiène, fonctionnement des services de prévention, etc.) que les résultats obtenus.

C'est donc un système affaibli qui entre en contact avec l'Union Européenne. Les facteurs d'affaiblissement nous semblent, à la fois, concerner le fonctionnement même du système (ses règles et sa logique internes), les conditions de travail qu'il est appelé à améliorer et le rapport de forces politique global. Nous examinerons très brièvement les deux premiers points en nous limitant à une manifestation concrète dans chaque domaine :

- l'évolution vers le « contrôle interne » (en Norvège et en Suède) qui nous semble affaiblir l'intégration des politiques de santé au travail dans des objectifs globaux décidés et contrôlés par la société et qui pourrait remettre en cause non pas les mécanismes de participation mais une des fonctions de celle-ci : la définition des besoins de santé des travailleurs par ceux-ci, sur la base de leur expérience et de leur subjectivité ;
- la précarisation du travail.

Santé au travail et gestion des entreprises

Un premier obstacle est lié au fonctionnement même des entreprises. Dans la plupart des cas, la santé et la sécurité sont considérées comme des questions latérales, dont l'importance n'est généralement pas niée, mais qui n'entrent que faiblement en considération dans les décisions stratégiques relatives à l'organisation du travail. C'est ce qu'on a parfois appelé le « *side-car effect* ». Cette observation a débouché, d'abord en

Norvège et ensuite en Suède, sur la mise en œuvre du « contrôle interne ». Il s'agit d'un ensemble de mesures destinées à formuler une politique de santé et de sécurité, à créer les moyens de son exécution et à vérifier périodiquement si les moyens et les résultats sont satisfaisants. Les procédures mises en place sont fortement inspirées par les systèmes de certification de la qualité de la série de normes ISO-9000. Le modèle du contrôle interne est apparu dans des entreprises à risques majeurs où les questions de sécurité étaient affrontées par la définition rigoureuse de procédures et de consignes. Il suppose que la formalisation extrême des règles internes permet une plus grande transparence et un meilleur contrôle. La pratique donne des résultats mitigés surtout lorsque le système est appliqué à des situations de travail où les questions de santé se posent dans des termes plus complexes que la seule sécurité d'installations techniques²⁷. Certes, le « contrôle interne », tel qu'il est appliqué dans les pays nordiques, ne se réduit pas à un retour de la santé au travail dans le champ clos de la gestion de l'entreprise. Par là, elle se différencie d'autres initiatives qui limitent le rôle des autorités publiques vis-à-vis des entreprises ayant formalisé leurs procédures de gestion de la santé au travail²⁸. Trois garanties importantes sont maintenues dans les réglementations suédoise et norvégienne : la définition des règles essentielles par l'autorité publique, l'intervention de celle-ci dans le contrôle et la consultation des travailleurs. Il n'en reste pas moins que l'élaboration de prescriptions internes détaillées peut affaiblir l'initiative des travailleurs dans la formulation de leurs besoins et le choix des moyens à mettre en œuvre et, surtout, qu'elle ne tient pas assez compte du fait que la notion de santé au travail est elle-même soumise à un conflit permanent entre des intérêts contradictoires. Le sens de la participation des travailleurs est de permettre l'instauration d'un débat, de faire apparaître les zones de convergence et de divergence et d'avoir une influence sur les rapports de force à l'intérieur de l'entreprise.

Un autre aspect mérite d'être examiné : celui de la sélection par la santé. Une politique de santé au travail liée à des objectifs généraux de réduction des inégalités vise à une transformation des postes de travail telle que toute personne puisse y avoir accès et y effectuer son travail pendant toute la durée normale d'une vie professionnelle. Cette exigence est reflétée dans les législations nordiques sous des formes variables. En accroissant le rôle des employeurs dans la définition des objectifs précis en matière de santé au travail et dans la gestion des mesures destinées à atteindre ces objectifs, l'on court le risque de privilégier un certain nombre d'indicateurs dont la réduction ne correspond pas automatiquement à une amélioration des conditions de travail mais permet de diminuer les coûts de l'entreprise. C'est ce qu'a mis en avant Tor Larsson sur la base de son étude des expériences suédoises de contrôle interne : « *le développement d'un contrôle systématique*

²⁷ Sur les limites des prescriptions mêmes par rapport aux risques techniques majeurs, voir Llory (1996). Pour une réflexion plus générale sur la transgression des règles au travail, voir Girin et Grosjean (1996).

²⁸ L'on peut citer le Voluntary Self Inspection Program (VSIP) de l'Etat de Californie qui permet aux entreprises ayant établi un système interne de contrôle et d'inspection dans le domaine de la santé au travail de bénéficier d'une sorte d'immunité à l'égard des inspections programmées par les autorités publiques compétentes. Seules quelques hypothèses permettent encore de telles inspections : des plaintes du personnel, des accidents mortels, des pollutions chimiques importantes ou des catastrophes. Voir Dyjack et Levine (1995) p. 603.

peut contribuer au phénomène bien connu dans la littérature du « healthy worker effect²⁹». Le mécanisme peut être le suivant. De nombreux dirigeants, confrontés à l'objectif de réduire l'absentéisme dans leur secteur ou division, réagissent rationnellement en identifiant dans les statistiques du personnel les individus « responsables » d'une part significative de l'absentéisme. Ces individus sont souvent des accidentés ou malades du travail et des travailleurs ayant connu de longues périodes de congé de maladie. Les dirigeants – qui peuvent identifier dans leurs statistiques un petit nombre de victimes des « lésions historiques du travail » (c'est-à-dire des lésions dont les causes peuvent être éliminées depuis longtemps) – peuvent réagir en demandant qu'on les débarrasse de ces obstacles à de bons résultats. Cela se traduit souvent par des restructurations administratives par lesquelles ces travailleurs sont transférés sur une autre ligne budgétaire de l'entreprise. On a pu observer dans des études sur les grandes entreprises que dans différents cas les travailleurs qui avaient été malades pendant une longue période ont été convaincus, au cours de négociations avec la direction, de quitter leur emploi. Ce phénomène demande de nouvelles enquêtes. Dans la mesure où il est en rapport avec le contrôle systémique, il constitue un effet non voulu qui doit être pris en compte sérieusement³⁰ ».

La précarisation du travail

Un second obstacle est lié à la précarisation du travail. Des règles définies dans une situation proche du plein emploi, où les travailleurs étaient assurés d'une certaine stabilité dans les entreprises (le *turn over* était, au contraire, un instrument de résistance des travailleurs contre de mauvaises conditions de travail au même titre que l'absentéisme) ne donnent pas les mêmes résultats dans une situation marquée par la pression du chômage de masse, l'accroissement des inégalités et le développement des formes de travail précaire. La situation n'est pas identique d'un pays nordique à l'autre. La Finlande a subi l'impact le plus fort en ce qui concerne le chômage de masse, la Suède a connu les développements les plus rapides en matière de travail à temps partiel. Mais les données fragmentaires disponibles indiquent que la précarisation du travail constitue désormais une réalité importante y compris dans les pays nordiques même si elle se manifeste sous des formes moins aiguës que dans la plupart des autres pays européens.

Les phénomènes de précarisation sont complexes. Les indicateurs statistiques dont nous disposons ne livrent qu'une image approximative de la réalité. Ils sont généralement basés sur la qualification juridique du contrat de travail (contrats à durée déterminée, à temps partiel, contrat de travail intérimaire que l'on peut opposer à l'emploi « typique » constitué par des contrats à durée indéterminée³¹).

²⁹ L'on désigne par « healthy worker effect » le fait que les conditions de travail tendent à opérer une sélection sur la base de l'état de santé qui fait, qu'en moyenne, les travailleurs sont en meilleure santé que le reste de la population, ce qui appelle certaines précautions dans l'interprétation d'études épidémiologiques comparant la santé d'un groupe déterminé de travailleurs à un « groupe témoin extérieur ».

³⁰ T. Larsson : The Systems control development in Sweden. Ce document a été diffusé au cours d'un séminaire organisé par la Fondation Européenne de Dublin en août 1996.

³¹ Cette opposition est justifiée par l'assomption qui reste largement vraie que le contrat à durée indéterminée est assorti

La proportion des contrats atypiques est impressionnante en ce qui concerne les nouvelles embauches. Ainsi en Suède, plus de la moitié des travailleurs occupés depuis moins d'un an dans leur entreprise travaillent avec un contrat à durée indéterminée ou un contrat intérimaire (avec une nette prévalence de ce dernier type de contrat qui est généralement associé à une précarité majeure), en Finlande, cette proportion se situe autour des deux tiers des travailleurs ayant une ancienneté inférieure à un an (avec une prévalence des contrats à durée déterminée). La moyenne de l'Union Européenne est de l'ordre de 43 %.

Tableau 3 : Distribution (en pour-cent) des types d'emploi parmi les travailleurs dont l'ancienneté est inférieure à un an dans les pays de l'Union Européenne (fin 1995)

	indépendants	petits employeurs	CDI	CDD	Intérimaires	CDD + Intérimaires
Suède	5.5		43.2	10.0	41.3	51.3
Finlande	6.4	2.0	25.9	57.4	8.4	65.8
France	7.9	1.8	42.0	34.6	13.6	48.2
Royaume-Uni	5.6	3.0	70.5	11.1	9.8	20.9
Allemagne occidentale	6.7	2.1	34.0	51.8	5.5	57.3
Italie	25.2	4.2	39.9	23.6	7.2	30.8
Moyenne Union Européenne	8.6	2.5	45.6	30.1	13.1	43.2

Source : Letourneux (1997), sur la base des données de l'enquête européenne sur les conditions de travail réalisée par la Fondation Européenne de Dublin à la fin de l'année 1995.

Généralement, les pays nordiques assuraient une couverture presque universelle de la force de travail en définissant des seuils très bas (souvent, à partir de cinq travailleurs) pour les procédures instituées. Une caractéristique de ces pays était du reste la place relativement moins importante des petites et moyennes entreprises par rapport à la moyenne des autres pays de l'Union Européenne. A cet égard, les données pour 1990 sont très claires. La structure de l'emploi était nettement plus concentrée. L'évolution entre 1990 et 1995 a donné lieu à une différenciation très marquée. Les trois pays nordiques examinés connaissaient une évolution d'une extrême rapidité vers le morcellement de l'emploi entre de multiples entreprises³² (contrairement à l'Autriche et, semble-t-il, la Suisse, bien que les données de 1990 manquent, qui maintenaient une structure de l'emploi assez différente de celle des Etats de l'Union Européenne). Cela signifie qu'une quantité considérable de travailleurs, auparavant couverts par des mécanismes de représentation ou par d'autres procédures dépendant d'un seuil déterminé, ont été privés de cette couverture par le seul effet automatique du morcellement du système productif. Or, ce morcellement

d'une série de garanties (contre les licenciements, en ce qui concerne la sécurité sociale, la formation permanente, etc.) qui réduisent la précarité intrinsèque à tout rapport fondé sur le salariat. Cependant, dans un pays comme le Royaume-Uni où les contrats à durée indéterminée ont été privés progressivement d'un certain nombre de ces garanties, l'on constate une « invisibilité » statistique de la précarisation dans la mesure où la proportion de travailleurs ayant un contrat à durée indéterminée est très largement supérieure à la moyenne de l'Union Européenne. D'autres indicateurs permettent d'entrevoir les mécanismes de précarisation au Royaume-Uni, notamment l'ampleur des horaires atypiques, l'importance des disparités salariales et la proportion élevée de bas salaires.

³² Les données des tableaux qui suivent portent sur des moyennes. Si l'on considère la part des grandes entreprises dans l'emploi total, elles doivent être nuancées. La Finlande apparaît alors comme un pays où les grandes entreprises ont une part prépondérante dans l'emploi tandis que l'Autriche, la Suède, la Suisse et la Norvège connaissent une part prépondérante des petites et moyennes entreprises dans l'emploi.

nous semble plus correspondre à une atomisation des unités d'exécution qu'à une dispersion du pouvoir. Notre hypothèse est que le système productif se caractérise plutôt par une concentration du pouvoir stratégique entre les mains d'un petit nombre de firmes transnationales³³. Ainsi en Norvège les vingt premiers groupes dans l'industrie et les mines sont passés de 25 % à 49 % de l'emploi total dans ces secteurs entre 1977 et 1989³⁴. En Suède, une vingtaine de groupes exportateurs - contrôlés par quinze familles environ - occupent une position centrale dans la production industrielle.

Dès lors, les mécanismes de participation, de gestion et de contrôle qui interviennent dans l'entreprise perdent de leur efficacité lorsque l'on envisage le travail réel dont les conditions dépendent souvent de toute une filière de production avec des relations multiples de sous-traitance.

Tableau 4 : Dimension moyenne des entreprises par secteur dans l'Europe des douze et dans les trois nouveaux Etats membres et la Norvège en 1990

Secteur	Dimension moyenne des entreprises dans les 12 Etats membres de l'Union Européenne	Dimension moyenne des entreprises en Autriche, Norvège, Suède et Finlande
Industries Extractives	28	43
Secteur manufacturier	16	23
Construction	5	14
Commerce de gros	5	9
Commerce de détail	3	6
Transports et communications	8	19
Services aux entreprises	6	10
Services aux personnes	4	6
Ensemble des secteurs	6	12

Source : European Observatory for SMEs (1995), p. 53

Tableau 5 : Evolution de la structure des entreprises entre 1990 et 1995 en Europe occidentale

	Entreprises en 1995 (1 000) Les données de 1990 sont indiquées entre parenthèses	Dimension moyenne des entreprises en 1995	Dimension moyenne des entreprises en 1990
Suède	415 (150)	5	13
Finlande	340 (110)	3	12
Norvège	210 (130)	5	10
Autriche	145 (180)	13	12
Suisse	260	10	—
Moyenne Union Européenne (à 15)	16 040 (15 780*)	6	6*
Moyenne Europe à 19 (Union Européenne + Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse)	16 520 (16 350**)	6	6**

Source : European Observatory for SMEs (1995), p. 47, European Observatory for SMEs (1996), p. 52 et erratum

* Les chiffres de 1990 concernent les douze Etats membres de 1990.

** Les chiffres de 1990 concernent l'Europe à 16 (Union Européenne à 12 + Autriche, Finlande, Norvège, Suède).

³³ Pour un examen d'ensemble de cette montée en puissance des entreprises transnationales, voir Chesnais (1994).

³⁴ Dølvik et Stokland, Norway : the « Norwegian Model » in Transition, in : Ferner et Hyman (1992) pp. 161.

Un contexte politique défavorable

Les éléments que nous venons d'analyser affaiblissent les systèmes de prévention des pays nordiques. S'il ne s'agissait que de chercher des formules permettant de les adapter aux données nouvelles, le problème serait secondaire. Ce qu'il importe de voir est que les changements du travail ne constituent précisément pas des données économiques, techniques ou juridiques, auxquelles il faudrait les adapter. Ils s'inscrivent simultanément à trois niveaux : a) dans les conditions de travail elles-mêmes (le travail précarisé est un travail qui produit plus d'effets négatifs pour la santé); b) dans les conditions implicites de toute action préventive basée sur la participation des travailleurs (en d'autres termes, un rapport de forces moins favorable dans les entreprises et aux différents niveaux des relations industrielles) et c) dans la définition même de la politique publique en matière de santé au travail.

A cet égard, pour le monde patronal, l'adhésion à l'Union Européenne est conçue comme une opportunité de se débarrasser des contraintes du modèle social-démocrate telles qu'elles furent mises en place dans l'après-guerre. De façon générale, la formule de Robert Reich suivant lequel les classes privilégiées se déclarent « en état de sécession » par rapport à la société exprime bien l'attitude du patronat suédois depuis les années quatre-vingts. Cet état de sécession peut même prendre la forme d'une « sécession géographique » lorsque différents groupes industriels et financiers décident ou envisagent de déplacer le siège de leurs activités dans d'autres pays pour ne pas avoir à contribuer au fonctionnement de l'Etat et des institutions sociales.

Les pays nordiques qui ont adhéré à l'Union Européenne ne l'ont pas fait sur la base d'une position offensive dans le domaine social. Dans l'hypothèse la plus favorable, le mouvement ouvrier compte maintenir les acquis des générations précédentes en combinant une lutte interne, nationale, contre le démantèlement des politiques sociales et une pression pour éviter que les politiques communautaires ne constituent un obstacle à cet objectif³⁵. Mais la transformation de l'Union Européenne en un espace de régulation sociale avec tout ce que cela implique (des allocations de ressources sur une base transnationale pour mener des politiques sociales, une fiscalité et une protection sociale harmonisées, etc.) n'est pas à l'ordre du jour. Il faudrait pour cela des mobilisations sociales d'une ampleur beaucoup plus importante que celles auxquelles nous avons assisté sur des bases défensives ou ponctuelles.

Un apport limité mais utile

C'est pourquoi nous pensons que l'apport du modèle nordique aux développements possibles du droit et de la politique communautaire en santé au travail jouera sans doute

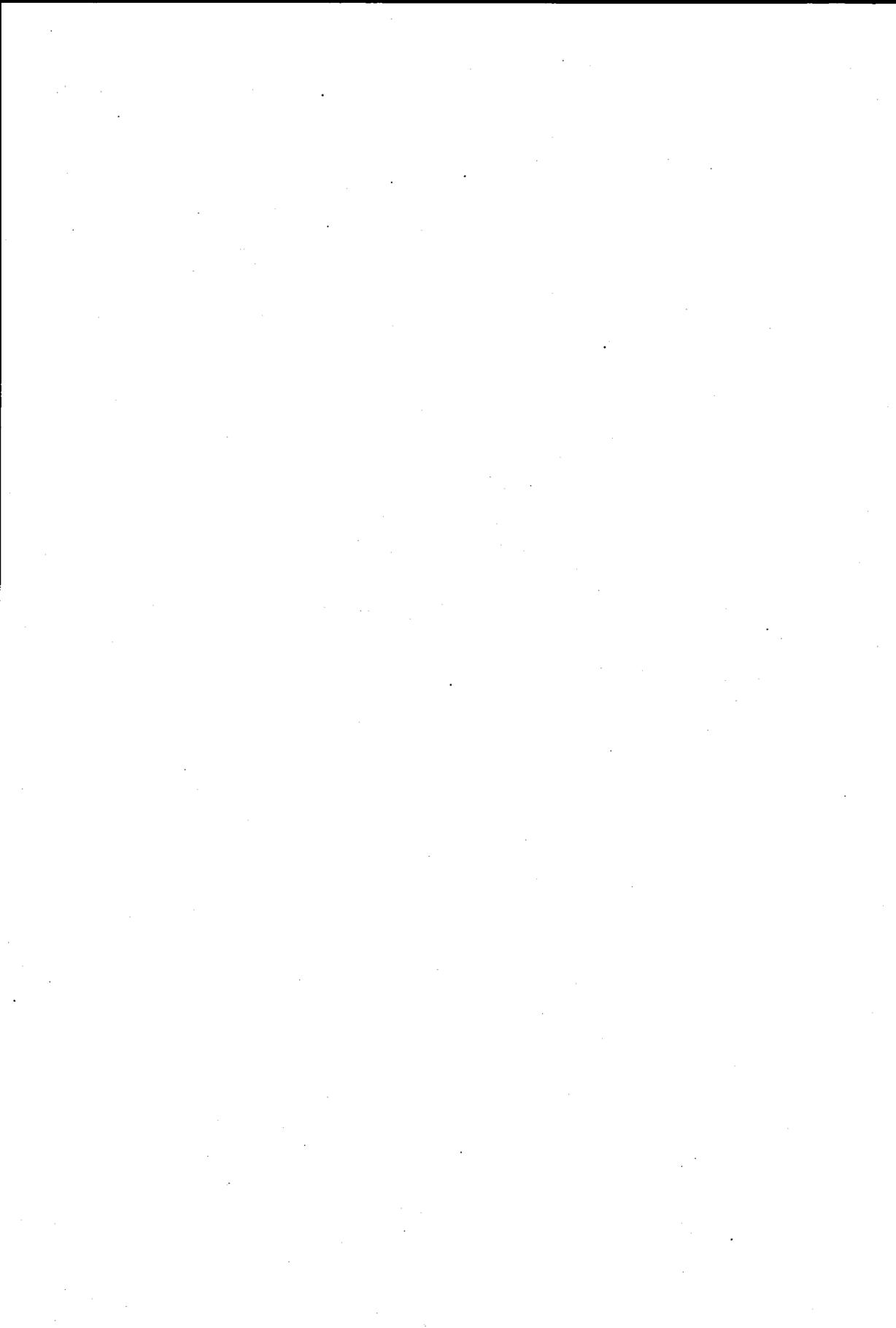
³⁵ Dølvik (1995, 1997) montre que les stratégies syndicales sont défensives et parfois ambivalentes. Elles tendent à assurer une représentation institutionnelle du syndicalisme dans l'Union européenne et sont globalement favorables au développement de la négociation collective et de la législation sociale dans certains domaines mais elles ne posent pas la question de mobilisations syndicales transnationales et sont réticentes à voir traiter au niveau européen des questions comme la protection sociale ou la fiscalité.

un rôle limité mais utile dans les prochaines années. Il pourra contribuer à résister aux pressions qui s'exercent en vue d'une dérégulation de la matière. Le maintien de différences significatives entre la « moyenne communautaire » et les systèmes nordiques de prévention (voir tableau suivant) devrait constituer un argument utile en faveur d'une politique d'harmonisation menée avec des objectifs mieux définis et avec une volonté politique plus ferme. Dans des domaines déterminés, il permettra peut-être certaines avancées (interdiction de l'amiante, renforcement de la réglementation en ce qui concerne les troubles musculo-squelettiques ou la substitution de substances dangereuses, etc.). Dans le contexte actuel, c'est évidemment un facteur positif. En dehors de l'élaboration des règles juridiques, il est possible que les expériences nordiques de socialisation de la recherche et de l'information jouent un rôle utile dans la mise en place progressive d'une politique communautaire dans ce domaine. Il est trop tôt pour se prononcer sur ce point. La mise en place de l'Agence européenne pour la santé et la sécurité à Bilbao est trop récente pour qu'on se risque à des pronostics. Il est cependant clair que cette Agence n'aura qu'un rôle limité et qu'elle n'apporte aucune réponse à la question d'une allocation significative de ressources communautaires à une amélioration des conditions de travail. La revendication syndicale de la création d'un Fonds européen pour le milieu de travail semble écartée pour longtemps.

Un autre apport reste possible. Sur le terrain de l'action collective dans un cadre transnational. Nous y reviendrons dans les conclusions.

Tableau 6 : Éléments de comparaison entre le modèle nordique de santé au travail, les dispositions communautaires et les systèmes de prévention britannique, français et allemand

Éléments constitutifs du modèle nordique de santé au travail	Royaume-Uni	France	Allemagne	Union Européenne
Cadre législatif et politique unitaire pour la fonction publique et le secteur privé	+	-	-	+
Forte socialisation des politiques de prévention	-	-	-	-
Inspection du travail spécialisée	+	-	-	aucune politique
Inspection du travail intervenant aussi dans le domaine des relations collectives	-	+	+	aucune politique
Caractère unitaire de l'inspection	+/- le HSE a un caractère unitaire mais de nombreuses PME sont inspectées par des services locaux	-	-	aucune politique
Couverture importante par les services de prévention	-	+	+	+ option en faveur d'une couverture universelle
Services de prévention multidisciplinaires	pas de politique globale	les services se réduisent généralement à la médecine du travail	pas de multidisciplinarité : dualisme de la médecine du travail et de la sécurité	engagement ambigu en faveur de la multidisciplinarité
Faible intervention des organismes de compensation dans la définition des priorités et le contrôle des mesures de prévention	+	-	-	pas de politique définie
Importance des conventions collectives dans la mise en œuvre du droit de la santé au travail	-	-	-	- s'agissant de prescriptions minimales et compte tenu des exigences de sécurité juridique, le rôle des conventions collectives est secondaire
Mécanismes forts de représentation des travailleurs	-	en principe	+	renvoi aux pratiques nationales
Seuils fixés pour la création d'organes de représentation des travailleurs suivant un critère qui permet de couvrir la majorité de ceux-ci	pas de seuils précis	-	+	renvoi aux pratiques nationales
Lien entre la santé au travail et la lutte pour l'égalité des hommes et des femmes au travail	-	-	-	-
Lien entre la santé au travail et le développement de la personne tout au long de la vie au travail	-	-	-	-



Chapitre 2 :

LA SUÈDE

I. LE CONTEXTE HISTORIQUE

1. La constitution du système des relations industrielles : des origines aux années trente

L'industrialisation de la Suède a été tardive et liée principalement à la production de biens primaires exportés (bois et minerai de fer principalement) et à la construction d'infrastructures nécessaires à la mise en valeur des zones de production de ces biens. Elle s'est amorcée vers 1850, mais en 1870 on ne comptait encore que 65 000 ouvriers industriels. L'essor décisif et rapide se produisit vers 1890. En 1900, il y avait 300 000 ouvriers industriels. Trente ans plus tard, ils étaient un million, soit un sixième de la population totale¹.

Le capitalisme suédois a d'emblée été caractérisé par une très forte concentration. Quelques familles contrôlent un petit nombre de groupes qui dominent le marché suédois et sont fortement liés aux exportations. La pénétration du capital étranger a été relativement modeste et plutôt tardive². Par contre, l'orientation vers les exportations a débouché sur une diversification considérable des activités du capital suédois. Le caractère fortement oligarchique du pouvoir économique en Suède n'a guère été affecté tout au long de ce siècle. Si quelques groupes contrôlent des filières de production, avec un haut niveau de spécialisation, l'organisation de la production repose sur une combinaison de grandes entreprises et d'entreprises de dimension plus modeste. A l'aube de l'industrialisation, celles-ci étaient souvent formées sur la base d'entreprises-villages ou d'entreprises-chantiers unissant la communauté de travail à un lieu de vie et caractérisées par des rapports paternalistes.

Le mouvement ouvrier est apparu dès les années 1870. En quelques années, les courants socialistes sont parvenus à le soustraire à l'influence libérale et ont constitué un ensemble d'organisations marqué par la place centrale du Parti Ouvrier Social-Démocrate de Suède (SAP, créé en 1889). La confédération syndicale LO a été créée en 1898 à l'initiative du SAP et, pendant les premières années, tout adhérent de la LO adhérait automatiquement au SAP. Cette formule a été supprimée par étapes dès le début du siècle, mais les liens entre les deux organisations sont restés très importants jusqu'à nos jours³. Pendant longtemps, les adhésions collectives de syndicats affiliés à la LO ont représenté la majorité de l'ensemble des adhérents au SAP. Les revendications immédiates du mouvement concernaient le suffrage universel, la journée des huit heures et les droits syndicaux notamment à travers l'abolition des lois réprimant les grèves et la conclusion de conventions collectives. La première action nationale de grande envergure fut la grève générale de 1902.

¹ Données extraites de Nickell (1994).

² Bairoch (1997, vol. I, pp. 573-574) explique la faible pénétration du capital étranger par les exportations massives de bois qui, dès le XVIII^e siècle, ont constitué la base de l'accumulation du capital.

³ Jusqu'en 1986, le SAP connaissait un double système d'affiliations, individuelles et collectives.

Rapidement le patronat s'est doté de sa propre confédération - la SAF - caractérisée par une centralisation très forte et une intervention systématique dans le domaine politique. Il est significatif que le premier dirigeant de la SAF était un ancien préfet de police⁴. La confédération patronale constitua un fonds de combat et exigea de ses adhérents une discipline dans leurs rapports avec les organisations syndicales⁵. A plusieurs reprises, la SAF s'est lancée dans des épreuves de force nationale, opposant des *lock out* aux grèves. Le premier *lock out* d'envergure fut organisé dans la métallurgie en 1903. Il dura trois semaines et se heurta à la solidarité de l'ensemble du mouvement syndical.

Au cours de la première décennie de ce siècle, un débat domina les relations industrielles. Il concernait les prérogatives de l'employeur à engager et à licencier librement des travailleurs et à organiser la production. La SAF exigea dès 1905 que tout employeur adhérent à la confédération fit reconnaître ces prérogatives dans les accords qu'il concluait avec des syndicats (c'est l'article 32 des statuts de la SAF).

En 1906, à l'issue d'une série de grèves, la SAF conclut un compromis avec la LO par lequel la reconnaissance des syndicats était obtenue en échange du respect par ceux-ci de ces prérogatives patronales. Dès 1907, dans un contexte de crise économique, le patronat passa à la contre-offensive et imposa des diminutions de salaires. Après une série de mouvements partiels, une grève générale fut organisée en août 1909. Malgré l'ampleur de la mobilisation et la solidarité des travailleurs d'autres pays (d'Allemagne, surtout), la grève échoua. Il s'ensuivit un reflux qui dura une dizaine d'années.

Après la première guerre mondiale, les mobilisations ouvrières reprirent avec force tandis que le SAP renforçait ses résultats électoraux. Les effectifs des syndicats passèrent de 154 000 en 1913 à 339 000 en 1919⁶. L'Etat commença à intervenir plus activement dans les relations industrielles en adoptant des législations concernant le caractère obligatoire des conventions collectives et en créant des tribunaux du travail. La répression violente de la grève des scieries d'Adalen en mars 1931 fut suivie de peu par une nette poussée de la gauche aux élections (41,7 % pour le SAP et 8,3 % pour le Parti Communiste). En 1932, le SAP s'installait à la tête d'un gouvernement de coalition avec les agrariens. La social-démocratie ne devait cesser (provisoirement) de diriger la politique suédoise que 44 ans plus tard, en 1976.

2. L'arrivée au pouvoir de la social-démocratie et l'accord de Saltsjöbaden

L'arrivée au pouvoir de la social-démocratie stimula le développement de relations tripartites dans un contexte où le mouvement syndical connaissait une croissance rapide.

⁴ Sagnes (1994), p. 41.

⁵ Les employeurs qui adhèrent à la SAF doivent déposer à titre de garantie une somme correspondant à un pourcentage de la masse salariale annuelle et l'ensemble de leurs rapports avec les syndicats est placé sous le contrôle de la confédération patronale qui peut les sanctionner en cas de non respect des règles qu'elle a fixées.

⁶ D'après Bairoch (1997), vol. II, p. 491.

La Suède

La LO passa de 553 000 adhérents en 1930 à 971 000 en 1940. L'objectif du SAP avait cessé d'être la nationalisation des moyens de production et les bases du compromis élaboré dans les années trente tenaient essentiellement en trois éléments : intervention de l'Etat en faveur du plein emploi et maintien de la propriété privée du système industriel et bancaire⁷; redistribution des richesses à la fois par la politique salariale négociée entre le patronat et les syndicats et par la mise en place d'un système de protection sociale; reconnaissance des « prérogatives patronales » concernant l'embauche et l'organisation de la production et appui (de l'Etat et des syndicats) à la rationalisation de la production. L'ensemble des parties s'engageaient à collaborer pour maintenir la « paix sociale ». C'est sur cette base que fut conclu l'accord de Saltsjöbaden en décembre 1938. Cet accord déboucha sur un renforcement de la centralisation au sein de la LO et une intense activité de négociation à l'échelle nationale (avec un accord national sur l'échelle mobile des salaires en 1939, un accord sur la sécurité au travail en 1942).

Le contexte économique était assez favorable à la négociation. La Suède sortit de la crise mondiale plus rapidement que la plupart des autres pays industriels grâce à une politique keynésienne. Elle évita les destructions provoquées par la seconde guerre mondiale en maintenant sa neutralité⁸. Après d'importants mouvements grévistes en 1945, aucun mouvement d'ampleur ne se produisit pendant une vingtaine d'années.

Après la guerre, la Suède connut un développement industriel important porté par la croissance des exportations. Sans abandonner l'exportation de matières premières et de produits intermédiaires, elle se spécialisa surtout dans les produits métallurgiques avec une très forte branche de production d'équipements de transport et une industrie importante de machines-outils. Pendant une vingtaine d'années, la croissance économique permit d'associer le maintien du plein emploi, la croissance régulière du pouvoir d'achat et les profits du capital.

3. Le tournant des années soixante-dix

La rupture des années soixante-dix ne trouve pas son origine principale dans un changement du contexte économique. Elle précède largement la crise et est étroitement liée aux changements de la subjectivité ouvrière, elle-même en rapport avec l'accès massif des femmes au marché du travail et le fait que les générations jeunes et d'âge moyen à la fin des années soixante ne sont plus marquées par le traumatisme du chômage et forment des demandes plus radicales en ce qui concerne la qualité de la vie au travail. Pour comprendre cette rupture, il faut décrire brièvement les modalités de la négociation collective mises en place dans l'après-guerre.

⁷ Le secteur public dans l'industrie restera toujours beaucoup moins développé que dans la plupart des autres pays européens. En 1970, il représentait à peine 5,5 % des travailleurs occupés dans l'industrie et le commerce (Arnault, 1991, p. 24).

⁸ Neutralité qui n'empêcha pas une coopération économique intense entre le capital suédois et l'Allemagne débouchant parfois sur des concessions politiques importantes (restrictions à l'accueil des réfugiés juifs et des victimes des persécutions politiques d'Allemagne et d'Europe centrale, autorisations données à l'armée allemande de traverser le territoire suédois pour faire la guerre en Norvège et en Union Soviétique). A partir de 1943, la Suède prit ses distances par rapport à l'Axe.

Dans les années cinquante, la LO se fixe essentiellement deux objectifs : éviter que des hausses salariales trop élevées ne mettent en danger la croissance de l'économie et réaliser une politique salariale égalitariste⁹ réduisant les écarts salariaux existant entre les différents secteurs¹⁰.

C'est sur cette base qu'un système de négociation centralisée fut mis en place à partir de 1952 et fut officialisé par une convention collective conclue entre la LO et la SAF en 1957 pour fixer le cadre de la politique salariale pour une période de deux ans¹¹. Des conventions comparables furent ensuite conclues jusqu'en 1983, lorsque des accords séparés furent négociés dans le secteur de la métallurgie.

Un des instruments principaux de la solidarité salariale fut l'adoption de normes destinées à calculer la charge de travail. Ces normes, dont la plus connue est le système MTM, définissent avec minutie le temps nécessaire à la réalisation de chaque opération de travail¹². C'est sur cette base que le salaire sera calculé en fonction du rendement en unités de temps. L'uniformité des principes de calcul du rendement à partir d'une analyse du travail et la politique salariale qui en découlait provoquèrent une rationalisation accélérée de la production sur la base de principes tayloriens. Les secteurs à faible valeur ajoutée furent stimulés à réduire la part du travail humain par l'automatisation¹³ ou à disparaître du cadre suédois¹⁴.

A partir de 1960, l'on observa une forte progression des salaires accompagnée par une réduction des écarts salariaux¹⁵ et par une augmentation extrêmement rapide de la productivité. Cette égalisation salariale se produisait dans un contexte de différenciation rapide des collectifs de travail et la centralisation de la négociation permettait mal aux organisations syndicales d'entreprise d'influencer les conditions de travail. La montée de l'absentéisme fut la première manifestation visible d'un mécontentement croissant.

On trouve également une expression de ce mécontentement envers les méthodes de rationalisation du travail dans les enquêtes menées par la LO sur la satisfaction concernant les conditions salariales. En 1966, à peu près les deux tiers des travailleurs

⁹ L'égalité salariale concernait d'abord les seuls salaires masculins. Jusqu'en 1962, il existait une discrimination salariale explicite entre les hommes et les femmes pour un travail égal (R. Silvera, 1995, p. 119).

¹⁰ L'articulation entre ces deux objectifs fait l'objet d'une discussion chez Fulcher (1991), pp. 190-193, qui considère que la politique d'égalisation salariale à travers une négociation centralisée n'apparait que progressivement dans les années cinquante.

¹¹ Des conventions comparables seront conclues ensuite entre le patronat et TCO en 1957 pour les employés d'industrie, en 1959 pour les cadres. En 1966, un système analogue sera mis en place pour la fonction publique.

¹² Pour un examen plus détaillé voir Brulin et Nilsson (1996), pp. 176-179.

¹³ Ainsi la densité des robots industriels dans l'industrie mécanique est nettement supérieure à celle des autres pays européens ou des Etats-Unis. En 1987, elle était de 6 773 robots par million de salariés pour 4 198 en Allemagne occidentale, 3 438 en France, 3 392 aux Etats-Unis et 1 913 au Royaume-Uni (mais près de 28 000 au Japon).

¹⁴ On assista à un déplacement de certaines productions (notamment le textile) vers l'Europe du Sud où les entreprises suédoises investirent dans une production partiellement destinée au marché suédois.

¹⁵ L'égalisation entre les différents secteurs fut remarquable : entre 1960 et 1976, l'écart des revenus entre les industries à salaires élevés et celles à bas salaires est passé de 30% à 12% (Durand, 1994).

La Suède



interrogés se montrent satisfaits et l'on n'observe pas de différences très importantes entre les travailleurs qui ont un salaire fixe et ceux qui sont payés en fonction de la productivité. En 1971, 80% des travailleurs dont le salaire est déterminé par le système MTM et plus de 70% des autres travailleurs dont le salaire est lié d'une autre manière à la production réalisée expriment leur mécontentement¹⁶. D'autres enquêtes firent l'objet d'un rapport intitulé « les syndicats et le changement technologique » au Congrès de la LO de 1966. Sans encore formuler des perspectives détaillées, le rapport mettait en avant l'insatisfaction de nombreux travailleurs. Faute de trouver une expression collective, celle-ci se traduisait par des taux élevés d'absentéisme et de *turn-over*¹⁷.

Dans le domaine des conditions de travail, le coût de la rationalisation du travail était largement ignoré. Une enquête menée par la LO en 1968-69 à partir d'un échantillon représentatif de 3 000 personnes devait fournir une image inattendue des conséquences de l'intensification du travail. Limitée aux facteurs physiques, cette enquête révéla que 80% des personnes interrogées souffrait d'au moins un des facteurs de nuisance examinés et qu'un cinquième avait été ou était victime d'une maladie ayant un lien probable avec les conditions de travail. Les maladies les plus fréquentes étaient les pathologies dorso-lombaires, la surdité et les atteintes à l'ouïe, les maladies de la peau et les maladies respiratoires. Quelques années plus tard, une enquête complémentaire fut menée auprès de 4 000 travailleurs pour mesurer l'impact des risques psycho-sociaux. 30% des personnes interrogées indiquèrent que leur travail était source de stress et il apparaissait que pour 9% des travailleurs le milieu de travail impliquait d'importants risques psycho-sociaux¹⁸.

Au-delà de ce que rapportent les enquêtes, c'est une tonalité nouvelle qui s'insinue dans l'air du temps. Le texte suivant¹⁹, publié en 1970 dans le journal du syndicat de la métallurgie, l'exprime avec force : *« Tout serait sans danger/ si l'être humain ne constituait pas/ un facteur imprévisible./ Il barre le chemin à l'efficacité/ et porte/ d'une certaine façon/ la responsabilité/ de sa propre nature.*

Celui qui ne croit pas mes paroles/ je lui recommande de s'installer/ près d'une scie mécanique/ quand on coupe des cubes/ à la longueur.

Il suffit d'un copeau de métal/ entre chemise et poitrine/ pour éprouver ce dont il s'agit.

La législation est bonne./ La coopération excellente./ La question fait l'objet d'une étude.

Ce qu'il faut/c'est un être cuirassé/ avec poumons de fer/ et yeux vitrifiés.

Ainsi le facteur humain/ ne disposerait plus/d'un espace aussi grand. »

A ce mécontentement diffus correspond une remontée des mobilisations à la base. Le nombre de grèves augmente et, surtout, l'on observe une remise en cause des procédures instituées pour maintenir la « paix sociale ». L'hiver 1969-70 sera caractérisé par

¹⁶ Voir Fulcher (1991), pp. 269-270.

¹⁷ Kaspersen (1983), p. 15.

¹⁸ Voir Loewenson et alii (1994), pp. 39-45.

¹⁹ Poème de Stig Sjödin, traduit et reproduit dans LO, *Le milieu de travail - Un problème de classe*, Stockholm, s.d. (1990 ?).

de nombreuses grèves sauvages : des dockers de Göteborg, des ouvriers de Volvo et surtout des mineurs de Kiruna pendant 54 jours.

Les années soixante-dix seront caractérisées par un tournant important. Trois thèmes domineront la décennie. Ils concernent la démocratie industrielle, la démocratie économique et le milieu de travail. Ils sont étroitement liés entre eux et l'on comprendrait difficilement la portée des changements concernant la santé au travail si l'on perdait de vue la dynamique sociale plus globale dans laquelle ils s'inscrivent.

«Le droit unilatéral de l'employeur de diriger le travail doit être limité... Il est temps de s'en prendre à l'article 32». Cette déclaration faite en 1970 par le président de la fédération de la métallurgie donne le ton du débat sur la démocratie industrielle²⁰. C'est le compromis de 1906 qui est remis en cause. Le thème de la démocratie industrielle n'était pas entièrement nouveau, mais c'était la première fois qu'il était posé comme tâche prioritaire pour l'ensemble du mouvement syndical. Il s'agissait de limiter les pouvoirs discrétionnaires de l'employeur en ce qui concerne l'embauche, les licenciements et l'organisation du travail. Pour ce faire, l'instrument de la négociation collective s'avérait insuffisant. Il fallait le compléter par une action législative qui impliquait une pression des organisations syndicales sur le SAP. Une publication de la LO de 1971 indique ce changement d'orientation : *«Jusqu'à maintenant, le mouvement syndical s'était retenu de résoudre les problèmes par la loi. Il considère maintenant que des mesures législatives doivent avoir la préférence si elles doivent se montrer plus rapides et plus pratiques»*²¹. En effet, les années '70 seront marquées par les changements législatifs les plus importants en Suède. Pour sa part, la SAF ne restera pas passive. Alors qu'elle s'était résignée aux gouvernements social-démocrates depuis l'après-guerre, elle se lança avec vigueur dans l'action politique, constatant la faiblesse et les divisions des partis bourgeois, elle se constituera en l'espace d'une décennie en une organisation politique de classe n'hésitant pas à organiser des mobilisations de masse.

Sans examiner ici l'ensemble des réformes, signalons l'adoption de la Loi sur la sécurité de l'emploi qui limite la liberté de l'employeur d'embaucher et de licencier librement et soumet les embauches de courte durée à un contrôle de l'organisation syndicale, la Loi sur le statut des délégués syndicaux, la Loi sur la représentation des travailleurs dans les conseils d'administration des entreprises, la Loi sur le droit à un congé de formation, la Loi de 1979 sur l'égalité entre hommes et femmes sur le marché du travail et, surtout, la Loi du 10 juin 1976 sur la codétermination dans le travail qui constitue l'instrument central dans la tentative d'introduire un certain nombre de principes démocratiques dans le fonctionnement des entreprises. Nous examinerons le contenu de cette loi dans la section consacrée à la participation des travailleurs.

En ce qui concerne la démocratie économique, l'objectif était de permettre aux producteurs de devenir graduellement copropriétaires des entreprises. Le mécanisme élaboré

²⁰ Cité par Arnault (1991), p. 91.

²¹ *Ibidem*, p. 91.

La Suède

par l'économiste de la LO, Rudolf Meidner, consistait à créer des Fonds salariaux alimentés par un impôt sur la fraction des bénéfices dépassant une certaine limite. Cet impôt aurait été acquitté sous la forme d'actions dont la propriété n'aurait pas été dispersée individuellement²² mais serait restée collective et gérée par les représentants des travailleurs au sein des conseils d'administration des entreprises. Le niveau de financement de ces fonds aurait dû assurer qu'après une vingtaine d'années, les travailleurs auraient disposé d'une part majoritaire parmi les actionnaires. Le projet fut au centre de la campagne électorale de 1976. Après l'intermède de six ans constitué par l'arrivée au pouvoir d'une coalition de partis bourgeois, le projet fut repris en 1982 lors du retour du SAP au gouvernement. Le patronat s'y opposa avec vigueur, le présentant comme l'arrêt de mort du capitalisme en Suède et organisant une manifestation de masse à Stockholm en octobre 1983. Finalement, la Loi sur les fonds salariaux se situa très en deçà des attentes syndicales. Il ne s'agissait plus de créer que pour une période limitée des fonds qui n'arriveraient à contrôler qu'une part assez modeste de la bourse. La structure de la propriété n'était pas réellement affectée. En 1991, le retour au gouvernement d'une coalition bourgeoise mit fin à l'expérience sans susciter de réactions majeures.

Dans le domaine du milieu de travail, l'instrument le plus important fut la Loi sur le milieu de travail que nous examinerons dans les sections suivantes.

4. La crise du modèle

Il est impossible de résumer en quelques lignes les différents éléments qui ont contribué à la crise du modèle social-démocrate en Suède et, plus généralement, dans les pays nordiques. Le retournement du cycle économique, la mondialisation du capital²³, les nouvelles formes d'organisation du travail, les différenciations croissantes entre catégories de travailleurs ont tous contribué de façon interdépendante à cette crise.

Nous nous limiterons ici aux facteurs ayant un impact direct sur le cadre dans lequel évolue le milieu de travail :

1°) contrairement à ce qui s'est produit dans de nombreux autres pays européens, le niveau de syndicalisation est resté très élevé et il n'y a aucune crise des effectifs. Par contre, l'intervention syndicale a été affectée par trois facteurs : les tensions internes qui ont considérablement affaibli la négociation centralisée²⁴, la nouvelle

²² C'est la différence majeure avec les pratiques de participation financière des salariés que l'on a pu connaître dans d'autres pays.

²³ Désormais les dix plus grandes entreprises privées suédoises comptent entre 60 et 90 % de leurs salariés à l'extérieur de la Suède (Durand, 1994).

²⁴ Viklund (1997) distingue trois étapes dans la remise en cause de la négociation centralisée. Entre 1973 et 1983, la formation de cartels de syndicats d'employés brise le monopole LO-SAF. Entre 1983 et 1991, l'on assiste à une décentralisation croissante dont le sommet semble atteint en 1993 quand, suite à la décision gouvernementale de fixer un plafond aux augmentations salariales, le SAF a décidé de ne plus négocier les salaires au niveau inter-professionnel et a même renoncé à publier des statistiques dans ce domaine. A partir de 1993, l'on peut observer une reprise de la négociation essentiellement au niveau sectoriel avec un regroupement des différentes organisations syndicales d'ouvriers et d'employés et un affaiblissement des mécanismes de solidarité salariale en faveur des salaires les plus bas.

orientation beaucoup plus offensive du patronat et l'affaiblissement de l'unité traditionnelle entre le mouvement syndical (et, principalement, la LO) et le SAP;

2°) la fin du plein emploi et le développement de formes d'emploi précaires modifient considérablement les conditions dans lesquelles la lutte pour la santé au travail peut être organisée;

3°) depuis 1976, il y a eu alternance entre des gouvernements de coalition des partis bourgeois (de 1976 à 1982 et de 1992 à 1995) et des gouvernements social-démocrates minoritaires (gouvernant le plus souvent avec l'appui des ex-communistes). Ces derniers ont graduellement adopté des politiques d'austérité et de révision à la baisse des droits des travailleurs qui n'ont pas toujours garanti la continuité de la politique publique en matière de santé au travail. Selon Pontusson²⁵, l'essentiel ne se situe pas dans l'alternance politique mais plutôt dans un véritable changement de régime. Il observe que pendant la période 1976-1982, les partis bourgeois mènent une politique qui ne remet pas fondamentalement en cause le modèle social-démocrate alors qu'à partir de la fin des années quatre-vingts, tant les gouvernements de centre-droit que les gouvernements social-démocrates adoptent des politiques qui démantèlent progressivement ce modèle;

4°) de façon plus générale, l'on peut observer un double phénomène qui a ébranlé l'ensemble des représentations dans la société suédoise. La confiance dans la capacité de pilotage des évolutions économiques a été fortement affaiblie par l'échec des tentatives de relance néo-keynésienne. Sur ce point, la Suède ne se singularise plus particulièrement des autres pays capitalistes développés. A la représentation d'une société maîtrisant sa propre évolution dans un cadre national et à travers un système articulé de direction politique auquel étaient très largement associées les organisations patronales et syndicales, a fait place une vision plus pessimiste d'une souveraineté limitée dans le cadre de l'économie mondiale. Cette évolution, au niveau des rapports généraux entre l'économie et la politique, s'est déroulée parallèlement à un affaiblissement des tentatives de trouver un nouveau modèle d'organisation du travail dans les entreprises qui puisse concilier les aspirations subjectives des travailleurs à un travail apportant une réelle satisfaction, leurs aspirations collectives au maintien des acquis (et, en particulier, du plein emploi) et les exigences de rentabilité patronale. La fermeture des établissements Volvo à Kalmar et à Uddevala a symbolisé ce tournant²⁶. Il nous semble qu'il a mis en lumière la contradiction entre une réorganisation démocratique du travail sur les lieux de production et le maintien des prérogatives de l'employeur en ce qui concerne les décisions stratégiques. Dans les débats sur l'après-fordisme, la Suède semblait constituer le laboratoire

²⁵ Pontusson, Le modèle suédois en mutation : vers le néo-libéralisme ou le modèle allemand ? in Crouch et Streeck (1996), pp. 77-96.

²⁶ Sur cette expérience, voir Berggren (1994).

d'une expérience réussie de sortie du fordisme « vers le haut » sans traumatisme social²⁷. Cette vision doit aujourd'hui être fortement nuancée.

Tel est le contexte de l'adhésion à l'Union Européenne. Celle-ci a été préparée par l'accord sur l'Espace Economique Européen conclu en mai 1992. En novembre 1994, la victoire du « oui » au référendum sur l'adhésion n'a été acquise que de justesse (52,2%). Parmi les ouvriers et les femmes le « non » était majoritaire. Quelle que fût la position défendue en ce qui concerne le vote, partisans et adversaires de l'adhésion semblaient d'accord sur un point : la Suède n'entrait pas dans l'Union Européenne avec une position offensive au plan social et conditionnant sa présence par des avancées sociales ou démocratiques importantes. Pour les uns, l'adhésion était surtout vue comme une manière de limiter les dégâts d'une insertion dans l'économie mondiale réduisant les marges de la politique nationale, pour les autres, elle risquait d'accélérer les pressions internes visant à démanteler le modèle social mis en place à partir des années trente.

LE MOUVEMENT SYNDICAL EN SUÈDE

La LO regroupe 21 fédérations de branche et un peu plus de 2 200 000 adhérents. Les principales fédérations sont celles des municipalités (660 000 membres) et de la métallurgie (440 000 membres).

Les femmes représentent 45 % des adhérents et elles constituent 13 % du Comité exécutif national²⁸.

TCO (*Tjänstemännens Centralorganisation*) est la confédération des employés. Fondée en 1944 par la fusion de deux organisations du public et du privé créées dans les années trente, elle regroupe 19 fédérations et environ 1 300 000 membres dont la moitié travaillent dans la fonction publique locale ou pour l'État. Ses plus importantes fédérations sont celles des employés et techniciens d'industrie (310 000 membres), des enseignants (200 000 membres) et des travailleurs des municipalités (180 000 membres).

Les femmes représentent 59 % des adhérents et elles constituent 18 % du Comité exécutif national²⁹.

SACO/SR est la confédération des associations professionnelles qui regroupent essentiellement des travailleurs de formation universitaire. Elle est née en 1975 de la fusion de SACO, organisation des employés de l'enseignement supérieur formée en 1947 et de SR, syndicat des employés publics, fondé en 1917. Elle regroupe 25 syndicats de métier comptant environ 370 000 membres, dont 43 % de femmes, en majorité dans le secteur public. Ses fédérations les plus importantes organisent les ingénieurs civils (62 000 membres), les enseignants (55 000 membres), les juristes sociologues et économistes (39 000 membres) et les médecins (34 000 membres).

²⁷ Voir Boyer et Durand (1994). Dans sa contribution, Boyer considérait la Suède comme le pays européen le plus proche de l'idéal d'un nouveau modèle productif surmontant la crise du fordisme. Durand (1994) constitue un bilan critique de ces illusions.

²⁸ Données d'une enquête menée en 1993 in Braithwaite et Byrne (1994).

²⁹ *Ibidem*.

La coexistence de différentes confédérations syndicales dans les mêmes secteurs a provoqué la formation de cartels destinés à négocier ensemble dans le secteur privé et la fonction publique. Ces cartels n'impliquent pas une négociation unitaire (ainsi un cartel négocie les conditions de travail des employés dans l'industrie tandis que la LO négocie les conditions de travail des ouvriers).

Il existe également un petit syndicat ouvrier d'origine syndicaliste révolutionnaire, le SAC (Confédération des Ouvriers de Suède) qui compte autour de 15 000 membres. Le SAC a été formé en 1907.

Sources : Pichot (1995), p. 101.

II. L'EMPLOI EN SUÈDE

Tableau 7 : Statistiques de l'emploi en Suède

	1975	1990	1996
Population totale (en milliers)	8 193	8 559	8 841
– hommes	4 075	4 228	4 368
– femmes	4 118	4 331	4 473
Pop. en âge de travailler (16-64 ans, en milliers)	5 163	5 415	5 636
– hommes	2 617	2 759	2 864
– femmes	2 546	2 667	2 773
Emploi total (en milliers)	4 062	4 485	3 963
– hommes	2 300	2 333	2 051
– femmes	1 762	2 152	1 912
Taux d'emploi des hommes (entre 16-64 ans) (en %)	87.9	84.9	71.6
Taux d'emploi des femmes (entre 16-64 ans) (en %)	66.2	80.7	69.0
Emploi à temps partiel (en % de l'emploi total)	na	23.5	24.5
– hommes		7.4	8.9
– femmes		40.9	41.8
Emploi sous contrat à durée déterminée (en %)	na	10.0	11.8
– hommes		7.3	10.1
– femmes		12.7	13.4
Part de l'emploi dans l'agriculture (en %)	6.4	3.4	3.3
– hommes	8.2	4.9	4.7
– femmes	4.0	1.8	1.7
Part de l'emploi dans l'industrie (en %)	36.5	29.0	25.9
– hommes	49.3	43.0	38.8
– femmes	19.0	13.8	12.1
Part de l'emploi dans les services (en %)	57.1	67.5	70.9
– hommes	42.4	52.0	56.5
– femmes	77.1	84.3	86.2
Taux de chômage (%)	1.8	1.8	10.0
– hommes	1.5	1.8	10.5
– femmes	2.2	1.8	9.4

Source : Commission Européenne (1997).

La Suède

Le haut taux d'activité des femmes est lié à la politique publique qui, dès les années cinquante, a stimulé l'accès des femmes au marché du travail³⁰. Différentes mesures concernant la politique sociale et la fiscalité furent adoptées pour mettre fin à une politique familiale qui primait l'enfermement des femmes dans les tâches domestiques³¹. Parallèlement, le développement rapide du secteur public créait une demande d'emploi importante. Par contre, en matière d'embauche, aucune politique contraignante n'a été adoptée. La seule limite posée aux pouvoirs de l'employeur concerne les cas de discrimination individuelle.

Le marché du travail est caractérisé par une double ségrégation, horizontale et verticale, qui a assez peu évolué au cours des deux dernières décennies. 42% des travailleuses sont occupées dans des professions où travaillent au moins 90% de femmes (infirmières, secrétaires, travailleuses du nettoyage, travailleuses domestiques, etc.). Seulement 7% des femmes et 6% des hommes travaillent dans des professions relativement équilibrées du point de vue de la participation des genres (avec des pourcentages, pour chacun des deux genres, se situant entre 40% et 60%). Le secteur public est massivement féminin, tandis que les entreprises industrielles travaillant pour l'exportation sont surtout masculines. C'est pourquoi les politiques d'austérité et de réduction des dépenses publiques touchent plus durement les femmes que les hommes.

En ce qui concerne la ségrégation verticale, 10% des fonctions de responsabilité dans le secteur privé sont assurées par des femmes contre 30% dans le secteur public et 80% des postes de travail peu qualifiés sont occupés par des femmes.

Le travail à temps partiel est un des principaux facteurs d'inégalité entre les hommes et les femmes sur le marché du travail. Il est cependant associé à une précarisation moins forte que dans d'autres pays européens (comme les Pays-Bas) en raison de la prédominance du temps partiel « long ». Ainsi, en 1992, pour 76,9% de travailleuses, l'on comptait respectivement 45,5% de travailleuses à temps plein (35 heures et plus), 26,7% de travailleuses à temps partiel long (entre 20 et 34 heures) et 4,6% de travailleuses à temps partiel bref (de 1 à 19h). L'on a pu observer tout au long des années quatre-vingts une réduction du nombre de femmes travaillant moins de vingt heures par semaine. L'on compte également une proportion plus élevée de femmes en ce qui concerne les contrats à durée déterminée.

La répartition du travail domestique reste très inégalitaire. Les deux tiers du travail domestique sont réalisés par des femmes. Cela implique que pour un temps total de travail (travail salarié + travail non payé) comparable entre les hommes et les femmes, ces dernières doivent accepter une forte diminution des revenus par le travail salarié à temps

³⁰ Pour de plus amples développements, voir Lagerlöf (1993) et SCB (1995).

³¹ En 1988, la suppression des pensions de veuve a achevé une réforme des systèmes de protection sociale qui exclut les droits dérivés du mariage et se fonde sur des droits individuels.

partiel. D'après une enquête menée en 1990 et 1991, le temps de travail hebdomadaire moyen des femmes est de 60.35 heures (27.16 h. de travail salarié + 33.17 heures de travail domestique³²) ; celui des hommes est de 61.15 heures (41.06 h. de travail salarié et 20.09 h. de travail domestique).

La Suède est le seul pays nordique à connaître une immigration d'une certaine importance. En 1993, les résidents ne possédant pas la nationalité suédoise représentaient environ 7% de la population³³. Sur ces 358 000 personnes, environ 40% provenaient des autres pays nordiques. Entre 1950 et 1970, la majorité des travailleurs immigrés provenaient de Finlande et de Yougoslavie et ils étaient concentrés dans l'industrie à des postes de faible qualification. Au cours de ces dernières décennies, l'immigration a été beaucoup plus liée à l'arrivée de réfugiés politiques qui proviennent majoritairement de pays non-européens.

La situation des travailleurs immigrés s'est détériorée au cours de ces dernières années. En particulier, pour la majorité des travailleurs originaires de pays non-européens, l'accès au marché du travail est devenu plus difficile. D'autre part, les modifications dans l'organisation du travail ont abouti à une stratification de la force de travail dans laquelle les travailleurs immigrés tendent à occuper les positions les plus faibles³⁴.

Tableau 8 : Taux d'emploi et taux de chômage suivant la nationalité en Suède

(En caractères gras : le taux d'emploi. Entre parenthèses : le taux de chômage)

	1989	1991	1993
Suédois(es)	82.6 (1.4)	81.3 (2.7)	73.8 (7.8)
Immigré(es)	66.0 (3.9)	61.2 (7.7)	48.8 (20.8)
Immigré(es) des pays nordiques	73.0 (2.9)	71.4 (5.5)	64.3 (12.0)
Autres immigré(es)	60.2 (5.0)	54.5 (9.8)	39.8 (27.6)

Source : *Slymne* (1994).

³² La notion de travail domestique retenue par l'enquête comprend les activités non-payées qui se rattachent au travail ménager au sens strict (cuisine, nettoyage, repassage, etc.), aux soins donnés aux enfants ou à d'autres personnes, à l'achat de biens et services, à l'entretien de biens (maison, jardin, véhicule, etc.) et aux trajets réalisés pour accomplir ces tâches.

³³ Une étude d'un dirigeant de la SAF va jusqu'à considérer que « 17-18% de la population vivant en Suède sont considérés – à tort ou à raison – comme immigrants ». Rien dans les statistiques que nous avons consultées ne permet d'expliquer une telle surévaluation qui nous semble plus refléter la montée de la xénophobie dans une partie de la société suédoise que la réalité, Bratt (1995). Le même auteur considère qu'en additionnant les Suédois d'origine étrangère et les résidents étrangers, on arrive à un chiffre proche de 10%. Pour retrouver les 7 ou 8% restants jusqu'à combien de générations faudrait-il remonter ?

³⁴ L'enquête menée par Knocke (1994) aux usines Volvo observe un effet cumulatif des divisions sexuelle et ethnique du travail. Elle observe que les femmes immigrées, quelle que soit leur origine, ont été confinées au travail à la chaîne sans aucune chance de développement professionnel tandis que les hommes immigrés ont connu des évolutions différenciées en fonction de leur origine (développement professionnel et enrichissement des tâches chez les travailleurs d'origine finlandaise, maintien à des postes non qualifiés pour les travailleurs d'origine yougoslave).

III. LE CADRE LÉGAL

Les premiers textes législatifs concernant la santé et sécurité au travail remontent au XIX^e siècle et étaient largement inspirés par la législation anglaise. Après de premières lois limitant le travail des enfants et réglementant le travail de nuit, le premier cadre d'ensemble fut constitué par la Loi de 1889 sur la protection des travailleurs qui fut suivie, en 1890, par la création de l'inspection du travail. Dès 1912, la Loi sur la protection des travailleurs institua des délégués pour la sécurité. En 1942, une convention collective passée entre le SAF (Confédération des employeurs) et la LO (Confédération des syndicats suédois) détermina de nouvelles règles concernant la participation des travailleurs dans le domaine de la médecine du travail. Cette convention institua également un Conseil interindustriel de sécurité (*Arbetarskyddsämnden*) qui continue à jouer un rôle important dans les domaines de la formation et de l'information. La plupart des dispositions de la convention de 1942 furent reprises par la nouvelle Loi sur la protection des travailleurs de 1949.

Les années 50 et 60 furent caractérisées par une extension des services de médecine du travail dans les entreprises et par un élargissement de leur approche à l'ensemble des aspects techniques, médicaux et psycho-sociaux du milieu de travail. Ces développements ont fait l'objet d'une convention collective de 1967 définissant les règles de fonctionnement des services de santé et sécurité dans les entreprises et donnant une orientation générale aux activités de prévention dans le secteur privé³⁵. La participation des travailleurs fut renforcée de manière à donner un pouvoir de décision aux comités de sécurité dans les entreprises et aux comités des centres de santé au travail dans les services inter-entreprises.

Au cours des années '70, les conditions de travail furent au centre d'un débat politique intense. C'est dans ce contexte que fut adopté le principal texte législatif actuellement en vigueur dans le domaine de la santé et sécurité : la Loi sur le milieu de travail du 19 décembre 1977 (entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1978) qui a été amendée à plusieurs reprises. Cette Loi est complétée par l'Ordonnance sur le milieu de travail du 19 décembre 1977. Quelques lois particulières régissent des domaines spécifiques comme la Loi sur le contrôle des substances chimiques ou la Loi de protection contre les radiations. A l'origine, la Loi sur le milieu de travail contenait également des dispositions concernant le temps de travail. En 1982, ces dispositions furent déplacées vers une loi spécifique concernant le temps de travail³⁶. Le sens de cette réforme était de promouvoir la négociation collective sur le temps de travail, y compris si celle-ci devait déroger à certaines dispositions législatives. En l'absence de conventions collectives, certaines dérogations

³⁵ Une convention collective de 1954 avait déjà défini un programme en dix points concernant les services de médecine du travail dans l'entreprise.

³⁶ Loi du 24 juin 1982 sur le temps de travail.

peuvent être accordées par l'inspection du travail qui conserve le contrôle de l'application des règles dans cette matière. Des dispositions impératives, sans possibilité de dérogations conventionnelles, restent dans la Loi sur le milieu du travail en ce qui concerne les travailleurs âgés de moins de 18 ans.

Le champ d'application de la législation sur le milieu de travail s'étend à tous les travailleurs à l'exception du travail maritime et du travail ménager³⁷. Il couvre également les élèves³⁸, les personnes accomplissant un travail dans l'institution où elles vivent (notamment les prisonniers) et les personnes accomplissant leur service militaire.

La définition de la responsabilité de l'employeur est également plus large que dans les directives communautaires. En effet, outre l'obligation de sécurité de l'employeur envers ses propres travailleurs salariés, la Loi sur le milieu de travail prévoit une obligation de tout employeur contrôlant un lieu de travail à l'égard de l'ensemble des travailleurs occupés sur ce lieu (l'obligation est formulée de façon moins étendue que l'obligation générale de l'employeur : elle concerne les équipements de travail qui doivent garantir la santé et la sécurité). Cette extension concerne également tout employeur faisant appel à de la main-d'œuvre extérieure qui est tenu d'adopter toutes les mesures de sécurité nécessaires³⁹. Le développement de la sous-traitance et la précarisation du travail donnent une importance nouvelle à ces dispositions. Le plan de travail de l'Office national de la santé et de la sécurité au travail pour la période 1997-1999 prévoit un renforcement des contrôles de l'inspection dans ce domaine et une amélioration de la réglementation⁴⁰.

Les règles concernant les équipements de travail et l'usage de substances sont étendues aux travailleurs indépendants, qu'ils travaillent seuls ou avec les membres de leur famille.

La plus importante réforme de la Loi sur le milieu de travail est intervenue en 1991⁴¹. Elle n'est pas directement liée à la transposition des directives communautaires même si, dans la pratique, elle reflète un certain nombre d'exigences de ces directives et arrive à les formuler de façon plus précise et plus étendue que ne le font les textes communautaires. Son origine se trouve dans une tentative d'inscrire la santé au travail plus nettement parmi les priorités de la politique de santé publique. En effet, si les liens entre les institutions de santé au travail et les institutions de santé publique existent depuis plusieurs

³⁷ Des textes spécifiques couvrent ces deux secteurs. Nous n'avons pas été en mesure de les analyser dans le cadre de ce travail.

³⁸ A l'origine, la Loi ne couvrait que les élèves recevant une formation à partir de la septième année de l'école élémentaire (en principe, à partir de 14 ans). En 1990, le champ d'application fut étendu à l'ensemble des élèves et il fut décidé d'instituer des délégués étudiants de sécurité.

³⁹ Cette double extension résulte des amendements de la Loi sur le milieu de travail introduits en 1994 pour achever la transposition de la directive-cadre. La Suède a choisi d'améliorer le niveau des exigences minimales communautaires.

⁴⁰ SOSHA (1997), p.4.

⁴¹ Voir Levi (1992).

décennies en Suède, l'approche dominante dans la définition des politiques reposait sur une assez large séparation des deux domaines. La santé au travail était conçue essentiellement à partir des lieux de travail et à travers des indicateurs se rattachant, d'une manière ou d'une autre, au marché du travail (risques professionnels déclarés, absentéisme, etc.).

En 1985, le gouvernement entreprit une réforme du système de santé publique. La nouvelle Loi sur la santé publique (Loi n° 560 du 21 mars 1985) préconisait une approche holistique préventive considérant l'ensemble des facteurs qui, dans la société, exerçait une influence négative sur la santé, du chômage à l'alcoolisme, des problèmes de circulation aux relations interpersonnelles. L'accent était mis sur la prise en compte des problèmes de santé à partir des données médicales, psychologiques et sociales. C'est dans ce cadre que fut constituée une Commission du Milieu de Travail.

La Commission présenta son rapport en juin 1990. Sur la base de ce rapport, la Loi sur le Milieu de Travail fut amendée de manière à élargir les facteurs explicitement reconnus comme faisant partie du milieu de travail et à promouvoir une politique plus active en ce qui les concerne.

La réforme de 1991 portait essentiellement sur les questions suivantes :

- une définition élargie des objectifs de la santé au travail avec notamment l'exigence de l'adapter aux aptitudes individuelles et une insistance plus grande sur la participation des travailleurs ;
- l'introduction de la notion de contrôle interne qui exige de l'employeur une évaluation systématique des conditions de travail et l'adoption d'une politique planifiée de prévention (voir *infra*) ;
- un renforcement des obligations des producteurs, importateurs et fournisseurs d'équipements et de substances, ainsi que des obligations des architectes, constructeurs et autres personnes intervenant dans la planification de sites de construction ou de chantiers publics. L'inspection du travail était dotée de compétences nouvelles dans ces domaines.

La Loi sur le milieu de travail est une loi-cadre et les conventions collectives devaient jouer un rôle essentiel dans sa mise en œuvre. Pendant longtemps, les conventions intersectorielles conclues au niveau national ont déterminé avec beaucoup de précision le cadre des négociations sectorielles ou locales. Ainsi, la Convention sur le milieu de travail de 1976 contenait deux parties : des règles générales concernant les activités relatives au milieu de travail dans l'entreprise et des recommandations sur la collaboration entre les parties dans les services de prévention inter-entreprises. Des accords d'entreprise pouvaient être conclus pour adapter les règles de la convention nationale aux conditions particulières de l'entreprise et une procédure de négociation et d'arbitrage était instituée en cas de conflit portant sur l'interprétation ou l'application de la convention. Il existait également une Convention d'orientation pour les services de prévention

d'entreprise (conclue en 1976 et révisée en 1983) et une Convention sur la formation relative aux problèmes du milieu de travail (conclue en 1982). La dénonciation unilatérale par les employeurs de ces conventions a créé un vide juridique qui n'a pas été compensé par l'adoption de textes législatifs ou réglementaires détaillés. Cela a eu des répercussions notables sur l'activité des services de prévention (voir *infra*). A partir de 1994, quelques conventions sectorielles ont été conclues. Elles sont nettement moins ambitieuses que les conventions centrales des années soixante-dix et quatre-vingts.

D'autre part, L'Office national de santé et sécurité au travail (*Arbetarskyddsstyrelsen*) dispose d'un pouvoir normatif (voir *infra*).

La législation sur la compensation économique des accidents du travail et des maladies professionnelles ne joue qu'un rôle très limité dans l'organisation de la prévention. Ses origines remontent à 1901. La législation actuelle date de 1976. Le système de compensation est intégré au système général de sécurité sociale. Le seul lien important entre le système de compensation et la prévention est constitué par l'obligation de l'employeur de définir un programme de réadaptation pour les travailleurs après une absence pour des raisons de santé⁴². Les obligations de réadaptation de l'employeur ont été renforcées à partir de 1991 tandis que le niveau de la compensation était réduit et qu'une partie des coûts était transférée de la sécurité sociale vers les employeurs individuels⁴³. Depuis 1994, l'inspection du travail peut exiger de l'employeur l'adoption de mesures modifiant les conditions de travail pour des travailleurs dont les capacités sont affectées par des problèmes de santé ou après une absence pour maladie.

IV. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES

Dans l'ensemble, la transposition des directives communautaires concernant le milieu de travail ne posait pas de grands problèmes en Suède. La difficulté principale venait des rapports entre les directives adoptées pour réaliser la libre circulation des produits et la législation suédoise sur le milieu de travail. En effet, les directives communautaires qui visent à faciliter les échanges commerciaux requièrent une harmonisation totale et ne permettent pas le maintien de normes de protection en faveur des travailleurs et autres usagers plus favorables que celles prévues par le droit communautaire. La question du contrôle du marché, tant en ce qui concerne les équipements de travail qu'en ce qui concerne les produits chimiques, apparaît comme l'enjeu de conflits possibles avec les autorités communautaires

⁴² Un rapport concernant la réadaptation doit être rédigé par l'employeur pour tout travailleur ayant été absent pour des raisons de santé pendant plus de quatre semaines consécutives ou à plus de six reprises en 12 mois. Un tel rapport doit également être établi à la demande d'un travailleur dont les conditions de santé pourraient poser des problèmes d'adaptation au travail.

⁴³ Une partie importante du coût de la compensation était mise à la charge de l'ensemble des citoyens dans la mesure où les cotisations des employeurs étaient très largement inférieures au montant des prestations du système d'assurance. Ainsi en 1992, les primes payées par les employeurs s'élevaient à 613 millions d'ECU tandis que les rentes d'invalidité représentaient une dépense de 557 millions d'ECU et les autres dépenses pour les maladies professionnelles et accidents du travail atteignaient 733 millions d'ECU (Stymne, 1994, p. 28).

La Suède

dans la mesure où les autorités publiques suédoises n'entendent pas renoncer à une intervention systématique dans ce domaine de manière à réaliser la prévention en amont des décisions prises au niveau de l'entreprise. Dans ce domaine, les autorités suédoises se sont efforcées de ne pas permettre une remise en cause des mécanismes de contrôle tout en faisant un certain nombre de concessions aux autorités communautaires. Quelques modifications ont été introduites dans la Loi sur le Milieu de travail en ce qui concerne les modalités concrètes du contrôle mais, dans l'ensemble, cela n'a pas affecté le lien très fort qui existait entre les politiques de sécurité menées dans les entreprises en ce qui concerne l'utilisation d'équipements ou de substances et la politique publique de contrôle du marché.

Le débat sur la transposition des directives en Suède a aussi porté sur la possibilité d'utiliser les conventions collectives. Au cours des débats concernant l'adhésion de la Suède à l'Union Européenne, la question du rôle respectif de la législation et de la négociation collective a été posée. Tant au sein du mouvement syndical que dans les milieux patronaux, certains craignaient que la transposition des directives ne gonfle le corps de textes législatifs dans un système de droit du travail où ceux-ci sont généralement concis et énoncent des principes généraux tout en laissant un ample champ d'action à la négociation collective. Il reste à voir si cette vision parfois idéalisée ne repose pas plus sur le passé que sur l'état actuel des relations industrielles en Suède.

A notre avis, deux aspects méritent d'être distingués : les prescriptions minimales et la définition de règles d'application allant au-delà du minimum requis. Les directives édictent des prescriptions minimales qui, en règle générale, couvrent l'ensemble des travailleurs⁴⁴. Le cadre suédois des conventions collectives ne suffit pas à assurer une application aussi large des directives dans la mesure où l'autorité publique ne peut étendre *erga omnes* les dispositions d'une convention. D'autre part, les conventions collectives ne garantissent pas la continuité dans le temps puisqu'elles peuvent être dénoncées par une des parties moyennant le respect de certaines procédures. Dans le domaine de la santé au travail, cette hypothèse est loin d'être purement théorique. Le tournant ultra-libéral de la SAF a incontestablement privé de nombreux travailleurs de droits qui semblaient acquis depuis presque une génération. Par contre, dès lors que des instruments présentant la sécurité juridique suffisante ont été adoptés, rien ne s'oppose à ce que la négociation collective règle les modalités d'application et les améliorations qui peuvent être apportées aux règles minimales.

Dans l'ensemble, la transposition des directives communautaires s'est effectuée par l'introduction de quelques modifications dans la Loi sur le milieu de travail. La plupart des directives particulières ont été transposées sous la forme d'ordonnances de l'Office national de santé et de sécurité au travail (voir *infra*), parfois complétées par des recommandations adoptées par le même organisme.

⁴⁴ S'agissant de droits fondamentaux, les exceptions (travailleuses domestiques dans la directive-cadre, secteur des transports dans la directive sur le temps de travail ou médecins stagiaires, par exemple) doivent être interprétées strictement. En-dehors de ces exceptions, l'Etat membre est tenu de démontrer qu'il a adopté les instruments présentant une sécurité juridique suffisante pour l'ensemble des personnes visées. Une application qui se limiterait à 80 % ou même 98 % de celles-ci serait insuffisante puisqu'elle serait susceptible de priver un certain nombre de personnes de leur droit fondamental à la santé.

Les modifications de la Loi sur le milieu de travail sont intervenues en 1992 et 1994. Leur portée était très limitée. L'on retiendra en particulier l'introduction d'une obligation de consultation mutuelle et de coopération entre les différents employeurs intervenant sur un même lieu de travail (obligation concrétisée et améliorée ainsi que nous l'avons vu *supra*). Par contre, l'on peut s'interroger sur l'absence de transposition de l'article 7 de la directive-cadre. Le système suédois reste basé sur une décision volontaire de l'employeur en ce qui concerne la constitution de services de prévention et cela semble peu conforme aux exigences minimales de la directive communautaire.

V. LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU SYSTÈME PUBLIC DE PRÉVENTION

1. L'Office national de santé et de sécurité au travail

L'Office national de santé et sécurité au travail (*Arbetskyddsstyrelsen*) centralise l'intervention publique dans le domaine du milieu de travail. Il dispose d'un pouvoir normatif. Il peut arrêter des ordonnances et adopter des recommandations sur les différents aspects de la Loi sur le milieu de travail. Ce pouvoir s'exerce concurremment à celui du gouvernement mais, en pratique, les ordonnances de l'Office national de santé et sécurité au travail constituent la principale production normative dérivée. Entre 1979 et 1990, on compte une moyenne annuelle d'une vingtaine d'ordonnances et de recommandations générales. Pour l'essentiel, les directives communautaires ont été transposées sous forme d'ordonnances de l'Office. En matière de normes, l'Office national de santé et sécurité au travail peut approuver les normes techniques émises par l'Institut suédois de normalisation ou d'autres commissions spécialisées et leur conférer ainsi le statut légal de ses ordonnances. Actuellement, l'Office envisage une simplification des ordonnances. Celles-ci pourraient être réduites en volume (de l'ordre de 25%) sans que le niveau des exigences de sécurité ne soit affecté par la coordination et la rationalisation des règles⁴⁵. L'Office national de santé et sécurité au travail est également chargé du contrôle de l'application des dispositions légales concernant le milieu de travail et il dirige, à ce titre, l'activité de l'inspection du travail. L'inspection est orientée principalement vers l'inspection des lieux de travail mais elle porte également sur le contrôle du marché. Une campagne menée en 1996 a montré l'importance de cette dernière activité : plus de 50% des machines examinées ne répondaient pas aux exigences minimales de sécurité. A cet égard, l'apposition de la marque «CE» apparaissait souvent comme une simple formalité sans respect des règles posées par les directives communautaires. L'Office est également chargé d'établir les statistiques relatives au milieu de travail et aux risques professionnels. De l'avis de la plupart des observateurs, le fait que les statistiques n'émanent pas des institutions chargées de la compensation financière diminue les biais provoqués par la non reconnaissance de maladies professionnelles ou liées au travail. Cela explique l'écart important existant entre la Suède et les autres pays communautaires en ce qui concerne les statistiques de maladies professionnelles.

⁴⁵ Voir SOSHA (1997), p. 10.

L'Office national de santé et sécurité au travail a longtemps été dirigé par un conseil tripartite. Cette situation a changé depuis le retrait des représentants patronaux de la plupart des organismes tripartites.

L'Office occupe environ 800 personnes dont près de 300 travaillent pour l'institution centrale. Au cours de ces dernières années, il est parvenu à maintenir des effectifs et un budget relativement stables.

Tableau 9: Effectifs et budget de l'Office national de santé et de sécurité

	1989/90	1990/91	1994/95	1995/96
Effectifs de l'office central	263	271	306	285
Effectifs de l'inspection du travail	578	572	606	540
Budget (en millions de couronnes)	438,1	427	433,4	659,8*

* Le budget de 1995/96 est calculé sur une base de 18 mois.

Source : Lettre de M. Goran Lindh du 10 juin 1997 basée sur les données du département de la planification et des analyses de l'Office.

L'inspection du travail est organisée sur la base de onze districts. Chaque district dispose d'une équipe pluridisciplinaire d'inspecteurs (chimistes, hygiénistes industriels, ergonomes, juristes, spécialistes de la construction, etc.) ainsi que d'un ou plusieurs médecins. Les effectifs de l'inspection se situent entre 500 et 600 personnes dont 400 inspecteurs. Le nombre d'entreprises soumises à l'inspection est de l'ordre de 300 000.

L'intervention de l'inspection du travail est axée sur le respect des règles concernant la santé au travail. Près de 50% des visites d'inspection se concluent par une injonction de modifier l'un ou l'autre aspect du milieu du travail. A cet égard, l'on constate un renforcement du caractère prescriptif de l'inspection puisque le nombre d'injonctions a fortement augmenté alors que le nombre de visites tendait à fléchir. Par contre, les mises en demeure formelles ou les interdictions qui sanctionnent le non respect d'une injonction donnée sont relativement peu fréquentes (de l'ordre de 600 cas) et les poursuites pénales liées à celles-ci sont exceptionnelles. Il faut y ajouter une centaine de cas par an de poursuites pénales du chef des délits de mise en danger ou d'atteinte à la vie ou à l'intégrité physique. Depuis 1994, la gamme des sanctions a été élargie: outre les sanctions pénales, l'inspection du travail peut, dans certains cas, infliger des amendes administratives.

Tableau 10: Activités d'inspection dans les entreprises

	année budgétaire	année budgétaire	1995	1996
	1989/90	1990/91		
Visites d'inspection	42 301	37 980	41 414	38 546
Injonctions	14 248	14 556	20 655	19 792
Mises en demeure ou interdictions formelles	338	545	524	369

Source : Lettre de M. Goran Lindh du 10 juin 1997 basée sur les données du département de la planification et des analyses de l'Office.

2. Les principaux instruments de socialisation

Le débat des années soixante-dix sur le milieu de travail a également suscité un important développement des instruments de socialisation des politiques de prévention. Qu'il s'agisse de la recherche, de l'expérimentation de solutions pratiques, de la dissémination des expériences, de la formation ou de l'information, la Suède a été l'un des pays où ces différentes activités ont été entreprises le plus systématiquement.

Les institutions mises en place ont connu une série de transformations au cours de cette dernière décennie. A partir de juin 1995, une réorganisation générale a débouché sur la création de deux nouvelles institutions reprenant les fonctions des organismes existants.

Le « Fonds du Milieu du Travail » a été institué en 1972. Son rôle était d'impulser des activités de recherche concernant le milieu de travail et d'assurer, avec des moyens importants, la dissémination du résultat de ces recherches sous la forme de programmes d'information et de formation. La principale source de financement du Fonds était une cotisation sur la masse salariale, versée par les employeurs. Cette cotisation était de l'ordre de 0,17%. En fonction de la situation de l'emploi, cela représentait un financement se situant dans une fourchette allant de 900 à 500 millions de couronnes par an⁴⁶. Au moment de sa dissolution le Fonds avait accumulé un capital de 750 millions de couronnes qui a été dévolu au budget de l'Etat. Pendant longtemps, le Fonds a été administré de façon tripartite. Après le retrait des représentants patronaux de son organe de direction, il a été administré par des experts désignés par le gouvernement.

Les principaux domaines d'activité du Fonds étaient la recherche, le développement de solutions techniques, les actions innovatives sur les lieux de travail, l'information et la formation. L'ensemble des actions du Fonds était organisé en partenariat avec d'autres organismes : institutions de recherche universitaires ; instituts de recherche liés à la production industrielle, entreprises, etc. Parmi les actions prioritaires spécifiques du Fonds, il faut signaler un programme destiné à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes sur les lieux de travail et un programme visant à prévenir les troubles musculo-squelettiques.

Le Fonds de la Vie au Travail a été créé en 1990 sur la base d'une contribution extraordinaire versée par les entreprises d'un montant approximatif de 1,7 milliard d'ECU. Ce fonds a fonctionné pendant la période 1990-1995. Il a pris part au financement de quelque 25 000 projets couvrant plus de la moitié des travailleurs suédois. Les entreprises devaient assurer elles-mêmes le financement d'au moins 50% du projet qu'elles présentaient au Fonds. Parmi les financements contribuant à une socialisation maximale des expériences, on peut signaler la création de « lieux de travail de référence » qui servaient en quelque sorte de modèles dans la réorganisation du travail et la création de cinq institutions destinées à conseiller les petites et moyennes entreprises.

⁴⁶ En raison des variations des taux de change, les évaluations en ECU peuvent varier considérablement. Pour 1995, le financement était de l'ordre de 55 millions d'ECU.

La Suède



En 1995, l'ensemble des dispositifs de socialisation et de recherche a connu une réorganisation importante. Sans entrer dans les détails, les Fonds et les instituts de recherche existant précédemment ont été remplacés par un nouveau « Conseil suédois pour la recherche sur la vie de travail » dont le financement est assuré par le budget de l'Etat (qui s'est engagé à maintenir un financement d'un niveau équivalent au financement antérieur) et par un institut de recherche unique, l'Institut National de la Vie au Travail, dont le personnel s'élève à environ 470 personnes et qui disposait en 1996 d'un budget de 213 millions de couronnes suédoises pour ses activités internes et de 306 millions de couronnes suédoises pour supporter des projets externes dans le domaine de la recherche, de la formation ou d'actions préventives sur les lieux de travail.

Auparavant, deux instituts de recherche concentraient une partie importante des recherches consacrées au milieu de travail. L'Institut National de Santé au Travail couvrait les thèmes plus directement liés à la santé et à la sécurité tandis que l'Institut Suédois pour la Recherche sur la Vie au Travail était plus spécialisé dans le domaine de l'organisation du travail, des relations industrielles et de la démocratie sur les lieux de travail.

3. La contribution du système de santé publique

La santé au travail constitue l'une des priorités dans la politique de prévention du système de santé publique. En particulier, il existe huit cliniques régionales de médecine du travail. Chacune de ces cliniques est généralement intégrée dans un hôpital universitaire. Ces cliniques sont surtout actives dans le domaine de la recherche. Elles mettent leur expertise à la disposition des services de santé au travail intervenant dans les entreprises et s'occupent de formation.

4. Le suivi des conditions de travail et de la santé au travail

L'Office national de santé et de sécurité au travail gère une base de données, intitulée SARA, recueillant des informations sur l'ensemble des accidents du travail et des maladies professionnelles. Ce système permet d'étudier l'évolution de ces indicateurs par professions, secteurs et régions. En ce qui concerne les accidents du travail, la base fournit des précisions concernant les équipements concernés de manière à faciliter le travail de l'Office tant dans le domaine du contrôle du marché que de la normalisation technique. Plus de 270 000 entreprises sont couvertes par la base SARA.

VI. LES SERVICES DE PRÉVENTION

Le centre de gravité des activités de prévention dans la Loi sur le milieu de travail était constitué par les formes de représentation des travailleurs. Cependant, les évolutions intervenues depuis 1991 amènent à nuancer ce jugement. Les responsabilités de l'employeur dans le domaine de la gestion de la santé au travail ont été soulignées. La Loi précise la

portée de l'obligation des employeurs (art. 1 du chapitre 2) en ces termes : « *Le milieu de travail sera maintenu dans une situation satisfaisante compte tenu de la nature du travail et des progrès sociaux et techniques se produisant dans la société en général. Les conditions de travail doivent être adaptées aux aptitudes humaines physiques et mentales. L'objectif doit être que le travail soit organisé de sorte que le travailleur lui-même puisse influencer sa situation de travail* ». Les articles suivants précisent ces dispositions et mettent l'accent sur la prévention primaire (ainsi, l'art. 6 précise que les substances nocives ou dangereuses ne peuvent être utilisées que dans des conditions assurant une sécurité adéquate). Dans l'ensemble, l'organisation interne de la prévention repose désormais sur un trépied : la participation des travailleurs, l'obligation générale de sécurité de l'employeur qui a été complétée par des obligations procédurales importantes dans le cadre de la mise en place d'un système de contrôle interne et le recours éventuel à des services de prévention. Pour nous en tenir au plan général adopté dans cet ouvrage, notre exposé abordera ces différents facteurs dans un ordre qui ne correspond sans doute pas aux priorités en Suède.

1. Les services de prévention

Un amendement (art. 2 du chapitre 3) adopté en 1985 (en vigueur depuis le premier janvier 1986) indique que lorsque les conditions de travail le requièrent, l'employeur doit établir des services de prévention en fonction des besoins. Il n'existe donc pas d'obligation générale de l'employeur de constituer de tels services ou d'avoir recours à des services extérieurs. Mais l'extension de ces services et l'amélioration de leur fonctionnement ont longtemps constitué une priorité dans les orientations du Gouvernement (qui se traduisait notamment par un système de subventions à ces services) et l'art. 2 de la convention collective sur le milieu de travail indiquait que des services de prévention devaient être constitués dans l'entreprise dès lors que les ressources et les conditions pratiques le permettaient. D'autre part, les directions régionales de l'inspection du travail peuvent enjoindre à un employeur de constituer des services de prévention notamment dans tous les secteurs comportant des risques importants.

L'on peut analyser l'évolution des services en deux périodes. De 1985 à 1990, la tendance a été à une généralisation de ces services. A partir de 1990, cette tendance a été inversée. L'hostilité des employeurs s'est traduite par la dénonciation des principales conventions collectives concernant les services de prévention et l'Etat a cessé de contribuer au financement de ceux-ci. L'évolution depuis 1990 indique, d'une part, une réduction - dont l'ampleur fait l'objet d'évaluations différentes selon les sources - du nombre de travailleurs couverts et, d'autre part, une modification importante dans le fonctionnement des services.

Entre 1985 et 1990, la proportion de travailleurs ayant accès à des services de prévention est passée de 65% à 75%. D'autre part, la majorité des travailleurs n'ayant pas accès à des services de prévention dans l'entreprise sont couverts par des conventions collectives sur le milieu de travail qui organisent la prévention.

La Suède



Les caractéristiques les plus marquantes des services de prévention en Suède étaient leur caractère pluridisciplinaire, l'intervention publique dans leur financement et leur insertion, en tant qu'organes techniques consultatifs, dans la définition d'une politique globale de transformation du milieu de travail où les représentants des travailleurs jouent un rôle déterminant.

Si la Loi sur le milieu de travail ne définit pas les fonctions des services de prévention, les conditions posées pour obtenir un financement de l'Etat permettaient de dégager l'orientation générale de l'activité de ces services. En effet, jusqu'au premier janvier 1986, les subventions publiques permettaient de couvrir jusqu'à la moitié des dépenses engagées par les services de prévention pour des traitements médicaux et des soins de santé. Si la part des activités médicales était inférieure à la moitié des dépenses totales de ces services, les subventions publiques étaient réduites en proportion. Le système de financement en vigueur entre 1986 et 1992 s'éloignait de cette approche centrée sur la médecine du travail et imposait les conditions suivantes. Les services de prévention devaient fournir une expertise impartiale et intervenir au plan médical, technique et psychosocial de manière à développer une action préventive et améliorer le milieu de travail. Ils devaient employer un personnel qualifié à cet effet, être intégrés ou coordonnés avec des services locaux de santé et sécurité et être dirigés par un organisme paritaire. Des conventions collectives pouvaient déterminer d'autres critères de fonctionnement. Moyennant le respect de ces conditions, ces services pouvaient bénéficier d'une subvention de base calculée par travailleur couvert (d'un montant de 210 couronnes suédoises en 1986), d'une prime pour les petites entreprises (correspondant à la moitié de la subvention de base pour les 50 premiers travailleurs couverts quelle que soit la taille de l'entreprise) et d'une prime d'affiliation (égale à la somme de la subvention de base et de la prime pour les petites entreprises pendant les deux premières années où une entreprise a recours à un service). Les financements publics couvraient environ 30% des dépenses des services de prévention.

En 1986, on comptait environ 880 services de prévention de trois types. La plupart des grandes entreprises ont constitué des services de prévention internes. Les orientations définies par la convention collective nationale de 1976 précisent que l'établissement d'un service interne devrait être la règle pour les entreprises d'au moins 2 000 travailleurs ainsi que pour celles où des risques sérieux existent. Les autres entreprises ont recours généralement à des services inter-entreprises organisés sur une base territoriale en collaboration avec les autorités publiques (la convention collective nationale accorde une priorité à cette formule par rapport à celle des services sectoriels). Une des caractéristiques de ces services inter-entreprises est qu'ils sont placés sous la direction d'un conseil bipartite (voir *infra*). Des services sectoriels, enfin, sont établis dans les branches où des problèmes spécifiques justifient leur création. C'est ainsi que dans le secteur privé, des services de prévention de branche existent dans la construction, les transports, l'agriculture, les industries forestières. Le plus ancien d'entre eux est la Fondation pour la santé et sécurité dans le bâtiment (*Bygghälsan*) qui possède des services centraux (techniques, médicaux, d'hygiène et de toxicologie), douze centres régionaux et des unités mobiles permettant de couvrir l'ensemble des chantiers. Dans les plus

grandes villes (Stockholm, Göteborg, Malmö) des services de prévention sectoriels existent également dans l'hôtellerie et la restauration, le nettoyage et l'entretien de bâtiments, les arts graphiques. D'autre part, le gouvernement a créé un service de prévention pour le secteur public, le *Statshälsan*, qui dispose de huit centres régionaux et d'une centaine de services locaux.

La suppression des subsides publics aux services de prévention qui est devenue effective à partir du premier janvier 1993 n'a pas été compensée par une prise en charge financière plus importante de la part des entreprises⁴⁷. L'affaiblissement des services de prévention ne se traduit pas principalement par une diminution de la quantité de travailleurs couverts⁴⁸, mais plutôt par une réorientation des activités préventives en fonction des demandes immédiates du marché. Des programmes à moyen ou long terme concernant l'organisation du travail se sont raréfiés tandis que des actions menées à beaucoup plus court terme en vue de la réduction de l'absentéisme sont devenues plus fréquentes. On assisterait également à un affaiblissement progressif de la multidisciplinarité dans la mesure où les professions correspondant aux qualifications supérieures en médecine du travail ou en sécurité seraient moins représentées que par le passé. Dans l'ensemble, la réduction des effectifs a été importante (de 10 000 personnes à 7 000 en cinq ans) et l'on assiste également à une diminution du nombre de services de l'ordre d'un tiers.

Tableau 11 : Composition des services de prévention en Suède

	1988	1995
Médecins	1 500	950
Infirmières	2 500	1 900
Ingénieurs de sécurité	1 500	950
Psychologues	500	450
Physiothérapeutes du travail	1 000	750
Ergonomes	non indiqué	550
Personnel administratif	non indiqué	1 250
Personnel dirigeant	non indiqué	200

Sources : pour 1988, *Occupational Safety and Health, Fact Sheets on Sweden, Avril 1990*; pour 1995, *Arbetsstilsynet (1997)*, p. 34. Les deux sources n'utilisent pas nécessairement des critères homogènes, ce qui limite la portée des comparaisons.

Une des priorités actuelles de la politique gouvernementale est d'accroître la liaison entre la politique de santé publique en général et l'activité des services de prévention au travail. Dans les régions où prédominent les petites et moyennes entreprises et avec un emploi relativement dispersé, l'accent est mis sur la collaboration entre le service territorial de santé et les organisations d'employeurs et de travailleurs pour créer des services de prévention.

⁴⁷ D'après des données globales que nous a communiquées M. Kaj Frick, le financement patronal est resté pratiquement identique entre 1992 et 1997 et il se situerait autour de 2,5 milliards de couronnes. Le financement public représentait environ 1,2 milliards en 1992.

⁴⁸ Il existe des estimations différentes quant à l'ampleur de la diminution du nombre de travailleurs couverts. Pour certains auteurs, celle-ci serait relativement limitée (de l'ordre de 5 % à 10 %, avec un passage de plus de 75 % travailleurs à moins de 70 %). Pour d'autres, elle serait plus importante : de l'ordre de 20 % avec un passage de plus 80 % à 60 % des travailleurs (C'est l'évaluation de Stymne, 1994, p. 18).

L'ÉTAT SUÉDOIS



D'autre part, les hôpitaux régionaux créent un réseau de cliniques de médecine du travail chargées d'évaluer les risques de maladies liés au travail et de développer les recherches et le travail de prévention concernant ces maladies. Ces cliniques assurent également l'information et la formation des travailleurs et du personnel spécialisé. L'utilisation des informations recueillies par les services de prévention en vue de développer les recherches épidémiologiques constitue également l'une des priorités du programme triennal de l'Office national de santé et sécurité au travail pour la période 1989-1992.

2. Le contrôle interne

Dès la moitié des années quatre-vingts, un certain nombre d'observateurs ont mis en évidence que la dynamique d'amélioration des conditions de travail tendait à s'épuiser⁴⁹. Si les points de vue différaient quant aux solutions à trouver, il y avait un consensus assez général pour considérer que le seul développement de services de prévention risquait de confiner les activités préventives dans un rôle de correction - souvent tardive et partielle - des conséquences pour la santé des transformations du travail. La prévention risquait d'être confiée à des spécialistes sans grand pouvoir sur les décisions stratégiques des entreprises. Une partie de la recherche suédoise exprima cette tendance par la formule du « *side-car effect* ». Cela explique que sous l'influence de l'expérience norvégienne, en 1991, la notion de contrôle interne fut introduite dans la législation suédoise. Par contrôle interne, l'on désigne un ensemble d'obligations procédurales mises à la charge de l'employeur pour s'assurer que celui-ci intègre réellement la prévention dans la gestion quotidienne de son entreprise. Il s'agit essentiellement d'évaluer les conditions de travail et de formuler une politique planifiée de prévention. L'accent mis sur ces obligations procédurales a parfois débouché sur une théorisation suivant laquelle, dans un contexte de changements rapides, la qualité de la gestion de la santé au travail de la part de l'employeur devenait le facteur décisif d'une politique de prévention cohérente. L'on observera la très forte similitude entre les instruments utilisés pour assurer ce contrôle et les normes concernant la certification de la qualité totale de la série ISO 9000. Une différence importante subsiste cependant : le recours volontaire aux normes s'inscrit dans un espace privé de relations contractuelles tandis que le contrôle de la qualité de la gestion de la santé au travail se situe dans un espace public. La différence ne dépend pas uniquement des acteurs qui interviennent ou de l'existence éventuelle de sanctions. Elle découle, à notre avis, de façon bien plus fondamentale du fait que la santé au travail n'est pas un objectif intrinsèque de l'entreprise et que, dès lors, la simple vérification d'une gestion cohérente qui va de la définition d'objectifs à la mise en place de moyens destinés à assurer leur réalisation ne suffit pas à garantir un résultat.

L'introduction du « contrôle interne » dans la réglementation suédoise se fit par l'adoption d'un amendement à la Loi sur le milieu de travail (le nouvel article 2a du chapitre 3 concernant les obligations de l'employeur) et l'adoption, le 21 mai 1992, d'une ordonnance

⁴⁹ Pour avoir un aperçu en anglais des débats suédois, on se référera notamment à Frick (1990 et 1991).

de l'Office national de santé et sécurité qui détaille les différents aspects du contrôle interne. Cette ordonnance fut elle-même complétée par une recommandation. L'article 2a de la Loi distingue essentiellement cinq domaines du contrôle interne : la planification, la direction et l'inspection des activités préventives, l'évaluation permanente du milieu de travail et la rédaction de documents relatifs aux problèmes et aux mesures planifiées. L'ensemble des activités liées au contrôle interne doivent être menées avec la participation des travailleurs (article 4 de l'ordonnance AFS 1992:6). La planification implique la définition des objectifs, la prise en compte du milieu de travail dans la planification de l'ensemble des activités de l'entreprise et la rédaction d'un plan annuel de mesures d'amélioration. La direction de l'activité préventive implique l'allocation de ressources suffisantes et l'attribution de pouvoirs assurant une prévention effective ; l'étude des besoins en formation et information du personnel et la mise à leur disposition des ressources nécessaires pour répondre à ces besoins ; l'évaluation permanente des conditions de travail et des enquêtes concernant les accidents, les maladies et les incidents graves. Un rapport annuel doit être établi sur la base de ces enquêtes. Le suivi implique la réalisation d'un audit annuel. En principe, l'ensemble des activités de contrôle interne font l'objet de documents dans la mesure où cela est nécessaire compte tenu de leur nature.

Le bilan de la mise en pratique des mesures de contrôle interne fait l'objet de controverses en Suède. Il semble bien que seules les entreprises grandes et moyennes respectent réellement la réglementation. Des prescriptions plus détaillées et plus strictes sont du reste entrées en vigueur le 1^{er} mars 1997 pour remédier à cette situation⁵⁰. Les objectifs de l'inspection du travail pour la période 1997-1999 reflètent le retard persistant de nombreuses entreprises puisqu'ils tendent à ce que l'ensemble des entreprises de plus de 500 travailleurs, 80 % des entreprises ayant entre 50 et 500 travailleurs et au moins la moitié des entreprises de moins de cinquante travailleurs opérant dans des secteurs à risque, dispose d'un système de contrôle interne⁵¹.

Au-delà des données quantitatives, la question qui se pose est celle du risque d'une formalisation excessive des procédures au détriment de résultats qui répondent aux besoins des travailleurs. Quelle est la place de la subjectivité de ceux-ci dans la définition des objectifs et dans l'adoption des mesures concrètes de prévention ?

VII. LA PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS

1. Les délégués pour la sécurité

La Loi sur le milieu de travail de 1977 prévoit que des délégués pour la sécurité seront désignés sur les lieux de travail dans toutes les entreprises occupant au moins cinq

⁵⁰ Au moment de la rédaction de ce chapitre, le texte de la nouvelle ordonnance n'était pas encore disponible en anglais. Nos informations à cet égard se limitent à des entretiens oraux avec des inspecteurs du travail.

⁵¹ SOSHA (1997), p. 11.

LA SUÈDE

travailleurs. Dans les entreprises de moins de 5 travailleurs, des délégués pour la sécurité pourront être désignés si le besoin se fait sentir⁵². Dans le cas où plusieurs délégués pour la sécurité seraient désignés, l'un d'entre eux sera le délégué principal.

La désignation des délégués pour la sécurité est laissée à l'initiative de l'organisation syndicale lorsque celle-ci est reconnue sur le lieu de travail (la Loi de 1977 indique: si elle est liée actuellement ou habituellement par une convention collective avec l'employeur). Sinon, les délégués pour la sécurité sont élus par le personnel.

Les fonctions d'un délégué pour la sécurité sont précisées par l'art. 4 du chap. 6 de la Loi: il représente les travailleurs dans les questions de sécurité et œuvre pour créer des conditions de sécurité satisfaisantes; contrôle les mesures de préventions contre les maladies et accidents dans la zone dont il s'occupe; participe à la planification de nouveaux éléments des conditions de travail (installations, équipements, procédés, etc.) ou à la modernisation de ceux-ci. Il participe à l'élaboration du plan de prévention dans l'entreprise.

L'employeur est tenu d'informer le délégué pour la sécurité de tout changement affectant les conditions de sécurité dans le secteur dont il s'occupe. La convention collective sur le milieu de travail (art. 14) précisait que cette information devait en principe être donnée au moins deux semaines avant l'introduction d'une mesure et que le délégué pour la sécurité ou la section syndicale pouvaient demander l'ouverture de négociations en cas de désaccord. L'employeur ne pouvait pas appliquer la mesure prévue avant la fin de cette négociation.

Le délégué pour la sécurité peut accomplir ses activités pendant le temps de travail sans perte de rémunération. En principe, le temps consacré à ses fonctions sera déterminé par des conventions collectives. En cas de désaccord entre les parties, le litige est soumis à l'inspection du travail. Le droit à la formation est également précisé par les conventions collectives.

Le délégué pour la sécurité ne dispose pas en principe d'un droit de décision autonome. Il doit s'adresser à l'employeur, au comité pour la sécurité (voir *infra*) ou saisir, le cas échéant, l'inspection du travail. L'art. 7 du chapitre 6 de la Loi sur le milieu de travail introduit cependant un droit d'ordonner la suspension du travail dans trois hypothèses⁵³: si un travail met en danger de façon imminente et grave la vie ou la santé d'un travailleur et s'il ne peut obtenir une solution immédiate en s'adressant à l'employeur; si un travail accompli solitairement par un travailleur justifie cette suspension pour des considérations de santé ou de sécurité; si un travail est accompli en violation d'une prescription

⁵² La désignation de délégués de sécurité dépasse les limites du travail salarié: dans les établissements d'enseignement, les étudiants élisent des délégués étudiants pour la sécurité dans la mesure où cela est raisonnable en fonction du type de formation et de sa durée.

⁵³ Cette disposition de la Loi sur le milieu de travail avait été précédée en 1974 par un amendement à la Loi sur la protection du travail qui introduisait le droit d'arrêter le travail dans la première et la troisième hypothèses du texte de 1977.

de l'Inspection du travail ou de l'Office national de santé et sécurité au travail. Le délégué pour la sécurité ne peut pas être tenu responsable des dommages résultant de sa décision. Une étude a établi qu'après une période de forte utilisation de ce droit (167 et 171 cas furent rapportés à l'inspection du travail dans les deux premières années d'application de la Loi sur le milieu de travail), on observe une tendance à une moindre application (entre 50 et 70 cas annuellement à partir de 1984). Ces données ne permettent pas de procéder à une évaluation complète dans la mesure où tous les cas ne sont pas nécessairement rapportés à l'inspection du travail et où la menace d'exercer le droit d'arrêter le travail suffit parfois à obtenir une mesure de prévention. Une étude détaillée portant sur l'année 1988 montre que le risque pour la santé n'est pas nécessairement un risque d'accident mortel (ainsi elle rapporte le cas du travail suspendu dans une usine fabriquant des pneus en raison de nombreux cas d'eczéma et de troubles respiratoires)⁵⁴.

Depuis 1992, le droit d'inspecter le lieu de travail a été étendu aux entreprises qui ne sont pas sous le contrôle de l'employeur dans la mesure où cette inspection entre dans le cadre de la mission du délégué (ce sera généralement le cas pour des activités de sous-traitance ou de mise à disposition de personnel).

Dans l'ensemble, la Suède constitue sans doute le pays d'Europe avec la plus forte densité de représentants des travailleurs pour la sécurité sur les lieux de travail. D'après des responsables syndicaux, il y aurait 200 000 délégués affiliés à la LO et 25 000 délégués affiliés à TCO⁵⁵. Nous ne disposons pas d'estimations concernant les autres organisations syndicales. Une attention importante est consacrée à la formation de ces délégués. Une formation de base de 40 heures permet de développer des critères d'intervention communs définis sur la base des priorités syndicales. La moitié environ des délégués aurait bénéficié de cette formation. Des formations plus spécialisées ainsi que des cercles d'étude de la santé et de la sécurité sur les lieux de travail, permettent ainsi d'aborder des questions plus spécifiques⁵⁶.

2. Les délégués territoriaux pour la sécurité

Le système des délégués territoriaux pour la sécurité trouve son origine dans les industries forestières et la construction⁵⁷. Au cours des années soixante-dix, le droit des organisations syndicales de désigner de tels délégués fut étendu à l'ensemble des petites entreprises ne disposant pas d'un comité pour la sécurité. La seule condition requise est que l'organisation syndicale possède au moins un affilié dans l'entreprise concernée.

⁵⁴ Voir : Safety Delegate : Licenced to Call a Halt, National Board of Occupational Safety and Health Newsletter, 1/90, p. 1.

⁵⁵ Voir Raulier et Walters (1995), p. 111. Stymne (1994) présente une estimation très inférieure (90 000) mais il n'apparaît pas clairement si elle compte uniquement les délégués dans les entreprises dépourvues de comités de sécurité ou si elle inclut les représentants des travailleurs de ces comités. Dans l'ensemble de la littérature consultée, l'on trouve des évaluations de l'ordre de 200 000 personnes.

⁵⁶ Pour un examen plus détaillé de la formation syndicale en santé et sécurité, voir Raulier et Walters (1995).

⁵⁷ Les informations concernant les délégués territoriaux pour la sécurité nous ont été transmises par Kaj Frick de l'Institut National pour la Vie au Travail. Elles sont basées sur un rapport publié par cet auteur en 1996.

La Suède

Il y a actuellement 1 500 délégués territoriaux pour la sécurité. Ils représentent un équivalent en temps plein de 300 personnes et couvrent 700 000 travailleurs dans 170 000 entreprises. La majorité des délégués a été désignée par les syndicats appartenant à la LO (les autres confédérations ont désigné environ 120 délégués territoriaux) dans les secteurs du bâtiment, du transport et du commerce.

Pour la plupart des petites et moyennes entreprises, les délégués de sécurité constituent les seuls intervenants extérieurs en matière de santé et de sécurité. En effet, seule une minorité de ces entreprises sont affiliées à un service de prévention (de l'ordre de 20 à 30%) et l'inspection du travail ne couvre ces entreprises que de manière très intermittente (avec, en moyenne, une inspection tous les huit à dix ans).

Le gouvernement finance l'activité de ces délégués à hauteur de deux tiers des dépenses (ce qui représente de l'ordre de 72,5 millions de couronnes en 1997). Les activités des délégués territoriaux se partagent entre les tâches de représentation des travailleurs et des tâches de contrôle qui les apparentent, dans une certaine mesure, aux organes d'inspection. C'est ainsi que les délégués territoriaux procèdent à des contrôles systématiques en ce qui concerne le transport et organisent dans certains secteurs, en collaboration avec l'inspection du travail, des campagnes de contrôle concernant la sécurité des machines (ce fut le cas récemment dans le secteur de la boulangerie).

En tant que représentants des travailleurs, les délégués territoriaux disposent en principe des mêmes droits que les délégués de sécurité. Ils peuvent arrêter le travail à titre provisoire en cas de danger grave et imminent. Ce droit semble être exercé effectivement : en 1993, 15% des délégués territoriaux l'avaient fait au moins dans une entreprise. Cependant, le caractère souvent informel de la gestion des petites entreprises et, parfois, les attitudes anti-syndicales des employeurs constituent des obstacles à une information adéquate des délégués territoriaux.

3. Les comités pour la sécurité

Des comités pour la sécurité doivent être installés dans toutes les entreprises comptant au moins 50 travailleurs. Des comités pour la sécurité peuvent être installés dans les entreprises occupant moins de 50 travailleurs à la demande de ceux-ci. Ce droit n'est cependant pas exercé de façon systématique⁵⁸.

L'art. 17 de la convention collective sur le milieu de travail indique que la dimension et la composition du comité pour la sécurité sont déterminées sur la base d'une analyse de la situation du milieu de travail et du profil du personnel de l'entreprise par une convention entre l'employeur et la section syndicale. En règle générale, le comité

⁵⁸ D'après les précisions que nous a apportées en octobre 1996 M. Kaj Frick, pour entre 150 000 et 200 000 entreprises comptant moins de 50 travailleurs, 1 300 disposeraient d'un comité pour la sécurité. Parmi celles-ci, environ 250 auraient institué un tel comité pour éviter l'intervention de délégués territoriaux.

comptera un nombre impair de membres et l'employeur désignera un membre en moins que les travailleurs. Depuis la dénonciation de la convention nationale sur le milieu de travail, il n'existe plus de règles minimales concernant la composition et le fonctionnement des comités pour la sécurité. Il semble cependant que, dans la pratique, la situation n'ait guère évolué au cours de ces dernières années.

Les représentants des travailleurs au comité pour la sécurité sont désignés de la même manière que les délégués pour la sécurité.

Dans les entreprises comptant plus d'un comité pour la sécurité, il peut être établi un comité central pour la sécurité qui sera compétent pour toute question concernant les services de prévention ou le milieu de travail dans l'ensemble de l'entreprise.

Les fonctions du comité pour la sécurité sont de planifier et de superviser l'ensemble des activités de prévention sur le lieu de travail.

Une attention particulière est accordée aux rapports entre le comité pour la sécurité et l'activité des services de prévention. Le comité pour la sécurité contrôle l'activité de ces services. En particulier, il en détermine l'orientation et le développement, leur transmet des instructions, élabore le projet de budget de ces services. Le comité pour la sécurité doit donner son approbation à la nomination de médecins et d'ingénieurs de sécurité.

En ce qui concerne son pouvoir autonome de décision, l'art. 22 de la convention collective sur le milieu de travail établissait que le comité pour la sécurité s'efforcera toujours de prendre ses décisions à l'unanimité. Dans le cas contraire, les décisions devaient être prises à la majorité simple. Cette règle était soumise à quelques restrictions. Si une décision du comité pour la sécurité avait des conséquences financières, elle pouvait être prise à la majorité simple si elle relevait du budget mis à la disposition du comité pour la sécurité (à condition de respecter les procédures budgétaires). Par contre, si elle relevait du budget de l'entreprise, il fallait obtenir l'unanimité (un recours devant l'inspection du travail est toujours possible). Depuis la dénonciation de la convention, la pratique est restée assez comparable.

Dans le domaine assez largement défini du milieu de travail, le comité pour la sécurité a une compétence consultative pour les questions relevant de l'organisation de la production et des méthodes de travail. Il soumettra ses propositions aux organes de décision de l'entreprise et chacun de ses membres pourra saisir l'inspection du travail des questions qui relèvent de sa compétence.

Une autre forme de participation des travailleurs est prévue dans l'hypothèse où une entreprise ferait recours à un service inter-entreprises de santé et sécurité. Dans ce cas, il est établi un comité paritaire du service inter-entreprises composé des membres travailleurs du conseil d'administration du service, de six représentants des travailleurs

LA SUÈDE



des entreprises affiliées à ce service, du directeur du service et de plus de trois représentants des employeurs des entreprises affiliées. D'autre part, des représentants de secteurs spécialisés techniques et médicaux participent à ce comité paritaire sans voix délibérative. Les fonctions de ce comité paritaire sont essentiellement des fonctions de contrôle et de recommandation. Il doit donner son approbation à la nomination de médecins et d'ingénieurs de sécurité et décide de mener des enquêtes ou des inspections. Le comité paritaire doit s'efforcer de prendre ses décisions à l'unanimité. A défaut, il peut les prendre à la majorité simple. En cas de désaccord portant sur l'orientation, le développement ou l'organisation des services inter-entreprises, il peut avoir recours à l'arbitrage du conseil sur les services de prévention mis en place par les confédérations syndicales et patronales.

L'accent mis sur la participation des travailleurs dans la détermination des conditions de travail se traduit également par un programme très développé de formation. Le Conseil inter-industriel de sécurité (*Arbetarskyddsämnden*), créé en 1942, joue un rôle très important dans ce domaine. Il a établi un modèle pour un programme de formation en trois étapes. On estime que près de 700 000 travailleurs ont suivi les cours correspondant au premier niveau et que le programme de formation du niveau supérieur est suivi annuellement par 30 à 40 000 travailleurs.

4. La codétermination

L'introduction de la codétermination par la Loi du 30 juin 1976 répondait aux exigences syndicales de remettre en cause les pouvoirs du chef d'entreprise tels qu'ils avaient été formulés dès le début du siècle lors du « compromis de décembre 1906 » (voir *supra*). Elle s'insérait dans un débat plus vaste sur la réalisation de la démocratie industrielle.

Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres pays d'Europe occidentale, la représentation des intérêts généraux des travailleurs dans l'entreprise ne passe désormais plus par un organisme élu par l'ensemble des travailleurs comme les conseils d'entreprise mais par la délégation syndicale ou, plus exactement, par les représentants syndicaux (*förtroendeman*) désignés par la section d'entreprise des syndicats signataires de conventions collectives concernant la codétermination⁵⁹. Ce choix s'explique par l'expérience peu satisfaisante des comités d'entreprise qui ont fonctionné entre 1946 et 1977 sur la base de conventions collectives. Leurs membres étaient désignés par les organisations syndicales et leurs droits se limitaient à l'information et à la consultation. La radicalisation des années soixante-dix avait, dans de nombreuses entreprises, laissé ces conseils à l'écart et ils n'avaient joué qu'un rôle mineur dans les grands débats de

⁵⁹ Dans les petites entreprises où il n'existe pas de section syndicale, le représentant peut être désigné par l'organisation syndicale au niveau territorial.

cette époque. La loi de 1976 déplaça le centre de gravité de la représentation des travailleurs vers la section syndicale.

La loi de 1976 reposait sur le pari des avantages d'une approche graduelle. Elle confiait les développements futurs de la démocratie industrielle à la négociation collective et se limitait à créer un cadre favorable à cette négociation.

L'on peut distinguer deux types de règles dans la loi sur la codétermination⁶⁰. D'une part, la loi reprend, en les amendant, des dispositions antérieures relatives aux libertés syndicales et au droit de grève, aux négociations collectives et à l'information. D'autre part, au-delà d'un droit général à négocier, la loi établit une obligation de négocier préalablement à toute modification importante de l'activité de l'entreprise ou des conditions de travail ou d'emploi du personnel. Les organisations syndicales peuvent également demander une négociation préalable à toute décision de l'employeur concernant un de leurs membres. L'article 32 de la loi, qui s'oppose symboliquement à l'article 32 des statuts de la SAF, permet à l'organisation syndicale qui a conclu une convention collective concernant les salaires ou les conditions générales d'emploi d'exiger la négociation d'une convention collective sur la codétermination en ce qui concerne l'embauche et le licenciement, l'organisation et la distribution du travail et les autres aspects de l'activité de l'entreprise. En-dehors de cette obligation procédurale, la loi ne définissait un droit substantiel de codétermination que dans un domaine : l'organisation syndicale se voyait reconnaître un droit de veto en ce qui concerne le recours à la sous-traitance (sauf pour des contrats à durée limitée à court terme ou pour des tâches spécialisées). L'article 41 impose la « paix sociale » aux organisations liées par une convention collective interdisant la grève, le *lock out*, des actions de boycott ou d'autres formes comparables d'actions revendicatives. Des procédures de médiation sont organisées en cas de conflit.

La tentative de développer la démocratie industrielle sur la base de la loi de 1976 devait se heurter à une forte opposition patronale. Les confédérations syndicales LO et TCO dénoncèrent les conventions collectives concernant les conseils d'entreprise pour faire pression sur le patronat et pour lui imposer la négociation d'accords de codétermination. Il fallut attendre 1982 pour qu'un accord interprofessionnel général fût conclu dans le secteur privé : l'accord sur l'efficacité et la participation entre la LO, le PTK (cartel de négociation des syndicats d'employés et de cadres) et la SAK (*Utvecklingsavtalet*, en abrégé UVA). Cet accord marquait un recul important par rapport aux objectifs des années soixante-dix. D'après A. Kjellberg, « *les syndicats furent obligés d'abandonner leurs positions radicales des années soixante-dix et de revenir à la politique antérieure de coopération*⁶¹ ».

⁶⁰ Pour un exposé synthétique sur la codétermination, voir Hammarström, Projets et réalités de la codétermination, in Durand (1994), pp. 99-109.

⁶¹ A. Kjellberg, Sweden : Can the Model Survive ?, in : Ferner et Hyman (1992) p. 125.

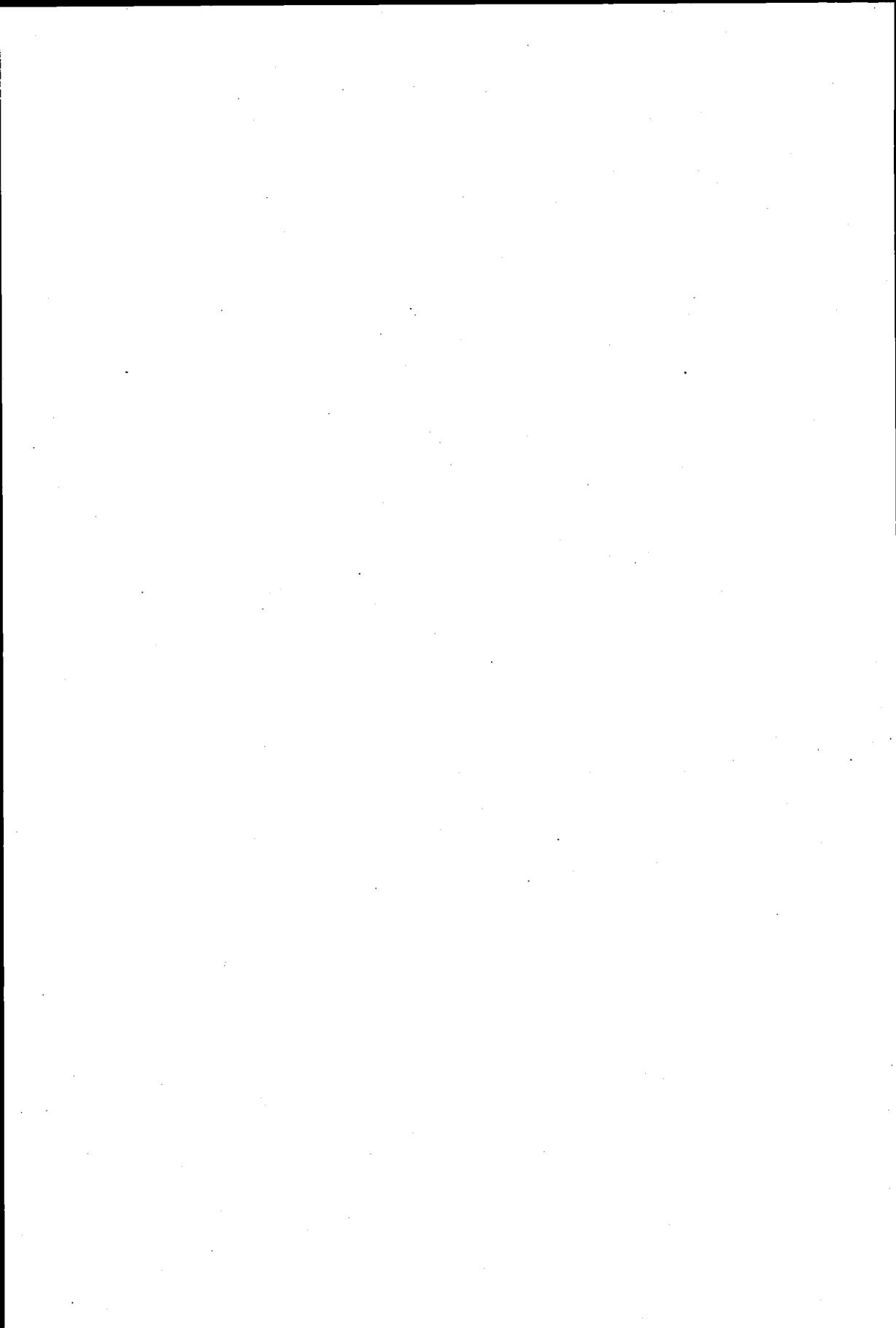
L'UVA commence par un long préambule qui définit des « valeurs communes ». Le terme même de démocratie n'y apparaît pas. La participation y est encadrée par les objectifs de compétitivité et d'efficacité de l'entreprise. La seule contrepartie, du point de vue de l'intérêt des travailleurs, semble être le maintien de l'emploi. Les domaines couverts par l'accord sont les suivants :

- l'organisation du travail. L'objectif général fixé est de développer la force et la compétitivité de l'entreprise. L'accord précise cependant que les pratiques de travail doivent être conçues de manière à répondre aux besoins des travailleurs et qu'elles doivent, en particulier, leur permettre d'exercer une influence et une responsabilité accrues dans leur travail ;
- les développements techniques. L'organisation syndicale doit pouvoir participer aux développements techniques qui impliquent des changements importants pour les travailleurs. L'employeur doit aussi assurer une formation et une information adéquates ;
- information sur la situation financière et économique de l'entreprise. Cette information doit être fournie à la section syndicale. Les plans concernant les futures activités de l'entreprise doivent donner à la section syndicale la possibilité de les évaluer conjointement avec la direction. Une information et une formation adéquates doivent être organisées. La promotion d'un usage efficace de l'énergie est un objectif important ;
- les formes concrètes de codétermination ne sont pas définies avec précision dans l'accord qui, pour l'essentiel, s'en tient à des procédures de négociation et de consultation sans que l'on puisse en dégager des droits substantiels spécifiques comme un droit de veto. Sur deux points, l'accord contient des dispositions précises concernant le fonctionnement des organes de participation. Il autorise la tenue d'assemblées syndicales dans l'entreprise pendant les heures de travail pour une durée maximale de cinq heures par an. Il autorise les représentants syndicaux à être assistés par des experts. Une négociation préalable avec l'employeur précisera l'objectif, le contenu et le coût de l'expertise ainsi que le choix des experts. Le coût est à charge de l'employeur.

Une des ambiguïtés de l'UVA est que, s'il désigne les sections syndicales comme les instances de consultation, un certain nombre de ses dispositions concrètes mettent l'accent sur des modalités de participation individuelle ou par groupes. Le lien entre la participation syndicale et ces formes de participation directe n'est pas établi de façon claire. La pratique semble différer beaucoup d'une entreprise à l'autre⁶². Dans certains cas, il existe une complémentarité entre les formes de participation directe et l'intervention syndicale. Dans d'autres cas, le dualisme des formes de participation semble être utilisé par le patronat pour subordonner l'organisation syndicale aux objectifs de l'entreprise dans une sorte de corporatisme local.

⁶² Nous nous basons sur A. Kjellberg, Sweden : Can the Model Survive?, in : Ferner et Hyman (1992) p. 124-132.

Le nombre d'accords d'entreprise conclus sur la base de l'UVA ne semble pas très élevé. Ils concernent généralement des entreprises où l'organisation syndicale est forte. Si l'on tient compte de l'abolition du droit de veto concernant la sous-traitance en 1993, l'on peut considérer que dans la plupart des entreprises, la codétermination se réduit à des procédures de consultation.



Chapitre 3 :

LA FINLANDE

La Finlande



I. LE CONTEXTE HISTORIQUE

L'histoire du mouvement ouvrier finlandais se détache assez nettement de celle des autres pays nordiques¹. Après avoir fait partie du Royaume de Suède pendant près de sept siècles, la Finlande a été annexée à l'Empire russe en 1808 avec le statut de Grand-Duché autonome. Le capitalisme s'y est développé principalement autour de la production forestière formant parallèlement une classe ouvrière industrielle et un prolétariat rural. Entre 1860 et 1879, la plupart des obstacles juridiques au développement d'une classe ouvrière furent éliminés avec l'abrogation du régime des guildes. Entre 1870 et 1910, le nombre de personnes travaillant dans les manufactures et les industries artisanales passa de 35 000 personnes à 128 000 (12% de la population active). Le développement industriel fut l'un des moins rapides d'Europe². Parmi les facteurs qui contribuèrent à cette situation, l'on peut mentionner le niveau très faible d'urbanisation, la productivité très basse de l'agriculture (la Finlande fut le dernier pays d'Europe à l'exception de la Russie à connaître une famine de masse en 1868), la situation de dépendance à l'égard de l'Empire russe. La base du développement industriel fut constituée par les industries transformatrices du bois. A la veille de la première guerre mondiale, 52% des exportations totales étaient le fait du bois (sous toutes ses formes) et 19% du papier et de la pâte à papier. L'industrie textile et la production de fer connurent un développement assez lent et peu régulier.

Dès la fin du XIX^{ème} siècle apparurent les premières organisations ouvrières qui réunissaient dans un cadre unique les activités syndicales, politiques et d'entraide mutuelle. Rapidement, ces organisations rejetèrent les courants politiques radicaux bourgeois et, peu après une première vague de grèves, elles constituèrent la base du Parti des travailleurs de Finlande, fondé en 1899, qui se transforma en 1903 en Parti Social-Démocrate (SDP). L'histoire de ce parti fut étroitement liée à celle du Parti Ouvrier Social-Démocrate de Russie jusqu'à l'indépendance de la Finlande³. Dans le cadre de la première révolution russe, une grève générale éclata en Finlande en octobre 1905. Sous la poussée du mouvement révolutionnaire, le gouvernement tsariste accepta en 1906 la constitution d'un Parlement finlandais élu au suffrage universel (qui fut d'emblée effectivement universel puisqu'il concernait tant les femmes que les hommes). Le Parti Social-Démocrate obtint 40% des voix et le Parlement établit les premières bases d'une législation sociale. La victoire de la réaction en Russie empêcha toute avancée réelle dans ce sens. Le tsar refusa de promulguer les lois votées par le Parlement. C'est en avril 1907 que fut créé le Congrès des Syndicats de Finlande. En règle générale, le développement syndical suivit l'essor du SDP et se fit à l'initiative de ce dernier. Le patronat finlandais forma sa propre confédération

¹ La source principale de ce résumé historique est Valkonen (1989).

² Sur le développement industriel en Finlande avant la première guerre mondiale, voir Bairoch (1977), vol. 1, pp.551-554.

³ Un des premiers livres (si pas le premier) sur les conditions de vie et de travail de la classe ouvrière finlandaise fut écrit en 1903 par la militante du POSDR Alexandra Kollontai (Kollontai, 1975, pp. 30-31).

à la même époque. Jusqu'au lendemain de la deuxième guerre mondiale, il adopta une ligne d'opposition frontale au mouvement ouvrier et se refusa systématiquement à adopter des conventions collectives.

La révolution russe de février 1917 insuffla un souffle nouveau au mouvement ouvrier finlandais. Les effectifs du mouvement syndical furent multipliés par quatre pendant l'année 1917, dépassant pour la première fois ceux du SDP. Pour la première fois, le prolétariat agricole se joignit aux grévés.

La révolution d'octobre eut trois conséquences importantes pour le mouvement ouvrier finlandais :

- la Finlande se constitua en Etat indépendant. Cette indépendance fut immédiatement reconnue par le nouveau gouvernement bolchevique en Russie. L'hégémonie des organisations ouvrières dans la lutte contre le tsarisme fit place à une polarisation très rapide entre les classes ;
- l'indépendance fut suivie par une guerre civile. La bourgeoisie et les petits propriétaires formèrent leurs milices armées. Ces corps paramilitaires (*les Suojeluskunnat*) furent intégrés à l'appareil d'Etat et subsistèrent jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale. Le SDP forma une « garde rouge » qui prit le contrôle des zones les plus industrialisées, mais fut rapidement écrasée par l'alliance entre la réaction interne (regroupée autour du général Mannerheim) et l'armée allemande. Une répression très dure s'abattit sur le mouvement ouvrier (25 000 morts, plus de 80 000 personnes détenues). Pendant plus de vingt-cinq ans, l'action des organisations ouvrières fut entravée par des obstacles légaux⁴ et l'action intermittente de groupes paramilitaires (comme le mouvement de Lapua qui culmina en 1930 par une « marche des paysans » contre les organisations ouvrières à Helsinki). Jusqu'en 1944, le mouvement communiste dut s'organiser principalement dans la clandestinité ;
- dès la fin de la guerre civile, le SDP se divisa. Un Parti des Travailleurs Socialistes de Finlande regroupant communistes et socialistes de gauche fut formé. La lutte entre ces deux tendances resta l'une des caractéristiques majeures de l'histoire politique et syndicale de Finlande. A deux reprises (1929 et 1960), le mouvement syndical fut affecté par des scissions suivies de réunifications. L'une des conséquences de cette tension est que les fédérations de branche disposent en Finlande d'une assez large autonomie à l'égard des directions syndicales confédérales.

L'agression soviétique de l'hiver 1939-1940, puis la participation de la Finlande à la guerre menée par l'Allemagne nazie contre l'Union Soviétique à partir de juin 1941 accrut considérablement la division du mouvement ouvrier. Le mouvement communiste

⁴ En 1930, le Congrès des Syndicats fut mis hors-la-loi. Cette mesure fut confirmée en 1933 par la Cour Suprême. Par ailleurs, la Loi pour la Protection de la Paix Sociale de 1931 contenait différentes dispositions qui limitaient le droit de grève.

clandestin épousa systématiquement les positions soviétiques. Le SDP prit part à l'union sacrée autour du maréchal Mannerheim. La confédération syndicale SAK suivit la même orientation dans un premier temps. Ensuite, elle fit pression sur le SDP pour rompre l'union sacrée et aboutir à une rupture de l'alliance avec les nazis et à une cessation de la guerre.

Ce n'est qu'après la seconde guerre mondiale que l'on peut observer un rapprochement entre la situation politique et sociale de la Finlande et celle des autres pays nordiques. La démocratie politique fut rétablie, un système de relations collectives structuré et relativement centralisé se mit en place. Cependant, la division du mouvement ouvrier ne lui permit pas d'obtenir la même hégémonie politique que dans les autres pays nordiques. En règle générale, la Finlande fut gouvernée par des gouvernements de coalitions entre social-démocrates et agrariens (devenus ultérieurement le parti du centre), avec souvent l'apport d'autres partis bourgeois, plus rarement des communistes⁵.

Si la situation économique et sociale était au lendemain de la guerre beaucoup plus critique que dans les autres pays nordiques (avec la cession à l'Union Soviétique de régions rurales importantes, l'afflux de réfugiés et l'obligation de payer d'importants dommages de guerre), la Finlande constitua en quelques décennies un Etat doté d'un système de protection sociale développé⁶, assurant une redistribution des richesses et menant des politiques actives en faveur du plein emploi et de l'égalité hommes-femmes qui constitue incontestablement l'une des variantes du modèle nordique

Cette transformation s'est faite dans un contexte économique marqué par la transition d'un pays encore largement rural, dont l'industrialisation s'était faite principalement autour d'un produit d'exportation (le bois et la pâte à bois), vers un pays industrialisé avec une diversification des productions et une forte orientation vers l'exportation. L'immédiat après-guerre et les années cinquante ont connu, en particulier, un développement rapide du secteur des constructions métalliques stimulé par la nécessité d'assurer le paiement des réparations de guerre principalement sous la forme d'équipements industriels. L'industrie a absorbé une partie importante du surplus de la main-d'œuvre agricole tandis que l'émigration (surtout vers la Suède) en absorbait une autre partie. En 1953, la production manufacturière par habitant était légèrement supérieure à celle de l'Irlande ou de la Pologne. Dix ans plus tard, elle avait presque triplé, dépassant légèrement le niveau de l'Autriche et des Pays-Bas et se rapprochant de celui de la France⁷. En 1995, sur la base de cet indicateur, la Finlande était - en même temps que la Suède - au troisième rang des pays industrialisés d'Europe après la Suisse et l'Allemagne.

⁵ Depuis 1937, les seules périodes au cours desquelles le SDP n'a pas pris part à une coalition gouvernementale se situent entre 1957 et 1966 (période au cours de laquelle le SDP connut une scission) et de 1991 à 1995.

⁶ Les dépenses publiques de protection sociale représentaient 12,6 % du PIB en 1950 (dans les conditions désastreuses de l'immédiat après-guerre), elles fléchissent à 8,8 % en 1960 pour atteindre ensuite 13,7 % en 1970, 18,9 % en 1980, 25,3 % en 1990 et 35,4 % en 1993 (Bairoch, 1997, vol. III, pp. 502-503).

⁷ Voir Bairoch (1997), vol. III, pp. 282-283. Les calculs de Bairoch prennent comme base la production manufacturière par habitant du Royaume-Uni en 1900. Entre 1953 et 1963, la Finlande passe d'un indice 53 à un indice 151 tandis que, dans la même période, l'indice moyen européen passe de 90 à 152.

L'apogée de l'industrialisation (en termes d'emploi) se situe vers 1976 et correspond également à une concentration des travailleurs dans des entreprises occupant plus de 200 personnes (qui employaient environ 55 % des travailleurs de l'industrie en 1976). La réduction de l'emploi industriel sera compensée pendant les années quatre-vingts par un développement des services et, en particulier, des services publics.

Tableau 12 : Nombre de travailleurs dans des entreprises industrielles et dimension des entreprises (Finlande, 1952 - 1990)

	1952	1964	1976	1982	1986	1990	évolution 1952-76 (52= index 100)	évolution 1976-90 (76= index 100)
<20	70	64	43	62	66	75	61	175
20-99	80	97	121	124	118	118	152	97
100-199	47	64	82	82	77	69	175	85
≥200	174	208	308	265	233	197	177	64
TOTAL	371	433	554	532	494	458	149	83

Source : Pusila et alii (1993), p. 13

Alors que les années quatre-vingts ont été caractérisées par une croissance économique assez soutenue (de l'ordre de 4 % par an), la récession du début des années 90 a été particulièrement brutale. Elle fut aggravée par les effets cumulés de l'effondrement de l'Union Soviétique (qui fut longtemps le principal partenaire commercial de la Finlande⁸) et la contraction du marché ouest-européen. La chute des cours mondiaux des matières premières telles la pâte à papier, le bois et les métaux de base a également contribué à affaiblir l'économie finlandaise. En trois ans (1991-1993), la production a diminué de 13 % et le chômage est passé de 3,5 % à 19 %.

Entre 1991 et 1995, la Finlande a été gouvernée par un gouvernement de droite formé autour du leader du Parti du Centre, Esko Aho, sans participation social-démocrate, qui a mené une politique très radicale, proche de celle des conservateurs britanniques⁹, de réduction des services publics (avec une réduction de l'emploi dans le secteur public de l'ordre de 10 % en 1992-1993) et du niveau de la protection sociale (avec une limitation de la période pendant laquelle l'on peut bénéficier des allocations de chômage et de la plupart des autres prestations sociales, une augmentation de l'âge de la retraite dans la fonction publique et une réduction des possibilités de prendre une retraite anticipée pour l'ensemble des travailleurs). L'ensemble de ce programme était fortement inspiré par les recommandations de l'OCDE. Cette radicalisation à droite a aussi caractérisé les confédérations patronales qui ont rompu le cadre des accords centralisés en s'appuyant aussi sur les contradictions apparues à l'intérieur des organisations syndicales. De façon

⁸ La part des exportations finlandaises vers l'Union Soviétique était de 30 % en 1980, 12,7 % en 1989 et 5 % en 1991 (voir Goetschy, 1994, p. 74).

⁹ En 1995, le gouvernement conservateur britannique a entrepris une campagne afin de former un front destiné à soutenir les campagnes dérégulationnistes. Avec l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas, la Finlande a été alors considérée comme soutenant largement les initiatives impulsées ou appuyées par le Royaume-Uni (groupe anglo-allemand pour la dérégulation, groupe Molitor, etc.).

générale, le chômage de masse a fortement déséquilibré les bases mêmes du système des négociations collectives et a permis aux organisations patronales d'imposer des mesures de flexibilité qui ont rapidement abouti à une précarisation de l'emploi¹⁰.

En 1995, la formation d'une nouvelle coalition gouvernementale (entre les social-démocrates, l'alliance de gauche des ex-communistes, un parti de la minorité suédoise, les verts, et les conservateurs) n'a pas modifié fondamentalement un contexte marqué par la précarisation de l'emploi¹¹ et la volonté d'appliquer les critères de convergence monétaire du Traité de Maastricht. La reprise économique qui se manifeste depuis 1995-96 a cependant atténué les effets des politiques d'austérité. Le taux de chômage a été légèrement réduit (de l'ordre de 15,5% en juin 1997) et les salaires ont récupéré une partie de la baisse du pouvoir d'achat¹².

L'adhésion à l'Espace Economique Européen, puis à l'Union Européenne, s'est faite dans le contexte d'une internationalisation croissante de l'économie finlandaise et de la recherche de nouveaux débouchés pour les exportations fortement affectées par l'effondrement de l'Union Soviétique. Elle n'a pas entraîné des divisions aussi marquées que dans les autres pays nordiques. La ligne de clivage entre partisans et adversaires de l'adhésion traverse aussi bien la gauche que la droite. Lors du référendum du 16 octobre 1994 consacré à l'adhésion à l'Union Européenne, le oui a emporté environ 57% des suffrages exprimés.

LE MOUVEMENT SYNDICAL EN FINLANDE

Environ 85% des travailleurs sont affiliés à une organisation syndicale. Les taux de syndicalisation ont connu une augmentation importante dans les années soixante-dix. Ils se sont maintenus à un niveau élevé depuis, avec une tendance à une légère hausse. Le développement de l'emploi précaire (temps partiel et contrats à durée déterminée) est cependant lié à une réduction des taux de syndicalisation parmi les travailleuses et travailleurs concerné(e)s.

Trois confédérations regroupent les organisations syndicales en fonction de la profession des adhérents.

La SAK, Organisation Centrale des syndicats de Finlande, organise principalement les ouvriers. Elle comprend vingt-trois fédérations de branche. Ses effectifs sont de l'ordre d'1,1 million. Parmi

¹⁰ En 1991, 86% des travailleurs avaient un contrat à durée indéterminée. Depuis 1991, 55% des nouvelles embauches ont été faites avec des contrats à durée déterminée (voir Rantanen, 1995).

¹¹ C'est ainsi qu'une commission tripartite pour la révision de la loi sur les contrats de travail a été formée à l'initiative du gouvernement. De fortes pressions sont exercées pour accroître la flexibilité. Voir : J. Hietanen, Committee considers reform of Employment Contracts Act, *European Industrial Relations Observatory Observer*, n° 3-1997, p. 5.

¹² La remise en cause de la modération salariale qui s'est traduite par une diminution du pouvoir d'achat des salariés est à la base des orientations adoptées par la SAK en novembre 1997 pour les négociations collectives de la période 1998-99. L'objectif fixé est une hausse de 2% du pouvoir d'achat. Le niveau de vie des travailleurs salariés a diminué sensiblement au début des années 90 sous l'effet combiné d'une baisse du salaire réel (entre 1991 et 1994), d'une augmentation de la charge fiscale sur les revenus du travail et d'une augmentation du coût des principaux services publics (Voir J. Kiander, Finland, in Fajertag, 1997, pp. 131-134).

ses affiliés, les deux tiers sont des travailleurs manuels et les trois quarts travaillent dans le secteur privé. Depuis la réunification syndicale intervenue entre 1969 et 1974, ses statuts prévoient que les instances dirigeantes soient composées pour deux tiers de militants social-démocrates et pour un tiers de militants communistes. Cette règle a été modifiée lors du congrès de la SAK de 1991 où un président unique a été élu. Les femmes représentent 45 % des membres et 23 % du comité exécutif national¹³.

Le STTK, Confédération des employés de Finlande, compte 25 fédérations avec environ 600 000 adhérents dont une majorité de travailleuses du secteur public (auparavant organisée par le TVK qui fut dissous en 1992).

L'AKAVA, Confédération des syndicats des professions académiques, compte environ 300 000 adhérents dont deux tiers dans le secteur public. Ses affiliés ont généralement un diplôme universitaire. Elle regroupe 35 fédérations dont la plus importante est la fédération de l'enseignement. Les femmes représentent 48 % des affiliés et 10 % des membres du comité exécutif¹⁴.

Sources : Pichot (1995) et Rantanen (1995)

II. L'EMPLOI EN FINLANDE

Tableau 13 : Statistiques de l'emploi en Finlande

	1975	1990	1996
Population totale (en milliers)	4 711	4 986	5 125
– hommes	2 278	2 419	2 496
– femmes	2 433	2 567	2 628
Pop. en âge de travailler (16-64 ans, en milliers)	3 104	3 282	3 384
– hommes	1 518	1 643	1 707
– femmes	1 586	1 640	1 677
Emploi total (en milliers)	2 224	2 457	2 087
– hommes	1 184	1 284	1 089
– femmes	1 040	1 173	998
Taux d'emploi des hommes (entre 16-64 ans) (en %)	78.0	78.2	63.8
Taux d'emploi des femmes (entre 16-64 ans) (en %)	65.6	71.5	59.5
Emploi à temps partiel (en % de l'emploi total)	na	6.4	11.6
– hommes		3.9	7.9
– femmes		9.2	15.7

¹³ Données d'une enquête menée en 1993 in Braithwaite et Byrne (1994).

¹⁴ *ibidem*.

LA PRÉVENTION SUR LES LIEUX DE TRAVAIL

	1975	1990	1996
Emploi sous contrat à durée déterminée (en %)	na	11.5	17.3
- hommes		8.3	14.1
- femmes		14.6	20.5
Part de l'emploi dans l'agriculture (en %)	14.9	8.6	7.9
- hommes	15.4	10.6	9.9
- femmes	14.3	6.4	5.7
Part de l'emploi dans l'industrie (en %)	36.1	30.8	27.1
- hommes	48.0	43.1	39.2
- femmes	22.5	17.2	13.9
Part de l'emploi dans les services (en %)	49.0	60.6	65.0
- hommes	36.6	46.2	51.0
- femmes	63.2	76.4	80.3
Taux de chômage (en %)	2.6	3.4	15.4
- hommes	2.7	4.0	15.0
- femmes	2.6	2.8	15.8

Source : Commission Européenne (1997)

La quantité de travailleurs immigrés est très faible en Finlande. Ils représenteraient environ 1 % du volume de l'emploi avec 16 000 personnes¹⁵.

Le développement du travail précaire a été très important au cours de ces dernières années. Il y aurait entre 350 000 et 400 000 emplois précaires en Finlande caractérisés par des contrats intérimaires ou de brève durée. D'après les données de l'Institut central des pensions, 400 000 travailleurs resteraient en dehors de la couverture des pensions de retraite en raison de contrats d'une durée inférieure à un mois¹⁶.

Comme dans les autres pays nordiques, les taux d'activité salariée des femmes sont assez élevés¹⁷. En 1990, 72% des femmes en âge de travailler avaient un emploi en dehors de leur foyer. Ce chiffre a connu une flexion importante en raison du développement du chômage, mais le taux d'activité (considérant la somme taux d'emploi + taux de chômage), a continué à progresser faiblement. Dans l'ensemble, la ségrégation des femmes sur le marché du travail n'a pas été affectée par la progression des taux d'activité féminins. En 1991, 44% des hommes et des femmes occupant un emploi salarié en Finlande travaillaient dans des professions où entre 90% et 100% des travailleurs appartenaient au même sexe. Les femmes sont concentrées dans le secteur des services. Elles

¹⁵ Rantanen (1995), p. 13.

¹⁶ Voir Angelsevä (1997).

¹⁷ Pour de plus amples développements, voir Kauppinen-Torpainen (1993). Les données qui suivent sont extraites de ce rapport sauf en ce qui concerne la comparaison avec les autres pays de l'Union Européenne qui a été établie sur la base de Commissions (1996).

constituent l'essentiel du personnel de la santé et des services sociaux et sont, à ce titre, particulièrement touchés par les mesures d'austérité affectant les services sociaux. Si le développement du travail à temps partiel des femmes constitue un nouveau facteur de ségrégation, il est resté beaucoup plus modeste que dans les autres pays nordiques¹⁸. Il est significatif que, pour les femmes, le taux d'emploi à temps partiel représente environ la moitié de la moyenne au sein de l'Union Européenne alors que, pour les hommes, l'écart est moins important. Les estimations de ce qui relève du libre choix en matière de travail à temps partiel sont toujours assez délicates et, d'une étude à l'autre, des variations importantes peuvent apparaître. Cependant, certaines enquêtes font apparaître que la grande majorité des femmes travaillant à temps partiel ne le font que parce qu'elles y ont été contraintes. La charge du travail ménager des femmes a peu varié.

La charge totale de travail (travail rémunéré + travail ménager) était de 56 heures hebdomadaires pour les femmes et 52 heures pour les hommes. En ce qui concerne les revenus, on note une lente réduction des écarts entre les salaires masculins et féminins (calculés sur la base d'un temps complet et incluant les heures supplémentaires). Les salaires féminins (à temps complet) représentaient 71,9% des salaires masculins en 1984 et 75,6% en 1991. Par contre si l'on tient compte des taux de chômage, du temps partiel et des réformes fiscales (qui ont réduit le rôle égalitaire de la fiscalité en diminuant la pression fiscale sur les hauts revenus), les années '90 ont été marquées par un accroissement des inégalités de revenus entre hommes et femmes.

III. LE CADRE LÉGAL

Les premières lois concernant la santé au travail remontent à l'époque tsariste. Elles contenaient des dispositions interdisant le travail des enfants de moins de douze ans, limitant le temps de travail des enfants de moins de quinze ans, interdisant le travail de nuit des adolescents. En 1872, la Finlande fut le premier pays à interdire l'utilisation du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes. La première législation systématique fut adoptée en 1889 avec la Loi sur la Protection des Ouvriers d'Usine qui fut à l'origine de l'Inspection du travail en Finlande.

Le principal texte législatif en matière de santé et sécurité au travail est la Loi 299/58 sur la Protection du Travail de 1958. Cette Loi s'applique aux travailleurs salariés de tous les secteurs à l'exception des travailleurs domestiques. Jusqu'en 1988, des dispositions particulières s'appliquaient au travail maritime (elles étaient contenues principalement dans la Loi 345/67 sur la Protection du Travail sur les Navires de 1967). La Loi de 1958 a été modifiée à de nombreuses reprises. Les modifications les plus importantes ont été introduites en 1987 (voir *infra*).

¹⁸ Par rapport aux autres pays nordiques, le travail à temps partiel est moins répandu en Finlande mais est associé à une précarisation majeure liée à différents facteurs : ils concernent des travailleuses plus jeunes, il est concentré dans le secteur privé et porte sur des postes de travail moins qualifiés (Voir Nätti, 1995).

L'important mouvement de réforme concernant la réglementation du milieu de travail dans les pays nordiques s'est traduit par l'adoption, dans les années soixante-dix, de deux lois qui complètent la loi de 1958 :

- la Loi 954/73 sur la supervision de la protection du travail qui concerne le contrôle exercé par l'inspection du travail ainsi que les droits collectifs des travailleurs et, en particulier, le fonctionnement des comités de sécurité ;
- la Loi 743/78 sur les services de santé au travail (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1979, son application s'est faite en trois étapes prenant fin le 31 mars 1983).

Quelques lois spécifiques et de nombreux textes réglementaires interviennent dans des domaines particuliers.

Signalons en particulier que la Loi sur l'égalité entre les hommes et les femmes de 1986 (Loi 609/86) ne se limite pas à l'égalité des chances en ce qui concerne l'accès à l'emploi et la discrimination salariale. Elle couvre un ensemble de pratiques plus vastes que les seuls rapports de travail et oblige les employeurs à promouvoir activement l'égalité notamment par le « développement de conditions de travail qui conviennent tant pour les femmes que pour les hommes »¹⁹.

Les conventions collectives (y compris dans le secteur public) peuvent déroger à la loi sauf en ce qui concerne le droit des travailleurs d'élire un représentant pour la sécurité et les droits de ce représentant. A bien des égards, les conventions collectives ont anticipé les dispositions légales. C'est ainsi que les services de santé au travail ont fait l'objet d'une convention collective nationale en 1971 dont l'application, sur une base volontaire, couvrait environ 50% des travailleurs en 1975. Le cadre législatif de ces services, qui a été établi en 1978, reprend largement les dispositions de la convention. Une convention cadre collective de 1985 a créé des Centres pour la sécurité du travail par secteur industriel. Dirigés paritairement, ces centres exercent surtout des fonctions d'information, de formation et de consultation.

La possibilité d'appliquer *erga omnes* les dispositions des conventions collectives existe en Finlande (contrairement à ce qui se passe en Suède). Elle ne passe pas par un texte réglementaire étendant la portée d'une convention collective et n'est pas prévue dans la Loi sur les conventions collectives de 1946 mais résulte des dispositions de la Loi de 1970 sur le contrat de travail. Pour que les dispositions d'une convention collective s'appliquent comme normes minimales à l'égard de l'ensemble des employeurs concernés, les conditions suivantes doivent être rencontrées :

- la convention doit avoir été conclue à l'échelle nationale par des organisations patronales et syndicales (il semble bien que cette condition ne se limite pas aux

¹⁹ Les obligations de l'employeur concernant la promotion de l'égalité sont cependant assorties d'une clause suivant laquelle il sera tenu compte « des ressources disponibles et de tout autre facteur pertinent ».

conventions conclues par les confédérations, des conventions conclues par des fédérations au niveau d'une branche peuvent également être considérées) ;

- elle doit indiquer clairement que le secteur ou la profession concernés sont couverts par la convention ;
- il faut que la situation considérée soit identique ou, au moins, comparable à celle prévue par la convention ;
- la convention doit être considérée comme s'appliquant de façon générale aux secteur(s) concerné(s) (dans la pratique, l'on considère que cette clause est remplie si les organisations d'employeurs qui ont signé la convention regroupent au moins cinquante pour-cent des employeurs concernés)²⁰.

La Finlande a ratifié en 1986 la Convention n° 161 de l'OIT. Dans l'ensemble, le droit en vigueur est estimé conforme aux dispositions de cette Convention. Celle-ci joue cependant un rôle dans l'orientation prioritaire accordée à la prévention suivant une approche pluridisciplinaire.

Le système de compensation des accidents du travail et des maladies professionnelles a été mis en place par la Loi sur l'Assurance contre les accidents du travail de 1948 (Loi 608/1948), complétée par une Loi sur les maladies professionnelles en 1967 (il existait déjà antérieurement une législation sur les maladies professionnelles qui remontait aux années trente). Ce système est géré par des compagnies d'assurance privées coordonnées au sein d'une fédération. Les organisations syndicales et patronales participent à la gestion de cette fédération ainsi qu'à l'organisme de tutelle dépendant du Ministère des affaires sociales et de la santé. Le système de compensation ne contribue que de façon limitée à la prévention, essentiellement à travers des variations des taux de cotisation en fonction des accidents et maladies qui ont été reconnus. Environ 25 personnes travailleraient à des activités de prévention dans les compagnies d'assurance. Leur activité consiste en des inspections d'entreprises, de l'information et de la formation. Si le personnel de prévention des compagnies d'assurance demande à l'employeur d'adopter des mesures précises et que celui-ci ne s'exécute pas, le montant des primes d'assurance peut être augmenté.

IV. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES

La transposition des directives communautaires ne posait pas de problèmes majeurs en Finlande. La législation existante répondait à l'essentiel des prescriptions de la législation communautaire et elle se situait à bien des égards à un niveau plus avancé. Les dispositions concernant l'organisation des services de prévention et la participation des travailleurs n'ont été affectées que de façon très marginale par la transposition des directives communautaires.

²⁰ Voir Suvirana (1987), pp. 49-50 et Hulstin (1996), pp. 36-37.

Finlande



Sur quelques points cependant, la Finlande a dû introduire de nouvelles dispositions. Cela s'est fait principalement sous la forme de deux lois. La Loi 144/93 a amendé la Loi sur la protection du travail, tandis que la Loi 145/93 a amendé la Loi sur la supervision de la protection du travail. Les principales modifications résultant de la directive-cadre sont les suivantes :

- l'obligation d'élaborer un plan de prévention a été introduite par la Loi 144/93 amendant la Loi sur la Protection du travail. Ce plan ne se limite pas au respect des obligations légales, il doit couvrir les « besoins liés à l'amélioration des conditions de travail » et prendre en compte tous « les facteurs liés au milieu de travail ». Les travailleurs, ou leurs représentants, doivent être consultés pendant l'élaboration de ce plan (nouvel article 9.3) ;
- la même loi a introduit l'obligation de prendre en compte les capacités physiques et mentales des travailleurs dans l'organisation du travail et le choix des équipements (nouvel article 9.b) ;
- l'obligation de coopérer entre employeurs occupants des travailleurs dans le cadre d'une même activité a été précisée ;
- les compétences de l'inspection du travail en matière de surveillance du marché ont été précisées de manière à éviter que les règles liées à l'harmonisation commerciale ne puissent être invoquées pour affaiblir le contrôle exercé par l'inspection.

V. LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU SYSTÈME PUBLIC DE PRÉVENTION

La Finlande est, à bien des égards, le pays d'Europe où l'intervention des autorités publiques dans le domaine de la santé au travail est la plus systématique. Deux chiffres permettent d'illustrer cette situation. Le nombre de travailleurs par inspecteur du travail est de l'ordre de 5 000. Cela indique une « densité » des systèmes d'inspection de deux à quatre fois supérieure à celle des autres pays de l'Union Européenne²¹. Le personnel de l'Institut Finlandais de Santé au Travail dépasse 650 personnes. Ce chiffre est du même ordre que les institutions comparables de pays comptant un nombre considérablement plus élevé de travailleurs. Ainsi, en France, l'INRS (Institut National de Recherche et de Sécurité) dont les fonctions sont comparables à celles de l'Institut finlandais dispose d'un personnel d'environ 600 personnes (pour une population active de l'ordre de 22 millions de travailleurs dont près de 15 millions sont couverts par la Caisse Nationale d'Assurance Maladie qui finance l'INRS).

Pendant longtemps, l'essentiel de cette intervention était concentrée sous la tutelle du Ministère des affaires sociales et de la santé. A la suite de la création d'un Ministère du travail en 1989, le cadre des compétences ministérielles a été modifié. Tout récemment,

²¹ Voir Piotet (1996), qui relève qu'on compte un inspecteur pour 10 500 travailleurs en Suède, pour 16 667 travailleurs aux Pays-Bas et pour 20 071 travailleurs en Irlande. Certes, il faut tenir compte de l'étendue des compétences de l'inspection du travail en Finlande mais même dans les pays où l'inspection est un corps généraliste, compétent pour tout ce qui relève des rapports de travail, l'on ne trouve pas la même densité (un inspecteur pour 10 700 travailleurs en France, pour 11 000 travailleurs au Portugal, pour 14 000 travailleurs en Belgique).

l'on a assisté à une redistribution des compétences ministérielles avec le passage de l'inspection du travail sous la tutelle du Ministère des affaires sociales et de la santé. Nous ne disposons pas encore d'une information suffisante pour pouvoir évaluer la portée de ce changement.

Les principaux acteurs publics en matière de santé au travail sont les suivants.

1. L'Inspection du travail

L'inspection du travail finlandaise est une inspection spécialisée dans le sens où l'essentiel de ses compétences se concentre sur les questions de santé et de sécurité. Il faut cependant observer que la notion de milieu de travail est interprétée de façon assez large de sorte que la stricte définition d'une inspection spécialisée et technique ne correspond pas à la réalité de l'inspection finlandaise. Il existe deux branches de l'inspection. Le Département du Milieu du Travail, dont le siège se trouve à Helsinki, est compétent en ce qui concerne le contrôle du temps de travail, le contrat d'emploi, le respect de l'application des conventions collectives et d'autres matières (droits des travailleurs en cas de faillite d'entreprise, d'insolvabilité, etc.). Le Département de la protection du travail, dont le siège se trouve à Tampere, s'occupe plus strictement des aspects directement liés au respect des règles concernant la santé et la sécurité.

Ce département supervise l'activité de l'ensemble du système d'inspection en matière de santé au travail et donne des instructions concernant l'interprétation et l'application des règles qui doivent être observées. Il est également chargé de ce que les Finlandais appellent « l'inspection centralisée » qui porte sur les équipements et les substances utilisées sur les lieux de travail. Le développement systématique d'une telle inspection constitue une caractéristique importante du fonctionnement de l'inspection du travail en Finlande. Elle consiste à la fois en l'organisation de la surveillance du marché et à la collecte de données relatives à l'utilisation d'équipements et de substances sur les lieux de travail. La surveillance du marché permet de contrôler avant même leur utilisation les équipements et substances importés ou produits destinés aux lieux de travail. Dans ce domaine, l'harmonisation communautaire pose certaines difficultés. En effet, si en ce qui concerne les règles d'utilisation des équipements et des substances sur le lieu de travail, les directives communautaires définissent des exigences minimales permettant aux Etats de maintenir ou d'adopter des règles de protection renforcées, dans le domaine de la libre circulation des marchandises, l'objectif poursuivi par les directives communautaires est l'harmonisation totale (même s'il existe différents mécanismes permettant, suivant des procédures parfois assez complexes, d'invoquer le danger que représente un équipement ou une substance du point de vue de la santé et de la sécurité pour en empêcher la libre circulation sur le territoire national). L'inspection centralisée s'applique aussi à la circulation des équipements de protection individuelle et au chargement et déchargement de navires. En ce qui concerne les substances chimiques, la priorité est accordée à une évaluation préalable, avant la mise sur le marché.

Finlande

Pour éviter un affaiblissement de ces mécanismes de contrôle, la transposition des directives communautaires a indiqué explicitement que l'inspection du travail peut procéder à des inspections sur les lieux de travail et « *dans tout autre endroit nécessaire à la réalisation du contrôle* ». De même la transposition a indiqué explicitement que l'inspection a accès aux lieux de production des produits destinés à circuler sur le marché ou à être mis en usage. La notion de produits couvrent les équipements, les outils et les substances chimiques.

Un article 15.a a été ajouté à la Loi sur la supervision de la protection du travail. Il prévoit que le Ministère du travail peut prononcer l'interdiction de la circulation sur le marché d'un produit qui ne satisfait pas les exigences de santé et de sécurité ou peut prescrire des limitations à la circulation de ce produit. Un inspecteur peut prononcer une interdiction temporaire qui devra être soumise ensuite au Ministère du travail.

Cette faculté d'interdiction de la circulation d'un produit par le Ministère du Travail peut également être prononcée contre un produit ayant fait l'objet d'un marquage adéquat (le texte ne le précise pas: mais il s'agit du marquage CE) ou d'une procédure d'agrément si ce produit met en danger les travailleurs.

L'inspection directe des lieux de travail est décentralisée en 11 districts territoriaux. La priorité est accordée aux secteurs à hauts risques (industrie manufacturières, construction, entreprises forestières). Il existe une inspection spéciale pour les mines. Environ 50% des inspections ont lieu sur la base de critères de priorité qui tiennent compte d'une évaluation des secteurs les plus dangereux. Les autres inspections sont souvent liées à des accidents graves ou mortels, à la survenue de maladies professionnelles ou à la demande des travailleurs ou de leurs représentants (le plus souvent dans une situation conflictuelle).

L'inspection peut également intervenir de façon préalable lors de la construction de nouveaux bâtiments destinés à devenir des lieux de travail.

Les effectifs de l'inspection du travail s'élèvent à 423 personnes dont 140 travaillent au Bureau National. Le personnel est composé principalement de techniciens. On y trouve également un certain nombre de juristes et de spécialistes en santé publique. L'ensemble des inspecteurs bénéficient de programmes de formation permanente.

Toute inspection fait l'objet d'un rapport qui contient des observations et des recommandations faites à l'employeur. Celles-ci n'ont pas un caractère contraignant. Des injonctions obligatoires peuvent également être formulées. Elles sont assorties de différentes possibilités de sanctions. Ces injonctions obligatoires restent assez exceptionnelles dans la pratique²².

²² Rantanen (1995, p. 42) fait état, dans la seconde moitié des années quatre-vingts, d'une moyenne de 85 injonctions par an. Ce chiffre a diminué dans les années '90.

En cas de violation grave des réglementations et en présence d'un risque grave et imminent, l'inspecteur peut ordonner l'arrêt du travail. Ce recours est tout à fait exceptionnel.

2. L'Institut Finlandais de Santé au Travail

Cet institut remplit quatre fonctions :

- la recherche concernant les rapports entre la santé et le travail. Les thèmes de recherche ne sont pas déterminés par les seuls risques professionnels reconnus et indemnisés ;
- les services d'expertise ;
- la formation du personnel des services de prévention ;
- un service d'information.

L'ensemble des services centralisés est assuré par des départements spécialisés qui couvrent les disciplines suivantes : épidémiologie et biostatistiques (avec des registres systématiques des maladies professionnelles et des expositions aux agents cancérogènes), physiologie et ergonomie (avec d'importants programmes concernant les troubles musculo-squelettiques et le vieillissement au travail), psychologie, hygiène industrielle et toxicologie, physique (qui couvre, outre le bruit, les vibrations et les radiations non-ionisantes, le domaine des équipements de protection individuelle), médecine du travail et sécurité. D'autres départements spécialisés traitent de l'information et de l'aptitude.

L'Institut déploie une activité internationale importante notamment à travers des programmes de coopération tant en Afrique, en Asie et en Amérique Latine que dans les pays d'Europe de l'Est. Il coordonne également de nombreuses recherches dans le cadre de programmes de coopération entre les pays nordiques.

En dépit des difficultés économiques et politiques, l'Institut a pu maintenir un personnel et un budget assez stables (avec une légère croissance en termes réels) au cours des années 90.

Tableau 14 : Personnel et financement de l'Institut finlandais de santé au travail

	1990	1995
Personnel de l'Institut central	431	452
Personnel des Instituts régionaux	217	226
Total personnel	648	678
Financement annuel total (en millions de marks finl.)	191.7	235.9
Entrées provenant des services d'expertise	27.0	36.1
Financement par des fonds publics	134.7	157.9
Pourcentage du financement public par rapport au financement total	68.34 %	67.13 %

Tableau élaboré à partir des rapports d'activité annuels de l'Institut

1995/1990



Six Instituts Régionaux de Santé au Travail sont rattachés à l'Institut. Chacun de ces instituts fournit des services d'expertise pluridisciplinaire pour les lieux de travail de son ressort territorial. Ils agissent également en coopération avec les hôpitaux universitaires de manière à mieux assurer le suivi des pathologies professionnelles. D'autre part, chaque institut régional s'est également spécialisé et coordonne les activités nationales de l'Institut finlandais de santé au travail dans ses domaines de spécialisation. Les spécialisations sont à la fois sectorielles et thématiques. Par exemple, l'Institut d'Oulu s'occupe à la fois de la métallurgie et des mines et du travail dans un climat froid, l'Institut de Tampere s'occupe des secteurs de la construction, du textile et de l'habillement ainsi que de la formation des personnels impliqués dans la prévention.

3. Le Fonds Finlandais du Milieu de Travail

Ce Fonds a été créé en 1979. Il contribue financièrement à des projets de recherche et développement destinés à améliorer le milieu de travail. Son financement est assuré par une cotisation prélevée sur les primes d'assurance versées par les employeurs en ce qui concerne la réparation des accidents du travail et des maladies professionnelles mais sa gestion ne dépend pas des compagnies d'assurance. Il est placé sous la tutelle du Ministère du Travail et les organisations patronales et syndicales sont représentées dans son conseil d'administration. En 1993, le budget du Fonds était de 35 millions de marks finlandais (5,6 millions d'Ecu).

4. Le Centre pour la Sécurité du Travail

Ce Centre est géré par les organisations syndicales et patronales. Il joue un rôle important dans la divulgation des méthodes d'évaluation des lieux de travail et dans des expertises destinées à améliorer les conditions de travail. Son activité concerne également la formation et l'information. Le Centre tient un registre de l'ensemble des acteurs de la prévention dans les entreprises (représentants des travailleurs dans les comités de sécurité, délégués de sécurité, responsables de sécurité, personnel des services de prévention). Sur les 70 000 personnes recensées en 1993, 19 % environ avaient suivi un cours de base dispensé par le centre. Le Centre pour la Sécurité du Travail est financé par le Fonds du Milieu de Travail.

VI. LES SERVICES DE PRÉVENTION

1. Introduction

La Loi de 1958 ne contient pas de disposition spécifique concernant l'organisation de services de prévention dans l'entreprise. Elle définit en des termes généraux les obligations de l'employeur. Ainsi l'art. 9, paragraphe 1 dispose que « *l'employeur sera attentif à tout ce qui est raisonnablement nécessaire, compte tenu de la nature du travail, des conditions*

de travail ainsi que de l'âge, du sexe, de la formation professionnelle et des autres qualifications du travailleur afin de le protéger contre les accidents du travail et les maladies causées par son travail. A cet effet, le milieu de travail sera supervisé de façon permanente et des mesures appropriées seront prises pour analyser et éviter les accidents, les risques du travail et les situations dangereuses».

L'organisation des services de prévention se fait à un double niveau. D'une part, la Loi 954/73 sur la supervision de la protection du travail prévoit la désignation par l'employeur d'un responsable de sécurité. Ce responsable peut être l'employeur lui-même. C'est généralement le cas dans les petites et moyennes entreprises. D'autre part, la Loi 748/78 prévoit l'organisation de services de santé au travail.

2. Les responsables de sécurité

L'art. 17 du Décret sur la supervision de la protection du travail indique que le responsable de sécurité doit :

- 1) prendre connaissance des lois, règlements et directives concernant la protection du travail et s'assurer que les travailleurs en soient informés ;
- 2) prendre part à des inspections et des recherches concernant la protection du travail si la personne menant ces inspections ou recherches l'estime nécessaire ;
- 3) étudier les conditions de santé et sécurité existant sur le lieu de travail, superviser leur progrès et prendre des mesures pour résoudre les manquements et défauts constatés ;
- 4) prendre les mesures adéquates pour organiser et maintenir la coopération entre l'employeur et les travailleurs sur le lieu de travail conformément aux dispositions de la loi sur la supervision de la protection du travail et de la loi sur le développement de la coopération pour la protection du travail ;
- 5) maintenir des contacts avec le Comité de sécurité, le délégué pour la sécurité et les autres personnes chargées de la protection du travail sur le lieu de travail ;
- 6) mener à bien les autres tâches qui lui sont attribuées par les lois sur la supervision de la protection du travail ou les textes réglementaires adoptés en vertu de ces lois.

Les textes légaux et réglementaires ne définissent pas d'exigence particulière en ce qui concerne la formation et la qualification des responsables de sécurité.

Lorsque plusieurs entreprises travaillent sur un même chantier, c'est celle qui emploie le plus grand nombre de travailleurs sur le site ou celle qui constitue l'opérateur principal qui doit prendre l'initiative de coordonner l'action des différents employeurs et de promouvoir la protection du travail. C'est également elle qui doit prendre l'initiative de la création d'un Comité de sécurité et les travailleurs peuvent élire un délégué commun pour la sécurité.

Le nombre de responsables de sécurité serait de l'ordre de 12 000²³. Le nombre total d'entreprises en Finlande se situe autour de 120 000, parmi lesquelles un peu plus de 1 400 comptent au moins 100 travailleurs.

3. Les services de santé au travail

Les premiers services de santé au travail remontent au siècle dernier. Ils furent établis sur une base volontaire dans un certain nombre de secteurs, notamment dans les grandes entreprises publiques (chemins de fer, postes et télécommunications) mais aussi dans certaines exploitations forestières. Pendant longtemps, ils étaient surtout destinés à suppléer l'absence d'infrastructures de santé dans des régions éloignées des centres urbains²⁴ et les activités préventives n'y jouaient qu'un rôle mineur.

En 1971, une convention collective préconisa leur extension à l'ensemble des entreprises et définit une double mission : la prévention des risques du travail et des activités curatives visant aussi bien les maladies liées au travail que les autres pathologies. L'assurance maladie couvrait une partie importante (60%) des frais de fonctionnement de ces services. Dans la pratique, seules les grandes entreprises mirent en place de tels services. C'est pourquoi l'approche volontaire fut abandonnée et la création de services de santé au travail fut rendue obligatoire par la Loi 743 de 1978.

L'art. 2, 1 de la Loi 743 de 1978 définit les tâches essentielles des services de santé au travail dans les termes suivants :

- 1) enquêter sur les dangers et risques du travail auxquels les travailleurs sont exposés en conséquence de leur travail et des conditions existant sur leur lieu de travail (...);
- 2) fournir une information adéquate aux travailleurs sur les risques auxquels ils sont exposés et leur donner la formation nécessaire pour éviter ces risques;
- 3) enquêter sur les qualifications requises en matière de santé quand des travailleurs remplissent des fonctions qui peuvent impliquer des dangers et des risques professionnels dans la mesure où une telle information ne peut pas être obtenue autrement;
- 4) organiser les examens médicaux à l'embauche des travailleurs occupés à des postes qui impliquent des risques du travail particuliers et organiser des examens ultérieurs à intervalles déterminés pendant la durée de l'emploi ou lorsque ces examens sont déterminés par l'inspection du travail sur la base d'un avis de l'Institut pour l'hygiène du travail;
- 5) organiser la surveillance médicale tant à l'embauche que durant l'emploi pour des activités non couvertes par le paragraphe 4 mais pour lesquelles il existe une raison de suspecter qu'elles impliquent des risques pour la santé;

²³ Estimations faites en 1991 qui nous ont été communiquées dans une lettre du Ministère du travail du 13 août 1996. Les données statistiques du Centre pour la sécurité du travail enregistrent 10 724 responsables de sécurité en 1993 (voir Rantanen, 1995, p. 56).

²⁴ La couverture de l'ensemble des communes par le système de santé publique ne fut réalisée que par la réforme du système de santé de 1972. Dans les années quatre-vingts, les services de santé locaux étaient assurés par 213 centres médicaux organisés par des communes ou des associations de communes.

- 6) mener des enquêtes pour vérifier comment les travailleurs handicapés en raison d'une infirmité, d'un accident ou d'une maladie ont été adaptés à leur travail compte tenu de leurs capacités en termes de santé et, le cas échéant, comment ils ont été soignés ou réhabilités ;
- 7) participer à l'organisation des premiers soins conformément à l'art. 36 de la Loi sur la protection du travail.

Les services de santé au travail peuvent déterminer l'inaptitude d'un travailleur pour motif de santé.

En 1991, la Loi de 1978 a été amendée pour inclure parmi les tâches des services de santé au travail le maintien des capacités individuelles de travail compte tenu particulièrement des besoins des travailleurs vieillissants.

Cette activité préventive n'est pas incompatible avec une activité curative menée sur une base volontaire. Elle couvre généralement le diagnostic et le traitement tels qu'ils peuvent être menés par un médecin généraliste.

Les services de santé au travail peuvent être organisés suivant quatre modalités principales : services internes d'entreprise, services inter-entreprises, services privés extérieurs à l'entreprise ou services de santé publics municipaux. Il faut ajouter à ces catégories les services régionaux de santé au travail qui couvrent le secteur public.

La couverture des travailleurs par les différentes catégories de service est la suivante :

Tableau 15 : Travailleurs couverts par les services de prévention en Finlande (1993)

	Travailleurs salariés (nb)	Travailleurs indépendants (nb)	Total travailleurs	%
Centres de santé municipaux	660 863	49 442	710 305	43.1
Services internes d'entreprise	463 980	30	464 010	28.2
Centres de santé privés	260 424	1 748	262 172	15.9
Services régionaux de l'Etat	125 747	0	125 747	7.6
Services inter-entreprises	84 581	276	84 857	5.2
TOTAL	1 595 595	51 496	1 647 091	100

Source : Rantanen (1995), p. 45

Environ 90% des travailleurs salariés et 85% de l'ensemble des travailleurs sont couverts par l'activité de ces services : c'est dans l'agriculture et les petites entreprises que la couverture reste incomplète.

Les services municipaux couvrent principalement les petites et moyennes entreprises et les travailleurs indépendants. Le système de santé publique oblige les municipalités à fournir des services de santé au travail à la requête des entreprises et, dans les zones de faible densité de population, il n'existe guère d'autres modalités de service de prévention.

La composition du personnel de ces services est illustrée par le tableau suivant.

Tableau 16 : Composition du personnel des services de prévention en Finlande (1993)

Catégories professionnelles	Nombre	Moyenne de travailleurs par spécialiste
Médecins	1 558	1 057
Infirmières	1 925	856
Personnel auxiliaire	831	1 982
Physiothérapeutes	405	4 067
Psychologues	127	12 969
TOTAL	4 846	340

Source : Rantanen (1995), p. 47

Dans la mesure où une partie du personnel des services travaille à temps partiel, il faut introduire un facteur de correction pour interpréter correctement ces données. En équivalent temps plein, le personnel des services est de l'ordre de 3 000 personnes, ce qui correspond à une moyenne d'environ 550 travailleurs couverts par personne travaillant dans les services de santé au travail.

Aux ressources internes des services, il faut ajouter la possibilité de recourir aux experts des six instituts régionaux de santé au travail qui contribuent également à la formation permanente du personnel des services. Les domaines couverts par ces instituts régionaux sont : l'hygiène, la toxicologie, la psychologie, la médecine et la sécurité. Leur activité contribue à développer une approche pluridisciplinaire de la santé et de la sécurité au travail.

L'employeur est tenu de fournir au personnel de ces services les informations concernant les machines, les équipements, les substances et les procédés de travail ainsi que toute autre information permettant d'évaluer les risques du travail (décret du Conseil d'Etat 210/87).

Le financement des services de santé au travail est à charge de l'employeur. Le coût total du fonctionnement des services de santé au travail a été estimé pour l'année 1990, à environ 180 millions d'ECU (1 131 millions de marks finlandais). Cela représente un peu plus de 100 ECU par travailleur couvert et un total équivalant à 0,2% du PIB finlandais. Mais le système de sécurité sociale peut contribuer à la couverture des frais (à concurrence d'un maximum de 50%). Cette intervention ne peut se faire qu'après l'approbation du plan de santé et sécurité par le délégué ou le comité de sécurité (voir *infra*). En 1991, la contribution de la sécurité sociale au financement des services a correspondu à environ 55% de leur coût.

Actuellement les formules de financement par la sécurité sociale sont soumises à une révision.

La coordination entre les activités des services de santé au travail et les autres aspects de la prévention ne fait l'objet d'aucune disposition légale. Elle constitue l'un des aspects les plus importants des programmes nationaux concernant le milieu de travail dont le premier a été décidé par le Conseil d'Etat (équivalent finlandais du Conseil des Ministres) en 1984²⁵.

VII. LA PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS

La participation des travailleurs en matière de santé et sécurité s'exerce à travers des représentations spécifiques et à travers les formes générales de participation dans l'entreprise. Il faut souligner que, quelle que soit la forme de participation, la décision finale revient à l'employeur.

1. Les délégués pour la sécurité

Un délégué pour la sécurité ainsi que deux délégués adjoints doivent être élus par les travailleurs dans toute entreprise occupant au moins 10 personnes. L'élection d'un tel délégué est possible dans les entreprises de moins de 10 travailleurs. Des délégués différents peuvent être élus par le personnel ouvrier et par le personnel administratif. Des délégués communs peuvent être élus par le personnel de différentes entreprises coopérant sur un même lieu de travail. La définition des compétences du délégué correspond, pour l'essentiel, à celle des tâches du comité de sécurité (voir *infra*). En règle générale, il ne dispose pas d'un pouvoir de décision autonome.

Le délégué pour la sécurité a le droit de faire interrompre un travail s'il considère qu'il y a un danger imminent. Il bénéficie des protections accordées aux délégués syndicaux contre le licenciement et de garanties concernant le déroulement normal de sa carrière. Ce droit est complété par le droit de retrait des travailleurs exposés à un danger grave et imminent.

Le nombre de délégués de sécurité est difficile à estimer avec précision. D'après la SAK²⁶, des enquêtes menées entre 1984 et 1990 permettent d'évaluer ce nombre à 30 000 pour cette seule confédération. Les délégués enregistrés par le Centre pour la sécurité du travail font état de 39 970 délégués en 1993²⁷.

On assiste à un *turn-over* assez important parmi les délégués qui sont élus pour une durée de deux ans. La formation des délégués est généralement assurée par les

²⁵ Voir The Ministry for Social Affairs and Health, The National Working-Environment Program, Helsinki, 1985.

²⁶ Lettre envoyée par le département de la formation de la SAK au BTS, le 13 octobre 1992.

²⁷ Voir Rantanen (1995), p. 56. Ces données sont difficilement comparables avec celles de la SAK. Outre la différence en ce qui concerne l'année de référence, les données du Centre pour la sécurité du travail comprennent les délégués suppléants mais comptent à part les représentants des travailleurs dans les comités de sécurité.

L'Année



organisations syndicales (elle couvrirait 53 % des délégués en ce qui concerne la SAK). D'autres formations sont également assurées par les organismes publics de santé au travail.

2. Les comités de sécurité

Un comité de sécurité doit être établi dans toutes les entreprises occupant au moins 20 personnes. Il ne s'agit pas d'un organe paritaire au sens strict du terme puisque sa composition assure 50% des mandats aux représentants des ouvriers, 25% aux représentants des employés et 25% aux représentants de l'employeur.

L'art. 29 de la Loi 954/73 définit les fonctions du comité de sécurité dans les termes suivants :

- 1) agir en tant qu'organe de coopération entre l'employeur, les travailleurs et les cadres dans le domaine de la protection du travail ;
- 2) prendre part aux inspections et études concernant la protection du travail lorsque la personne chargée de celles-ci le considère nécessaire ;
- 3) contribuer à toute étude autre que celles mentionnées au paragraphe précédent si cette étude est considérée comme nécessaire à la suite d'un accident du travail ou de la constatation d'un risque d'accident, d'une maladie professionnelle ou de l'apparition d'une maladie causée par le travail ;
- 4) enquêter sur les conditions de la protection du travail existant sur le lieu de travail et contrôler leurs progrès et, lorsque c'est nécessaire et possible, effectuer des inspections, en particulier, en ce qui concerne l'évaluation des risques dans les conditions et procédés de travail et proposer des mesures de prévention ;
- 5) prendre connaissance des plans de modification ou transformation sur le lieu de travail ayant des conséquences sur la santé et la sécurité et communiquer un avis concernant ceux-ci à l'employeur ;
- 6) enquêter sur les accidents et les problèmes de santé sur le lieu de travail et examiner les causes d'accidents et de maladies liés au travail ;
- 7) contrôler le fonctionnement des services de santé au travail et formuler des propositions à l'employeur ;
- 8) contrôler la formation dans les aspects liés à la santé et à la sécurité et formuler des propositions à l'employeur ;
- 9) planifier la formation particulière dans le domaine de la protection du travail, formuler des propositions à l'employeur et, sur la base des accords conclus, organiser cette formation ;
- 10) chercher à développer les méthodes permettant d'améliorer la protection du travail et soumettre des propositions à l'employeur ;
- 11) se charger des rapports concernant la coopération entre l'employeur et les travailleurs en matière de protection du travail ;
- 12) accomplir toute autre tâche définie par les lois ou textes réglementaires.

Tant le délégué pour la sécurité que le comité de sécurité ont le droit d'obtenir toutes les informations pertinentes de l'employeur et des services de prévention.

D'autre part, les mécanismes généraux de représentation des travailleurs dans l'entreprise couvrent certains aspects de la santé et sécurité au travail.

Le nombre de comités pour la sécurité serait de l'ordre de 10 000²⁸.

3. La procédure de coopération

Le système de coopération a été progressivement mis en place au cours des années 70²⁹. Un accord est intervenu en automne 1977 entre les confédérations de travailleurs, d'employeurs et le gouvernement. Il s'inspirait à bien des égards du système suédois de la codétermination et a débouché sur la Loi 725/78 sur la coopération dans les entreprises de 1978 (en vigueur depuis le premier juillet 1979). Cette Loi s'applique aux entreprises du secteur privé occupant au moins 30 travailleurs. Des dispositions comparables ont été adoptées en 1987 dans la fonction publique centrale et des conventions collectives ont étendu les mêmes principes aux collectivités locales. La coopération peut s'exercer entre l'employeur et le personnel salarié (ou les travailleurs directement concernés par une mesure) ou entre l'employeur et les représentants des salariés (délégués syndicaux ou, dans les matières de leurs compétences, délégués pour la sécurité). La coopération peut également se dérouler dans le cadre d'un comité spécifique paritaire dont les membres représentant les travailleurs sont élus annuellement (ils doivent constituer au moins la moitié des effectifs de ce comité).

Les matières couvertes par la coopération sont très vastes et, en ce qui concerne les questions de santé et sécurité, on retiendra les aspects suivants : toute modification concernant les fonctions, les méthodes et l'organisation du travail ; les achats importants de matériel et d'équipement, la transformation des installations ; les plans de formation ; l'information interne dans l'entreprise ; l'utilisation des fonds à usage social (notamment pour les cantines, crèches, l'organisation des loisirs et des vacances) ; les principes à suivre en cas de recours à des travailleurs extérieurs à l'entreprise.

Dans les années quatre-vingts les organisations syndicales ont essayé d'étendre le système de coopération aux décisions concernant la protection de l'environnement. Les

²⁸ Estimations pour l'année 1991 contenues dans la lettre que nous a adressée le Ministère du travail le 13 août 1996.

²⁹ Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, il y eut une tentative d'établir une forme de contrôle ouvrier à travers des comités de production exerçant un droit de veto sur une série de décisions relevant de la gestion de l'employeur ou pouvant même, dans certains cas, substituer leur décision à celle de l'employeur. Ces comités étaient formés dans les entreprises de plus de 60 travailleurs par une majorité de délégués ouvriers (de 3 à 5), des délégués des employés (de 1 à 2) et des représentants patronaux (de 2 à 3). La loi concernant les comités de production fut adoptée en 1946 (par un gouvernement de coalition entre social-démocrates et communistes). Elle fut considérablement affaiblie en 1949 et les comités de production furent réduits pour l'essentiel à une instance d'information (Voir Suviranta, 1987, pp. 143-144 et Goetschy, 1994, p. 103). Nous ne disposons pas d'information sur les expériences de contrôle ouvrier qui auraient eu lieu dans les entreprises à l'issue de la guerre.

la finlande



confédérations patronales s'y sont fortement opposées. Jusqu'à présent, la législation ne mentionne pas explicitement la protection de l'environnement parmi les matières sur lesquelles sont organisées les consultations. Dans un certain nombre d'entreprises, des accords ont cependant permis de réaliser une telle extension³⁰.

Au début des années quatre-vingt-dix, le système de coopération a été étendu aux groupes industriels. La loi sur la coopération de 1990 prévoit en effet la formation de structures de coopération dans les groupes d'entreprises comptant au moins 500 travailleurs.

La procédure de coopération se limite généralement à une obligation pour l'employeur d'informer et de consulter. Il conserve le pouvoir de trancher en dernier recours. Les quelques exceptions concernent les règlements intérieurs qui ne peuvent être modifiés qu'à la suite d'un accord entre l'employeur et les représentants des travailleurs et l'utilisation des fonds sociaux qui, à défaut d'accord, est déterminée par les représentants des travailleurs (par contre l'employeur décide s'il accorde de tels fonds et quels seront leurs montants).

Les dispositions de la loi de 1978 sont supplétives. Des accords nationaux entre fédérations d'employeurs et de travailleurs peuvent y déroger. Sans constituer des conventions collectives au sens strict du terme dans la législation finlandaise, ces accords ont une portée juridique équivalente.

³⁰ D'après la réponse à notre questionnaire de Janne Metsämäki de la SAK (26 septembre 1996).

Chapitre 4 :

LA NORVÈGE



I. LE CONTEXTE HISTORIQUE

1. Le contexte politique : de la formation du mouvement ouvrier au rejet de l'adhésion à l'Union Européenne

L'influence des premiers courants socialistes s'est fait sentir en Norvège avant même la constitution d'un véritable prolétariat industriel. Une première organisation ouvrière fut créée dès 1848 à l'initiative de Marcus Thrane, qui avait pris connaissance en France des œuvres de Cabet, Louis Blanc et Saint-Simon. En 1850, le courant thraniste est constitué par 273 associations regroupant 30 000 personnes (pour une population de 1 400 000 habitants et un prolétariat industriel de 13 000 personnes). L'ossature du mouvement est constituée par les ouvriers, ses méthodes d'action sont les grèves et les manifestations, et la revendication centrale est le suffrage universel. Après avoir purgé une peine de cinq ans de prison, Thrane émigra aux Etats-Unis et son mouvement disparut¹.

L'industrialisation de la Norvège se fit essentiellement à partir d'enclaves produisant des biens pour l'exportation et contrôlés par le capital étranger. Dans une première étape, la commercialisation du bois – et, dans une moindre mesure, du poisson – joua un rôle essentiel pour l'accumulation du capital. Le capital étranger impulsa le développement de la production d'énergie (avec la création de la plus importante entreprise norvégienne, Norsk Hydro – aujourd'hui entreprise publique – dans le secteur hydro-électrique) tandis que le capital norvégien a longtemps eu pour champ d'action principal le transport naval². La production massive d'électricité facilita l'essor d'une industrie des engrais chimiques à l'initiative d'investisseurs étrangers. Le contrôle exercé par le capital étranger sur de nombreux secteurs économiques au début de ce siècle provoqua l'adoption de différentes mesures visant à limiter son emprise³ (lois limitant les prises de participation étrangères en 1909 et 1918, lois anti-trust en 1925 et 1926).

Le mouvement syndical se forma dans différentes professions au début des années soixante-dix. Il connut une dispersion liée à la crise économique de la fin de cette décennie, puis se réorganisa et se radicalisa sous l'influence d'ouvriers socialistes. Le Comité central des syndicats, formé à Kristiana en 1883, prendra l'initiative de la formation des organisations social-démocrates qui donneront naissance au Parti Ouvrier Norvégien (DNA) en 1887. A partir de cette date, c'est le DNA qui coordonnera l'action des syndicats au niveau national jusqu'à la création de la LO, centrale générale des syndicats, en 1899.

Après l'indépendance de la Norvège (acquise en 1905 suite à la séparation pacifique d'avec la Suède), la LO va connaître un essor important. Les effectifs syndicaux passent

¹ Voir Sagnes (1994), pp. 41-42.

² Vers 1880, la Norvège possédait près de 10 % de la flotte mondiale, mais il s'agissait surtout de navires à voiles. En ce qui concerne les navires à vapeur, ce pourcentage se limitait à 1 %. (Voir Bairoch, 1997, vol. I, pp. 554-558).

³ Voir Dølvik et Stokland, Norway : the « Norwegian Model » in Transition, in : Ferner et Hyman (1992), pp. 150-151.

de 20 000 en 1900 à 47 000 en 1910⁴. La première convention collective est arrachée en 1907 dans la métallurgie. Tant au sein du DNA que de la LO, deux tendances coexistent : une tendance social-démocrate, proche des courants dominants dans le mouvement ouvrier des autres pays scandinaves, et une tendance plus radicale, influencée par le syndicalisme révolutionnaire des IWW⁵ ainsi que par l'expérience de la révolution russe de 1905⁶, rejette l'organisation syndicale sur la base des métiers et est hostile à la législation sociale. Un système électoral proche du suffrage universel masculin fut instauré en 1897, les femmes acquirent le droit de vote en 1913 mais il fallut attendre 1921 pour que le système électoral permit une représentation proportionnelle.

La première guerre mondiale et les mouvements révolutionnaires qui la suivirent entraînèrent une radicalisation du mouvement ouvrier en Norvège. Dès 1916, des grèves éclatèrent et, après la révolution russe d'octobre, des conseils d'usine furent formés. Ceux-ci s'organisent en vue d'obtenir la journée des huit heures, le contrôle de l'économie et la prise du pouvoir. La lutte pour la journée des huit heures débouche sur un succès. La majorité de la LO s'oppose dans un premier temps au mouvement des conseils ouvriers. Entre 1919 et 1920, les éléments les plus radicaux devinrent majoritaires d'abord au DNA⁷, puis à la LO dont les effectifs avaient pratiquement triplé par rapport à l'avant-guerre. Le DNA adhéra brièvement à l'Internationale Communiste (de 1920 à 1923) pour ensuite conserver une position indépendante entre la social-démocratie et le mouvement communiste⁸. Mais dès 1920, le mouvement connut un reflux lié à la montée du chômage et à une violente contre-offensive patronale (dans certains secteurs les salaires sont réduits d'un tiers). Les effectifs de la LO passent de 148 000 membres en 1920 à 95 000 en 1921 et à 83 000 en 1922⁹. La dureté de la législation anti-syndicale des années vingt reflète la peur qu'a éprouvée le patronat, mais n'arrive pas à brider la combativité ouvrière dont témoignent de nombreuses grèves¹⁰.

Le DNA devint le parti à la représentation parlementaire la plus forte en 1927. Il forma un gouvernement pour une brève période en 1928 mais l'alliance des partis bourgeois resta majoritaire jusqu'en 1935.

⁴ D'après Bairoch (1997), vol. II, p. 491.

⁵ Formés en 1905, les Industrial Workers of the World regroupèrent les principaux courants de la gauche ouvrière des Etats-Unis et eurent des ramifications dans d'autres pays. Ils rejetaient les syndicats de métier et préconisaient l'organisation de syndicats sur la base des industries (autour du célèbre mot d'ordre « One Big Union »). Pendant la première guerre mondiale, ils adoptèrent une position internationaliste et furent les victimes d'une très dure répression de l'Etat et du patronat ainsi que de ses milices armées à partir de l'entrée en guerre des Etats-Unis. Le mouvement ne se remit jamais de cette épreuve.

⁶ Au Nord de la Norvège, les ouvriers prennent contact avec leurs camarades de la Finlande qui faisait alors partie de l'Empire russe (Launay, 1990, p. 157).

⁷ Une minorité se détacha alors du DNA pour former un parti social-démocrate. Les deux formations se réunifièrent en 1927.

⁸ L'aile droite du parti forma un parti social-démocrate minoritaire entre 1921 et 1927.

⁹ Launay (1990), pp. 235-236.

¹⁰ On trouve une description de quelques-uns des mouvements de cette période dans Launay (1990), pp. 266-267.

Paradoxalement, l'installation au pouvoir du DNA se produisit après une défaite importante du mouvement ouvrier pendant le *lock out* de 1932. Ce facteur, combiné au développement d'un chômage de masse, explique sans doute la réorientation du parti travailliste vers un programme social-démocrate très proche de celui des autres partis socialistes scandinaves. La formation d'un gouvernement de coalition entre social-démocrates et agrariens en 1935 et, la même année, la conclusion d'un accord national entre la LO et la confédération patronale prévoyant une série de procédures destinées à garantir la paix sociale, marquent la fin d'une phase particulièrement conflictuelle des relations industrielles¹¹. L'accord national de 1935, qui a été amendé à de nombreuses reprises, continue à constituer le cadre de référence des relations industrielles en Norvège. Il prévoit des procédures de conciliation et d'arbitrage destinées à éviter les conflits de travail. En particulier, toute action collective (y compris sous la forme du refus collectif des heures supplémentaires) y est soumise à l'épuisement préalable de procédures de médiation. L'accord fait la distinction entre les conflits qui, portant sur l'interprétation d'une convention collective, doivent nécessairement être tranchés par des organes de médiation et ne justifient pas des actions collectives rompant la «paix sociale», et les conflits d'intérêts qui peuvent déboucher sur des grèves, des *lock outs* ou d'autres formes d'actions collectives après l'échec des procédures de médiation¹².

Le DNA resta au pouvoir, généralement avec une majorité absolue au Parlement, jusqu'en 1961 à l'exception de la période pendant laquelle la Norvège fut occupée par les troupes allemandes (1940-1945) et administrée par Quisling, un ancien dirigeant agrarien qui s'était distingué comme Ministre de l'Intérieur (1931-1933) par une énergique répression contre les grèves ouvrières.

Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, le DNA entreprit un programme de nationalisations qui aboutit à la formation d'un secteur public important. Le programme gouvernemental prévoyait une politique de reconstruction économique dont les axes étaient la planification¹³ et le plein emploi. La violente crise financière de 1947 fut à l'origine d'un débat sur le maintien de la neutralité et la poursuite d'une politique de développement autonome. Au printemps 1948, le gouvernement finit par accepter le plan Marshall et l'adhésion à l'Organisation pour la Coopération Economique Européenne avec ce qu'elle impliquait comme mesures de libéralisation¹⁴.

Le mouvement communiste n'a plus exercé d'influence significative en Norvège après 1923. Par contre, il s'est formé une gauche socialiste dès les années cinquante, favorable

¹¹ Voir Dølvik et Stokland, Norway : the « Norwegian Model » in Transition, in : Ferner et Hyman (1992), pp. 152.

¹² Pour un examen plus détaillé de l'accord de 1935 et de son évolution ultérieure, voir Goetschy (1994) pp. 53-54.

¹³ L'accent mis sur la planification distingue la Norvège des autres états scandinaves. Les structures mises en place dans la phase de reconstruction comprenaient un Conseil de Coordination Economique (avec la participation des organisations syndicales et patronales), des conseils de branche et des comités de production dans les entreprises.

¹⁴ Voir Padgett et Paterson (1991), pp. 131-132.

à une politique de neutralité pacifiste et hostile à l'adhésion à l'OTAN. Celle-ci s'est maintenue comme courant politique d'une certaine importance.

Depuis 1965, la Norvège connaît une alternance de coalitions ou de gouvernements minoritaires dirigés tantôt par le DNA, tantôt par un bloc entre les principaux partis bourgeois (conservateurs, centristes¹⁵ et chrétiens)¹⁶. La vie politique norvégienne est également caractérisée par le développement d'une extrême-droite xénophobe et libérale. Favorable à l'adhésion à l'Union Européenne et partisan d'une réduction drastique du rôle de l'Etat, le Parti du Progrès a obtenu des succès électoraux significatifs (avec 15,3% des voix lors des élections législatives de septembre 1997, il est devenu le deuxième parti, dépassant les conservateurs). Dans la mesure où son soutien parlementaire est indispensable au nouveau gouvernement de centre-droite, il peut partiellement en conditionner la politique¹⁷.

Une première tentative d'adhésion à la Communauté Européenne a été repoussée par référendum en 1972 (avec environ 53,5% de « non »). Le référendum de 1972 fut également révélateur de l'écart entre les positions de la direction du DNA et son électorat. En dépit de l'appel à voter pour l'adhésion à la Communauté Européenne, une partie importante de l'électorat social-démocrate vota contre celle-ci. La seconde tentative d'adhésion fut également repoussée par la majorité de l'électorat en novembre 1994 (52,2% de « non »). A cette occasion, les divergences entre la confédération syndicale LO, qui appelait à voter contre l'adhésion, et le DNA, favorable à celle-ci, apparurent ouvertement. La confédération patronale NHO s'était fortement engagée en faveur du « oui ».

2. Le système des relations industrielles : une variante du modèle nordique

Le système de relations industrielles mis en place dès la fin de la moitié des années trente ne se distingue pas fondamentalement de celui des autres pays nordiques. Les principaux traits spécifiques concernant la Norvège sont les suivants :

1°) la place plus importante de l'Etat dans l'économie qui est liée à la fois à la faiblesse du capital national et au rôle important de la production d'énergie (où les entreprises publiques occupent une place centrale) dans l'économie nationale (production hydro-électrique dès le début du siècle, production pétrolière et de gaz naturel à partir des années soixante¹⁸). Depuis le développement des exportations pétrolières

¹⁵ Le parti centriste est l'héritier de l'ancien parti agrarien. Le parti libéral, qui fut le parti dominant à la fin du siècle dernier, a pratiquement disparu de l'échiquier politique. Le parti centriste et le parti chrétien sont tous deux issus de scissions du parti libéral.

¹⁶ Après un bref gouvernement minoritaire formé par les conservateurs en 1963, les périodes pendant lesquelles le DNA fut dans l'opposition s'étendent de 1965 à 1973, de 1981 à 1986 ainsi que pendant un an environ en 1989-90.

¹⁷ C'est ainsi que le budget pour 1998 présenté par le nouveau gouvernement a été modifié. Le gouvernement dut renoncer à un relèvement des impôts et des droits de douane pour obtenir l'appui du Parti du Progrès (Voir Le Monde, 30 novembre et 1er décembre 1997, p. 3).

¹⁸ En 1993, la Norvège était le cinquième pays exportateur de pétrole et le secteur pétrolier constituait 16,3% du PNB.

001/001/001

dans les années soixante-dix, l'Etat est le principal acteur de l'accumulation du capital en Norvège et détient près d'un quart des actions de la bourse d'Oslo¹⁹. Ceci contribue à expliquer que les débats sur la propriété des moyens de production ou sur la « démocratie économique » ont été beaucoup plus limités qu'en Suède. Il semble bien que, dans la stratégie du mouvement ouvrier, le thème de la démocratie industrielle – au sens de la possibilité pour les travailleurs de déterminer en partie leurs conditions de travail dans l'entreprise – ait été prioritaire et que le lien entre l'organisation du travail et la propriété des moyens de production n'ait pas fait l'objet d'une attention prioritaire ;

2°) une structure de l'économie dans laquelle les secteurs avec une organisation fortement taylorienne du travail ne sont pas dominants. Ce facteur est important pour comprendre le caractère relativement peu conflictuel des réformes de l'organisation du travail qui ont caractérisé les années soixante-dix et trouvent leur origine dès la fin des années cinquante dans des programmes de démocratie industrielle revendiqués par le mouvement syndical et impulsés par l'Etat ;

3°) l'existence d'une politique industrielle publique s'appuyant sur la rente pétrolière²⁰ et complétée par une politique de l'emploi, explique que la Norvège est sans doute le pays d'Europe où la poursuite de politiques keynésiennes anti-cycliques a donné les résultats les plus appréciables. Dans le domaine de l'emploi, l'Etat promeut la formation et, en particulier, a fortement développé les possibilités offertes par l'enseignement public. D'autre part, il finance des programmes pour l'emploi qui permettent à la plupart des chômeurs d'éviter le chômage de longue durée. La politique de l'emploi a, dans l'ensemble, permis à la Norvège de maintenir des taux de chômage nettement inférieurs à la moyenne européenne. Entre 1962 et 1987, le chômage a rarement dépassé le seuil de 2%. Malgré les effets négatifs de la baisse des prix pétroliers, la crise de 1988 ne s'est pas traduite par un chômage de masse (3%) et le point le plus critique de la récession du début des années '90 a été atteint en 1993 avec un chômage de 6%²¹. En un certain sens, l'expérience norvégienne doit apparaître comme une énigme impertinente pour la science conventionnelle des économistes libéraux et d'organismes comme l'OCDE avec une combinaison de coût salarial élevé, d'égalité salariale relativement forte, de hauts niveaux d'indemnisation du chômage et de niveaux d'emploi également élevés. Le rôle d'entraînement du secteur public a été essentiel pendant les périodes de récession. Entre 1988 et 1992, 57 000 emplois ont été créés dans le secteur public tandis que l'on enregistrait la perte de 172 000 emplois dans le secteur privé. Le tableau suivant montre que le secteur pétrolier, qui ne joue qu'un rôle

¹⁹ Voir Dølvik et Steen (1997), p. 53.

²⁰ Les bénéfices des entreprises publiques du secteur pétrolier et les accises sur la production pétrolière représentaient 26 milliards de couronnes norvégiennes en 1994, soit 7,6% de l'ensemble des rentrées financières publiques.

²¹ Données extraites de l'OCDE (1997). Les comparaisons avec d'autres pays ne sont pas toujours aisées dans la mesure où les personnes mises au travail dans le cadre de programmes de résorption du chômage ne sont pas comptabilisées. Cela n'affecte pas la tendance générale à des taux de chômage nettement inférieurs aux autres pays d'Europe.

limité en ce qui concerne la création d'emplois directs, a été utilisé pour redistribuer une partie des profits sous forme de dépenses publiques permettant par là de combiner une croissance des salaires et le maintien d'un niveau d'emploi assez élevé;

Tableau 17: Données macroéconomiques et chômage. Croissance annuelle moyenne en pourcentage entre 1970-1995 (Norvège, Danemark, Suède et Europe (OCDE))

	Norvège	Danemark	Suède	Europe (membres de l'OCDE)
PNB	3.5	2.2	1.8	2.7
PNB à l'exclusion du pétrole (1970-94)	2.5			
Prix à la consommation	7.2	6.8	7.7	7.6
Salaires	8.0	8.2	8.0	9.0
Emploi	0.9	0.3	0.1	0.2
Consommation publique	4.0	2.6	2.1	2.8
Chômage (moyenne 1970-95)	3.0	7.4	2.7	7.0

Source : Dølvik et Steen (1997), p. 157 (il s'agit d'une version simplifiée du tableau : nous avons retiré les calculs de déviations standard)

4°) la politique publique est fortement articulée à la négociation collective. L'Etat joue un rôle important dans la détermination du cadre de la politique salariale. D'une part, la complémentarité entre la législation et les conventions collectives y est plus affirmée que dans les autres pays nordiques avec une couverture plus systématique par la législation de thèmes pour lesquels les conventions collectives doivent préciser les modalités d'application²². D'autre part, la négociation collective elle-même est fortement centralisée et fait recours à des instances tripartites. C'est ainsi qu'il existe depuis 1962 une Commission de Contact tripartite destinée à préparer les discussions concernant la politique des revenus et les augmentations salariales. Son activité s'appuie depuis 1965-67 sur une commission technique qui analyse l'évolution de la situation économique, des prix et des salaires. Dans certains cas, la conclusion des négociations centralisées dépend d'accords tripartites par lesquels l'Etat adopte des mesures fiscales ou de politique sociale²³ pour contribuer aux objectifs de la négociation. Ajoutons à cela le recours fréquent à des instances de médiation et la possibilité pour l'Etat de définir des seuils maximaux de hausse salariale;

5°) l'importance de la démocratie locale et le rôle des municipalités et des districts dans l'organisation des services publics²⁴. En 1992, le secteur municipal représentait

²² Voir Stokke *et alii* (1997). Ainsi, en Norvège, la législation couvre des questions comme la durée du travail, les congés payés, la protection contre le licenciement, etc.).

²³ Ainsi, en 1988, la LO accepta une limitation à 5% des hausses des salaires en échange d'un abaissement par l'Etat de l'âge de la retraite.

²⁴ Par contre, l'importance des collectivités locales pose un autre problème du point de vue de la démocratie. Les pouvoirs locaux sont caractérisés par une très nette sur-représentation des hommes, beaucoup plus importante qu'au niveau des institutions centrales. En 1996, moins d'un sixième des maires étaient des femmes (68 sur 435) et, parmi les présidents de districts, l'on comptait trois femmes et quinze hommes (P. Lønne Mørkhagen, The Position of Women in Norway, Ministère norvégien des affaires étrangères, site internet ODIN, 9/07/1996).

environ 12% du PNB et occupait autour de 18% de l'ensemble des travailleurs²⁵. La gestion décentralisée apparaît comme un mécanisme important de redistribution tant entre les classes sociales qu'entre les régions dans la mesure où les municipalités sont financées dans une large mesure par la fiscalité centrale de l'Etat.

LE MOUVEMENT SYNDICAL EN NORVÈGE

La LO, la confédération générale des syndicats compte, 26 fédérations et 791 000 membres dont un peu plus de la moitié appartiennent au secteur privé. Entre 1981 et 1984, la LO a connu un léger recul de ses effectifs suivi depuis lors par une croissance modeste (elle avait 785 000 membres en 1990) marquée par un afflux de femmes qui constitueraient les trois quarts des nouvelles adhésions. Les deux fédérations les plus importantes sont la NKF qui regroupe les travailleurs des collectivités locales et la Fédération commune regroupant différentes industries dont la métallurgie.

Les femmes représentent 42% des adhérents et elles constituent 25% du Comité exécutif national²⁶.

YS (*Yrkesorganisasjonenes Sentrafforbund*), la confédération des employés et des cadres, regroupe environ 200 000 membres principalement dans la fonction publique ainsi que dans les assurances et les banques.

AF (*Akademikernes Fellesorganisasjon*), la fédération des associations professionnelles regroupe principalement des cadres et employés à formation universitaire et compte environ 230 000 membres. Elle est surtout implantée dans le secteur public.

Il existe en outre une vingtaine de syndicats indépendants regroupant environ 120 000 membres dont le plus important, UFS, organise les enseignants, mais est également présent sur les plateformes pétrolières.

Si la densité syndicale a peu évolué au cours de ces quinze dernières années, le poids relatif des différentes confédérations s'est modifié. Le tableau suivant indique cette évolution.

Tableau 18 : Densité syndicale et importance respective des confédérations syndicales norvégiennes entre 1960 et 1994

Année	Densité totale	LO	YS	AF	Indépendants
1960	52	41			11
1970	50	38			13
1980	55	37	5	5	8
1990	56	33	9	9	5
1994	56	30	10	10	6

Source : Stokke, Dølvik, Nergaard (1997), p. 289

Sources générales : Pichot (1995) et données de la LO en 1995 reprises par UIMM Social International, juin 1996, p. 24.

²⁵ Voir Westgaard (1994).

²⁶ Données d'une enquête menée en 1993 in Braithwaite et Byrne (1994).

II. L'EMPLOI EN NORVÈGE

Tableau 19 : Statistiques de l'emploi en Norvège

	1975	1990	1995
Population totale (en milliers)			4 360
Population active (16-74 ans, en milliers)	1 747	2 142	2 186
– hommes	1 087	1 181	1 187
– femmes	660	961	999
Emploi total (en milliers)		2 030	2 079
– hommes		1 115	1 126
– femmes		915	953
Taux d'activité des hommes (entre 16-74 ans)	77.5	76.0	74.3
Taux d'activité des femmes (entre 16-74 ans)	47.0	62.4	64.0
Emploi à temps partiel bref (en % de l'emploi total ¹)	10.1	13.4	13.2
– hommes	3.1	5.0	5.5
– femmes	21.5	23.5	22.4
Emploi à temps partiel long (en % de l'emploi total ²)	13.4	13.2	13.3
– hommes	5.6	3.8	3.9
– femmes	26.1	24.6	24.3
Emploi à temps plein (en % de l'emploi total ³)	76.6	73.4	73.4
– hommes	91.5	91.2	90.6
– femmes	52.4	51.8	53.3
Part de l'emploi dans l'agriculture	12.9*		5.3*
Part de l'emploi dans l'industrie	33.5*		23.4*
Part de l'emploi dans les services	53.7*		71.3*
Taux de chômage	2.3	5.2	4.9**
– hommes	1.9	5.6	5.2
– femmes	3.0	4.8	4.6

¹ La définition de temps partiel bref est un temps de travail compris entre 1 et 19 heures par semaine.

² La définition de temps partiel long était de 20 à 34 heures par semaine pour les données antérieures à 1987 et, après cette date, de 20 à 36 heures à l'exception des personnes qui travaillent plus de 30 heures et se considèrent comme travaillant à temps plein.

³ La définition du temps plein était un minimum de 35 heures par semaine jusqu'en 1987, un minimum de 37 heures ainsi que les personnes travaillant au moins 30 heures qui considèrent qu'elles travaillent à temps plein pour les données plus récentes.

* source : OECD (1997).

**En novembre 1997, ce taux avait été réduit à 2.5 % (source : Ministère norvégien des affaires étrangères, site internet ODIN, 4/12/1997)

Source : Statistisk sentralbyrå, Doc C 325, 1996

L'accès massif des femmes au travail salarié est relativement récent. En 1965, environ 90% des femmes ayant un enfant n'avaient pas un emploi rémunéré tandis qu'actuellement près de 80% des femmes ayant un enfant exercent une activité rémunérée. La ségrégation par genre de travail n'a pas été énormément affectée par le développement de l'emploi féminin : près de la moitié des femmes travaillent dans des professions occupées à plus de 85% par des femmes²⁷.

²⁷ Cité dans Dølvik et Steen (1997), p. 115.

III. LE CADRE LÉGAL

Le cadre légal de la santé au travail en Norvège trouve son origine principale dans la Loi de 1892 sur l'Inspection des Usines. Cette loi contenait des dispositions relatives à la sécurité, à l'hygiène, au temps de travail et aux conditions de travail. Jusque dans les années soixante-dix, la législation sur le milieu de travail reflétait la séparation entre l'hygiène et la sécurité d'une part, les autres conditions de travail et, notamment, le thème de la démocratie dans la vie de travail, d'autre part. La confluence entre les deux thèmes sera une des caractéristiques des débats des années soixante.

A la libération de la Norvège en 1945, des comités d'entreprise furent créés. Leurs prérogatives se limitaient à la consultation et à l'information. Il semble bien qu'ils se limitèrent rapidement à une activité routinière sans grand impact sur les conditions de travail. Dès les années cinquante, la question de la démocratie industrielle a occupé une place importante dans les débats sur l'organisation du travail en Norvège²⁸. Ces débats débouchèrent, au début des années soixante sur un programme de démocratie universelle dont l'inspiration se trouve dans l'approche socio-technique de l'Institut Tavistock de Londres. Ce programme entendait concilier l'augmentation de la productivité avec une plus grande satisfaction au travail et, en particulier, une participation accrue des travailleurs dans les décisions de l'entreprise. Il était impulsé et financé par les deux principales confédérations syndicale et patronale. A la fin des années soixante, l'on put observer une évolution des positions syndicales. Le programme, basé sur une approche volontaire et proposé par des experts, se heurtait à l'absence de moyens de contrainte envers les employeurs et à une relative démobilisation des travailleurs. La stratégie syndicale consista à faire de la démocratie industrielle l'enjeu de droits à conquérir tant à travers la négociation collective que par la législation.

C'est ainsi que l'accord de base de 1935 entre la LO et la confédération patronale (la NAF, transformée en NHO en 1989) fut modifié à différentes reprises de manière à étendre les droits des comités d'entreprise. Un accord sur la consultation lors de l'introduction de nouvelles technologies fut conclu en 1981.

C'est dans ce contexte que fut adopté le texte principal concernant le milieu de travail, la Loi n° 4 du 4 février 1977 sur la protection des travailleurs et le milieu de travail (amendée à différentes reprises depuis). Des textes réglementaires complètent les dispositions de cette loi (en particulier, le Décret royal du 29 avril 1977 concernant les délégués à la sécurité et les comités pour le milieu de travail).

²⁸ L'initiative des premiers débats revint au DNA plus qu'aux organisations syndicales. En 1952, le DNA présenta un projet de loi sur la démocratisation de la vie des entreprises. Ce projet fut retiré alors même qu'il pouvait être adopté par la majorité parlementaire en raison de la relative indifférence de la LO qui craignait que l'hostilité des employeurs envers ce projet ne se traduisît par un raidissement de leur position dans les négociations salariales (Dølvik et Stokland, Norway : the « Norwegian Model » in Transition, in : Ferner et Hyman, 1992, pp.153-154).

Certains secteurs (pêche, travail sur les navires, chasse et aviation) se situent hors du champ d'application de la loi de 1977 sur le milieu de travail. Des dispositions spécifiques (notamment la Loi sur le travail maritime du 30 mai 1975) sont en vigueur. Elles ne seront pas analysées dans le cadre de ce rapport. D'autre part, l'application des dispositions de la Loi sur le milieu de travail au secteur public et à des catégories autres que les travailleurs salariés (étudiants, personnes effectuant leur service militaire, détenus des prisons, personnes placées dans des institutions de santé ou de réhabilitation, etc.) dépend de dispositions réglementaires. D'après les informations dont nous disposons, l'organisation de la santé et de la sécurité dans les services publics correspond pour l'essentiel à celle des entreprises privées (il existe notamment un accord national de 1983 organisant des comités de sécurité et d'hygiène dans le secteur public).

La Loi de 1977 sur le milieu de travail s'intègre dans le mouvement général de réforme entrepris dans les pays nordiques à cette époque. Elle est cependant caractérisée par un certain nombre de traits spécifiques²⁹:

- si l'on envisage les matières considérées par la loi comme relevant de la législation sur le milieu de travail, l'on constate que celles-ci sont nettement plus étendues que dans les autres pays nordiques. Ainsi l'organisation du temps de travail est largement couverte par la loi alors que dans les autres pays nordiques, elle tend à être plutôt déterminée par les conventions collectives (ainsi, au Danemark, il n'existe pas de durée maximale légale du travail). De même, la loi porte sur les modalités d'embauche et le recours aux contrats atypiques. Elle couvre les garanties contre les licenciements. Une définition aussi large du milieu de travail s'avère particulièrement utile dans le contexte actuel de précarisation du travail. A cet égard, la loi de 1977 (et ses amendements ultérieurs) constitue sans doute un cadre juridique plus adapté à l'évolution du travail que la plupart des législations des Etats de l'Union Européenne ;
- la loi indique explicitement que l'obligation des employeurs ne s'épuise pas dans le respect de normes déterminées mais que la création d'un milieu de travail sain implique une dynamique de transformation permanente. Les développements législatifs et réglementaires ultérieurs mettront l'accent sur ce point en insistant sur l'importance d'une organisation interne de l'entreprise qui permette de planifier une amélioration constante des conditions de travail ;
- la loi met l'accent sur la démocratisation de la vie des entreprises tant à travers la création de formes institutionnelles de participation des travailleurs que par des garanties à l'autonomie des travailleurs individuels. Un des fondements implicites de ses dispositions est que l'expertise des travailleurs est la principale source de connaissances pour la transformation des conditions de travail. Cela explique l'importance accordée à la participation collective et au développement individuel de

²⁹ Pour une analyse plus détaillée de la loi de 1977, voir Custavsen, *Direct Workers' Participation in matters of Work Safety and Health: Scandinavian Strategies and Experiences in*: Bagnara, Misiti et Wintersberger (1985), pp. 131-158; Otten (1991).

La Norvège



chaque travailleur et la place relativement faible des dispositions concernant l'organisation de services de prévention.

IV. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES

La transposition des directives communautaires n'a pas impliqué de modifications importantes à la législation en vigueur³⁰. Les principales modifications apportées à la Loi de 1977 sur le milieu de travail ne proviennent pas des directives communautaires sur la santé et la sécurité mais d'autres directives concernant le droit du travail (directives sur les licenciements collectifs, les transferts d'entreprise, la preuve écrite du contrat de travail, etc.).

Les modifications majeures ont été introduites par la Loi n°2 du 6 janvier 1995 (Entrée en vigueur le premier février 1995). A bien des égards, ces modifications dépassent les règles minimales que l'on trouve dans les directives communautaires. Comme l'indique S. Evju (1995, p. 332) les directives communautaires concernant la santé au travail sont à l'origine de « quelques amendements de la Loi sur le milieu de travail et d'un certain nombre de textes réglementaires amendés ou nouveaux dont certains doivent encore être adoptés. Dans l'ensemble, il s'agit d'ajustements techniques et d'ajoutes à une législation nationale déjà solidement établie ».

Les principales modifications de la réforme de 1995 peuvent être résumées de la manière suivante :

- la possibilité d'étendre par voie réglementaire les prescriptions de la loi aux travailleurs domestiques (ce qui représente une extension du champ d'application par rapport aux directives communautaires) ;
- la possibilité d'étendre par voie réglementaire le champ d'application de certaines dispositions aux maîtres d'œuvre, aux maîtres d'ouvrage et aux autres personnes exerçant une responsabilité dans la construction ou les travaux publics (disposition destinée à faciliter la transposition de la directive sur les chantiers mobiles et temporaires). De la même manière, d'autres amendements visent à permettre l'adoption par voie réglementaire de textes précisant les obligations des organismes certifiés chargés du contrôle des équipements de travail et des équipements de protection individuelle ;
- l'obligation de formation en matière de santé et de sécurité a été renforcée. Le nouveau paragraphe 3 de l'art. 7 prévoit que des textes réglementaires peuvent, en raison des risques d'une activité, exiger que l'employeur apporte la preuve que le personnel a reçu une formation adéquate et, éventuellement, que les organismes de formation répondent à un certain nombre de critères pour être agréés ;

³⁰ On trouve une description des rapports entre le droit du travail norvégien et la législation communautaire dans S. Evju (1995).

- la nécessité d'un aménagement ergonomique des postes de travail a été renforcée par le nouveau paragraphe k) de l'article 8;
- parmi les obligations concernant la planification du travail, des dispositions ont ajouté la nécessité d'éviter que les travailleurs ne soient victimes de harcèlement. La mise à disposition d'équipements de protection a également été précisée. De même, le respect de la dignité des travailleurs doit être un des critères de l'organisation du travail (nouvelle rédaction de l'article 12);
- en cas d'absence pour raison de santé d'un travailleur, l'employeur peut être requis d'informer la sécurité sociale des possibilités d'aménager le poste de travail de manière à le rendre compatible avec l'état de santé du travailleur;
- le nouveau paragraphe 3 de l'art. 15 mandate l'Inspection du travail pour élaborer des règles plus précises en cas de coactivité;
- les compétences des comités pour le milieu de travail ont été étendues aux questions de santé et de sécurité liées à l'organisation du temps de travail (paragraphe f de l'art. 24);
- différentes dispositions renforcent le système des congés parentaux;
- les dispositions concernant le temps de travail ont été légèrement affaiblies (sans tomber dans les excès dérégulationnistes de la directive communautaire en cette matière). Ainsi, les secteurs exemptés de l'application des règles sur le temps de travail peuvent être déterminés désormais par l'Inspection du travail (auparavant, il fallait un texte réglementaire) tandis que des conventions collectives dérogoires sont admises dans ce domaine (nouvelle rédaction de l'art. 41). De même, les périodes pendant lesquelles un accord d'entreprise peut décider d'introduire le travail de nuit ou des heures supplémentaires ont été étendues;
- les articles 55B à 55F transposent les dispositions communautaires concernant la preuve de la relation de travail tandis que le nouvel article 56A transpose les règles relatives à l'information des travailleurs en cas de licenciements collectifs;
- la protection des travailleurs en cas de licenciement a également été étendue par différentes dispositions. Par contre, la protection des travailleuses enceintes ou ayant récemment accouché a été affaiblie: auparavant, aucun licenciement ne pouvait avoir lieu pendant la période d'absence liée à la grossesse pour peu que l'employeur soit au courant des motifs de l'absence. Désormais, aucun préavis ne pourrait prendre effet durant cette période;
- le nouveau chapitre XIII A transpose les dispositions communautaires concernant les transferts d'entreprise.

V. LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU SYSTÈME PUBLIC DE PRÉVENTION

1. L'inspection du travail

L'inspection du travail comprend un Office central, 12 centres de district et environ 80 centres locaux. Elle emploie près de 550 personnes, parmi lesquelles 150 travaillent à l'office central.

RECHERCHES
D'ÉTAT

Au cours de ces dernières années, l'inspection a tendu à concentrer ses efforts sur les modalités d'organisation des entreprises en matière d'évaluation et de gestion des risques (sur la base de la réglementation sur le « contrôle interne »). Les facteurs psycho-sociaux semblent faire l'objet d'une attention systématique de la part de l'inspection du travail. Ils peuvent faire l'objet de mises en demeure tant en ce qui concerne des problèmes collectifs et d'organisation (par exemple, le travail monotone) que dans leurs conséquences individuelles (notamment le harcèlement sexuel). D'après les données disponibles, les facteurs psycho-sociaux interviendraient dans 90% des cas de mises en demeure dans le secteur public, dans 50% des cas dans le secteur privé et dans 5% des cas dans les entreprises industrielles³¹.

L'activité de l'inspection fait l'objet d'une planification à long terme. Dans les orientations pour la période 1990-2000, l'on retiendra un certain nombre d'objectifs chiffrés (réduction de 20% des maladies professionnelles et de 50% des accidents graves et mortels), mais aussi des indications méthodologiques. L'ensemble des activités repose sur la conviction qu'il existerait un intérêt commun des employeurs et des travailleurs à améliorer constamment le milieu de travail. L'accent est mis sur le renforcement des capacités de l'entreprise à gérer la politique de santé au travail et sur la coopération entre travailleurs et employeurs. L'inspection considère également qu'il est important d'organiser un débat public autour des questions de santé au travail et qu'elle doit répercuter dans les moyens de communication les expériences tant positives que négatives.

2. Les institutions de recherche

Deux institutions de recherche, placées sous la tutelle du Ministère du travail et des collectivités locales, contribuent à l'action de transformation du milieu de travail.

1°) L'institut national de santé au travail (STAMI)

L'institut est un centre de recherche dont les effectifs s'élèvent à une centaine de personnes. Il est divisé en cinq sections :

- médecine du travail (avec notamment des recherches épidémiologiques) ;
- hygiène industrielle ;
- toxicologie ;
- psychologie (qui inclut également les activités liées à l'ergonomie) ;
- information et formation.

Outre la recherche, l'Institut intervient directement dans les entreprises et met son expertise à la disposition des services de santé au travail.

2°) L'institut de recherche sur le travail (AFI)

L'AFI est un institut de recherche en sciences sociales qui traite principalement du milieu de travail, de l'organisation et de la gestion.

³¹ Voir Licher (1995), p. 36.

VI. LES SERVICES DE PRÉVENTION

Le centre de gravité du système de prévention n'est pas constitué par l'organisation de services de prévention mais par les formes de représentation des travailleurs pour les décisions concernant le milieu de travail (voir *infra*). Les services de prévention couvrent environ un tiers de l'ensemble des travailleurs sans que l'on enregistre de grandes variations au cours de ces quinze dernières années.

En effet, la loi de 1977 définit le milieu de travail dans des termes assez larges qui tiennent compte de tous les facteurs pouvant intervenir dans la santé physique et mentale des travailleurs, dans leur bien-être et permettant d'assurer un emploi satisfaisant. Une telle optique explique que ses dispositions abordent les problèmes d'organisation du travail, de contenu des tâches, de durée de la journée de travail (y compris les problèmes posés par le travail de nuit et les heures supplémentaires).

L'art. 14 de la loi de 1977 se limite à déterminer les obligations générales de l'employeur qui doit s'assurer que l'entreprise est organisée et entretenue et que le travail est planifié, organisé et accompli conformément aux dispositions de la loi. Une série d'obligations particulières sont ensuite définies pour que l'employeur s'assure que la sécurité, la santé et le bien-être des travailleurs sont pris en considération à tous les niveaux de l'entreprise. En particulier, il est tenu de contrôler en permanence les conditions du milieu de travail et de disposer de l'assistance de spécialistes lorsque cela s'avère nécessaire pour remplir ses obligations légales.

La nature et l'ampleur des services de prévention spécialisés seront définies par l'Inspection du travail (qui adopte notamment des normes par secteur d'activité). Le financement de ces services est à charge de l'employeur. L'art. 30 de la loi de 1977 précise que la mission de ces services est d'assister l'employeur, les travailleurs, le comité pour le milieu de travail et les délégués à la sécurité à créer des conditions de travail saines et sûres et que le personnel de santé et sécurité doit avoir une position libre et indépendante dans les questions concernant le milieu de travail.

En pratique, la plupart des grandes entreprises disposent de services propres. Les autres s'adressent soit à des services inter-entreprises soit au service public de santé. Les statistiques du début des années '90 concernant les services privés de prévention faisaient état de l'existence de 375 services internes d'entreprise et 171 services communs. Les premiers couvraient 375 000 travailleurs et les seconds couvraient 5 046 entreprises et 289 222 travailleurs³². Il faut y ajouter 34 services publics organisés sur une base territoriale (au niveau

³² Données communiquées par le Royal Ministry of Local Government dans une lettre adressée au BTS le 11 juin 1992. Ces données indiquent une progression assez nette (de l'ordre de 25 à 30 % en ce qui concerne les travailleurs couverts) par rapport aux statistiques, rapport norvégien dans : WHO (Regional Office for Europe), Occupational Health Services. Country Reports, Copenhague, 1990.

LE NORVÈGE

de la municipalité) qui couvrent 17 000 travailleurs. Si la couverture quantitative n'a évolué qu'assez lentement par rapport aux services existant avant l'entrée en vigueur de la loi de 1977 (3 300 entreprises et 450 000 travailleurs sur la base d'un accord national de 1946 entre les organisations d'employeurs, de travailleurs et de médecins), l'activité des services de prévention a connu une évolution très significative. Les tâches les plus traditionnelles de la médecine du travail (examens médicaux, premiers soins, etc.) ont été élargies à une politique globale de prévention et d'amélioration des conditions de travail qu'illustre la participation croissante de personnel non médical (ergonomes, hygiénistes, ingénieurs de sécurité) à l'activité de ces services. Les tableaux suivants illustrent le développement des services et la pluridisciplinarité de ceux-ci.

Tableau 20: Services communs de santé au travail en Norvège (juin 1994)

	Total services communs	Services interentreprises	Services de groupe	Services internes
Nb de services	186	168	18	309
Nb d'entreprises couvertes	5 931	5 609	332	604
Nb travailleurs couverts	251 712	228 932	22 780	379 278
Prix moyen par travailleur	911	906	916	?
Personnel en année/personne	656.3	605.2	51.1	1 041.2

Source : Shei et Willadsen (1994)

Tableau 21 : Composition des services communs de santé au travail en Norvège (1986-1994)

	1986	1990	1994
Médecins du travail	142.5	168.5	140.3
Infirmières	161.3	212.1	197.6
Physiothérapeutes	75.6	112.1	116.0
Spécialistes de sécurité*	35.3	67.5	72.8
Personnel administratif	64.5	106.7	129.6
TOTAL	479.2	666.9	656.3
Services municipaux			80.7

Source : Shei et Willadsen (1994)

* Sous la rubrique « spécialistes de sécurité » ont été regroupés les ingénieurs de sécurité et les hygiénistes industriels

Tableau 22 : Composition des services internes de santé au travail en Norvège (1994)

Médecins du travail	203.5
Infirmières	408.0
Physiothérapeutes	134.1
Spécialistes de sécurité*	132.4
Personnel administratif	163.6
TOTAL	1 041.2

Source : Shei et Willadsen (1994)

* Sous la rubrique « spécialistes de sécurité » ont été regroupés les ingénieurs de sécurité et les hygiénistes industriels

Le contrôle interne

La Norvège a été le premier pays scandinave à introduire une obligation de « contrôle interne ». Cette dénomination désigne une procédure systématique d'évaluation des conditions de travail qui met l'accent sur les modalités d'organisation de la prévention et sur la capacité de l'entreprise à planifier celle-ci. Son origine se trouve dans les politiques mises en place dans les industries pétrolières *off shore*. Un premier décret sur le contrôle interne fut adopté le 22 mars 1991 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1992). Un nouveau décret concernant les activités systématiques dans les entreprises pour la santé, l'environnement et la sécurité a été adopté le 6 décembre 1996 (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1997). Les modifications apportées par le second décret tiennent essentiellement en trois points. Les domaines faisant l'objet du contrôle interne ont été définis de façon plus explicite ; l'exigence de documents écrits en ce qui concerne certaines questions a été précisée ; les mesures de contrôle interne en cas de coactivité ont été définies avec précision. Ces dernières permettent d'intégrer dans le système de contrôle interne les règles dérivant de la transposition par la Norvège de la directive communautaire sur les chantiers mobiles et temporaires.

Les évaluations concernant les effets des systèmes de contrôle interne sont partagées. S'il ne fait guère de doute que cette méthode a permis une organisation plus systématique du travail de prévention dans les grandes entreprises (et, surtout, dans les secteurs présentant des risques majeurs), son application dans le secteur des services et dans les petites entreprises ne semble pas s'être généralisée. Une des difficultés de l'évaluation se situe dans le choix des critères. Faut-il retenir des indicateurs de santé pour évaluer le fonctionnement du système (et, dans ce cas, il nous semble que les seuls indices d'absentéisme et d'accidents ne sont pas suffisants) ou faut-il considérer les procédures suivies (évaluation des risques, adoption d'un plan de prévention, audit, etc.) indépendamment des résultats obtenus ?

VII. LA PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS

La participation des travailleurs à la détermination des conditions du milieu de travail se fait essentiellement à travers deux institutions : les délégués à la sécurité et les comités pour le milieu de travail. Elle intervient de façon complémentaire à la représentation générale des travailleurs dans l'entreprise.

Les délégués à la sécurité

Les délégués à la sécurité doivent être élus dans les entreprises occupant au moins 10 travailleurs. En ce qui concerne les entreprises n'atteignant pas ce seuil, les parties peuvent convenir d'une autre forme de représentation ou décider qu'il n'y aura pas de délégué à la sécurité sous réserve cependant du droit de l'inspection du travail de rendre

obligatoire la désignation d'un délégué en fonction des conditions de l'entreprise. Le mandat des délégués à la sécurité est de deux ans.

Le nombre de délégués est déterminé en fonction de la dimension de l'entreprise, de la nature du travail ou des conditions de travail, de l'existence de secteurs particuliers. La détermination des secteurs pour les questions de sécurité est de la compétence du comité pour le milieu de travail. Dans les entreprises où un tel comité n'existe pas, elle est de la compétence de la section syndicale. S'il y a plusieurs délégués, un délégué principal sera désigné.

Dans les entreprises où la majorité des travailleurs sont représentés par une seule section syndicale, celle-ci désigne le délégué à la sécurité. Dans les autres cas, le délégué est élu par l'ensemble des travailleurs.

Dans certains secteurs (la construction, principalement), il existe des délégués régionaux à la sécurité couvrant plusieurs entreprises.

L'art. 26 de la Loi sur le milieu de travail détermine les fonctions du délégué à la sécurité. Il veille aux intérêts des travailleurs dans toutes les questions concernant le milieu de travail et contrôle l'organisation du travail de manière à protéger la sécurité, la santé et le bien-être des travailleurs. En particulier, il veille à éliminer les risques et à ce que les travailleurs reçoivent une formation adéquate. Il a le droit de notifier tout risque à l'employeur qui est tenu d'apporter une réponse. En cas d'inaction de l'employeur, le délégué à la sécurité peut saisir l'inspection du travail ou le comité pour le milieu de travail. Le délégué doit être consulté pour toutes les décisions ayant un effet sur le milieu de travail dans le secteur dont il s'occupe. Il doit avoir accès à toutes les informations concernant les maladies professionnelles, les accidents du travail, les rapports et les tests d'hygiène du travail dans son secteur. Il doit prendre part aux visites d'inspection de l'inspection du travail.

Dans les entreprises où il n'existe pas de comité pour le milieu de travail, le délégué à la sécurité exerce en outre certaines des fonctions de ce comité (voir l'article 3 du Décret royal du 29 avril 1977).

Le délégué à la sécurité a le droit de faire arrêter un travail présentant un danger imminent pour la vie ou la santé des travailleurs.

Le coût des activités des délégués à la sécurité est à charge de l'employeur. Les délégués doivent pouvoir bénéficier d'une formation adéquate ainsi que de crédits d'heures.

Selon l'inspection du travail, il y avait en Norvège, vers le milieu des années 90, environ 40 000 délégués à la sécurité, soit 2% de la population active³³. La couverture

³³ Voir Raulier et Walters (1995), p. 87.

assurée serait de l'ordre de 80% des travailleurs. Le tableau suivant montre que les délégués à la sécurité constituent l'instrument de prévention le plus diffusé en Norvège quel que soit le secteur envisagé.

Tableau 23:

Couverture des travailleurs par des institutions ou des procédures de prévention en 1993

Branches	Délégués principaux	Délégués à la sécurité	Comité pour le milieu du travail	Evaluation des risques	Adoption d'un plan de prévention	Système de contrôle interne
Industrie	80 %	89 %	75 %	61 %	60 %	64 %
Bâtiment et travaux publics	72 %	81 %	59 %	34 %	34 %	49 %
Commerce	34 %	52 %	32 %	28 %	28 %	33 %
Hôtellerie-restauration	47 %	57 %	39 %	33 %	28 %	27 %
Transport	70 %	79 %	69 %	54 %	42 %	50 %
Finances et banques	61 %	72 %	66 %	49 %	42 %	64 %
Services privés	35 %	55 %	31 %	33 %	39 %	29 %
Entreprises publiques	92 %	96 %	86 %	67 %	55 %	75 %
Personnel des municipalités	88 %	94 %	87 %	55 %	54 %	55 %
Administration centrale	83 %	91 %	90 %	67 %	56 %	54 %
Education-culture	71 %	87 %	71 %	56 %	47 %	38 %
Santé	82 %	88 %	78 %	47 %	42 %	44 %
Travail Social	61 %	83 %	62 %	43 %	41 %	40 %
TOTAL	69 %	80 %	66 %	50 %	45 %	50 %

Source : Enquête de l'Institut Norvégien de recherche sur le travail

Les comités pour le milieu de travail

Un comité paritaire pour le milieu de travail doit être établi dans toute entreprise occupant au moins 50 travailleurs (les travailleurs à temps partiel sont pris en compte pour déterminer si ce seuil est atteint dès lors qu'ils travaillent 20 heures par semaine). Dans les entreprises occupant entre 20 et 50 travailleurs, un tel comité doit être établi à la demande d'une des parties. L'inspection du travail peut déterminer que des entreprises occupant moins de 50 travailleurs établiront un comité pour le milieu de travail.

Les travailleurs et l'employeur disposent du même nombre de représentants au sein du comité pour le milieu de travail.

Les représentants de l'employeur sont désignés par celui-ci, les représentants des travailleurs sont élus par l'ensemble des travailleurs. Le délégué principal à la sécurité fait obligatoirement partie du comité pour le milieu de travail. Les candidats ne doivent pas nécessairement être présentés par les organisations syndicales. Dans les entreprises où la majorité des travailleurs sont représentés par une section syndicale, celle-ci peut nommer les représentants des travailleurs au sein du comité pour le milieu de travail. Le mandat des membres du comité pour le milieu de travail est de deux ans. Le président

du comité est élu alternativement parmi les représentants des travailleurs et les représentants de l'employeur. En cas de partage des voix, il dispose d'une voix prépondérante.

La participation du personnel des services internes de prévention se fait suivant les modalités suivantes. Le responsable de la sécurité et le responsable du service de médecine du travail sont membres de plein droit du comité pour le milieu de travail. Le comité peut décider que d'autres spécialistes (ergonomes, infirmiers, etc.) deviendront membres. Dans tous les cas, le personnel des services de prévention ne prend pas part aux votes du comité.

Dans les entreprises comptant plusieurs unités d'exploitation, des comités locaux peuvent être établis (au lieu d'un comité unique ou parallèlement à celui-ci). Des sous-comités spécifiques peuvent également être créés (par exemple, pour l'ergonomie ou la réadaptation des travailleurs handicapés). En principe, ils ont un rôle consultatif. D'autre part, lorsque le comité examine une question concernant un groupe spécifique de travailleurs qui n'est pas représenté en son sein, des représentants de ces travailleurs seront invités à prendre part à la discussion sans voix délibérative.

Le comité pour le milieu de travail dispose à la fois de compétences consultatives et d'un pouvoir autonome de décision. Ses fonctions sont déterminées par l'art. 24 de la Loi sur le milieu de travail dans les termes suivants :

1. le comité pour le milieu de travail agira de manière à créer un milieu de travail pleinement satisfaisant dans l'entreprise. Il prendra part à la planification de la sécurité et du milieu de travail et suivra le développement des questions liées à la sécurité, à la santé et au bien-être des travailleurs;
2. le comité pour le milieu de travail considérera :
 - a) les questions concernant le service de médecine du travail et le service de sécurité de l'entreprise ;
 - b) les questions concernant les activités de formation, d'entraînement et d'information dans l'entreprise qui ont une importance du point de vue du milieu de travail ;
 - c) les plans pour lesquels est requis le consentement de l'inspection du travail en vertu de l'art. 19³⁴ ;
 - d) tout autre plan pouvant avoir des répercussions sur le milieu de travail comme les plans concernant l'achat de machines, la rationalisation, les procédés de production, l'aménagement horaire et les mesures de prévention pour la sécurité ;
 - e) l'établissement et le maintien des systèmes de contrôle interne³⁵ ;
 - f) les questions de santé et de sécurité liées à l'organisation du temps de travail³⁶.

Les questions relatives au travail des travailleurs handicapés seront également considérées par le comité ;

³⁴ L'article 19 concerne les plans relatifs à la construction ou aux transformations des bâtiments ou à des modifications dans les installations ou procédés de travail.

³⁵ Nouvelle compétence introduite en 1992.

³⁶ Nouvelle compétence introduite en 1995.

3. le comité étudiera tous les rapports concernant les maladies professionnelles, les accidents du travail et les incidents, il recherchera les causes des accidents ou maladies et s'assurera que l'employeur prenne les mesures préventives adéquates. En principe, le comité aura accès aux documents de l'inspection du travail et des enquêtes de police. Lorsque le comité le juge nécessaire, il peut décider que des enquêtes seront organisées par des spécialistes ou une commission d'enquête désignée par le comité. Dans un délai raisonnable l'employeur peut soumettre de telles décisions à l'inspection du travail qui tranchera en cas de conflit.

Le comité examinera tous les rapports relatifs aux inspections médicales du travail et les résultats des tests entrepris.

Avant que les rapports mentionnés aux deux premiers alinéas soient soumis au comité, les informations médicales de nature personnelle seront retirées des rapports sauf si la personne concernée par ces informations accepte qu'elles soient soumises au comité ;

4. s'il le considère nécessaire en vue de protéger la vie ou la santé des travailleurs, le comité pour le milieu de travail peut décider que l'employeur prendra des mesures concrètes pour améliorer le milieu de travail dans le cadre des dispositions de cette Loi ou stipulées sur la base de celle-ci. Pour déterminer l'existence d'un risque pour la santé, le comité peut décider que l'employeur doit examiner ou tester le milieu de travail. Une limite de temps pour la mise en œuvre de cette décision sera déterminée par le comité. Si l'employeur considère qu'il n'est pas à même d'exécuter cette décision, la question sera soumise sans retard à l'inspection du travail qui tranchera ;

5. chaque année, le comité pour le milieu de travail soumettra un rapport d'activités aux organes de gestion de l'entreprise, aux organisations des travailleurs et à l'inspection du travail.

Des règles complémentaires concernant le contenu de ce rapport annuel seront établies par l'inspection du travail ;

6. des règles complémentaires concernant les activités du comité, y compris des règles de procédure et des règles relatives à l'obligation de confidentialité des membres du comité seront prises par décret royal.

L'on retiendra en synthèse que le pouvoir de décision autonome du comité porte sur les questions directement liées à la protection de la vie et de la santé des travailleurs et qu'en cas de conflit avec l'employeur, la décision sera prise par l'inspection du travail. Les membres du comité pour le milieu de travail bénéficient des mêmes droits que les délégués à la sécurité en ce qui concerne la formation, un crédit d'heures pour leurs activités, etc.

La représentation générale des travailleurs dans l'entreprise

La représentation générale des travailleurs dans l'entreprise est assurée à travers deux instances : les délégués syndicaux et les comités d'entreprise.

Les comités d'entreprise trouvent leur origine au lendemain de la seconde guerre mondiale. La phase de reconstruction - entreprise avec un programme de planification de l'économie - fut caractérisée par la création de comités de production dans les entreprises.

la Norvège

Ceux-ci étaient organisés sur la base d'une convention collective conclue en 1945. Ils couvraient près de 800 entreprises en 1950³⁷. Un accord de coopération fut conclu en 1966, il transforma ces comités en des comités d'entreprise (*Bedriftutvalg*). L'accord de coopération a été inclus dans les Accords de base successifs.

Les comités d'entreprise doivent être mis en place dans les entreprises comptant au moins 100 travailleurs. Ils peuvent être créés dans les entreprises qui n'atteignent pas ce seuil si l'une des parties le demande et que les confédérations syndicales et patronale l'acceptent. Les comités sont paritaires. Ils sont composés par un nombre égal de représentants des travailleurs et de représentants patronaux. Ils comptent de 6 à 14 membres en fonction des effectifs de l'entreprise. Dans certaines branches, seuls des délégués syndicaux peuvent représenter les travailleurs au sein des comités d'entreprise. Les représentants des travailleurs sont élus par l'ensemble des travailleurs de l'entreprise. Le pouvoir de négocier des accords d'entreprise (notamment dans le domaine du temps de travail) est réservé aux délégués syndicaux.

Les compétences des comités d'entreprise portent sur les matières suivantes :

- la situation économique et financière de l'entreprise. Dans ce domaine, le comité a un droit à l'information. Il doit disposer d'informations aussi étendues que les actionnaires de l'entreprise;
- les projets importants concernant l'organisation de l'entreprise. Cette compétence concerne « les questions importantes pour les travailleurs et leurs conditions de travail en lien avec les activités de l'entreprise, les investissements importants, les changements dans les systèmes et méthodes de production, la qualité, le développement des produits, les plans d'accroissement, de réduction ou de restructuration ». Le comité d'entreprise doit pouvoir donner son avis avant que la décision ne soit arrêtée;
- le comité d'entreprise a également des compétences dans le domaine de la formation et il peut gérer la mise en place de mesures sociales ou de mesures de sécurité.

L'on observera que certaines questions sont à la fois de la compétence du comité du milieu du travail et du comité d'entreprise. C'est pourquoi l'Accord de base a prévu la possibilité de créer un comité unique qui exerce les deux compétences. Dans ce cas, le comité est composé à la fois d'élus au comité du milieu de travail et d'élus au comité d'entreprise. Chacune de ces catégories exerce les droits qui lui sont reconnus spécifiquement.

La désignation de délégués syndicaux est possible dans toutes les entreprises quelle que soit leur dimension. Le nombre de délégués varie en principe de 2 (entreprises de moins de 25 travailleurs) à 12 (entreprises de plus de 750 travailleurs). L'élection des délégués est organisée au sein de la section syndicale. Certains délégués peuvent être investis de fonctions spécifiques. Ainsi il existe des délégués spécialisés pour la formation professionnelle, l'égalité hommes-femmes, les nouvelles technologies ou l'analyse du travail.

³⁷ Voir Pichot (1996), p. 117. Il s'agit de notre source principale pour les instances générales de représentation en Norvège.

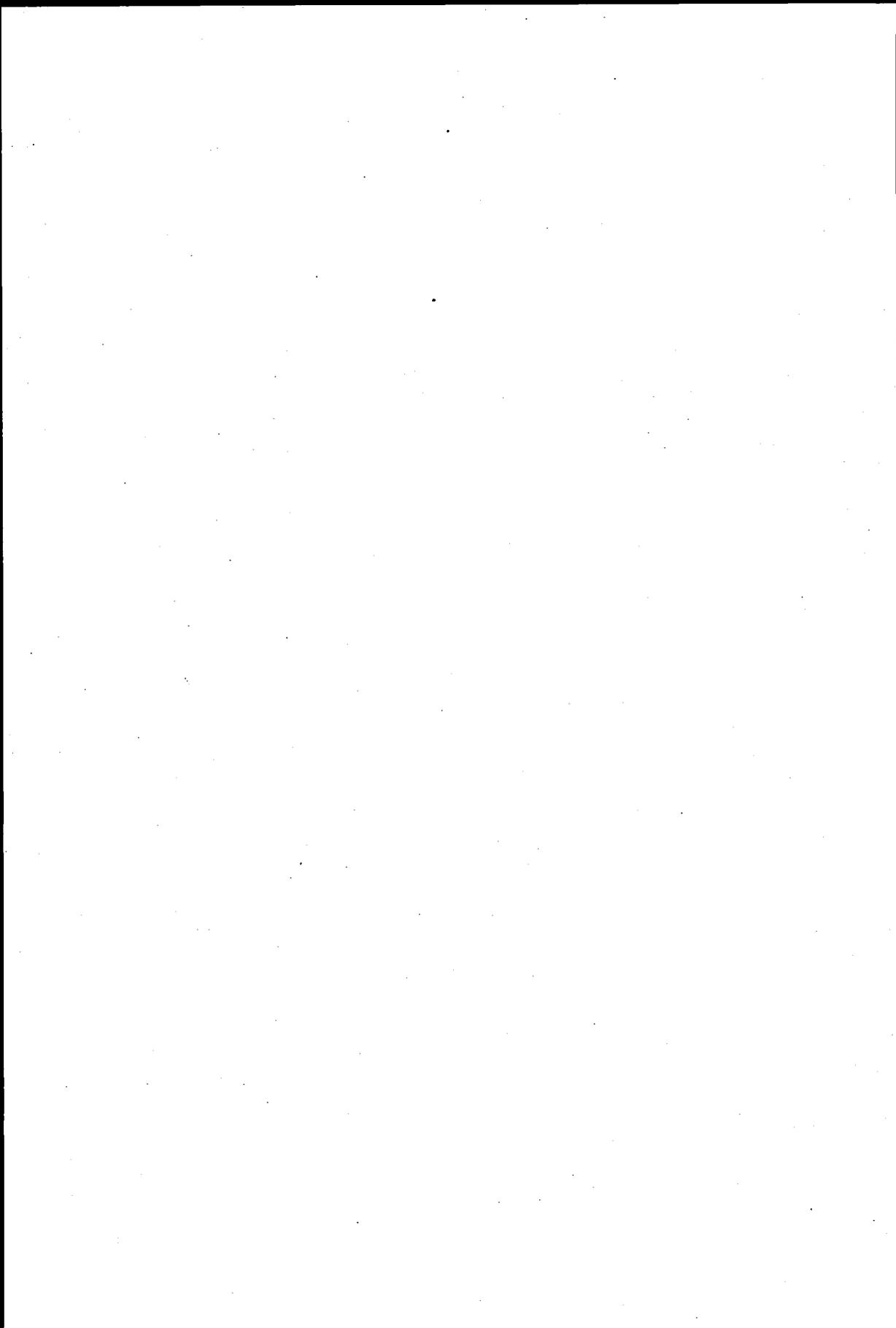
Le recours à des experts extérieurs est garanti. Les accords d'entreprise déterminent les règles de prise en charge des coûts. En cas de licenciements ou d'introduction de nouvelles technologies, les coûts de l'expertise doivent toujours être pris en charge par l'employeur.

L'accord de base prévoit que les délégués seront informés et consultés préalablement à toute décision importante. Leurs compétences portent, entre autres, sur :

- la situation économique et financière de l'entreprise (y compris les comptes de celle-ci, l'évolution de son actionnariat, les réorganisations, etc.) ;
- les questions relatives au chômage temporaire, aux licenciements collectifs et aux restructurations ;
- les changements technologiques et d'organisation du travail ;
- les questions relatives au personnel (y compris l'embauche).

Les délégués ont le pouvoir de négocier des accords d'entreprise.

La Norvège



L'AUTRICHE

Chapitre 5 :

I. LE CONTEXTE HISTORIQUE

Les premières organisations ouvrières apparurent en Autriche¹ dans le premier tiers du XIX^e siècle². Leur existence était généralement précaire. La participation ouvrière aux journées révolutionnaires de 1848 à Vienne fut liée à l'apparition d'organisations politiques et syndicales ainsi que d'une presse ouvrière, avec la publication du « Journal des Travailleurs ». L'écrasement de la révolution en octobre 1848 et la loi anti-grève de 1852 devaient priver le mouvement ouvrier de toute expression légale pendant deux décennies. La défaite de l'Autriche dans la guerre avec la Prusse et le compromis austro-hongrois affaiblirent fortement l'absolutisme et le mouvement ouvrier put s'engouffrer dans cette brèche. Une association d'éducation ouvrière fut formée en décembre 1867. Différents congrès ouvriers furent organisés en liaison étroite avec la première Internationale. Ils exigèrent le suffrage universel et formulèrent un programme marxiste. Malgré la répression, le mouvement se développa et finit par s'unifier en 1889. Le parti social-démocrate qui vit le jour impulsa la formation de syndicats qui se rassemblèrent dès 1893 au sein de la commission syndicale du parti.

Au tournant du siècle, trois formations politiques occupent le devant de la scène en Autriche de langue allemande :

- le parti social-démocrate, largement majoritaire parmi les ouvriers, et organisé comme une confédération de partis nationaux autonomes à partir de 1897³;
- le mouvement social-chrétien qui se réclame de la doctrine sociale de l'Église catholique et du corporatisme. Sa composition sociale hétérogène trouvera un principe de cohésion dans l'agitation antisémite virulente de son principal dirigeant, Karl Lueger, qui fut maire de Vienne de 1897 à 1910. Son expression syndicale restera toujours assez minoritaire⁴;
- le mouvement libéral pangermaniste, partisan de l'unité nationale allemande et fortement teinté d'antisémitisme⁵.

¹ En règle générale, dans cet exposé, nous nous limiterons à l'Autriche cisleithanienne et, plus particulièrement, à ses régions allemandes qui correspondent *grosso modo* à l'actuelle République fédérale d'Autriche.

² Les sources principales de cet exposé sont Sagnes (1994) et Kreissler (1977).

³ Le congrès du parti social-démocrate de Vienne en 1897 déboucha sur la formation de partis autonomes austro-allemand, polonais, tchèque, italien et des Slaves du Sud auxquels s'ajoutèrent ultérieurement un parti ukrainien en Ruthénie et, non sans d'énormes difficultés avec le parti polonais, un parti juif en Galicie. Cette transformation organisationnelle fut suivie, en 1899, par l'adoption du programme de Brünn (Brno) préconisant l'instauration d'unités territoriales auto-administrées. Sur la social-démocratie autrichienne et la question nationale, voir surtout Bauer (1988, l'original allemand est de 1907) ainsi que Weinstock (1984), pp. 25-35 et Traverso (1990), pp. 77-109. En Cisleithanie, seul le syndicalisme tchèque se situa majoritairement en dehors du cadre de la social-démocratie autrichienne.

⁴ D'après Sagnes (1994), pp. 55-56, les syndicats chrétiens étaient surtout actifs dans le textile, les mines, le bois, le tabac et la chaussure. Leurs effectifs, avant la première guerre mondiale, étaient de l'ordre de 40 000 travailleurs alors que, à la même époque, les syndicats socialistes eurent jusqu'à 500 000 membres.

⁵ Sur le rôle central de l'antisémitisme dans l'activité politique des chrétiens-sociaux et des libéraux-allemands autrichiens avant la première guerre mondiale, voir Arendt (1984), pp. 101-108. La réponse social-démocrate fut généralement défensive et irrésolue (Weinstock, 1984, pp. 27-30 et surtout Traverso, 1990, pp. 51-52 et 77-109).

Les deux premiers courants ont été caractérisés par une continuité remarquable et, après un siècle, ils demeurent les forces politiques principales. Le troisième courant a connu des transformations et des éclipses (notamment en raison de son ralliement au nazisme) même si les éléments de continuité sont indiscutables entre le parti libéral actuel dirigé par Jörg Haider et le mouvement pangermaniste⁶.

Le développement économique de l'Autriche-Hongrie fut particulièrement rapide dans les années soixante du XIX^e siècle. L'expansion fut brutalement infléchie par la crise de 1873 pour reprendre à partir de 1890. La division du travail au sein de l'ensemble économique danubien peut être résumée ainsi : développement d'une importante industrie textile dans les pays tchèques, production de charbon et industrie lourde en Silésie et en Bohême, industrie manufacturière de biens de consommation courante et de produits de luxe à Vienne. L'essor des chemins de fer devait permettre la création d'une industrie de construction mécanique tant à Vienne qu'à Prague tandis que la Hongrie demeurait pour l'essentiel une zone de production agricole dominée par la noblesse latifundiste. Dans les territoires qui correspondent à l'Autriche actuelle, l'opposition entre Vienne, centre intellectuel et administratif avec un prolétariat nombreux, et les provinces alpines essentiellement agricoles restera un trait caractéristique de l'évolution sociale et politique ultérieure.

Le suffrage universel masculin est conquis en 1906 à l'issue d'une grève générale (novembre 1905). Le mouvement ouvrier connut un essor impressionnant de 1907 à 1912 tant au plan électoral (en 1907, le parti social-démocrate obtint 1 million de voix, soit un quart de l'électorat ; en 1911, il obtint la majorité lors des élections municipales à Vienne) que dans les actions de masse (plusieurs centaines de milliers de manifestants à Vienne le 17 septembre 1911). Outre les objectifs immédiats de lutte contre la cherté de la vie, les mobilisations ouvrières sont dirigées contre le militarisme et le nationalisme. En 1907, le parti compte 150 000 membres et les syndicats 500 000.

La première guerre mondiale interrompt l'essor du mouvement ouvrier. Dès 1912, l'Etat avait remis en question la réglementation de protection des travailleurs en prévoyant la suspension de celle-ci dans les branches vitales pour l'effort de guerre. Comme la plupart des partis de la Deuxième Internationale, le parti social-démocrate de l'Autriche allemande adhéra à l'union sacrée en dépit de décennies de propagande anti-militariste. Ce ralliement se fit sans opposition interne importante⁷. L'enlisement du conflit finit par dissiper le patriotisme. Lorsque Friedrich Adler, le fils du principal dirigeant du parti social-démocrate, abat d'un coup de revolver le président du conseil, cet attentat reflète l'opposition croissante à la poursuite de la guerre. Dès le lendemain de la révolution russe, l'Autriche-Hongrie est

⁶ Sous la direction de Haider, le parti libéral se définit comme résolument anti-collectiviste et anti-marxiste. A la suite de propos empreints de nostalgie à l'égard de la période nazie, Haider fut contraint de démissionner de son mandat de gouverneur de Carinthie en juin 1991.

⁷ Aucun courant d'opposition significatif ne représentera l'Autriche allemande à Kienthal et à Zimmerwald lors des conférences réunissant les socialistes européens opposés à l'union sacrée. Parmi les rares militants liés à la gauche socialiste internationale dès Kienthal, citons Franz Koritschoner. Son destin reflète la tragédie de notre siècle : dirigeant du Parti communiste, son opposition au stalinisme lui vaudra la déportation dans un camp du goulag. Après le pacte Hitler-Staline de 1939, il sera livré à la Gestapo par les autorités soviétiques et sera finalement assassiné à Auschwitz en 1942 (voir Broué, 1997).

secouée par des mobilisations révolutionnaires importantes : mutinerie et grèves dans l'armée et les ateliers de production de guerre, la grève générale qui, partie de Hongrie le 14 janvier 1918, s'étendra en quelques jours à l'ensemble des puissances centrales, atteignant Vienne le 17 janvier et Berlin quelques jours plus tard⁸. La double monarchie finit par se désagréger à la fin de l'année 1918 donnant naissance à une série d'Etats nationaux.

Le 12 novembre 1918, l'Autriche allemande se constitue en république. La constitution d'un Etat autrichien était conçue comme provisoire, l'objectif étant d'adhérer à une république démocratique allemande. Mais les vainqueurs de la première guerre mondiale s'opposèrent à cette perspective et le Traité de Saint-Germain (septembre 1919) interdisait toute forme d'autodétermination qui aboutirait à la création d'un Etat allemand unifié.

La social-démocratie joue un rôle moteur dans la constitution d'une république parlementaire. Des tentatives de transformation socialiste sur la base du pouvoir des conseils ouvriers seront organisées au début de l'année 1919 par une aile gauche du mouvement socialiste, dirigée par F. Adler, et par les communistes. Mais le mouvement des conseils, moins bien implantés qu'en Hongrie ou en Bavière, connaîtra un reflux rapide. Les élections de la première assemblée constituante en février 1919 donnèrent une majorité relative à la social-démocratie. Dès octobre 1920, les chrétiens-sociaux reprirent le contrôle des institutions fédérales et s'assurèrent une majorité parlementaire relativement stable jusqu'à ce qu'ils dissolvent le Parlement. La courte période de domination social-démocrate dans les institutions fédérales fut caractérisée par un certain nombre de réformes sociales (journée des huit heures, institutionnalisation des conseils ouvriers dans un rôle de représentation, reconnaissance légale des conventions collectives, institution des Chambres des travailleurs).

La république autrichienne naquit sur une base fédérale comme résultat d'un accord entre social-démocrates et chrétiens-sociaux. Les premiers dominaient Vienne et voulurent en faire une sorte de laboratoire d'un socialisme municipal tandis que les seconds dominaient l'arrière-pays et étaient assurés par là d'une majorité parlementaire relativement stable qui leur permit de contrôler le gouvernement fédéral jusqu'en 1938. L'expérience de Vienne sera surtout caractérisée par le développement de cités ouvrières d'un niveau de confort et d'hygiène remarquable⁹, par l'essor de l'éducation populaire et sportive et par un système avancé de prévoyance sociale. L'ensemble de ces réalisations reposaient sur une fiscalité municipale mettant à contribution les riches. Nous ne disposons pas, par contre, de témoignages concernant les conditions de travail.

Les bases économiques du nouvel Etat étaient particulièrement fragiles. L'ancienne unité économique danubienne de la double monarchie fut brisée. D'un ensemble de 700 000 km² et 52 millions d'habitants, l'Autriche nouvelle sortait avec 84 000 km² et

⁸ Voir Broué (1997), pp. 44-45.

⁹ 60 000 appartements construits par la municipalité entre 1923 et 1933 malgré une situation économique assez critique (Kreissler, 1977, p. 91).

6 millions d'habitants. Son industrie ne représentait qu'un tiers de l'ancienne industrie austro-hongroise et la rupture de l'intégration économique posait des problèmes sérieux (il fallut notamment réorganiser la production d'énergie pour compenser la perte du charbon des territoires devenus tchèques et polonais). Placée sous la tutelle des puissances qui avaient gagné la guerre et de la Société des Nations, l'économie autrichienne fut lourdement entravée par un emprunt massif. L'assainissement économique préconisé par le comité financier de la SDN provoqua un chômage massif sous l'effet d'une réduction des dépenses publiques et d'une remise en cause des acquis sociaux de l'année 1919. La stabilisation monétaire se réalisa au prix de convulsions sociales considérables, ce qui contribue à expliquer la transformation de la république parlementaire en un régime autoritaire¹⁰.

L'opposition entre les deux blocs s'aiguisa considérablement avec la crise économique et déboucha sur des affrontements importants. Le parti social-chrétien encouragea le développement d'une milice armée fascisante, les *Heimwehren*, soutenue par les grands industriels, Mussolini et le régent Horthy en Hongrie. L'arrivée au pouvoir du chancelier Dollfuss en 1932 mit fin à la démocratie parlementaire et à la coexistence entre les deux camps. Une dictature autoritaire et cléricale fut mise en place : utilisation de la force pour empêcher le Parlement de se réunir en mars 1933, interdiction du parti communiste¹¹ et de la milice ouvrière socialiste en mai, courte guerre civile à Vienne en février 1934 au cours de laquelle le mouvement ouvrier fut écrasé dans un bain de sang¹². Après février 1934, l'ensemble du mouvement ouvrier, du parti social-démocrate aux syndicats, fut placé dans l'illégalité. La politique sociale du régime était corporatiste et rejetait toute organisation de classe indépendante. Les syndicats chrétiens ne furent pas éliminés mais ils se transformèrent en de simples associations plus gestionnaires que revendicatives. Le terme même « syndicat » semblait contraire à la doctrine officielle du régime qui prônait la collaboration de classe entre ouvriers et patrons dans le respect du pouvoir hiérarchique de ces derniers. Sur le plan politique, la nouvelle constitution de 1934 éliminait toute forme de démocratie parlementaire au profit d'une « démocratie organique » basée sur le corporatisme catholique et le principe de subsidiarité. L'unique organisation politique légale était le « Front patriotique ».

Le passage du pouvoir des chrétiens-sociaux aux nazis se fit par étapes au cours desquelles se combinèrent négociations secrètes, tractations diplomatiques (les premiers s'appuyaient sur l'Italie fasciste tandis que les pangermanistes recevaient un soutien beaucoup plus efficace de l'Allemagne) et actions terroristes. L'écrasement du mouvement ouvrier laissait le terrain libre à un affrontement sur la seule question du maintien d'une entité étatique indépendante (le terme même de « République » disparut du lexique officiel) ou de son inclusion dans l'Allemagne. La nazification de l'Autriche ne se heurta qu'à des formes sporadiques de résistance malgré l'activité clandestine des communistes et des

¹⁰ Sur la politique économique et le rôle de la SDN, voir Kreissler (1977, pp. 82-86).

¹¹ L'absence de rupture importante au sein du parti social-démocrate pendant la première guerre mondiale explique la création tardive du parti communiste -après la vague révolutionnaire de janvier 1918- et sa place assez modeste au sein du mouvement ouvrier.

¹² On trouve une description saisissante de l'anéantissement de la Vienne rouge dans le roman de Soyier (1988).

socialistes qui trouva aussi quelque expression au niveau syndical. L'invasion militaire allemande en mars 1938 fut suivie par une campagne de terreur contre toutes les formes d'opposition qui frappa principalement le mouvement ouvrier et la communauté juive. En avril 1938, un plébiscite ratifia l'*Anschluss* avec plus de 99% de « oui ».

Le mouvement ouvrier, fortement affaibli depuis 1934, fut complètement écrasé pendant la période nazie. Bénéficiant de « l'aryanisation » des biens juifs et d'un taux de conversion favorable entre le mark et le schilling, le capital allemand devint dominant dans les secteurs industriels et financiers. L'ensemble des travailleurs durent adhérer au « Front du Travail », placé sous le contrôle de l'Etat et reconnaissant le principe de hiérarchie dans l'entreprise. Les conventions collectives furent substituées par des ordonnances publiques. De nombreuses grandes entreprises bénéficièrent en outre de la main-d'œuvre concentrationnaire « louée » par l'appareil répressif à laquelle furent imposées des conditions de travail et de vie impitoyables. C'est ainsi que se développa le complexe concentrationnaire-industriel de Mauthausen près de Linz. A partir de 1943, l'ensemble de la population adulte fut astreinte au service du travail obligatoire et, en août 1944, les congés payés furent suspendus et le temps de travail porté à 60 heures hebdomadaires. La communauté juive de 200 000 personnes (concentrée essentiellement à Vienne) fut presque entièrement anéantie : il y eut environ 5 000 survivants en Autriche et un tiers d'exilés.

L'Autriche retrouva son existence d'Etat indépendant au lendemain de la deuxième guerre mondiale. Après l'entrée de l'armée soviétique à Vienne, un gouvernement de coalition entre socialistes, chrétiens¹³ et communistes fut formé en avril 1945. Son programme était centré sur le retour à la première république. L'occupation de l'Autriche par les puissances alliées prit fin en 1955.

La vie politique de la deuxième république peut être divisée en trois périodes :

- de 1945 à 1970, le parti populaire chrétien est majoritaire, détient la chancellerie fédérale et forme le gouvernement, en coalition avec le parti socialiste jusqu'en 1966 (coalition élargie aux communistes entre 1945 et 1947). Un gouvernement populaire chrétien « monocouleur » est formé entre 1966 et 1970 ;
- à partir de 1970, le parti socialiste devient le premier parti autrichien. Il forme un gouvernement minoritaire puis obtient la majorité absolue aux élections anticipées d'octobre 1971 et retrouve cette majorité absolue aux élections de 1975 et 1979. Pendant treize ans, les socialistes gouvernent seuls. C'est ce qu'on a parfois appelé l'ère Kreisky, marquée par une volonté réformatrice inhabituelle dans une tradition de compromis permanents¹⁴. En particulier, la volonté d'utiliser le secteur public pour

¹³ Depuis 1945, les chrétiens-sociaux ont pris le nom de Parti Populaire Autrichien (ÖVP). Ils ont organisé une série d'organisations de masse autour du parti (paysans, retraités, femmes, jeunes) mais font partie de la confédération syndicale unitaire.

¹⁴ Sur l'orientation politique des socialistes pendant cette période, voir Brandt, Kreisky et Palme (1976).

réaliser une planification économique et maintenir le plein emploi a caractérisé cette période. La lutte contre le chômage fut assez efficace : pendant les années soixante-dix, son niveau resta très inférieur à celui des pays de la Communauté Economique Européenne (variant en moyenne de 1,5 à 2,5%). Parmi les autres réformes importantes, citons la légalisation de l'interruption volontaire de grossesse, une réduction de la durée du service militaire à six mois (liée à une politique neutraliste plus affirmée), la démocratisation de l'enseignement, le développement de la sécurité sociale, etc. L'inflation fut maintenue à un niveau assez bas et des mesures de contrôle permirent de réduire la fuite des capitaux. Dans le domaine du droit du travail, cette période fut marquée par un élargissement des droits des conseils d'entreprise par l'adoption en 1974 de la Loi sur l'organisation du travail (*ArbeitsVerfassungGesetz, ArbVG*) tandis qu'en 1979 fut adoptée la loi sur l'égalité de rémunération entre hommes et femmes. La législation rapprocha, à certains égards, les statuts des ouvriers et des employés mais les progrès réalisés dans cette direction restèrent limités ;

■ depuis 1983, aucune formation n'a plus la majorité absolue au Parlement. Après une brève coalition socialiste-libérale¹⁵ de 1983 à 1986, des gouvernements de « grande coalition » entre socialistes et chrétiens se sont succédé. Les seuls éléments d'innovation importants dans la vie parlementaire ont été représentés, depuis 1986, par l'apparition d'une opposition de gauche sous la forme d'un parti des Verts (dont les résultats électoraux oscillent entre 4 et 8% des voix) et par la scission des libéraux. L'évolution des résultats électoraux au cours de ces quinze dernières années témoigne d'une usure progressive du compromis historique entre socialistes et chrétiens qui a dominé l'histoire de la deuxième république. Les dernières élections parlementaires anticipées de décembre 1995 furent provoquées par une radicalisation à droite du parti populaire qui préconisait une réduction drastique des dépenses publiques et n'excluait pas une alliance avec l'extrême-droite libérale. Ces élections furent marquées par une progression du parti socialiste (qui, avec 38,1%, progressait de plus de trois points) et une stagnation de la plupart des autres partis. La coalition entre socialistes et chrétiens a été reconduite mais les revendications les plus radicales de ces derniers n'ont pas été intégrées dans un programme de gouvernement dont les orientations libérales étaient justifiées par les critères de convergence de Maastricht. La défaite des partis gouvernementaux lors des élections européennes de 1996 indique qu'une opposition croissante à l'égard des mesures d'austérité pourrait remettre en cause les équilibres politiques et institutionnels qui ont fait preuve d'une stabilité exceptionnelle pendant un demi-siècle.

¹⁵ Après la libération, les libéraux ne furent pas autorisés à former de parti avant 1955. Ils formèrent une Association des Indépendants dès 1949. Leur parti, Parti de la Liberté d'Autriche (FPÖ) s'est transformé en « Die Freiheitlichen » en 1994. Son programme est axé sur l'opposition à l'intervention de l'Etat dans l'économie et sur des thèmes sécuritaires associés à une xénophobie virulente. Le FPÖ a bénéficié de l'érosion rapide du système bipartite : tandis qu'entre 1945 et 1983, socialistes et chrétiens totalisaient généralement autour de 90 % des voix, en 1994, ils en recueillaient un peu plus de 62 % (lors des élections anticipées de 1996, ce chiffre remontait à 66 % en raison d'une progression des voix socialistes). La radicalisation à droite des libéraux a entraîné la scission du « Forum Libéral » (qui a obtenu 5,5 % des voix aux élections de 1995 contre 21,9 pour le FPÖ).

L'adhésion à l'Union Européenne fut longuement débattue. Dès 1986, la coalition chrétiens-socialistes entreprit de privatiser une partie des entreprises publiques réduisant ainsi les possibilités pour l'Etat de réguler l'économie (ce que certains auteurs ont appelé la fin de l'austro-keynésianisme¹⁶). Le parti populaire et une partie des milieux patronaux étaient fermement convaincus de la nécessité d'adhérer à l'Union Européenne tandis que le mouvement socialiste et les syndicats étaient plus réservés et préféraient envisager des formules de rapprochement n'allant pas jusqu'à l'adhésion. Le maintien de la neutralité autrichienne constituait également un problème. La sauvegarde des équilibres régionaux (qui passait par des subventions importantes à l'agriculture de montagne), la défense de l'environnement (et notamment sa répercussion sur la politique des transports) constituaient des thèmes polémiques importants. En 1992, l'Autriche prit part à la création de l'Espace Economique Européen. Après de nouvelles négociations, l'adhésion à l'Union Européenne fut finalement approuvée par les deux tiers de l'électorat le 12 juin 1994.

Le système des relations industrielles en place depuis la fin de la guerre est caractérisé par une très forte intégration du mouvement syndical dans les fonctions étatiques (à travers, notamment, le dispositif des Chambres des travailleurs) et un modèle de concertation tripartite extrêmement articulé¹⁷. Ce système a souvent été analysé comme le produit de l'histoire (comme une réaction contre la guerre civile latente qui a caractérisé la première république), des conditions institutionnelles (avec deux partis dominants fortement relayés par des organisations sociales de différents ordres) et des conditions matérielles (faiblesse du capital privé, rôle important de l'Etat dans l'économie¹⁸, importance du secteur protégé face à la concurrence internationale).

Le système de contrôle des prix et des salaires mis en place dès 1947 a constitué la base du développement de la *Soziale Partnerschaft* en Autriche¹⁹. Celle-ci s'appuie sur un réseau très dense d'organismes bipartites et tripartites fortement articulés avec les instances de décision politique et avec les acteurs des relations industrielles dans les entreprises. Les règles concernant la négociation collective sont précisées par la loi sur l'organisation des entreprises (*Arbeitsverfassungsgesetz, ArbVG*) qui définit la hiérarchie des sources juridiques et encadre les accords d'entreprise conclus entre l'employeur et le conseil d'entreprise pour les seules matières définies par la loi ou désignées par des conventions collectives d'un rang supérieur. Les conventions collectives sont assorties d'une clause de paix sociale qui implique le recours obligatoire à des instances d'arbitrage et de

¹⁶ Voir Padgett et Paterson (1991), pp. 212-213.

¹⁷ Pour une analyse plus détaillée, voir F. Taxler, *Austria : Still the Country of Corporatism*, in : Ferner et Hyman (1992), pp. 270-297).

¹⁸ L'occupation soviétique facilita la nationalisation de la plupart des groupes financiers et industriels qui avaient soutenu le nazisme. Cela constitua la base d'un secteur public dominant dans le secteur de la finance et des assurances et très fort dans les secteurs industriels. Au cours de la dernière décennie, l'existence d'un fort secteur public a été remise en cause par des privatisations.

¹⁹ La politique salariale, marquée par une austérité très sévère pendant toute la période de reconstruction, n'a pas toujours fait l'unanimité. Les grèves de septembre-octobre 1950 contre le blocage des salaires et l'augmentation du prix du pain en témoignent (Voir Launay, 1990, p. 384).

médiation destinées à éviter les conflits²⁰. Sur le plan national, la commission paritaire pour les salaires et les prix joue un rôle important dans la définition de la politique économique. Dans d'autres domaines, le rôle des organisations représentatives des travailleurs et du patronat n'en est pas moins important même s'il est défini comme essentiellement consultatif.

S'il fallait définir brièvement les différences essentielles entre le système néo-corporatiste autrichien et les expériences des pays scandinaves, le critère décisif serait sans doute le maintien de fortes inégalités sociales²¹. Dans un pays où le mouvement ouvrier n'a jamais exercé une réelle hégémonie, le « partenariat » social n'a pas permis de mettre en place des mécanismes de redistribution importants. C'est ainsi que les indices de dispersion salariale sont les plus élevés d'Europe²². Les bases du compromis ont été plus modestes que dans les pays scandinaves. Elles se sont limitées pour l'essentiel à une situation proche du plein emploi et à des politiques sociales évitant l'extrême pauvreté. Le secteur public a surtout servi à appuyer des politiques anti-récessives et a permis de protéger l'économie autrichienne contre les fluctuations brutales du prix du pétrole.

LE MOUVEMENT SYNDICAL EN AUTRICHE

Une des particularités du système de représentation des travailleurs en Autriche est sa structure duale. Les Chambres des travailleurs regroupent la totalité des travailleurs salariés à quelques exceptions près (fonctionnaires publics chargés de l'exécution des lois, cadres dirigeants, travailleurs de l'agriculture et des forêts²³). Leur création remonte à 1920 à la demande des syndicats qui voulaient que les travailleurs eussent un organe consultatif comparable aux Chambres de commerce existant depuis 1848. Les Chambres des travailleurs sont des organes de droit public, financés par une cotisation perçue sur le salaire. Chaque Land possède sa propre Chambre et il existe une structure fédérale, le Congrès des Chambres des travailleurs. L'ensemble des salariés prennent part aux élections des membres de l'Assemblée des Chambres sur des listes présentées par les groupements politiques. Les Chambres ont essentiellement un rôle consultatif dans le fonctionnement de l'Etat. Elles remplissent également des fonctions d'études et de recherches. Les liens entre les Chambres des travailleurs et le mouvement syndical sont très étroits.

Le mouvement syndical autrichien se caractérise depuis 1945 par une structure unitaire. L'ensemble des syndicats font partie de la Confédération ÖGB. Les syndicats assurent la représentation des travailleurs en ce qui concerne les négociations collectives et les conflits de travail (y compris l'intervention en justice pour défendre des travailleurs).

²⁰ Les conflits collectifs sont peu nombreux. Pour la période 1990-1993, la moyenne annuelle du nombre de jours de grève pour 1 000 travailleurs a été de 8. En Europe, seule la Suisse connaîtrait une moyenne plus basse (Meyer, 1995).

²¹ Cette analyse s'appuie sur Padgett et Paterson (1991), particulièrement, pp. 147-149.

²² L'interprétation de cette donnée est cependant complexe suivant les facteurs d'ajustement que l'on considère (âge, secteurs, niveaux de formation, etc.). Ainsi, si l'on considère les rapports entre les salaires ouvriers masculins les plus élevés et les plus faibles, il apparaît que des inégalités plus importantes existent en Suisse et, depuis le début des années quatre-vingt-dix, en Italie. Sur l'ensemble de cette question, voir OECD (1997-b), pp. 123-130.

²³ Les travailleurs des secteurs agricole et sylvicole adhèrent à des Chambres spécifiques régies par la législation des Länder.

L'ÖGB compte environ 1 600 000 membres regroupés en 14 fédérations²⁴. Généralement, les ouvriers et employés du secteur privé sont organisés dans des fédérations séparées (une fédération tend à regrouper la presque totalité des employés du secteur privé tandis que neuf autres fédérations organisent les ouvriers et quatre fédérations regroupent les affiliés des services publics). Le mouvement syndical autrichien est fortement centralisé. L'ÖGB perçoit l'ensemble des cotisations syndicales et finance l'activité des fédérations en leur reversant un certain pourcentage de celles-ci. Elle contrôle la répartition des mandats syndicaux et constitue le gros de l'appareil des fonctionnaires permanents²⁵.

Les responsables de l'ÖGB sont désignés par un système électoral indirect qui prend pour base les résultats des élections aux conseils d'entreprise²⁶. Les courants politiques y constituent des fractions dont la plus importante est la fraction social-démocrate. La fraction chrétienne est surtout représentée dans la fonction publique.

Les femmes représentent 31 % des adhérents et elles constituent 8 % du Comité exécutif national²⁷.

II. L'EMPLOI EN AUTRICHE

Tableau 24 : Statistiques de l'emploi en Autriche

	1975	1990	1996
Population totale (en milliers)	7 579	7 729	8 061
- hommes	3 581	3 711	3 911
- femmes	3 998	4 018	4 150
Pop. en âge de travailler (16-64 ans, en milliers)	4 627	5 130	5 314
- hommes	2 237	2 553	2 659
- femmes	2 389	2 577	2 656
Emploi total (en milliers)	3 087	3 578	3 710
- hommes	1 900	2 054	2 098
- femmes	1 186	1 524	1 612
Taux d'emploi des hommes (entre 16-64 ans)	84.9	80.5	78.9
Taux d'emploi des femmes (entre 16-64 ans)	49.6	59.1	60.7

²⁴ Le taux de syndicalisation a connu une baisse importante au cours des années quatre-vingts, même s'il est resté relativement élevé par rapport aux autres pays d'Europe occidentale. Il est passé de 56,2 % à 46,2 %. Kirschner et Traxler (1995) considèrent que cette évolution s'explique notamment par l'affaiblissement de l'influence des deux grands partis, ce qui rend la coopération entre la confédération syndicale et les partis gouvernementaux plus difficile.

²⁵ Voir Traxler, *op. cit.*, pp. 277-282.

²⁶ Ce système, qui fonctionnait bien tant que la grande majorité des travailleurs se reconnaissaient dans une des tendances politiques présentant des listes, semble constituer aujourd'hui un obstacle au renouvellement des militants dans l'appareil syndical (Kirschner et Traxler, 1995, pp. 587-588).

²⁷ Données d'une enquête menée en 1993 in Braithwaite et Byrne (1994). Un article publié en 1995 estime par contre que les femmes représentent 45 % des adhérents (Meyer, 1995) mais les sources de cette information ne sont pas précisées. Kirschner et Traxler (1995) donnent une estimation de 31,4 % de femmes en 1994 alors que les femmes représentaient 40,8 % de la population salariée.

	1975	1990	1996
Emploi à temps partiel (en % de l'emploi total)	na	8.0	14.9
- hommes		1.7	4.2
- femmes		16.4	28.8
Emploi sous contrat à durée déterminée (en %)	na	na	8.0
- hommes			8.1
- femmes			7.9
Part de l'emploi dans l'agriculture (en %)	12.5	7.9	7.4
- hommes	na	6.8	6.5
- femmes	na	9.5	8.6
Part de l'emploi dans l'industrie (en %)	40.9	36.7	30.3
- hommes	na	48.3	41.6
- femmes	na	19.8	15.6
Part de l'emploi dans les services (en %)	46.5	55.4	62.3
- hommes	na	44.8	51.9
- femmes	na	61.1	75.8
Taux de chômage (en %)	1.7	3.2	4.4
- hommes	1.3	3.0	3.7
- femmes	2.2	3.3	5.3

Source : Commission Européenne (1997)

Nous ne disposons pas de données précises sur la ségrégation des femmes sur le marché de l'emploi. D'après les données disponibles de l'OIT, les inégalités salariales sont importantes²⁸. Par contre, le travail à temps partiel est moins développé que dans la moyenne de l'Union Européenne et les emplois à temps partiel « long » sont également plus répandus. Ainsi, l'on compte 11 % de travailleuses-eurs à temps partiel travaillant entre 1 et 10 heures contre 19 % en moyenne dans l'Union Européenne et des pointes de 28 % aux Pays-Bas et au Danemark et de 25 % au Royaume-Uni²⁹. Le travail à temps partiel ne correspond que rarement à un choix personnel : seuls 16 % des travailleurs à temps partiel en Autriche déclarent ne pas vouloir travailler à temps plein³⁰.

Le pourcentage de travailleurs immigrés dans l'emploi total se situe entre 8 et 9%. Généralement, les travailleurs immigrés sont concentrés dans des emplois aux salaires les plus bas et aux conditions de travail les plus mauvaises³¹. La conception dominante en Autriche est celle de « travailleurs hôtes » dont les droits sont limités et dont la durée du séjour est liée à l'exercice d'une activité économique. La législation discriminatoire

²⁸ Voir BIT (1997). Nous ne reprenons pas ici de façon détaillée ces statistiques. A titre d'exemple, les salaires mensuels moyens ouvriers dans le secteur manufacturier sont de 17 103 schillings pour les femmes et 25 723 schillings pour les hommes, dans le même secteur, pour les employés ils sont respectivement de 19 903 et 28 815 schillings (données de 1995).

²⁹ Données de 1996. Source : Eurostat, *Statistics in focus*, 13-1997, p. 7.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Pour une étude systématique concernant la discrimination à l'égard des travailleurs immigrés en Autriche, voir Gächter (1995 et 1997).

constitue un des facteurs de pression qui contribuent à concentrer les travailleurs immigrés dans les activités aux conditions de travail les plus dures. 95% des travailleurs immigrés sont concentrés dans des secteurs qui regroupent un peu plus de 50% des travailleurs autrichiens. Il s'agit principalement de secteurs industriels (textile, cuir et confection, métallurgie, chimie), de la construction, de l'agriculture et de certains services (le nettoyage notamment). Les discriminations légales les plus marquantes concernent l'assurance chômage³² et les conseils d'entreprise. Pour ces derniers, les travailleurs immigrés extra-communautaires peuvent voter mais ne peuvent pas être élus³³.

Le tableau suivant donne un aperçu sommaire des effets cumulatifs de la discrimination à l'égard des femmes et de la discrimination à l'égard des travailleurs immigrés sur le marché du travail.

Tableau 25:

Pourcentage de salariés dans le décile des revenus les plus bas par genre et par nationalité

Salariés	Hommes	Femmes	Total
Ensemble des salariés	8.1	31.3	13.6
Ensemble des salariés étrangers	14.5	32.8	20.4
Salariés yougoslaves	10.5	30.7	17.6
Salariés turcs	25.4	64.7	33.3
Autres étrangers	12.0	22.4	15.7

Source : Gächter (1995), p. 17

III. LE CADRE LÉGAL

La structure de la législation autrichienne sur la santé au travail est constituée de trois grands corps de règles³⁴:

1°) des règles d'ordre public, sanctionnées pénalement ont formulé un certain nombre de limites à la contractation privée du rapport salarial. Elles édictent des obligations de sécurité dont les origines remontent aux années cinquante du siècle dernier. Ces obligations sont généralement analysées par la doctrine autrichienne comme portant sur trois

³² L'assurance chômage prévoit deux types d'allocation. La première est d'une durée limitée et variable en fonction de la période pendant laquelle un travailleur a exercé un emploi salarié avant de devenir chômeur (cette durée va de 20 à 52 semaines). Cette allocation est attribuée sans discrimination sur la base de la nationalité. La seconde allocation est prévue lorsque la personne au chômage perd ses droits à la première allocation pour autant qu'elle demeure disponible sur le marché du travail. A quelques exceptions près, cette allocation n'est pas accordée aux immigrés extra-communautaires bien que ceux-ci cotisent dans les mêmes conditions que les autres travailleurs à l'assurance chômage. L'Autriche a été condamnée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme pour les discriminations à l'égard des travailleurs extra-communautaires dans sa législation concernant l'assurance-chômage dans l'Arrêt du 16 septembre 1996 *Gaygusuz c/ Autriche*.

³³ Une législation en vue de la suppression de cette discrimination est en discussion actuellement. Des tentatives précédentes ont échoué en raison de l'absence d'accord des « partenaires sociaux ». Le mouvement syndical semble aujourd'hui divisé : la fraction démocrate-chrétienne serait défavorable à l'égalité des droits en ce qui concerne les conseils d'entreprise (information communiquée par M. Gächter).

³⁴ Cette section sur le cadre légal reprend pour l'essentiel le rapport établi pour le BTS par Volker Telljohann en 1996.

domaines: les règles techniques de sécurité du travail, la réglementation du temps de travail et la protection de catégories spécifiques (jeunes, femmes, femmes enceintes, etc.).

Le code minier a été adopté en 1854 et la première version du code de législation industrielle et du travail en 1859. Ce dernier a surtout eu pour effet de réduire la durée du travail des enfants et des jeunes. En outre, il comportait des prescriptions relatives à la promulgation de règlements du travail et aux équipements, grâce auxquelles l'administration pouvait à tout moment s'informer de la situation des travailleurs d'une entreprise. L'institution d'inspecteurs du travail et de la main-d'œuvre fut décidée en 1883 dans le but de pouvoir contrôler le respect des dispositions, encore rares à l'époque, relatives à la protection des travailleurs dans les entreprises. Les prescriptions de (l'ancien) code de législation industrielle et du travail concernant la protection des travailleurs ont été complétées en 1913. Pour l'essentiel, ces prescriptions ont constitué la base légale des nombreux règlements relatifs à la protection « technique » du travail jusqu'en 1972. Après l'adoption de la législation relative à l'assurance des risques professionnels, l'évolution des règles de prévention fut très lente : introduction d'une journée de neuf heures dans les mines en 1901, ratification du Traité de Berne concernant l'interdiction du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes (cela entraîna de nombreuses polémiques avec le patronat qui agita la menace d'une catastrophe économique due à la concurrence japonaise !). La guerre entraîna un recrutement massif de femmes dans l'industrie et les dispositions concernant les travailleuses enceintes furent quelque peu améliorées en raison du très haut taux de mortalité.

La période 1918-1921 fut plus féconde avec l'introduction de la journée des huit heures dans les établissements industriels (décembre 1918), l'interdiction du travail des enfants de moins de douze ans (décembre 1918), les réformes de la législation sur les assurances (février 1919 et octobre 1921) qui étendirent leur champ d'application de façon considérable et une réforme de l'inspection du travail (juillet 1921).

Pendant la période nazie, les lois allemandes s'appliquèrent en Autriche. Le système d'assurance fut développé tandis qu'une loi pour la protection de la maternité fut adoptée en 1942. Plus que l'amélioration de la santé des travailleuses, la promotion de la famille et de la reproduction étaient les objectifs prioritaires de cette loi.

Après 1945, les trois domaines de la protection du travail connurent de nettes améliorations. L'inspection du travail fut réformée de manière à la débarrasser des règles et des pratiques de l'époque nazie. De nombreuses prescriptions concernant la protection « technique » du travail, comme le règlement général relatif à la protection des salariés, le règlement relatif à la protection des ouvriers du bâtiment etc., furent adoptées en grande partie sous l'influence des conventions de l'OIT.

A la fin des années soixante, s'amorce une période de réformes législatives importantes. En 1969, la loi sur la durée du travail a remplacé le règlement des heures de

travail et amené une réduction par étapes du temps de travail à 40 heures par semaine. La loi sur la protection des travailleurs du 30 mai 1972 est entrée en vigueur en 1973. Elle constitue le premier ensemble autonome et systématique qui détache la santé au travail de la législation traditionnelle basée sur le code industriel. En 1974, la loi sur l'inspection du travail a donné une nouvelle base juridique à l'inspection du travail. La loi sur le travail pénible et de nuit (*Nachtschicht-Schwerarbeitsgesetz* - NschG) fut adoptée en 1981. En 1982, en application des dispositions de sécurité, un amendement à la loi sur la protection des travailleurs et le règlement relatif aux équipements dans les entreprises ont étendu les services de sécurité et de santé au travail aux entreprises employant plus de 250 salariés. Le règlement général relatif à la protection des travailleurs (AAV), qui remplaçait en grande partie le règlement général relatif à la protection des salariés de 1951, est entré en vigueur au début de l'année 1984.

Les fonctions et les attributions de l'inspection du travail ont fait l'objet d'une nouvelle réglementation dans la loi sur l'inspection du travail, entrée en vigueur le 1er avril 1993. La principale innovation concernait la réglementation relative à la désignation d'un préposé à la sécurité. Seuls peuvent être désignés pour s'occuper du respect des dispositions relatives à la protection des travailleurs, des cadres auxquels a été confié un poste de direction de premier plan, sous leur propre responsabilité.

Le code de législation industrielle et du travail a été modifié en 1988. Plusieurs règlements ont été arrêtés en 1994 sur la base de l'article 71 élargi du code de législation industrielle et du travail. Ces règlements visent à définir les exigences essentielles de santé et de sécurité pour la mise en circulation des équipements de travail qu'ils soient à usage commercial ou privé. Il convient plus particulièrement de mentionner le règlement relatif à la sécurité des machines, le règlement relatif à la mise en circulation et à l'utilisation d'équipements de protection individuelle et le règlement relatif à la sécurité des ascenseurs. Ces règlements sont fondés sur des directives de l'Union européenne, basées sur l'article 100 A du traité CEE;

2°) le droit civil met à charge de l'employeur un « devoir d'assistance » à l'égard du travailleur dans le cadre des dispositions régissant le contrat de travail (art. 1157, al. 1 du Code civil auquel correspond, pour le contrat d'emploi, l'art. 18 de la Loi sur les employés). Le recours à la responsabilité civile de l'employeur est cependant exceptionnel;

3°) dès 1887, une loi sur l'assurance obligatoire en matière d'accidents fut adoptée. Elle était fortement inspirée par la loi allemande. Pendant longtemps, cette loi (et ses modifications ultérieures) a constitué l'élément déterminant des pratiques de prévention. Elle a largement empêché tout développement de la jurisprudence sur la base de l'obligation civile d'assistance dans la mesure où elle a limité la responsabilité de l'employeur à l'hypothèse de la faute intentionnelle.

Les premiers services de médecine du travail ont généralement été mis en place dès la fin du XIX^e siècle dans de grandes entreprises³⁵. Ils étaient financés par les compagnies d'assurance. L'activité de ces services était rarement orientée de façon prioritaire vers la prévention. A bien des égards, ils fonctionnaient comme un instrument de contrôle de l'employeur : vérifiant les causes d'absentéisme, limitant les dépenses liées au soin de santé. L'expertise des médecins de ces services a souvent été utilisée par le patronat pour refuser la reconnaissance de maladies professionnelles. Ainsi, la silicose, généralement diagnostiquée comme bronchite ou tuberculose, ne fut pas considérée comme une maladie professionnelle jusqu'en 1935.

L'on observera que le champ d'application de l'assurance obligatoire en matière d'accidents ne correspond pas à celui de la législation en matière de santé au travail. L'assurance obligatoire ne couvre pas la fonction publique (pas plus que ne le fait la législation adoptée sur la base de la directive-cadre) mais elle s'étend aux élèves et étudiants ainsi qu'aux travailleurs indépendants.

IV. LA TRANSPOSITION DES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES

1. Le processus de transposition

La transposition de la directive-cadre a été effectuée par l'adoption d'une nouvelle loi sur la santé au travail : l'*ArbeitnehmerInnenschutzgesetz*, loi sur la protection des travailleurs et des travailleuses, publiée au journal officiel n° 450/1994, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Cette loi abrogeait la loi sur la protection des travailleurs (*Arbeitnehmerschutzgesetz*) de 1974. La loi de 1994 a permis de transposer la directive-cadre 89/391/CEE et les dispositions fondamentales des directives particulières. Les dispositions de détail des directives particulières ont été transposées par des décrets d'application de la loi de 1994. L'essentiel du travail de transposition des directives basées sur l'article 118A est désormais achevé même si certaines dispositions particulières doivent encore être adoptées³⁶.

Par rapport à la législation antérieurement en vigueur, la loi sur la protection des travailleurs de 1994 a surtout apporté les modifications suivantes :

- adoption d'un programme de mesures de prévention suivant une hiérarchie des priorités;
- l'employeur est tenu d'identifier et d'évaluer les risques;
- les résultats de l'évaluation et les mesures de prévention doivent être consignés par écrit et les travailleurs ou leurs représentants doivent avoir accès à ces documents;

³⁵ Nous nous basons sur l'analyse de l'activité des services médicaux de la compagnie Alpine du charbon et l'acier dans l'entre-deux-guerres.

³⁶ C'est le cas, notamment, de la directive sur les chantiers mobiles et temporaires qui, en décembre 1997, n'avait pas encore été totalement transposée.

- lorsque des travailleurs de plusieurs employeurs sont occupés dans un lieu de travail ou sur un chantier, les employeurs concernés sont tenus de s'informer mutuellement et de coordonner leurs activités;
- des préposés à la sécurité représentant les travailleurs dans le domaine de la sécurité et de la santé doivent être désignés ;
- l'employeur est tenu d'informer et de consulter les travailleurs et/ou leurs représentants et de les associer à toutes les questions déterminantes touchant à la sécurité et à la santé ;
- en cas d'expositions ou d'activités spécifiques, examens médicaux spéciaux, en partie simplement en tant que droit des travailleurs, en partie obligatoires s'ils sont une condition de l'activité ;
- obligation de prévoir un aménagement ergonomique des postes de travail comportant un écran de visualisation et de prendre en compte l'ergonomie du logiciel ; les travailleurs ont droit à des pauses ou des interruptions de travail, à des examens ophtalmologiques appropriés et à des lunettes spéciales pour écran de visualisation ;
- introduction progressive d'un service de sécurité et d'un service de santé au travail pour tous les travailleurs (des facilités sont prévues pour les petites entreprises).

2. Débats et polémiques

Si on la compare à ce qui s'est passé dans d'autres pays de l'Union Européenne, la réforme de la législation autrichienne s'est déroulée dans un climat assez serein. Peu de pays ont procédé à une refonte aussi systématique des règles existantes sans provoquer une réaction virulente de la part des organisations patronales. Ce bilan d'ensemble ne doit cependant pas masquer des divergences réelles.

Les négociations sur la nouvelle loi relative à la protection des travailleurs ont été engagées en août 1992 au sein de la Commission pour la protection des travailleurs réunie pour discuter d'un premier projet. La procédure générale d'expertise a eu lieu en novembre 1992. Ensuite, les employeurs n'ont plus été disposés à ouvrir de nouvelles négociations sur un projet remanié par le Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales. Les négociations n'ont été reprises qu'en août 1993, à l'initiative du Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales. Elles se sont finalement achevées au printemps 1994 de telle sorte que la nouvelle loi a pu être adoptée au Conseil national le 26 mai 1994.

La résistance de la *Chambre économique fédérale* visait finalement plus particulièrement les points suivants :

- la mise en place d'une couverture universelle par les services de santé au travail : le patronat voulait maintenir le seuil de 250 travailleurs pour la constitution de ces services (ce qui aurait exclu de leur accès plus de 70% des travailleurs) ;

- les modalités de la surveillance de la vue pour le travail sur écran : le compromis final a été de mettre le coût des examens et des lunettes éventuellement nécessaires à charge des organismes d'assurance sociale ;
- l'évaluation des risques et l'établissement d'un dossier : une clause d'exception a été demandée pour les petites entreprises ;
- l'institution de délégués à la sécurité en tant que représentants des travailleurs ayant une fonction spécifique en matière de protection de la sécurité et de la santé.

L'Union des industriels autrichiens (*Vereinigung Österreichischer Industrieller - VÖI*) critiquait plus particulièrement la nouvelle loi sur la protection des travailleurs dans la mesure où la Fédération refusait d'assumer pour la fonction publique les charges qui sont imposées au secteur privé. Sur ce point, la VÖI estimait que la Fédération ne s'était pas conformée à la législation communautaire. Cette opinion est partagée par les organisations des travailleurs. Pour le reste, la VÖI ne remettait pas en cause les principales dispositions de la loi mais elle s'inquiétait du coût possible et préconisait des règlements d'application peu détaillés.

Le consensus relativement large autour de la loi s'expliquerait aussi par un autre facteur. D'après le responsable du service de protection des travailleurs de la chambre des travailleurs et des employés, Hans Schramhauser, les milieux patronaux ont estimé que la nouvelle loi était une concession faite aux travailleurs et à leurs organisations dans le but de s'assurer de leurs voix à l'occasion du référendum sur l'adhésion de l'Autriche à l'Union européenne. A l'heure actuelle, l'adhésion étant acquise, le patronat remet en question le compromis et serait décidé à combattre avec opiniâtreté les aspects les plus novateurs de la nouvelle loi. En particulier, le compromis concernant les services de prévention semble être remis en question par le patronat qui entend revoir à la baisse le temps par travailleur occupé qui est à la base du rapport contractuel entre l'employeur et le personnel spécialisé en prévention. Jusqu'à présent, le seul point sur lequel la réglementation adoptée en 1994 a été révisée à la baisse est l'obligation d'établir des documents concernant la santé et la sécurité. Une procédure simplifiée a été introduite pour les entreprises de 10 travailleurs ou moins et dans lesquelles le niveau de risques est considéré comme faible (Décret du Ministère du travail n° 53/1997).

Pour sa part, le mouvement syndical s'oppose aux tentatives de dérégulation en faisant valoir que, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, il s'est produit une amélioration appréciable des conditions de sécurité du travail. D'après les statistiques concernant les accidents du travail indemnisés, ceux-ci sont passés de 164 469 en 1994 à 128 749 en 1997, ce qui représente une diminution de 21,7%³⁷. Bien que le lien entre les risques professionnels indemnisés et l'organisation de la prévention soient complexes, il n'en reste pas moins vrai que l'adoption de la nouvelle législation semble avoir créé des conditions favorables à une prévention plus efficace.

³⁷ Ces données se trouvent dans une lettre que nous a adressée Alexander Heider, responsable de la Chambre des travailleurs de Vienne pour les questions de santé au travail, le 23 février 1998.

3. L'exclusion de la fonction publique

La principale carence de la transposition de la directive-cadre réalisée par la Loi sur la protection du travail de 1994 (ASchG 1994) concerne la fonction publique³⁸. En effet, alors que cette Loi réforme de façon approfondie et systématique le droit de la santé au travail, elle conserve les distinctions traditionnelles en ce qui concerne son champ d'activité. Actuellement, la législation de référence pour les travailleurs de la fonction publique fédérale reste la loi sur la protection des agents fédéraux (BSG 1977) adoptée en 1977 sous la pression des organisations syndicales qui entendaient faire appliquer à la fonction publique les principes de la Loi sur la protection du travail de 1972.

Le tableau suivant résume la situation.

Tableau 26 : Catégories de travailleurs et législation applicable en santé et sécurité

	Législation applicable	Observations
Travailleurs du secteur privé	ASchG 1994	
Travailleurs des entreprises publiques	ASchG 1994	<i>L'ASchG 1994 s'applique à l'ensemble des entreprises publiques qu'elles soient fédérales, régionales ou municipales.</i>
Travailleurs de la fonction publique fédérale	BSG 1977	
Travailleurs de la fonction publique régionale (Etats fédérés) et communale (à l'exception des entreprises publiques)	Réglementation autonome des neuf Länder autrichiens	<i>Certains Länder (Vorarlberg et Salzbourg) n'ont adopté aucune législation concernant la santé au travail. Dans d'autres Länder (Basse-Autriche, Steiermark, Burgenland), la législation existante ne couvre pas les agents des administrations communales. A notre connaissance, ce n'est qu'en Haute-Autriche uniquement, qu'il existe un projet de réglementation en cours de discussion qui transpose les exigences de la directive-cadre.</i>

Sources : Telljohann (1997, pp. 5-6) et lettre de M. Szymanski du 20 février 1998

La fédération syndicale des services publics (GÖD) a revendiqué l'application de la directive-cadre à l'ensemble de la fonction publique et elle a mené une campagne démontrant que la BSG 1977 se situait très en retrait par rapport aux dispositions de la directive telles qu'elles ont été transposées par l'ASchG 1994.

³⁸ Pour un examen plus systématique, voir Telljohann (1997). Les autres catégories de travailleurs exclus du champ d'application de la nouvelle loi sont : les travailleurs des exploitations agricoles et forestières visés par la loi sur le travail agricole de 1984, les travailleurs des mines, les domestiques employés dans les ménages privés (exception rendue possible par la directive-cadre) et les travailleurs à domicile visés par la loi sur le travail à domicile de 1960. Nous n'avons pas d'information sur les règles qui seront adoptées en ce qui concerne ces quatre catégories.

Les principales lacunes de la BSG 1977 par rapport à la directive-cadre concernent les points suivants :

- le programme et les principes de prévention développés par l'article 6 de la directive-cadre ;
- l'évaluation des risques (articles 6.3 et 9) ;
- les documents relatifs à la santé au travail (art. 9) et l'information des travailleurs (art. 10) ;
- l'organisation de services de prévention (art. 7) ;
- l'absence de droit de retrait en cas de danger immédiat et sérieux ;
- l'absence d'information des travailleurs au sens de l'art. 8.3 ;
- l'absence de représentants des travailleurs avec une fonction spécifique dans le domaine de la santé au travail.

Ajoutons à cela que l'application de la législation existante est rendue plus difficile dans la mesure où les pouvoirs de contrôle de l'inspection du travail sont limités à maints égards dans le service public.

Sur le point particulier des services de prévention, la loi de 1977 a été amendée en 1994 et les autorités fédérales sont tenues d'instituer un service de santé au travail pour la fonction publique centrale. La mise en œuvre de cette disposition a été étalée dans le temps : au 1^{er} juillet 1995 pour les services comportant des risques importants ; au 1^{er} janvier 1997 pour les services comportant des risques moyens et au 1^{er} janvier 2000 pour les services comportant de faibles risques.

Un projet de loi sur la protection des agents fédéraux a finalement été élaboré. Après différentes consultations, le projet fut achevé le 10 septembre 1996. Son adoption était prévue dans le courant de l'année 1997 de manière à ce qu'il entre en vigueur en janvier 1998, mais la réticence de l'administration à dégager les ressources nécessaires a déjà entraîné des retards par rapport à ce calendrier³⁹. En effet, il est apparu que les différents Ministres sont divisés : certains sont globalement favorables au projet tandis que d'autres mettent en avant les coûts qu'il entraînera dans un contexte marqué par une politique d'austérité rigoureuse. Un autre facteur d'incertitude est apparu récemment. Il est possible que l'ASchG soit elle-même modifiée suite, entre autres, à une campagne virulente menée par les libéraux-nationalistes de J. Haider qui considèrent que la législation implique des contraintes excessives à l'égard des petites et moyennes entreprises. Le parti populaire (ÖVP), qui appartient à la coalition gouvernementale, s'est rallié partiellement à ce point de vue. Dès lors, le gouvernement est très réticent à adopter une loi qui reprendrait les dispositions d'un droit commun dont on ne sait pas s'il sera maintenu.

³⁹ D'après des informations obtenues lors de la conférence du BTS des 1^{er} et 2 décembre 1997, la situation restait bloquée et il n'était pas possible de prévoir à quelle date et sous quelle forme la directive-cadre serait finalement transposée pour la fonction publique.

Si le projet réalise un alignement presque complet de la situation publique sur le droit commun, un des problèmes les plus délicats reste la définition des compétences de l'inspection du travail dans la fonction publique. A cet égard, le projet ne comporte pas d'innovation radicale. L'inspection du travail continuera à intervenir sans disposer de pouvoirs coercitifs.

V. LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU SYSTÈME PUBLIC DE PRÉVENTION

Le rôle important joué par l'assurance contre les risques professionnels est une des caractéristiques du système autrichien de prévention ce qui le rapproche des systèmes allemand, suisse et luxembourgeois. Dans cet ensemble de pays, il existe une continuité remarquable qui va des lois bismarckiennes sur l'assurance obligatoire jusqu'à nos jours. Si, en Allemagne, cette tradition a certainement constitué un obstacle à l'intégration du droit communautaire, il semble qu'en Autriche les problèmes aient été moins nombreux. L'approche consensuelle tripartite a facilité des réformes dont aucune des parties ne niait vraiment la nécessité. D'autre part, le rôle normatif du système d'assurance n'est qu'indirect (à travers la consultation d'experts) et il n'existe pas une dualité des mécanismes d'inspection.

1. L'inspection du travail

L'inspection du travail autrichienne est une inspection « généraliste ». Elle a pour fonction de contrôler le respect par les employeurs de l'ensemble des obligations découlant du droit du travail. En matière de santé au travail, l'inspection est également chargée de conseiller tant l'employeur que le conseil d'entreprise et les travailleurs.

La transposition de la directive-cadre n'a pas apporté de modifications significatives à l'organisation de l'inspection du travail, mais celle-ci venait de faire l'objet d'une réforme qui, à certains égards, devrait faciliter la mise en œuvre de la nouvelle législation sur la santé au travail. En effet, la loi sur l'inspection du travail entrée en vigueur le 1^{er} avril 1993 a remplacé la loi de 1974 jusque-là en vigueur. Les nouvelles dispositions renforcent, en règle générale, les capacités d'intervention de l'inspection. Elles concernent notamment :

- l'élargissement du champ d'action de l'inspection du travail ;
- la mise en œuvre de mesures en cas de danger grave et immédiat, sans intervention de l'autorité administrative du *Bezirk* (le *Bezirk* équivaut approximativement à un canton) ;
- la limitation de la possibilité qu'avaient les employeurs de se décharger de leur responsabilité pénale sur des travailleurs préposés à la sécurité.

Le champ d'action

Alors que la loi sur l'inspection du travail de 1974 a repris la notion d'établissement figurant dans la loi sur l'organisation du travail, il est désormais possible à l'inspection

du travail d'intervenir dans tout lieu de travail ou unité de production indépendamment de la définition juridique qui s'y attache.

Il n'existe plus désormais qu'une seule distinction entre les établissements et les lieux de travail. Les établissements sont des installations liées à des lieux dans lesquels sont effectués régulièrement des travaux. La présence d'une « unité organisationnelle », le régime de la propriété dont relève cet établissement et l'existence d'un bâtiment sont sans importance pour l'exercice des fonctions et des attributions de l'inspection du travail. Les lieux de travail sont tous les lieux situés à l'extérieur des établissements, dans lesquels sont effectués des travaux. Les chantiers, les installations mobiles, etc., sont ainsi des lieux de travail. D'après une estimation de la direction centrale de l'inspection du travail, un peu plus de 200 000 travailleurs seraient concernés par cet élargissement de l'intervention de l'inspection⁴⁰.

D'autre part, les compétences de l'inspection du travail ont été élargies aux établissements privés d'éducation et d'enseignement, aux organes administratifs des églises et des communautés religieuses reconnues par la loi ainsi qu'aux maisons de retraite et de santé des Länder et des communes.

Il a également été précisé que seuls les domiciles des ménages privés sont exclus du champ d'action de l'inspection du travail, mais non les domiciles de personnes morales.

Sont en outre exclus du champ d'action les fonctionnaires et agents fédéraux ainsi que ceux des Länder, des associations intercommunales et des communes qui ne sont pas employés dans des établissements. Les inspecteurs du travail ne sont pas non plus compétents pour :

- les établissements et les lieux de travail relevant du contrôle des services d'inspection des exploitations agricoles et forestières ;
- les activités relevant du contrôle des autorités minières, sauf si elles sont visées par l'article 200a du code minier de 1975 ;
- les établissements et lieux de travail relevant du contrôle de l'inspection du travail dans les transports (p.ex. les entreprises de chemins de fer, la navigation maritime et aérienne, les postes) ;
- les établissements publics d'éducation et d'enseignement ;
- les lieux de culte/établissements d'enseignement des églises et communautés religieuses reconnues par la loi ;
- les ménages privés.

Le domaine des transports dispose de son propre service d'inspection du travail, qui est installé au ministère fédéral chargé des entreprises publiques et des transports. Ce service couvre également les postes et télécommunications.

⁴⁰ En effet, l'inspection du travail couvrait, à la fin de l'année 1997, environ 2,5 millions de travailleurs parmi lesquels 2 287 202 sont occupés dans des établissements de travail (*Arbeitsstätten*).

La loi sur l'inspection du travail dans les transports de 1994 (VAIG) constitue la base légale de l'activité de l'inspection du travail dans les transports, dont les fonctions et attributions concordent dans une large mesure avec celles de l'inspection du travail.

L'organisation

La loi sur l'inspection du travail de 1993 divise l'ensemble du territoire fédéral en zones de contrôle. Un service d'inspection est mis en place dans chacune de ces zones. Il existe à l'heure actuelle 19 services d'inspection du travail et un service spécifique pour les travaux de bâtiment, pour Vienne et une partie de la Basse-Autriche. Au sein des services d'inspection du travail, des organes particuliers sont chargés de tâches spécifiques portant respectivement sur le contrôle et le respect des prescriptions de sécurité relatives au travail des enfants et à la protection des jeunes, au travail des femmes et à la protection des mères et à l'hygiène.

Les médecins de l'inspection du travail doivent assumer les tâches ayant trait à la médecine du travail. Ils ne donnent pas seulement des conseils en qualité d'experts ; ils peuvent également inspecter eux-mêmes ou participer aux visites d'inspection des entreprises.

Les services d'inspection du travail relèvent directement du service central de l'inspection du travail (ZAI) auprès du Ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales. Ce service central est chargé en dernier ressort de la gestion et du traitement final des questions relevant de l'inspection du travail. Il a donc également un droit de contrôle sur les services d'inspection du travail.

Les effectifs de l'inspection du travail s'élevaient à 317 personnes le 1^{er} mars 1997⁴¹ parmi lesquelles 105 avaient une formation universitaire (le plus souvent scientifique ou technique). Les autres inspecteurs ont un diplôme d'une école supérieure ou ont accompli un stage, généralement dans un domaine technique. L'ensemble des inspecteurs suit une formation spécifique de deux ans après leur recrutement qui couvre les thèmes de la sécurité et de l'hygiène, du droit et de l'organisation des entreprises, les méthodes de l'inspection, des notions de médecine du travail, etc. Cette formation est accompagnée de stages pratiques et donne lieu à des examens. Après cette formation initiale, des programmes de formation continue permettent aux inspecteurs de suivre les changements dans la législation et de perfectionner leurs méthodes de contrôle et de conseil aux entreprises.

Les modalités d'inspection

L'inspection du travail est autorisée à pénétrer à tout moment dans les établissements et sur les lieux de travail et à les contrôler. En cas de nécessité, elle peut aussi y pénétrer

⁴¹ Ces effectifs n'ont pratiquement pas varié au cours de ces cinq dernières années en dépit de la complexité de la mise en œuvre de la nouvelle législation.

et les contrôler en dehors des heures de travail habituelles. L'employeur doit veiller à ce que les établissements et les lieux de travail, les logements ainsi que les institutions sociales, les installations et les équipements d'exploitation soient accessibles à tout moment à l'inspection du travail. Lorsque l'employeur s'absente, il doit faire en sorte qu'une personne présente rende l'inspection possible, donne les renseignements nécessaires et communique les documents importants pour la protection des travailleurs. Sur demande, l'employeur doit mettre en marche les installations et les équipements d'exploitation.

L'inspection du travail est tenue d'une manière générale d'effectuer son contrôle sans information préalable. Une information n'est autorisée que dans les cas d'espèce, p.ex. lorsqu'une personne déterminée doit être présente lors d'une enquête sur un accident. Le motif du contrôle ne doit pas davantage être révélé. S'il y a plainte, l'anonymat de l'intéressé est donc assuré.

Avant de commencer le contrôle, l'inspection du travail doit demander à l'employeur d'informer les organes de représentation du personnel. Les préposés à la sécurité, le technicien de sécurité et le médecin du travail doivent également participer à la visite d'inspection. L'inspecteur du travail est autorisé à prendre des photos aux fins de la conservation de la preuve. L'inspection du travail peut en outre effectuer des mesures et des analyses et consulter des experts (p.ex. le service de contrôle technique). L'employeur doit supporter le coût du contrôle si le soupçon se confirme, ou encore s'il existe une obligation légale ou que le contrôle fait suite à une mise en demeure.

Les compétences de l'inspection du travail concernent aussi, dans une certaine mesure, le contrôle du marché. Lorsque l'utilisation d'une substance utilisée dans le travail constitue un risque pour la santé des travailleurs, les acheteurs de ces substances doivent en être informés à titre préventif afin que des mesures efficaces soient prises pour protéger les travailleurs. C'est la raison pour laquelle il existe, pour les producteurs et les distributeurs, l'obligation d'informer l'inspection du travail sur la composition de ces substances. En outre, l'inspection du travail peut obliger les producteurs et distributeurs à informer leurs utilisateurs sur les risques liés à ces substances.

Les poursuites

La loi sur l'inspection du travail de 1993 a prévu une nouvelle disposition en ce qui concerne la première constatation d'infractions et la marche à suivre lorsque des poursuites doivent être intentées. Depuis le 1^{er} avril 1993, l'organe de l'inspection du travail doit, en règle générale, mentionner dans l'injonction écrite chaque infraction constatée. Auparavant, les injonctions orales étaient également possibles. La forme écrite obligatoire permet d'établir plus facilement le dossier et de contrôler d'une manière plus efficace la mise en œuvre des mesures ordonnées. L'inspection du travail transmet une copie de l'injonction aux organes de représentation du personnel, aux délégués responsables déclarés, aux préposés à la sécurité, au technicien de sécurité et au médecin du travail, ainsi qu'à la chambre

du travail dans la mesure où une inspection conjointe a été effectuée conformément à la loi sur la chambre du travail.

L'article 9 alinéa 3 de la loi sur l'inspection du travail (ArBIG) de 1993 précise quand des poursuites peuvent être intentées. Il stipule que l'organe de l'inspection du travail ne peut renoncer à des poursuites que lorsque la faute de l'employeur est minime, que les conséquences de l'infraction sont de peu d'importance et qu'il ne s'agit pas d'une récidive. Ces conditions doivent être cumulées. Une injonction écrite n'entre plus en ligne de compte s'il manque une des conditions citées et une demande introductive de poursuite pénale doit alors être déposée. Dans ce cas, le service d'inspection doit envoyer une photocopie de la demande de poursuite aux organes de représentation du personnel.

Le service d'inspection du travail est partie au procès dans le recours administratif. Il a également le droit de faire appel des jugements et de s'opposer aux ordonnances pénales.

En cas de danger grave et imminent pour la vie et la santé des travailleurs, le service d'inspection du travail pouvait déjà auparavant prendre des décisions d'arrêt de travail ; mais il appartenait à l'autorité administrative du Bezirk de les faire exécuter. Cette réglementation a posé des problèmes dans la pratique. Depuis le 1^{er} avril 1993, l'inspection du travail a été autorisée à ordonner des mesures administratives immédiatement exécutoires. Entrent en ligne de compte l'interdiction d'employer des travailleurs, ou la fermeture totale ou partielle de l'établissement et/ou du lieu de travail, la mise en arrêt des machines ou toute autre mesure de sécurité.

Toutes ces mesures peuvent être mises en pratique de façon immédiate même si, en raison d'une absence de l'employeur, elles ne pourront lui être notifiées qu'ultérieurement. Dans un tel cas, l'organe de l'inspection du travail peut à présent arrêter lui-même les mesures de sécurité requises et donner les instructions nécessaires à cet égard aux travailleurs.

Les principales activités de l'inspection du travail

A la fin de 1994, 213 000 établissements et lieux de travail extérieurs assujettis au contrôle de l'inspection étaient recensés. 58 000 visites d'inspection ont permis durant cette année de contrôler 55 000 établissements et lieux de travail couvrant globalement 950 000 travailleurs.

Dans le cadre de l'activité de conseil de l'inspection du travail, qui sert à mettre en évidence d'éventuels problèmes dès le stade de la planification, 7 200 projets ont été examinés en 1994. La majeure partie de ces expertises préliminaires a été effectuée à l'extérieur des locaux administratifs des services de l'inspection du travail.

Dans le domaine de la protection des travailleurs sur le plan technique et de l'hygiène au travail, l'activité de l'inspection vise à identifier les infractions aux dispositions existantes

en matière de protection des travailleurs et à insister pour obtenir leur élimination. En 1994, des infractions dans le domaine mentionné ont été constatées dans 94 000 cas. Dans 1 800 cas, les infractions étaient suffisamment graves pour que des poursuites soient intentées.

Le respect de la législation sur le temps de travail et la protection de personnes spécifiques, constitue un autre champ d'activité de l'inspection du travail. Il s'agit de dispositions concernant le temps de travail et les pauses ainsi que de dispositions prévoyant une protection spéciale pour des groupes de personnes déterminés tels que les femmes enceintes, les enfants et les jeunes ou les travailleurs à domicile. Dans ce domaine (sans les contrôles routiers et frontaliers et sans le travail à domicile) 18 733 avertissements ont été formulés en 1994. Les infractions constatées sont ainsi en recul de 10% environ par rapport à 1993.

Ces infractions ont débouché sur 2 378 plaintes, les amendes demandées s'élevant globalement à 27,3 millions de schillings. En 1994, environ 1 800 jugements ont été passés en force de chose jugée, les peines infligées s'élevant à 17 millions de schillings.

La majorité des infractions sur le temps de travail et la protection de personnes spécifiques ont été relevées dans les secteurs de l'hôtellerie, la restauration et le commerce.

La mise au point d'outils techniques d'évaluation

Depuis 1994, l'inspection accorde une importance particulière à la mise au point d'outils d'évaluation destinés à permettre de mesurer de façon rapide le respect des exigences ergonomiques et des règles d'hygiène industrielle concernant les risques physiques et chimiques. Ces outils d'évaluation correspondent à trois niveaux :

- des outils assez simples visant généralement à donner une orientation, utilisés par l'ensemble des inspecteurs ;
- des outils plus complexes visant généralement à contrôler le respect des valeurs limites, utilisés par des services spécialisés de l'inspection du travail ;
- des outils très spécifiques généralement utilisés par des services extérieurs d'hygiène industrielle.

2. Le rôle des chambres des travailleurs

La protection des travailleurs revêt une grande importance pour les chambres des travailleurs, celles-ci étant appelées à contrôler le respect des prescriptions en matière de législation du travail ou de prévention des accidents et/ou le respect des dispositions relatives à la protection contre les maladies professionnelles. L'article 5 de la loi sur les chambres des travailleurs de 1992 (AKG) constitue la base de cette réglementation.

Dans le cadre de l'exercice de leur droit de contrôle, les chambres des travailleurs sont habilitées à demander aux services locaux d'inspection du travail compétents d'inspecter

L'Autriche

des lieux de travail ainsi que les logements de fonction et de participer elles-mêmes à cette visite d'inspection. Les représentants des chambres des travailleurs sont également habilités à participer aux constats de police effectués à l'occasion d'accidents du travail.

La chambre fédérale des travailleurs débat des dispositions légales en matière de santé au travail et fournit des conseils aux travailleurs et à leurs représentants. Les chambres des travailleurs prennent part aux activités de normalisation de l'Institut autrichien de normalisation en vue de défendre les intérêts des travailleurs. Elles collaborent également avec d'autres organismes comme l'Académie de médecine du travail et différentes institutions et associations qui sont actives dans le domaine de l'humanisation du travail et de l'amélioration de la protection des travailleurs.

3. L'assurance contre les accidents

Si la législation sur l'assurance accidents a joué un rôle déterminant dans l'approche des problèmes de santé au travail, le rôle des assurances n'est pas identique à celui des organismes allemand ou suisse correspondants. Tant en ce qui concerne l'adoption de règles obligatoires que dans les fonctions d'inspection et de sanction, il n'y a aucun partage des compétences entre l'Etat et le système des assurances. D'autre part, la mutualisation des coûts est complète : les primes ne varient pas en fonction des secteurs - comme dans la plupart des pays de l'Union Européenne - ou des résultats de l'entreprise (nombre d'accidents reconnus et compensés).

L'institution centrale du système d'assurance contre les accidents du travail est l'AUVA (*Allgemeine Unfallversicherungsanstalt*)⁴² qui couvre environ 2 786 540 travailleurs (parmi lesquels l'on compte 1 253 120 ouvriers, 1 327 420 employés et 216 000 travailleurs indépendants)⁴³. Il s'agit d'un organisme public autonome à la gestion duquel prennent part des représentants des organisations de travailleurs et des organisations patronales.

La couverture concerne tant les accidents du travail que les maladies professionnelles. Il existe une liste de 47 maladies professionnelles pouvant être reconnues et indemnisées (1996). La possibilité de faire reconnaître une maladie ne figurant pas dans la liste existe mais reste très difficile à mettre en œuvre. En 1996, 1 321 maladies professionnelles ont été reconnues et indemnisées. Les deux catégories les plus représentées sont les affections dermatologiques (36,5% des reconnaissances) et les pathologies dues au bruit (36%)⁴⁴. Ces données illustrent les biais importants introduits par le système de reconnaissance : les troubles musculo-squelettiques sont rendus pratiquement invisibles alors qu'il s'agit des pathologies les plus fréquentes parmi les travailleurs. Ainsi, d'après

⁴² D'autres organismes d'assurance spécifiques couvrent le personnel des chemins de fer et des transports en commun de Vienne (près de 80 000 personnes), les agriculteurs indépendants (plus de 1,1 million de personnes) et les travailleurs salariés de la fonction publique (environ 260 000 personnes).

⁴³ Données pour 1996. L'AUVA couvre aussi les écoliers et les étudiants (1 264 030 personnes).

⁴⁴ AUVA (1997), p. 69.

l'enquête sur les conditions de travail de l'Institut Central des Statistiques, en 1994, 20,2 % de l'ensemble des travailleurs déclaraient souffrir de pathologie de la colonne vertébrale et 12,6 de pathologies des articulations⁴⁵. D'autre part, les statistiques publiées par l'AUVA ne mentionnent pas le sexe des victimes et ne permettent pas de mesurer le rapport entre les biais existants et la division sexuelle du travail.

L'AUVA dispose de son propre service de prévention. Il est organisé au niveau central (avec quatre sections spécialisées) et au niveau régional (avec quatre groupes régionaux établis à Vienne, Graz, Linz et Salzbourg). Ses tâches consistent essentiellement dans le conseil aux entreprises. Le personnel du service de prévention de l'AUVA est de l'ordre de 250 personnes parmi lesquelles un peu plus de 100 personnes possédant une qualification professionnelle spécifique dans le domaine de la santé au travail. Le tableau suivant concerne le personnel spécialisé de l'AUVA :

Tableau 27 : Personnel du service de prévention de l'AUVA

Qualification	Service central	Services régionaux ou particuliers
Médecine du travail	3	7
Psychologie ou sciences sociales	3	4
Chimie	9	11
Technique de l'électricité	4	8
Technique de la construction et architecture	5	15
Mine et métallurgie	-	4
Agriculture et forêts	-	3
Construction de machines	4	18
Aération et ergonomie	6	1
Physique	7	-
Prévention du bruit	4	-
Publication et information	6	-
Formation	6	-
TOTAL GÉNÉRAL	47	60
Avec une formation universitaire	30	16

Source : Lettre du 18 février 1998 de l'AUVA à l'inspection centrale du travail en réponse à des questions du BTS

La part des dépenses consacrées à la prévention par rapport à celles liées à la compensation est relativement faible. En 1996, sur des dépenses totales de 10 482,6 millions de Schillings, 377,9 millions ont été consacrés à la prévention et aux premiers secours (soit un peu moins de 4 % des dépenses totales).

L'art. 89 prévoit que les organismes d'assurance pourront être autorisés par décret à former des services inter-entreprises de sécurité et de médecine du travail. Nous ne disposons pas d'information sur la mise en œuvre de cette disposition.

⁴⁵ Données citées dans la lettre adressée au BTS le 4 juin 1997 par MM. Trumpel et Cerny, de la Chambre fédérale des travailleurs.

Outre le travail de prévention dirigé vers les entreprises, l'AUVA participe également à différentes activités de normalisation (notamment au sein de l'institut autrichien de normalisation, du CEN et de l'ISO) ainsi qu'à la détermination de valeurs limites. Il assure également des tests et essais d'équipements de travail.

L'AUVA coopère également avec un organisme de prévention spécialisé dans la lutte contre les poussières et la silicose, l'ÖSBS (*Österreichische Staub- (Silikose-) Bekämpfungsstelle*) qui dispose de treize spécialistes de prévention. Ses tâches principales sont le conseil aux entreprises et la mesure des niveaux d'exposition.

Si, contrairement à ce qui se passe en Suisse ou en Allemagne, l'assurance-accidents et l'inspection du travail interviennent dans les entreprises avec des fonctions nettement différenciées, la législation a prévu un certain nombre de modalités de coopération. L'assurance-accidents est tenue de transmettre à l'inspection du travail un certain nombre d'informations (principalement en ce qui concerne les accidents du travail et les maladies professionnelles), mais elle peut aussi enjoindre à cette dernière d'effectuer un contrôle dans une entreprise lorsqu'elle considère que la santé des travailleurs est mise en danger. Dans ce cas, l'inspection, qui a un délai de deux semaines pour réaliser la visite, doit se faire en présence d'un représentant de l'assurance-accidents⁴⁶.

L'assurance-maladies ne joue qu'un rôle marginal en matière de prévention dans le domaine de la santé au travail. Quelques expériences locales peuvent être citées comme un projet pilote en Haute-Autriche dans le secteur de l'édition. A notre connaissance, seule la caisse assurance-maladies de Haute-Autriche a formé un service de promotion de la santé dans les entreprises.

Le très faible niveau de reconnaissance des maladies professionnelles a amené le mouvement syndical à demander une coopération plus étroite entre l'assurance-maladies et l'assurance-accidents de manière à étendre tant les activités de prévention que la couverture des risques professionnels à l'ensemble des maladies liées au travail.

4. Les fonctions de socialisation et de recherche

Les institutions assurant des fonctions de recherche, de formation et de socialisation dans le domaine de la prévention apparaissent comme très dispersées. Il n'existe pas, en dehors de la structure de la caisse générale d'assurance-accidents, une institution fédérale couvrant les principaux domaines de la santé au travail. Parmi les organismes exerçant une activité dans ce domaine, l'on peut citer⁴⁷:

⁴⁶ Voir A. Auf der Maur et F. Aubry Girardin, Comment font les autres? La protection des travailleurs en Europe in : Aubert et alii, (1995), pp. 51 et sv. (en particulier, pp. 59-60).

⁴⁷ Nous reprenons ici les institutions qui nous ont été indiquées par le Ministère fédéral du travail et des affaires sociales dans sa réponse à notre questionnaire, datée du 27 juin 1996.

- l'Institut fédéral autrichien pour la santé publique ;
- l'*Institut Sicher Leben* (Vivre dans la sécurité) ;
- le *Kuratorium für Verkehrssicherheit* (Bureau chargé de la sécurité de la circulation) ;
- l'*Institut für Betriebswissenschaften, Arbeitswissenschaften und Betriebswirtschaftslehre* de l'Université technique de Vienne (gestion des entreprises et organisation du travail) ;
- les Instituts de médecine sociale des facultés de médecine des Universités de Graz et de Vienne ;
- le *Verein für Prophylaktische Gesundheitsarbeit* (PGC), Linz (association pour la médecine préventive) ;
- l'Institut interuniversitaire de recherche et de formation continue, département santé et développement de l'organisation, Vienne ;
- le *Beratungsteam Chemie und Arbeit - ppm*, Linz (conseils en chimie et travail). L'expérience de cette organisation est particulièrement intéressante dans la mesure où il s'agit d'un des rares cas de travail multidisciplinaire de prévention en Autriche ;
- l'Institut de recherche sur la formation professionnelle et la formation des adultes de l'Université de Linz ;
- la *Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt* (FORBA), Vienne (centre de recherche et de conseil sur le monde du travail).

Le Bureau central des statistiques d'Autriche a entrepris des enquêtes sur les conditions de travail. La dernière en date remonte à juin 1994. Ses résultats peuvent être comparés avec ceux de l'enquête précédente, organisée en septembre 1985. Ils montrent que peu de progrès ont été réalisés dans la lutte contre les risques matériels du travail : la plupart des facteurs environnementaux (bruit, poussière, mauvaise qualité de l'air, exposition à des substances nocives ou toxiques) affectent des quantités considérables de travailleurs et les variations enregistrées entre 1985 et 1994 ne sont pas très importantes. En ce qui concerne les facteurs psycho-sociaux, l'on enregistre une aggravation des problèmes : on observe notamment qu'un nombre croissant de travailleurs est soumis à de fortes pressions temporelles (43,9%). Le travail régulier avec des équipements à écran de visualisation a très fortement augmenté (de 188 000 travailleurs en 1985 à 593 000 en 1994)⁴⁸.

VI. LES SERVICES DE PRÉVENTION

1. La situation avant la transposition de la directive-cadre

L'organisation de services de prévention multidisciplinaires et destinés à couvrir de manière progressive la totalité des travailleurs constitue sans doute un des principaux apports de la loi de 1994 même si celle-ci a adopté une démarche graduelle et prudente pour atteindre

⁴⁸ Voir Heider (1996).

L'Autriche

cet objectif⁴⁹. Jusque-là, la situation des services de prévention était caractérisée par les traits suivants :

- les services de prévention prévus par la législation étaient de trois types. Il s'agissait des services de sécurité, des services de santé et des préposés à la sécurité. Cette dernière institution est ambiguë. Elle relève aussi de la participation directe des travailleurs à la prévention, mais le fait que les délégués de sécurité étaient désignés par l'employeur faisait de ceux-ci les éléments d'un premier niveau de service de prévention à l'intérieur de l'entreprise. L'un des effets de la transposition de la directive-cadre a été de renforcer le rôle de ces délégués en tant que représentants des travailleurs ;
- l'obligation de créer un service de sécurité et un service de santé au travail dépendait d'un seuil particulièrement élevé : 250 travailleurs (avec la possibilité pour l'inspection du travail d'imposer la création de ces services dans des entreprises de moins de 250 travailleurs en raison de l'existence de risques particuliers). Cela explique la très faible couverture assurée par les services de prévention jusqu'en 1995. Elle était de l'ordre de 28% de l'ensemble des travailleurs ;
- la réglementation fixait la durée des prestations des services en fonction de la taille de l'entreprise et du nombre d'ouvriers et d'employés. Des prestations plus importantes pouvaient être imposées par l'inspection du travail en fonction du niveau de risque ;
- la multidisciplinarité restait exceptionnelle. Les deux professions les plus représentées parmi les spécialistes de la prévention étaient les ingénieurs de sécurité, au nombre de 520 à la fin des années quatre-vingts⁵⁰ et les médecins du travail au nombre d'environ 490 pour une population active de l'ordre de 3,5 millions de personnes ;
- la couverture effective par des services de prévention des établissements qui étaient tenus de les former restait partielle en dépit d'une action plus vigoureuse de l'inspection du travail qui, au début des années quatre-vingt-dix, a permis d'améliorer la situation à cet égard. Ainsi, en 1992, 129 établissements de plus de 250 travailleurs ne disposaient pas de services de médecine du travail tandis qu'en 1994 ce chiffre était tombé à 34 ;

⁴⁹ Cette démarche gradualiste et la volonté de ne pas s'engager dans des termes trop précis sur l'avenir des services de prévention explique l'absence de ratification par l'Autriche de la Convention n° 161 de l'OIT. D'après les réponses apportées en juin 1996 par M. Szymanski, du Ministère du travail, à un questionnaire du BTS, les raisons qui expliquent l'absence de ratification de cette convention par l'Autriche sont les suivantes : la couverture universelle, y compris dans la fonction publique, indépendamment de la taille de l'entreprise et l'indépendance du personnel de prévention (en Autriche, seuls les médecins du travail présentaient les garanties nécessaires à cet égard). Il nous semble que, dans les années qui viennent, la ratification de la Convention n° 161 constituera un test important de la volonté politique de réaliser l'ensemble des objectifs de la réforme de 1994.

⁵⁰ WHO (1990), pp. 5-6.

2. Les services de prévention

La constitution de services de prévention a constitué un des enjeux les plus débattus de la transposition de la directive-cadre. Le patronat s'opposait à tout abaissement des seuils tandis que l'ÖGB revendiquait la mise en place progressive d'une couverture universelle.

Le compromis final a porté sur deux points :

- la mise en place des services sera progressive et devrait être achevée pour l'an 2000 ;
- les services ne seront pas nécessairement multidisciplinaires. Une dualité de services est prévue (médecine du travail et sécurité) même si le recours à d'autres spécialistes est requis dans la mesure où le personnel en place n'est pas en mesure de s'occuper pleinement des facteurs suivants : facteurs humains, rapports entre les facteurs techniques et les facteurs sociaux, les activités d'évaluation des risques.

La mise en place des services devra se faire dans les délais suivants :

- le 1^{er} janvier 1996 pour les établissements de 151-250 salariés ;
- le 1^{er} janvier 1997 pour les établissements de 101-150 salariés ;
- le 1^{er} janvier 1998 pour les établissements de 51-100 salariés ;
- le 1^{er} janvier 1999 pour les établissements de 11- 50 salariés ;
- le 1^{er} janvier 2000 à partir d'un salarié.

Tableau 28 : Temps de travail minimum du personnel de sécurité et des médecins du travail en fonction de la taille de l'entreprise

Nombre de travailleurs	Nombre d'heures par année civile pour les prestations du service de sécurité	Nombre d'heures par année civile pour les prestations des médecins du travail
11-15	13	9
16-20	18	12
21-25	23	15
26-30	28	19
31-40	36	24
41-50	46	30
51-60	56	37
61-70	66	44
71-80	76	50
81-90	86	57
91-100	96	64
101-150	126	84

Les modalités d'organisation des services sont, dans une très large mesure, laissées à la discrétion de l'employeur. Son obligation légale consiste à recourir à des médecins du travail et à du personnel expert dans le domaine de la sécurité. Rien ne l'oblige à créer un service intégré. Il peut tout aussi bien avoir recours à du personnel interne, à du personnel externe auquel il se lie par des contrats individuels ou à des centres de sécurité et de médecine du travail. Par contre l'ASchG définit le temps de travail minimum en fonction du nombre de travailleurs pour les entreprises de plus de 10 travailleurs.

De 151 à 1 000 travailleurs, le temps minimum par année civile augmente de 50 heures pour chaque tranche supplémentaire de 50 travailleurs pour le personnel de sécurité et de 33 heures pour les médecins du travail. De 1 001 à 1 100 travailleurs, le temps minimum est respectivement de 1 048 et 711 heures. Ensuite, il augmente respectivement de 72 et 66 heures pour chaque tranche supplémentaire de 100 travailleurs.

Il est difficile de savoir dans quelle mesure les obligations légales ont été effectivement respectées par les entreprises. D'après les données recueillies par l'Inspection du Travail, au début de l'année 1998, 512 424 travailleurs étaient effectivement couverts par des services de prévention, ce qui représentait environ un tiers des travailleurs devant être couverts à partir du 1^{er} janvier 1998 et un peu plus d'un cinquième des travailleurs couverts par l'Inspection (les fonctionnaires publics se situant en-dehors de son champ d'activité). Mais ces chiffres doivent être utilisés avec prudence car ils ne concernent que les travailleurs enregistrés dans la base de données de l'inspection et la mise à jour de ces données peut être en retard sur la réalité⁵¹.

En ce qui concerne la composition des services de prévention, le maintien d'une organisation dualiste constitue la tendance générale.

La plupart des services de médecine du travail sont organisés comme des services inter-entreprises. Le nombre de médecins travaillant dans ces services serait de l'ordre de 880, mais il ne s'agit que d'une estimation générale⁵². Ces médecins ne sont généralement pas des médecins du travail au sens de la directive communautaire 75/362 sur la reconnaissance du diplôme de médecine du travail qui requiert une formation spécialisée minimale de quatre ans. La plupart d'entre eux ont suivi une formation assez brève de 12 semaines dans une des deux académies de médecine du travail qui organisent cette formation (les Académies pour la médecine du travail de Klosterneuburg et de Linz)⁵³. D'autres médecins ont suivi une formation encore plus brève de quatre semaines

⁵¹ Cette estimation se trouve dans une lettre que M. Szymanski de l'Inspection centrale du travail nous a adressée le 20 février 1998. Le total des travailleurs devant être couverts à partir du 1^{er} janvier 1998 a été calculé par Alexander Heider dans une lettre qu'il nous a adressée le 23 février 1998.

⁵² Estimation de l'inspection centrale (cf. lettre de M. Szymanski citée à la note précédente). M. Elsigan du ppm-Chemie Beratungsteam procède à une estimation légèrement supérieure : entre 1 000 et 1 400 (lettre adressée au BTS le 23 février 1998), mais aucun de nos correspondants ne dispose de chiffres précis en équivalent temps plein.

⁵³ Le nombre de médecins du travail ayant suivi une formation longue, comparable à celle des autres pays de l'Union Européenne, serait de l'ordre de 30 à 50 mais il est difficile de savoir combien d'entre eux exercent effectivement dans des services de médecine du travail (précisions apportées par M. Elsigan en février 1998).

tandis qu'un petit nombre de médecins ayant une longue pratique de médecine d'entreprise ont été dispensés de toute formation spécialisée⁵⁴.

Les services de sécurité sont généralement des services internes à l'entreprise. Dans de nombreuses entreprises, ils sont assurés par des membres du personnel qui sont par ailleurs affectés à d'autres tâches. L'ensemble de ces spécialistes de sécurité serait de l'ordre de 4 500 personnes⁵⁵. Leur niveau de formation est variable. En règle générale, il s'agit de personnes ayant une formation technique supérieure ou de diplômés ayant également une expérience pratique de deux ans qui ont suivi une formation spécialisée d'une durée de 8 semaines⁵⁶. Cette formation est organisée par une des 26 institutions (d'enseignement technique, de formation professionnelle, de l'AUVA) agréées par l'Inspection du Travail. Une partie importante du personnel de sécurité n'a cependant pas suivi cette formation, il s'agit du personnel déjà en place avant janvier 1995. Dans les entreprises occupant jusqu'à vingt-cinq travailleurs, les employeurs peuvent assumer eux-mêmes, en tout ou en partie, les fonctions du personnel de sécurité lorsqu'ils possèdent des connaissances suffisantes dans le domaine de la santé au travail. Si leur formation correspond à celle qui est requise pour le personnel de sécurité, ils ne sont pas tenus de faire appel à un service extérieur de sécurité. Dans l'hypothèse contraire, ils doivent y recourir pour un temps minimum correspondant à la moitié du temps légalement requis.

VII. LA PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS

La participation des travailleurs est concentrée au niveau du conseil d'entreprise. Il existe également des commissions de sécurité dont les compétences et les pouvoirs sont moins étendus que ceux généralement reconnus aux comités de sécurité et hygiène dans les autres pays couverts par ce rapport.

1. Le conseil d'entreprise

Le conseil d'entreprise a toujours joué un rôle en matière de santé au travail dans la mesure où le statut de la représentation spécifique des travailleurs en cette matière était marquée par de fortes ambiguïtés (voir *infra*). La nouvelle législation n'affecte pas la place centrale du conseil d'entreprise dans le système des relations industrielles dans les entreprises. L'adoption de l'ASchG a été complétée par un amendement de la Loi sur l'organisation des entreprises (ArbVG) qui élargit les compétences du conseil d'entreprise en santé au travail sur la base des dispositions de la directive-cadre et renforce le lien entre le conseil d'entreprise et les préposés à la sécurité.

⁵⁴ Les trois catégories correspondraient à environ 1 000 personnes ayant suivi la formation de 12 semaines, près de 460 ayant suivi la formation de 4 semaines et 150 personnes dispensées d'une formation (cf. Lettre de M. Szymanski citée à la note précédente).

⁵⁵ Il n'est guère possible d'évaluer le nombre de spécialistes de sécurité en équivalent temps plein.

⁵⁶ Le nombre de personnes ayant suivi cette formation serait de l'ordre de 1 500 (Lettre d'Alexander Heider, de la Chambre des travailleurs de Vienne, au BTS du 23 février 1998).

Un conseil d'entreprise doit être formé dans tout établissement occupant au moins cinq travailleurs. Il est composé uniquement de représentants des travailleurs élus pour une durée de quatre ans. Les travailleurs immigrés ne possédant pas la nationalité d'un des Etats communautaires ne peuvent être élus dans les conseils d'entreprise. Les travailleuses doivent être représentées dans les conseils d'entreprise selon leurs effectifs dans l'entreprise. Dans les entreprises occupant au moins cinq employés et cinq ouvriers, des conseils d'entreprise distincts peuvent être établis pour chacune de ces catégories. Si l'entreprise occupe plus de cinq travailleurs de moins de 18 ans, un conseil d'entreprise « Jeunes » sera mis en place. Dans ces cas, l'action des différents conseils d'entreprise est coordonnée par un comité d'entreprise. Dans les entreprises comportant plusieurs établissements, un conseil central d'entreprise peut être établi à l'initiative des conseils d'entreprise concernés. Depuis 1986, l'ArbVG a été amendée de façon à permettre la création d'une représentation des travailleurs dans les groupes d'entreprises d'abord sous la forme de groupes de travail et, à partir de 1993, par des conseils de groupe (*Konzernvertretung*).

Une assemblée générale du personnel doit être convoquée au moins une fois par an et lorsqu'un tiers au moins des travailleurs le demandent. Elle peut être organisée pour toute l'entreprise, par catégories ou par sections. L'assemblée examine le rapport d'activités du conseil d'entreprise et peut décider de le révoquer.

Contrairement à la législation allemande, la législation autrichienne n'impose pas un devoir de collaboration entre le conseil d'entreprise et l'employeur. Elle souligne plutôt son rôle dans la défense des intérêts autonomes des travailleurs.

Le conseil d'entreprise dispose de la personnalité juridique et de fonds propres lui permettant de couvrir les dépenses de fonctionnement (à l'exception de celles qui sont à charge de l'employeur) et de développer des activités dans le domaine du bien-être et des loisirs. Les fonds propres sont alimentés principalement par une cotisation perçue sur l'ensemble des salaires dont le montant est déterminé par le conseil lui-même sous un seuil maximal de 0,5%. Il peut consulter des experts extérieurs sur un sujet déterminé lors d'une réunion et les représentants syndicaux ont toujours accès au conseil d'entreprise. Chaque membre du conseil d'entreprise a droit durant son mandat à une formation rémunérée de trois semaines (sauf dans les établissements de moins de 20 travailleurs où la formation n'est pas rémunérée). Cette durée peut être portée à cinq semaines s'il apparaît qu'une formation spécifique est nécessaire (ce sera généralement le cas pour les membres qui assurent des fonctions spécifiques concernant la santé et la sécurité).

Les compétences du conseil d'entreprise peuvent être réparties en différents groupes selon « l'intensité » du type de participation mis en place⁵⁷ :

- pouvoir de vigilance sur le respect des règles légales ;
- droit d'intervenir pour faire valoir les intérêts des travailleurs ;
- droit d'obtenir un certain nombre d'information (soit à sa demande, soit d'office) ;

⁵⁷ Nous reprenons ici la classification générale établie par Strasser, 1992, pp. 173-184.

- droit à être entendu avant une prise de décision ;
- droit à la consultation ;
- droit à la codécision où l'employeur et le conseil sont traités sur pied d'égalité dans la prise de décision. La sphère de la codécision concerne la politique sociale de l'entreprise, elle ne s'étend pas aux décisions économiques.

Nous limiterons ici notre examen de ces différentes compétences aux matières concernant directement la santé au travail.

Aux termes de la loi sur l'organisation du travail (ArbVG), le conseil d'entreprise est tenu de contrôler la mise en œuvre et le respect des dispositions relatives à la protection des travailleurs, à l'assurance sociale, au régime de retraite de l'entreprise ainsi qu'à la formation professionnelle (article 89 point 3 ArbVG). A cette fin, le conseil d'entreprise peut inspecter tous les locaux de l'entreprise, les installations et les postes de travail afin de se faire une idée du niveau de protection des travailleurs dans l'entreprise. Le conseil d'entreprise n'a pas seulement le droit, mais aussi le devoir de signaler les sources de risques et les carences au chef d'entreprise et de se concerter avec lui en vue de leur suppression. Si nécessaire, le conseil d'entreprise peut demander à l'inspection du travail d'effectuer un contrôle dans l'entreprise.

Lors d'inspections d'entreprise effectuées dans le cadre d'une procédure administrative, comme p.ex. les procédures de construction, lors de l'approbation d'installations industrielles ou de contrôles réalisés par l'inspection du travail, le chef d'entreprise doit consulter le conseil d'entreprise. Le chef d'entreprise est tenu d'informer immédiatement le conseil d'entreprise de tout accident du travail.

Le conseil d'entreprise doit veiller à ce que les travailleurs,

- avant de commencer leur activité,
- à l'occasion d'une mutation ou d'un changement de fonction,
- à l'occasion de l'introduction ou du changement d'un équipement de travail,
- à l'occasion de l'introduction de nouvelles substances utilisées dans le travail,
- à l'occasion de l'introduction ou d'un changement de méthodes de travail et
- après des accidents ou des événements ayant failli causer un accident, et pour autant que cela semble utile pour prévenir d'autres accidents, soient informés sur les risques existants dans l'établissement, sur la sécurité et la santé et sur les mesures de sécurité à prendre.

En outre, le droit général d'intervention, inscrit à l'article 90 ArbVG, permet plus particulièrement au conseil d'entreprise de présenter des mesures visant à respecter la protection des travailleurs, de soumettre des propositions visant l'amélioration des conditions de travail, la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. L'article 91 ArbVG définit en revanche le droit général à l'information qui

oblige le chef d'entreprise à informer le conseil d'entreprise. Quant au droit général à être consulté prévu à l'article 92, il s'étend également aux questions relatives à la protection des travailleurs.

Le conseil d'entreprise et le chef d'entreprise peuvent, au-delà de ces dispositions légales, conclure des accords d'établissement visant la protection des travailleurs. L'article 97 ArbVG définit les domaines qui font l'objet d'accords d'établissement. On retiendra, notamment, l'organisation du temps de travail dans l'entreprise, les mesures et les équipements de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, les mesures de protection de la santé des travailleurs ainsi que les mesures d'humanisation du travail. A défaut d'accords d'établissement, le conseil d'entreprise possède un droit de codécision.

D'autres domaines, ayant un impact avec la santé au travail, impliquent une codécision obligatoire au sens où toute autre modalité de prise de décision (y compris le recours à des instances d'arbitrage) est exclue. Il s'agit notamment de l'introduction de méthodes liant le salaire à la productivité, des méthodes de contrôle du personnel qui affectent la dignité des travailleurs et des règles disciplinaires.

L'article 99 ArbVG stipule que le conseil d'entreprise doit être associé à la désignation du médecin d'entreprise et du directeur technique de la sécurité - anciens titres donnés au personnel chargé des activités de prévention avant l'adoption de la loi sur la protection des travailleurs. En cette matière, le conseil d'entreprise possède un pouvoir de codécision.

En ce qui concerne des changements prévus dans l'entreprise au sens de l'article 109 ArbVG, les droits de participation du conseil d'entreprise lui donnent les moyens de prévenir, de supprimer ou d'atténuer préventivement les conséquences préjudiciables pour le personnel. Il peut surtout influencer sur l'élaboration et la mise en œuvre des mesures prévues dans le domaine de la sécurité et de la santé.

L'ensemble de ces droits n'ont pas été affectés par la transposition de la directive-cadre. Par contre, celle-ci a élargi les compétences du conseil d'entreprise en introduisant un nouvel article 92a à l'ArbVG.

L'amendement de la loi sur l'organisation du travail

En même temps que l'adoption de la nouvelle loi sur la protection des travailleurs, la loi sur l'organisation du travail a été modifiée avec effet au 1^{er} janvier 1995. Le nouvel article 92a élargit considérablement les droits de participation du conseil d'entreprise. Il en ressort que le chef d'établissement doit consulter en temps utile le conseil d'entreprise sur toutes les questions touchant à la sécurité et à la santé, et en discuter avec lui.

Le chef d'établissement est notamment tenu :

1. à l'occasion de la planification et de l'introduction de nouvelles technologies, de consulter le conseil d'entreprise en ce qui concerne les conséquences sur la sécurité et la santé des travailleurs, liées au choix des équipements ou des substances utilisées dans le travail, à l'aménagement des conditions de travail et à l'impact des facteurs ambiants au travail ;
2. d'associer le conseil d'entreprise au choix des équipements de protection individuelle ;
3. d'associer le conseil d'entreprise à l'identification et à l'évaluation des risques, à la détermination des mesures de protection ainsi qu'à la planification et à l'organisation de la formation ;
4. en outre, le conseil d'entreprise doit avoir accès au dossier de sécurité et de santé ainsi qu'aux enregistrements et aux rapports sur les accidents du travail ;
5. les documents relatifs aux connaissances dans le domaine de l'aménagement du travail doivent être mis à la disposition du conseil d'entreprise ;
6. les résultats des mesures et analyses concernant les substances dangereuses et le bruit ainsi que ceux d'autres mesures et analyses liées à la protection des travailleurs doivent être mis à la disposition du conseil d'entreprise ;
7. les enregistrements concernant les substances utilisées dans le travail et le bruit doivent être mis à la disposition du conseil d'entreprise ;
8. le conseil d'entreprise doit être informé immédiatement des dépassements des valeurs limites ainsi que de leurs causes et des mesures prises ;
9. le conseil d'entreprise doit être informé sur les obligations imposées, les prescriptions et les autorisations dans le domaine de la protection des travailleurs ;
10. le chef d'entreprise doit consulter le conseil d'entreprise sur son projet de désignation ou de révocation du personnel de sécurité, des médecins du travail ainsi que de toutes les autres personnes chargées des premiers secours, de la lutte contre l'incendie et de l'évacuation des travailleurs, sauf si la mesure envisagée est traitée au sein du comité de sécurité du travail. Le conseil d'entreprise a le droit de faire appel à l'inspection du travail lors des consultations. Si de telles consultations n'ont pas lieu et/ou si la question n'est pas traitée au sein du comité de sécurité du travail, la désignation du personnel de sécurité et des médecins du travail est juridiquement nulle. Cette réglementation remplace l'article 99a de la loi sur l'organisation du travail dans sa version antérieure.

Néanmoins, le conseil d'entreprise peut également décider de déléguer ses pouvoirs aux délégués à la sécurité désignés dans l'entreprise, au sens des points 1 à 3, en relation avec les questions touchant à la protection de la sécurité et de la santé. Cette décision doit être communiquée immédiatement aux délégués à la sécurité et n'est juridiquement valide qu'avec leur accord.

2. Les préposés à la sécurité

La nouvelle législation a modifié considérablement le statut des préposés à la sécurité (*Sicherheitsvertrauenspersonen*). Auparavant, l'on pouvait s'interroger sur leur fonction essentielle : s'agissait-il de membres du personnel constituant un service de prévention ou de représentants des travailleurs ? Cette interrogation naissait des ambiguïtés importantes concernant leur mission et leur responsabilité. La nouvelle législation, tout en conservant la terminologie antérieure qui désigne ces représentants des travailleurs comme des « personnes de confiance pour la sécurité », a – de notre point de vue – clairement tranché dans le sens d'un rôle principal qui consiste en la défense des intérêts spécifiques des travailleurs.

L'employeur doit nommer des préposés à la sécurité (*Sicherheitsvertrauenspersonen*) dans les entreprises employant régulièrement plus de 10 travailleurs (auparavant le seuil était de 50 travailleurs). Cette nomination doit être approuvée par le Conseil d'entreprise. Dans les entreprises de moins de cinquante travailleurs, un membre du conseil d'entreprise peut assurer la mission des préposés à la sécurité.

La durée du mandat des préposés à la sécurité est de quatre ans. Ils peuvent cependant être révoqués à la demande du conseil d'entreprise ou d'un tiers au moins des travailleurs.

Les tâches des préposés à la sécurité sont définies par l'art. 11 de l'ASchG. Ceux-ci doivent informer, conseiller et soutenir tant les travailleurs que le conseil d'entreprise pour l'ensemble des questions relevant de la santé et de la sécurité. En accord avec le conseil d'entreprise, ils doivent représenter les intérêts des travailleurs à l'égard de l'employeur, des autorités compétentes ou de tout autre organisme. Ils ont un rôle de consultation à l'égard de l'employeur et collaborent avec les services de prévention.

Leurs compétences s'étendent sur toutes les questions relatives à la santé et à la sécurité, ils peuvent exiger l'adoption de mesures de prévention, proposer des améliorations aux conditions de travail et demander la correction des manquements observés. Dans leur activité concernant la santé et la sécurité, ils ne peuvent recevoir d'instruction de l'employeur.

Dans les entreprises où un conseil d'entreprise n'a pas été créé, les préposés à la sécurité exercent un certain nombre de missions du conseil d'entreprise. C'est ainsi qu'ils doivent être consultés en ce qui concerne la planification et l'introduction de nouvelles technologies, sur le choix des équipements, des substances, sur la conception de l'organisation du travail et sur les rapports entre l'environnement des lieux de travail et la santé des travailleurs. Ils sont également consultés sur le choix des équipements de protection individuelle, l'évaluation des risques et la planification des activités de prévention.

Il n'existe aucune prescription relative à la durée des prestations des préposés à la sécurité. L'employeur doit leur octroyer le temps nécessaire à l'exercice de toute activité requise pour l'exécution des tâches qui leur incombent et veiller à ce qu'ils aient les moyens personnels

et matériels nécessaires. Ils ont accès à une série de documents concernant la santé et la sécurité dans l'entreprise. En particulier, l'employeur est tenu de les informer de tout dépassement des valeurs limites, des causes de cette situation et des mesures prises pour y remédier.

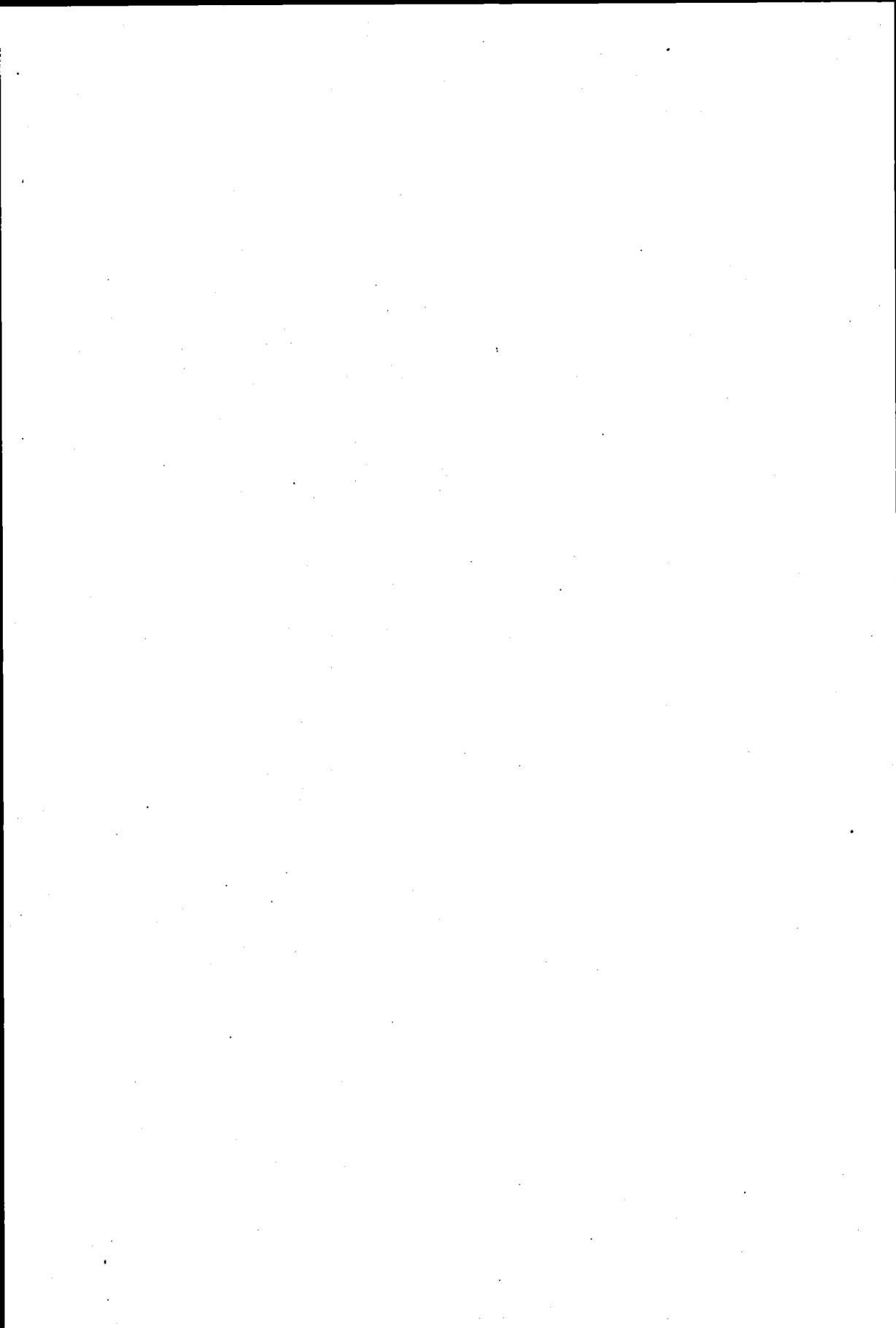
D'après les données disponibles, il y aurait environ 14 000 préposés à la sécurité dans les entreprises⁵⁸.

3. La commission de sécurité

Une commission pour la protection du travail (*Arbeitsschutzausschuss*) doit être mise en place dans les entreprises de plus de 100 travailleurs⁵⁹. Il lui incombe de promouvoir la collaboration des services de prévention à l'échelle de l'entreprise. Un tel organe participe à la fois de l'organisation des services de prévention et de la participation des travailleurs. Il est, de ce point de vue, comparable aux commissions de protection du travail ou de sécurité en Allemagne. Les membres de cette commission de sécurité sont, outre l'employeur, les préposés à la sécurité, les collaborateurs du service de sécurité au travail et du service de médecine du travail dans l'entreprise et des représentants du conseil d'entreprise ainsi que tout membre du personnel ayant une fonction liée à la sécurité ou à la protection de l'environnement. La commission se réunit en fonction des besoins, mais au moins deux fois par an.

⁵⁸ Lettre d'Alexander Heider, de la Chambre des travailleurs de Vienne, au BTS du 23 février 1998.

⁵⁹ Cette institution n'est pas entièrement nouvelle. La législation de 1974 prévoyait déjà la formation d'une commission pour la sécurité dont les tâches essentielles étaient comparables.



Chapitre 6 :

LA SUISSE

La Suisse

I. LE CONTEXTE HISTORIQUE

1. Industrialisation et formation du mouvement ouvrier

Dès le XVIII^e siècle, la Suisse connut un important développement industriel pré-manufacturier qui reposait sur l'industrie textile et l'horlogerie. L'accumulation du capital fut facilitée par l'importance du mercenariat, l'existence d'un réseau de banques et l'afflux de Huguenots chassés de France à la suite de la révocation de l'édit de Nantes. Au début du XIX^e siècle, la Suisse était sans doute le pays le plus industrialisé du continent européen¹. Le système politique était essentiellement oligarchique sauf dans quelques cantons ruraux où dominaient des formes de démocratie directe. La Révolution française exerça une influence importante sur le développement politique et stimula des mouvements révolutionnaires. Après la brève existence d'une république helvétique centralisée, une Confédération de dix-neuf cantons fut rétablie en 1803. Dès 1815, la restauration aristocratique remit en cause l'égalité civique et les libertés. Elle se heurta à une opposition croissante d'un courant radical qui revendiquait le renforcement du lien fédéral et la liberté religieuse. Une série de cantons adoptèrent un régime politique nouveau fondé sur le suffrage universel masculin et abolirent les corporations. La formation d'une coalition secrète entre sept cantons catholiques conservateurs (le *Sonderbund*) suscita une forte riposte : les radicaux s'emparèrent du pouvoir à Lausanne en 1845, puis à Genève en 1846. Une courte guerre civile opposa les cantons passés sous l'influence des radicaux au *Sonderbund* qui subit une défaite. A l'issue de celle-ci, la Constitution de 1848 fut adoptée. Elle dota le pays d'un conseil fédéral (l'exécutif) et de deux chambres parlementaires élues au suffrage universel masculin. Les compétences de la confédération furent limitées aux affaires étrangères, à l'armée, aux douanes, aux postes et à la monnaie. Le lien fédéral fut renforcé en 1874 avec une révision de la Constitution qui introduisit, entre autres, un droit de référendum, complété en 1891 par un droit d'initiative populaire en matière constitutionnelle².

A partir de 1840, le machinisme se développe. Il entraîne une rapide transformation du travail industriel³ qui, jusqu'alors, se déroulait principalement au domicile des travailleurs avec comme unité de production les ménages. Les fabriques s'étendent et absorbent progressivement un nombre croissant de travailleurs, modifiant profondément leurs conditions de travail avec l'imposition d'une discipline sévère au moyen d'amendes et même de châtiments corporels (ainsi un fouet à quatre lanières est-il suspendu à la porte de bien des ateliers⁴), un allongement progressif du temps de travail, une soumission du travail

¹ Voir Bairoch (1997), vol. I, pp. 390-408.

² Le référendum porte sur l'abrogation d'une loi adoptée par le pouvoir législatif. Toute proposition de référendum doit émaner de 50 000 citoyens au moins (depuis 1977 : 30 000 à l'origine, en 1874). La décision est prise à la majorité simple des suffrages exprimés. Le droit d'initiative populaire porte sur l'adoption d'un amendement à la Constitution. Il est mis en œuvre à l'initiative de 100 000 citoyens au moins (50 000 à l'origine). L'adoption de cet amendement ne peut se faire qu'avec une double majorité (majorité des suffrages exprimés et majorité des cantons et demi-cantons exprimant un vote favorable).

³ Pour une étude de l'évolution du travail industriel en Suisse, voir Tanner (1992).

⁴ Tanner (1992), p. 1067.

humain aux rythmes de la production mécanique. Seule la contrainte économique permet de recruter des travailleurs dans les fabriques. L'industrie textile joue un rôle déterminant. Son développement entraînera l'essor d'autres branches qui répondent à ses besoins immédiats (fabrication de machines, industrie chimique) ou induits (industrie alimentaire destinée aux besoins d'une population ouvrière qui cesse progressivement ses activités agricoles). Souvent, le développement de ces branches en industries autonomes sera lié à l'exportation. L'industrie horlogère poursuivra son développement avec une part plus importante du travail qui reste effectué à domicile. Vers le dernier tiers du siècle, les chemins de fer connaissent un essor important⁵ et l'industrie chimique se développe. L'utilisation des ressources hydroélectriques permet également la création d'un secteur électro-chimique dominé par l'industrie de l'aluminium. La Suisse devient à la même époque un des pays à exportations de capitaux les plus élevés par habitant du monde⁶.

Le tableau suivant donne un aperçu général de la prolétarianisation croissante de la population active suisse entre 1800 et 1960.

Tableau 29 : Population active et industrialisation en Suisse de 1800 à 1960

	1800	1850	1888	1910	1930	1950	1960
Actifs (chiffres absolus)	760 000	1 080 000	1 304 834	1 783 195	1 942 626	2 155 656	2 512 411
Agriculture/Sylviculture (en %)	65.8	57.4	37.4	26.8	21.3	16.5	13.9
Industrie/Artisanat (en %)	26.3	32.5	41.7	45.6	44.3	46.6	50.6
Services (en %)	7.9	10.1	20.9	27.6	34.4	36.9	35.5
Industrie/artisanat (chiffres absolus)	200 000	350 000	543 069	811 157	859 892	1 004 304	1 275 000
Industrie à domicile (en %)	60.0	37.1	20.3	8.6	3.0	1.1	0.6
Artisanat (en %)	32.0	38.0	34.7	28.3	23.4	21.6	15.6
Construction (en %)	7.5	12.9	11.9	16.3	17.7	17.5	18.8
Fabriques (en %) (employés inclus)	0.5	3.9	33.1	46.8	55.9	59.8	65.1
Ouvriers d'usine soumis à la loi sur les fabriques (en %)	—	—	29.4	40.5	47.6	49.0	52.3

Tableau élaboré par Tanner (1992), p. 1053

La naissance du mouvement ouvrier remonte aux années trente du XIX^e siècle⁷. Sous l'influence d'ouvriers allemands réfugiés en Suisse, des sociétés ouvrières sont formées dans la région de Berne et Bienne. Elles sont rapidement interdites. Les responsables sont expulsés. Une nouvelle association est formée en 1845 par un instituteur zurichois Treichler qui avait été formé par le tailleur communiste allemand Weitling. Elle est interdite

⁵ Le secteur des travaux publics se développe notamment en raison du percement de tunnels dans les Alpes : Gothard (1882), Simplon (1906) et Lötschberg (1912).

⁶ Voir Bairoch (1997), vol I, pp. 568-572.

⁷ La source principale de cet exposé est Sagnes (1994).

dès l'année suivante⁸. La Société suisse du Grütli, fondée à Genève en 1838, va cependant connaître une continuité remarquable. Née comme association pour l'éducation ouvrière, elle va former progressivement de nombreuses associations culturelles et sportives. Ses militants, se réclamant au début d'objectifs démocratiques et patriotiques, conflueront vers le mouvement socialiste à la fin du siècle.

L'échec des révolutions de 1848 entraîne un nouvel afflux de réfugiés allemands. Cela stimule la formation d'organisations ouvrières sous différentes formes : associations politiques, syndicales, caisses de secours mutuel. La Constitution fédérale de 1848 reconnaît enfin le droit de former des associations pourvu que leur but et les moyens qu'elles emploient n'aient rien d'illicite ou de dangereux pour l'Etat. Il semble bien que la première convention collective ait été conclue en 1850 entre les typographes et les maîtres imprimeurs genevois, suivis en 1857 par les menuisiers⁹.

Le tournant décisif est impulsé par l'installation à Genève de l'Association Internationale des Travailleurs en 1866. C'est sous son influence que se constitue l'Union ouvrière de Genève en 1869. Pendant plus d'une décennie, le mouvement ouvrier connaîtra d'intenses débats sur le caractère des organisations qui se forment (faut-il distinguer l'organisation syndicale de l'organisation politique?) et sur la stratégie à suivre (principalement, entre anarchistes et socialistes). A partir des années quatre-vingts, l'Union Syndicale Suisse connaît un développement rapide. Elle passe de quelques centaines de membres au début des années quatre-vingts à 10 000 au milieu des années '90 et 23 000 en 1903¹⁰. A la veille de la première guerre mondiale, l'USS aurait regroupé 86 000 affiliés. Pendant sa première période de développement, l'USS constituera le centre de gravité du mouvement ouvrier dans la mesure où le parti socialiste (PSS) ne sera constitué qu'en 1888, après deux tentatives infructueuses en 1870 et 1880.

Comme en Allemagne et dans les pays scandinaves, le mouvement ouvrier est aussi le lieu où se développe une culture ouvrière qui porte sur tous les aspects de l'existence et se traduit par un réseau très dense d'organisations fortement politisées. Des « cyclistes rouges » aux chorales ouvrières, des amis de la nature aux sociétés de gymnastique, l'organisation autonome des ouvriers sera pratiquement achevée vers 1914. A cette séparation organisationnelle correspondent souvent des tentatives de définir d'autres valeurs et d'organiser d'autres pratiques même si l'attraction représentée par les valeurs dominantes restait forte¹¹.

⁸ La loi industrielle zurichoise du 9 mai 1832 interdit la grève et défend aux ouvriers toutes les associations autres que celles destinées à venir en aide aux malades et aux indigents (cité par Prince, 1994, p. 20).

⁹ Prince (1994), p. 21.

¹⁰ Launay (1990) procède à une estimation nettement supérieure. A la fin du XIX^e siècle, il y aurait eu 75 000 affiliés au mouvement syndical en Suisse (p. 35), ce qui aurait représenté un taux de syndicalisation proche de celui de la Suède et supérieur à ceux de la Belgique et de la France. De Brouckère (1953, p. 289) donne le chiffre de 59 200 affiliés en 1907.

¹¹ Schwaar (1992) donne une description passionnante de la culture ouvrière du XX^e siècle. Il relève, parmi les tentatives de définir d'autres pratiques, la réticence des sociétés sportives à organiser des compétitions, le détournement de chants patriotiques ou religieux avec des thèmes ouvriers, puis le recours à des chœurs parlés. En ce qui concerne la Fédération

La participation de nombreux ouvriers étrangers aux activités de l'USS (jusqu'à 50% des adhérents à Genève et à Zurich) renforce son orientation internationaliste¹². Ce trait explique que, pendant longtemps, les autorités ont utilisé les expulsions comme une forme de répression du mouvement ouvrier¹³. Il permet de mieux comprendre le caractère très xénophobe de la droite en Suisse, les difficultés considérables de la naturalisation des ressortissants étrangers ainsi que les limitations légales de leur liberté d'expression.

Les revendications immédiates du mouvement ouvrier socialiste portent sur l'instauration du suffrage proportionnel (il sera instauré en 1919 permettant au parti socialiste de doubler sa représentation parlementaire), sur l'établissement de conventions collectives qui ne seront souvent arrachées que par la grève et sur la définition d'une législation du travail. Ce n'est qu'en 1912 que le PSS adopte la revendication du droit de vote des femmes au Congrès de Neuchâtel.

Des associations ouvrières catholiques apparurent également dès le milieu du XIX^e siècle. Elles se réclamaient souvent d'un corporatisme traditionaliste. Vers la fin du siècle, la redéfinition de la doctrine sociale de l'Eglise catholique permit la formation de premiers syndicats qui se structurèrent au niveau national en 1907. Leur influence resta assez marginale par rapport à l'USS¹⁴. Un projet de fusion entre l'USS et les syndicats catholiques en contrepartie d'un détachement de l'USS à l'égard du parti socialiste échoua au début du siècle¹⁵.

2. De la première à la deuxième guerre mondiale

En août 1914, le PSS s'opposa à la guerre et rejeta la politique d'union sacrée suivie par la plupart des partis de la IIe Internationale. La Suisse se transforma pendant quelques années en plaque tournante du socialisme internationaliste en Europe. Les conférences de Zimmerwald (août 1915) et Kienthal (avril 1916) permirent à ceux qui s'opposaient à la guerre de jeter les bases d'une action commune.

La fin de la première guerre mondiale sera caractérisée par une mobilisation ouvrière importante. En 1918, le « Comité d'Olten », fondé par le PSS et l'USS, répond à la levée des troupes décidée par le Conseil fédéral par un appel à la grève générale sur la base d'un programme de revendications politiques (suffrage proportionnel, droit de vote des femmes,

ouvrière de gymnastique et de sport, qui regroupait 25 000 membres en 1930, il indique : « L'innovation la plus remarquable restait le remplacement des exercices statiques rigides par une gymnastique rythmique exprimant une nouvelle sensation du corps et de la vie et faisant participer tout le corps selon les lois de la gravité et le principe de tension et de liberté. Cette nouvelle gymnastique était considérée comme un « hymne à la liberté », une révolte contre l'uniformité du monde rationalisé du travail » (p. 1092).

¹² En 1910, 15 % de la population totale est constituée par les 550 000 ressortissants étrangers (Gilliard 1978, p. 108).

¹³ J. Berenstein-Wavre cite l'exemple d'une grève des 489 employés des trams à Genève en 1902. Cette grève fut brisée par l'armée. Il y eut 250 arrestations et 110 expulsions (in : Détraz, 1992, p. 13).

¹⁴ Sagnes (1994, p. 57) cite les estimations suivantes : 4 500 affiliés en 1907, 1 500 en 1914.

¹⁵ Voir De Brouckère (1953), pp. 317-319.

SUISSE
 1914
 1918
 1922
 1926
 1930
 1934
 1938
 1942
 1946
 1950
 1954
 1958
 1962
 1966
 1970
 1974
 1978
 1982
 1986
 1990
 1994
 1998
 2002
 2006
 2010
 2014
 2018
 2022

réorganisation de l'armée sur une base populaire) et économique (introduction d'un devoir de travailler pour les classes possédantes, limitation du temps de travail à 48 heures hebdomadaires, garantie du ravitaillement, paiement de la dette publique par les possédants, création d'une assurance vieillesse et invalidité). Près de 250 000 travailleurs prennent part à la grève qui est levée après trois jours à la suite d'un ultimatum du conseil fédéral. Le résultat immédiat de la grève est la conquête de la semaine de 48 heures dans la plupart des conventions collectives. La modification de la loi sur le travail de 1920 généralisa cette réduction du temps de travail à l'ensemble des entreprises auxquelles elle s'appliquait.

En 1921, l'exécutif du Parti socialiste se prononça en faveur de l'adhésion à l'Internationale Communiste. Cette position fut approuvée par le Congrès mais rejetée par la base au cours d'un référendum interne. La scission communiste fut assez minoritaire.

L'essor du mouvement ouvrier pendant la période 1918-1920 se heurtera à une contre-offensive patronale dans le contexte de la crise économique qui débute en 1921. Le patronat et le gouvernement entendent remettre en cause les concessions faites dans la période précédente. Des affrontements très âpres se produisent pendant près de deux décennies. Ainsi en novembre 1932, l'armée ouvre le feu sur une manifestation antifasciste à Genève faisant 13 morts. L'année suivante voit la formation du premier « gouvernement cantonal rouge » dirigé par Léon Nicole à Genève. L'utilisation des procédures référendaires donne des résultats contradictoires, parfois favorables au mouvement ouvrier comme en 1924 (contre la tentative de remettre en cause la semaine de 48 heures) ou en 1933 (contre un abaissement général des salaires décidé par le gouvernement), parfois défavorables, comme en 1934, avec l'échec de la campagne référendaire pour la sécurité sociale et des éléments de démocratie économique. La question du temps de travail occupe une place importante dans les luttes ouvrières. Après une grève générale du bâtiment, ce secteur obtient la semaine de 48 heures mais il faut former une milice syndicale, la Ligue d'action du bâtiment qui, pour imposer le respect de la convention dans tous les chantiers, détruit les ouvrages réalisés en violation de celle-ci¹⁶.

1937 marque un tournant important dans l'histoire sociale suisse¹⁷. Sous la menace d'une intervention des autorités fédérales qui entendaient imposer un arbitrage public dans la détermination des salaires, deux conventions collectives conclues dans les secteurs de l'horlogerie et de la métallurgie organisèrent la « paix du travail ». Cela impliquait le recours obligatoire à des procédures de conciliation et d'arbitrage non seulement pour les questions relevant de la convention, mais pour l'ensemble des causes possibles de conflit. Les organisations syndicales et patronales devaient déposer une forte caution comme garantie de cette paix sociale. La portée politique de la convention apparaît d'autant plus forte qu'elle laissait la fixation des salaires aux accords individuels entre employeurs et travailleurs. La convention, régulièrement renouvelée, servit de modèle dans d'autres secteurs et l'obligation de paix sociale

¹⁶ Voir Détraz (1993), pp. 68-69.

¹⁷ L'on peut noter des signes précurseurs comme le nouveau programme du PSS adopté au congrès de Lucerne en 1935 et le mouvement des lignes directrices pour la reconstruction économique et le maintien de la démocratie lancé par l'USS.

fut étendue à la grande majorité des travailleurs même si, dans certains secteurs, sa portée fut limitée aux conflits relatifs aux dispositions d'une convention collective¹⁸. En dehors du cadre strict des relations industrielles, la paix du travail correspond à un recul très rapide de toutes les formes d'autonomie ouvrière de la politique à la culture¹⁹.

Pendant la seconde guerre mondiale, la Suisse jouera un rôle particulier. Sa neutralité, parfois bienveillante à l'égard de l'Allemagne nazie, lui permettra de remplir des fonctions de contact assurant l'unité organique du capital par delà les affrontements entre les Etats belligérants. C'est dans ce cadre que l'on peut analyser les différents mécanismes financiers mis en place et l'imbrication entre l'économie suisse et celle du Troisième Reich. Au plan politique, cette situation va se traduire par une politique extrêmement restrictive à l'égard des réfugiés et par le développement au sein des partis bourgeois de tendances xénophobes, autoritaires et parfois fascisantes²⁰.

C'est également pendant la guerre que le Parti socialiste entrera pour la première fois dans le Conseil fédéral dont il continuera à faire partie jusqu'à nos jours (à l'exception d'une brève période d'opposition dans les années cinquante). Depuis 1959, le Conseil Fédéral est formé suivant ce qu'on appelle « une formule magique ». Il comprend deux conseillers socialistes, deux radicaux, deux démocrates-chrétiens et un centriste (de l'Union Démocratique du Centre, héritière du bloc des paysans, artisans et bourgeois). Cela implique qu'il n'y a pas de véritable alternance politique et que l'opposition parlementaire est très faible. Les partis représentés au Conseil fédéral disposent d'une majorité extrêmement stable qui se situe généralement autour de 80% de la représentation parlementaire²¹.

3. Des « trente glorieuses » à l'offensive ultra-libérale

A l'issue de la guerre, la Suisse connut une croissance économique rapide basée sur un secteur industriel spécialisé dans des productions à haute valeur ajoutée (machines, biens de luxe, chimie et aluminium) et sur un secteur de services où les banques et les assurances jouent un rôle prépondérant. Le taux moyen de croissance du P.I.B. a été de 4,6%

¹⁸ B. Hotz-Hart (in : Ferner et Hyman, 1992, p. 314) cite les secteurs suivants : chimie, construction, textile et arts graphiques. De façon significative, les célébrations officielles des cinquante ans de paix du travail ont été marquées par des controverses avec, notamment, une manifestation des sections de Zurich des syndicats du bâtiment et du bois, de la chimie, du textile et du papier, des typographes et d'une partie des services publics sur le thème « 50 ans de paix du travail, c'est assez » (voir Prince, 1994, pp. 9-10).

¹⁹ Voir Schwaar (1992) sur les aspects culturels. Suivant cet auteur, « à la fin des années trente, le mouvement ouvrier s'intégra lui aussi dans la défense nationale spirituelle ; les aspirations contre-culturelles n'étaient plus d'actualité » (p. 1095).

²⁰ D'après Jost (1996), il existe une continuité d'idées entre la droite moderne, xénophobe et autoritaire, fortement inspirée par le militarisme prussien, qui se développa en Suisse alémanique à la fin du XIX^e siècle et l'actuelle radicalisation à droite de l'UDC (Union Démocratique du Centre).

²¹ Les élections de 1991 ont cependant témoigné d'une certaine désaffection de l'électorat par rapport aux partis représentés à l'exécutif. Pour la première fois, ils ont obtenu un peu moins de 70% des voix. Tant l'opposition de gauche (écologistes, surtout) que de droite a renforcé sa représentation au Conseil national. Les élections de 1995 ont ramené le pourcentage global des quatre grands partis autour de 75 %, mais elles ont donné lieu à une certaine polarisation des forces au sein du bloc gouvernemental. Les deux partis qui accroissent leur représentation parlementaire sont ceux qui ont les positions les plus définies. Les socialistes passent de 41 sièges au Conseil National à 54, la droite xénophobe et libérale de l'UDC passe de 25 à 29 sièges. Une autre manifestation de l'effritement d'un système largement consensuel a été le refus du Parlement d'élire au Conseil fédéral la candidate socialiste et militante syndicale Christiane Brunner en 1993.

dans les années cinquante et 4,7% dans les années soixante. L'intervention économique des autorités fédérales s'est renforcée progressivement au cours des années soixante avec des investissements importants dans les infrastructures de communication, dans l'enseignement, la recherche et la santé. Les taux de chômage sont restés très bas (inférieurs à 1% entre 1945 et 1983) et la situation précaire des travailleurs immigrés a permis, dans une large mesure, « d'externaliser » le chômage. En effet, les travailleurs frontaliers, ceux qui ont un permis de travail saisonnier ou temporaire, sont extrêmement vulnérables à toute réduction du volume de l'emploi. L'extension progressive des systèmes d'assurances sociales atténuée la précarité de la condition salariale de façon régulière jusqu'au début des années quatre-vingt-dix sans pour autant déboucher sur un système intégré de sécurité sociale. De tous les pays d'Europe occidentale, la Suisse est le pays qui consacre la part la plus réduite de son PIB aux dépenses publiques de protection sociale (15,8% en 1993 contre 24,7% en Allemagne, 28,7% en France et 38% en Suède²²).

Le début de l'onde dépressive longue frappera la Suisse de façon particulièrement brutale à partir de 1974 (avec un recul du P.I.B. de 7,4% en 1975). La période qui s'étend de 1975 à 1995 est caractérisée par l'alternance de phases de reprise partielle et de phases de récession. Des modifications structurelles ont touché les secteurs industriels avec une réduction de la part de l'horlogerie, de l'habillement et du textile et une augmentation de celle de la chimie et des fabrications métalliques²³.

Au cours de ces dernières années, le patronat et la majorité des partis bourgeois ont opéré un virage ultra-libéral. La réduction des dépenses publiques s'est traduite par des mesures d'austérité dans le domaine de la protection sociale, les tentatives syndicales de réduire le temps de travail (qui est parmi les plus élevés en Europe occidentale) se sont heurtées à une opposition farouche, la révision de la loi sur le travail a été placée par le Parlement sous le signe de la compétitivité et de la flexibilité tandis que le nombre de travailleurs couverts par une convention collective tend à diminuer²⁴. La négociation même des conventions est parfois remise en question et les milieux patronaux de certains secteurs exigent de subordonner l'application de certaines dispositions à la réalisation de profits²⁵. Le chômage de masse a refait son apparition après quatre décennies proches du plein emploi (200 000 chômeuses et chômeurs environ). Cette orientation se heurte à une opposition sociale croissante qui s'est exprimée notamment à l'occasion du référendum sur la loi du travail en décembre 1996. Le référendum contre un arrêté fédéral limitant les prestations de l'assurance chômage, lancé à l'initiative d'une association de chômeurs et qui a gagné l'appui de la gauche politique et des organisations syndicales, a constitué une

²² Données extraites de Bairoch (1997), vol. III, pp. 502-503.

²³ D'après les statistiques de la société pour le développement de l'économie suisse, la production de l'horlogerie et de la bijouterie correspondrait en 1995 à 92% de celle de 1963, celle de l'industrie textile à 71% alors que celle de la chimie serait à l'indice 601 (les méthodes de calcul ont changé en 1989 mais la croissance reste très rapide), le secteur du cuir, du caoutchouc et des matières plastiques serait à l'indice 338 et celui des machines et appareils à l'indice 193.

²⁴ Il serait passé de 56% à 44% entre 1990 et 1997 d'après V. Pedrina (Travail et transport, n°48, 27 novembre 1997, p. 12).

²⁵ Pour un aperçu général de cette crise de la négociation collective, voir Prince (1994), pp. 9-14.

autre manifestation de cette résistance sociale accrue²⁶ du moins au niveau des consultations référendaires.

Le système de démocratie libérale qui, dès la moitié du siècle dernier, garantissait les libertés individuelles fondamentales a pendant plus longtemps qu'ailleurs reposé sur l'exclusion des femmes de la décision politique. Le droit de vote des femmes aux élections fédérales n'a été acquis qu'en 1971 et il a fallu attendre 1990 pour que le Tribunal Fédéral étendit la règle à l'ensemble des droits politiques (ce qui était rejeté dans certains cantons particulièrement conservateurs). L'accès massif des femmes au travail salarié a incontestablement modifié les bases mêmes du système social. L'introduction dans la Constitution d'un principe de non-discrimination, qui porte notamment sur les salaires individuels n'a pas pu modifier les discriminations structurelles. Les femmes continuent à toucher des salaires inférieurs à ceux des hommes et à faire l'objet d'une ségrégation marquée sur le marché du travail. A cet égard, la grève des femmes organisée le 14 juin 1991 à la suite d'une initiative de militantes de la fédération des métaux et de l'horlogerie de l'USS constitue un événement unique²⁷. Près de 500 000 femmes y auraient pris part sous une forme ou une autre. Des mobilisations ultérieures ont permis la réintégration de certaines grévistes qui avaient été licenciées en raison de la rupture de la paix du travail. Si les résultats concrets ont été limités²⁸, de nouvelles mobilisations intervenues en 1993 et 1995 montrent que le mouvement des femmes pourrait contribuer à ébranler les compromis sociaux du passé et constituer un facteur de résistance important contre l'offensive libérale.

4. Les rapports de la Suisse avec la Communauté européenne

Dès 1972, des accords de libre-échange furent conclus entre la Suisse et la Communauté européenne. Ils n'impliquaient aucune harmonisation juridique. En 1984, les Etats de l'AELE et de la Communauté européenne formulèrent la perspective d'un Espace économique européen (EEE), mais c'était une notion assez vague et conçue sans calendrier précis. Le tournant vers une formule impliquant une intégration institutionnelle et juridique fut pris en 1989 et la négociation fut entamée dès cette année sur la base du principe de l'intégration de l'acquis communautaire dans les pays de l'AELE.

La politique suivie par le Conseil fédéral dans les négociations consistait à vouloir créer les conditions d'un marché unique, y compris avec ce que cela comportait comme

²⁶ Ce référendum, organisé le 28 septembre 1997, était dirigé contre un arrêté fédéral qui réduisait (pour la quatrième fois depuis 1993) les allocations de chômage. Le comité référendaire mit en avant qu'au lieu de s'attaquer aux chômeurs et à leurs allocations (baptisées par les libéraux de façon un peu méprisante comme mesures passives du marché du travail), il fallait s'attaquer au chômage par l'adoption d'une loi fixant à 35 heures la durée hebdomadaire du travail, sans perte de salaire et avec embauche compensatoire et en créant des emplois pour répondre à des besoins sociaux. L'arrêté fédéral a été repoussé par un peu plus de 50 % des électeurs alors que trois des quatre partis représentés au conseil fédéral et la presque totalité des organisations patronales et paysannes s'étaient prononcés en faveur de la réduction des allocations de chômage.

²⁷ Voir Sautebin (1991) et Bovolenta (1995).

²⁸ On relèvera surtout l'adoption de la Loi de 1995 sur l'égalité au travail. Par contre, dans d'autres domaines, les revendications n'ont pas encore abouti (c'est le cas de la protection des travailleuses enceintes qui n'ont toujours pas droit à un congé de maternité) ou des reculs ont été enregistrés (en ce qui concerne l'âge de la retraite).

harmonisation juridique, sans accepter pour autant l'intégration dans un système supranational. Cette conception, qualifiée d'approche pragmatique, reposait sur des considérations assez hétérogènes. Il y avait, d'une part, des arguments tirés de la tradition constitutionnelle et politique suisse : les formes de démocratie directe introduisaient un facteur d'incertitude par rapport à la primauté du droit communautaire sur le droit national, le fédéralisme était aussi invoqué de même que la neutralité. Mais il y avait aussi, dans le domaine social, une réticence très forte à introduire des dispositions qui représenteraient des contraintes pour le capital. Les questions de santé au travail ne posaient pas de problèmes fondamentaux (sauf, peut-être, en ce qui concerne la représentation des travailleurs, mais dans ce domaine, le droit communautaire est assez peu exigeant et laisse une large marge de manœuvre aux Etats). L'égalité des hommes et des femmes et, surtout, le principe de libre circulation des travailleurs communautaires (ainsi qu'un certain nombre de dispositions sociales résultant d'accords sur le statut des travailleurs extra-communautaires) semblaient plus difficiles à assimiler du point de vue du patronat et des autorités fédérales.

G. Aubert décrit dans les termes suivants l'attitude du gouvernement suisse à l'ouverture des négociations sur l'EEE : *« Dans le domaine du droit du travail au sens large, la Suisse a commencé l'approche des négociations en prenant une position apparemment stricte. Comme l'a déclaré M. Franz Blankart en juin 1990, notre pays était prêt à faire des concessions sur le plan qualitatif, mais non pas sur le plan quantitatif. Il ajoutait, d'une façon qui obscurcissait son propos, que la distinction entre le qualitatif et le quantitatif était matière à négociation (Journal des associations patronales, 1990, p. 595). Quelques précautions oratoires que prit le secrétaire d'Etat pour préserver une certaine marge de manœuvre vis-à-vis des interlocuteurs européens, le Conseil fédéral ne cachait pas, en réalité, qu'il accepterait d'entrer en matière dans le domaine de l'harmonisation des conditions de travail (et de la coordination des régimes de sécurité sociale); toutefois, il n'entendait pas renoncer au contingentement de la main d'œuvre étrangère, même communautaire, qu'il voulait pouvoir continuer de pratiquer sans limite dans le temps »*²⁹.

Cette attitude se heurta au fait que les négociations étaient menées globalement avec l'ensemble des pays de l'AELE et les partenaires de la Suisse étaient beaucoup plus disposés à intégrer les directives sociales dans l'accord.

Un accord fut conclu le 22 octobre 1991. Après d'ultimes polémiques, les autorités suisses y adhérèrent le 22 mai 1992³⁰. Cet accord prévoyait la réalisation de la libre circulation des biens, des travailleurs, des services et des capitaux dans le cadre d'un grand marché de 380 millions de personnes. L'accord sur l'EEE prévoyait que l'essentiel de l'acquis communautaire (et, notamment, les directives en matière sociale) serait appliqué par les Etats. L'adhésion à l'EEE apparaissait comme une première étape préparant une adhésion rapide à la Communauté Européenne. Dès octobre 1991, le Conseil Fédéral annonça officiellement sa volonté de préparer cette adhésion. Cette position était soutenue par la

²⁹Aubert et alii (1991), p. 13.

³⁰Pour une analyse détaillée de cet accord et de l'impact potentiel qu'il avait dans différents domaines du droit suisse, voir Jacot-Guillarmod (1992).

majorité des forces politiques ainsi que par la plupart des organisations patronales et syndicales. Chacun des camps des partisans et adversaires de l'adhésion était caractérisé par de nombreuses contradictions³¹.

Le 6 décembre 1992, la population se prononçait par référendum pour le rejet de l'accord sur l'EEE (le non obtint 50,3% des voix). Dès lors, les perspectives d'une adhésion à court terme à l'Union Européenne s'estompaient. Les rapports actuels entre la Suisse et l'Union Européenne se concentrent actuellement sur des négociations bilatérales qui portent sur sept domaines : la libre circulation des personnes; la politique des transports routiers, les transports aériens, l'accès au marché pour les produits agricoles, les marchés publics, les entraves techniques au commerce et la recherche. Les deux premiers thèmes sont les plus délicats. La politique des transports routiers, en particulier, soulève la question de la défense de l'environnement dans un contexte où les mécanismes du marché favorisent fortement le transport routier et en dissimulent les coûts sociaux (notamment en ce qui concerne les conditions de travail qui se détériorent sous l'effet de la concurrence) et environnementaux. La consultation populaire concernant « l'initiative des Alpes », par laquelle une majorité d'électeurs s'est prononcée le 20 février 1994 pour la substitution progressive du transport par route par le transport sur rail, a indiqué les limites des concessions que la population était prête à faire pour l'intégration à l'Union Européenne.

LE MOUVEMENT SYNDICAL EN SUISSE

Le mouvement syndical suisse est constitué par différentes organisations constituées à partir de clivages politiques et religieux. La plus importante d'entre elles est l'Union Syndicale Suisse (USS), traditionnellement proche du mouvement socialiste. La Confédération des Syndicats Chrétiens (CSC) est issue du mouvement syndical catholique. Elle est proche de la démocratie chrétienne. Une petite formation libérale proche du PRD existe également. La Fédération des sociétés suisses d'employés (FSE) est organisée, elle, sur une base professionnelle. Quelques petites fédérations indépendantes existent également (personnel des cantons et communes, employés de banque). Dans l'ensemble le taux de syndicalisation s'inscrit dans une moyenne plutôt basse par rapport à la moyenne européenne (de l'ordre de 20 à 25%).

Une des caractéristiques du mouvement syndical suisse est la très faible participation des femmes. Les femmes représentent 13% des adhérents de l'USS et elles constituent 16% du Comité exécutif national³². Elles sont un peu plus nombreuses dans les autres organisations syndicales dans la mesure où elles sont plus représentées dans les secteurs où celles-ci sont les mieux implantées mais l'on observe

³¹ Ainsi, si le patronat était favorable majoritairement à l'adhésion, c'est aussi parce qu'il y voyait l'occasion de lancer un programme de déréglementation et de réduction des dépenses publiques justifié par la « compétitivité ». Les organisations syndicales mettaient en avant la possibilité d'obtenir une harmonisation sociale vers le haut, notamment en ce qui concerne le droit de l'égalité.

³² Données d'une enquête menée en 1993 in Braithwaite et Byrne (1994).

cependant un écart global très grand entre le taux de participation des femmes à l'emploi salarié total et leur taux d'affiliation syndicale (37% contre 18,6% à la fin des années quatre-vingts³³).

Le mouvement syndical n'est pas très centralisé. Le rôle des confédérations se limite pour l'essentiel à des procédures de consultation avec les autorités publiques et à la définition générale de l'orientation politique. La négociation collective se déroule pour l'essentiel au niveau des fédérations. La différence de statuts entre ouvriers et employés a pendant longtemps constitué un obstacle à un syndicalisme d'industrie. Cette différence tend à s'estomper. Ainsi, dans le secteur des fabrications métalliques, la convention collective de branche a établi une catégorie unique de travailleurs depuis l'été 1991³⁴.

Tableau 30: Evolution des effectifs des organisations syndicales suisses

	1970	1980	1990	1995
Union syndicale suisse (USS), total	436 669	459 852	443 885	419 821
Syndicat industrie et bâtiment (SIB) (a)				121 513
Fédération suisse des travailleurs de la métallurgie et de l'horlogerie	126 283	132 281	110 854	102 548
Syndicat du bâtiment et du bois	98 480	113 353	124 501	-
Fédération suisse des cheminots	58 379	57 242	57 728	59 476
Fédération suisse du personnel des services publics	39 310	42 027	41 598	40 484
Fédération des travailleurs du commerce, des transports et de l'alimentation (FCTA)	33 844	29 864	26 645	22 083
Union PTT	22 913	25 330	28 231	28 872
Syndicat du livre et du papier (SLP)	18 654	17 505	15 161	13 876
Fédération du personnel du textile, de la chimie et du papier (FTCP)	14 546	14 280	12 008	-
Confédération des syndicats chrétiens de la Suisse (CSC), total (b)	93 680	103 234	116 482	134 167
Fédération chrétienne des travailleurs de la construction de Suisse	29 423	35 416	48 064	39 338
Syndicat chrétien de l'industrie, du commerce, de l'artisanat et des services (FCOM) (c)	27 623	27 033	26 864	29 818
Fédération des sociétés suisses d'employés (FSE), total	123 364	144 410	135 574	126 872
Société suisse des employés de commerce	64 130	71 300	73 998	66 597
Fédération des associations suisses d'employés des industries mécanique et électrique	19 250	27 532	22 955	17 989
Union Helvetia (d) (restauration et hôtellerie)	15 564	18 749	19 422	19 469
Association suisse des cadres (ASC)	13 529	14 073	11 326	9 969
Fédération centrale du personnel des cantons et des communes de la Suisse (e)	23 200	30 132	37 316	31 854
Assoc. suisse des employés de banque	16 970	26 734	26 497	22 625
Union suisse des syndicats autonomes	18 209	22 319	22 452	19 977

(a) Résultat de la fusion du Syndicat du bâtiment et du bois et de la FTCP.

(b) En 1995, affiliation de l'Organisation chrétienne-sociale tessinoise.

(c) Jusqu'en novembre 1991 : Fédération chrétienne des ouvriers sur métaux de la Suisse.

(d) En raison de nouvelles conditions d'adhésion, les chiffres dès 1991 ne sont pas directement comparables avec ceux des années précédentes.

(e) En 1992, retrait de la Fédération cantonale bernoise.

Sources : Annuaire statistique de la Suisse : Union syndicale suisse.

³³ B. Hotz-Hart in : Ferner et Hyman (1992), pp. 308-309.

³⁴ B. Hotz-Hart in : Ferner et Hyman (1992), p. 319.

II. L'EMPLOI EN SUISSE

Tableau 31 : L'emploi en Suisse de 1975 à 1996

	1975	1985	1990	1996
Emploi total	3 540	3 721	3 839	3 958
Dont étrangers	754	756	955	911
Taux d'activité (a)	—	60.4	64.2	63.9
— des hommes	—	78.5	79.7	76.9
— des femmes	—	43.6	49.7	51.8
Agriculture (%)	7.6	6.1	4.2	4.5
Industrie (%)	42.2	35.6	32.2	27.8
Services (%)	50.2	58.3	63.6	67.7
Chômeurs (en milliers)	10.2	30.3	18.1	168.6

(a) : Taux d'activité calculé par rapport à la population de 15 ans et plus.

Source : OCDE

Tableau 32 : Personnes actives par groupes économiques en Suisse

Groupes économiques	1985 (a)	1990	1995 (b)
Agriculture	182	162	154
Produits alimentaires, boissons, tabac	72	76	70
Textiles	35	31	22
Habillement, chaussures, cuir	38	29	20
Bois, meubles	68	74	61
Papier	17	17	15
Arts graphiques	63	73	62
Matières synthétiques, caoutchouc	22	27	23
Chimie	69	75	75
Métaux	99	107	95
Machines et véhicules	159	161	138
Montres, bijouterie	36	39	37
Bâtiment (sans aménagement)	150	175	160
Commerce de gros	161	186	184
Commerce de détail	328	335	325
Banques, sociétés financières	110	140	148
Assurances	51	61	65
Transports, communications	200	236	227
Hôtellerie	208	214	220
Administration publique, enseignement	268	358	391
Santé	191	241	280
Divers	795	1 004	1 011
TOTAL	3 322	3 821	3 783

Une nouvelle délimitation des groupes économiques a été effectuée lors du recensement des entreprises en 1985.

(a) 4^{ème} trimestre 1985

(b) Chiffres provisoires

Les femmes sont soumises à une ségrégation marquée du marché du travail³⁵. Si le taux d'activité féminin s'est fortement accru entre 1970 et 1995, la majorité des femmes (57% en 1990) restent concentrées dans 5 des 85 groupes de professions recensées : administration et bureau, vente, santé, restauration et hôtellerie ainsi que nettoyage. La ségrégation verticale est également importante : 64% des femmes (contre 46% des hommes) occupent des postes sans fonction dirigeante. A qualifications égales, les chances des femmes d'accéder à un niveau hiérarchique supérieur sont plus faibles. Les salaires féminins sont nettement inférieurs aux salaires masculins. Selon M. Bovolenta (1996, p.9), « depuis le début de la crise de 1992-93, on assiste en fait à une revalorisation des inégalités. Les employeurs font de la compétition une règle cardinale de la « gestion du personnel ». La généralisation du « salaire au mérite » est utilisée pour exacerber la concurrence entre salariés, hommes et femmes. Simultanément, les employeurs prennent appui sur la peur du chômage pour exiger souplesse accrue et concessions salariales. Les femmes, ayant souvent de lourdes contraintes à gérer (garde des enfants,...) sont particulièrement fragilisées face à de telles pressions. Les conditions pour perpétuer, sous une forme partiellement modifiée, les discriminations déterminant la place des femmes dans le travail sont ainsi réunies ». Au cours de ces vingt dernières années, la ségrégation a été intensifiée par le développement du travail à temps partiel. Bien que les données statistiques divergent suivant la source et les méthodes utilisées³⁶, le nombre de femmes travaillant à temps partiel est de l'ordre de 46 à 54% de l'ensemble des travailleuses³⁷, chez les hommes, ce pourcentage est de l'ordre de 5% à 8%. Une part importante des travailleuses à temps partiel travaillent de façon irrégulière ou à raison de moins de neuf heures par semaine (de l'ordre de 40%). Il apparaît qu'il existe une corrélation assez forte entre les emplois à temps partiel et les qualifications les plus basses³⁸.

Le temps de travail en Suisse est parmi les plus élevés pour l'Europe occidentale. Les luttes menées en vue de sa réduction sur une base égalitaire n'ont pas donné des résultats appréciables alors même que l'intensité du travail tend à augmenter constamment. Ainsi d'après des données de 1995, le temps de travail annuel dans l'industrie, tel qu'il est établi par les conventions collectives, serait de 1838 heures en Suisse (contre 1 602 en Allemagne, 1 720 en Italie et 1 755 en France)³⁹.

³⁵ La source principale utilisée sur les femmes et l'emploi en Suisse est Bovolenta (1996).

³⁶ Nous remercions M. Dario Lopreno qui nous a aidé à nous orienter dans le labyrinthe des statistiques.

³⁷ 47,43 % en 1996 dans les statistiques de l'emploi établies par l'Office fédéral des statistiques (mais il s'agit de statistiques qui portent sur les emplois des personnes travaillant au moins 6 heures par semaine à l'exception du secteur primaire et les personnes ayant deux emplois à temps partiel apparaissent deux fois dans cette statistique) ; 41 % en 1990 (avec un échantillon de personnes interrogées à leur domicile où chaque personne n'apparaît qu'une seule fois).

³⁸ Ainsi, d'après les statistiques sur la structure des salaires de 1990, 31 % des femmes travaillant à temps plein, entrent dans la catégorie d'un niveau de qualification correspondant à des activités simples et répétitives, ce pourcentage passe à 38 % pour les femmes travaillant à temps partiel. A l'autre extrémité de l'échelle, 2 % des femmes travaillant à temps plein ont un niveau de qualification correspondant aux travaux les plus exigeants et aux tâches les plus difficiles, ce pourcentage se réduit à 1 % pour les femmes travaillant à temps partiel.

³⁹ Données de l'Institut der Deutschen Wirtschaft citées par le Service de presse de l'USS, édition n° 22/1996, p. 296.

La Suisse est le pays d'Europe où la part des travailleurs immigrés dans la population active est la plus élevée. Plus d'un quart des travailleurs étaient des étrangers en 1990 (955 000 sur un total de 3 563 000) et la population étrangère résidente est actuellement de l'ordre de 18 à 19%. Certes, les difficultés de naturalisation expliquent que des personnes nées en Suisse et y ayant passé toute leur vie soient considérées comme des étrangers⁴⁰. L'utilisation de la main-d'œuvre étrangère est contingentée sur une base cantonale. Différents types de permis de séjour déterminent des niveaux très variés de discrimination dans la mesure où les permis de séjour liés à une période déterminée ou à un emploi particulier impliquent des difficultés considérables pour exercer des droits.

Les travailleurs étrangers sont concentrés dans les secteurs et les travaux les plus dangereux. Cela apparaît de façon assez nette dans les statistiques concernant les accidents du travail. Alors que les ressortissants étrangers constituent un peu plus de 25% de l'ensemble des personnes assurées, ils sont les victimes de près de 40% des accidents du travail reconnus. Les statistiques disponibles ne permettent pas de pousser très loin l'analyse. Il semble évident que la distribution des emplois entre les différents secteurs est liée à la nationalité et que, dans l'ensemble des ressortissants étrangers, des différences notables existent suivant le pays d'origine.

Tableau 33 :

Accidents du travail et maladies professionnelles selon la nationalité de la victime en 1995

Nationalité	Accidents professionnels (accidents et maladies professionnels reconnus)	Accidents non professionnels couverts par l'assurance
Suisses	179 741	344 996
Etrangers	118 010	94 555
dont : allemands	5 834	8 644
français	10 874	11 352
italiens	31 372	28 439
étrangers non originaires des pays limitrophes	67 223	42 724
Non classifiable	1 450	1 458
TOTAL	299 201	441 009

Source : C.SAA (1996), p. 14

De façon étonnante, l'enquête très complète sur les conditions de travail et l'état de santé menée par l'OFIAMT durant l'hiver 1984-85 ne considère pas la nationalité comme un paramètre significatif tandis qu'elle s'efforce, sur la base de l'appartenance linguistique, de déceler « *les conceptions de vie et les tempéraments de groupes ethniques liés par une langue commune* »⁴¹.

⁴⁰ 20% des étrangers sont nés en Suisse et 30 autres pour-cent y séjournent depuis plus de 15 ans d'après les chiffres cités par le PRD (Prise de position sur la libre circulation des personnes du 23 juin 1995).

⁴¹ OFIAMT (1990).

III. LE CADRE LÉGAL

1. Quelques spécificités du droit suisse du travail

Au plan juridique, l'évolution du droit suisse de la santé au travail est caractérisée par quatre grands traits qui, pris ensemble, la différencient par rapport aux autres pays d'Europe occidentale :

- le fédéralisme constitue un obstacle à une plénitude de compétences législatives de la part de la Confédération qui n'intervient que dans la mesure où des pouvoirs lui ont été explicitement conférés ;
- une partie importante de la législation s'est faite autour du développement de systèmes d'assurance⁴² ;
- le droit suisse du travail garantit peu les droits collectifs des travailleurs et, en particulier, a toujours été réticent à définir un cadre légal des relations collectives dans l'entreprise⁴³ ;
- le droit du travail a maintenu beaucoup plus longtemps que dans la plupart des autres pays européens une attitude libérale de non-intervention à l'égard de la discrimination des travailleuses par le marché du travail.

Certes, certains de ces traits se retrouvent dans d'autres pays (les deux premiers sont largement partagés avec l'Allemagne, le troisième présente quelques similitudes avec la Grande-Bretagne bien qu'il s'inscrive dans un contexte très différent) mais leur combinaison place la Suisse dans une situation très particulière qui ne permet pas aisément de la faire entrer dans les cadres d'analyse proposés pour décrire un « modèle social européen ». De façon significative, pour l'OCDE, la Suisse est considérée avec une faveur toute particulière en raison de la faiblesse des contraintes légales à l'égard des entreprises. L'autonomie même du droit du travail ne semble avoir été reconnue en Suisse que plus tard et peut-être de façon moins nette que dans la plupart des autres pays d'Europe. Sans qu'il s'agisse de facteurs décisifs en soi si on les envisage de façon séparée, il nous semble important de relever que l'essentiel des règles législatives concernant les rapports de travail ont pendant longtemps été concentrées dans le Code des obligations qui ne portait que sur les rapports individuels⁴⁴ ; que la Suisse n'a jamais eu un Ministère fédéral du Travail (le département compétent au sein du

⁴² F. Aubry Girardin (1995, pp. 60-61) relève que la Loi fédérale sur le travail de 1964 se fonde non seulement sur l'article 34ter qui définit une compétence fédérale en matière de droit du travail, mais aussi sur l'article 34bis qui concerne les assurances sociales. Elle y voit une preuve de l'attraction exercée par la réglementation concernant l'assurance-accidents sur l'ensemble des règles concernant la santé et la sécurité des travailleurs.

⁴³ Cette appréciation doit cependant être nuancée. Si la législation n'a reconnu que très tardivement et sous une forme très vague la représentation des intérêts collectifs au sein de l'entreprise, dès 1912, le Code des obligations reconnaissait l'effet des contrats collectifs de travail à l'égard des employeurs et travailleurs intéressés.

⁴⁴ Malgré l'adoption de la loi fédérale sur le travail, des difficultés persistent. A. Berenstein indique : « L'idée d'une codification générale du droit du travail n'a pas été acceptée de sorte qu'une partie des dispositions sur le contrat de travail est incorporée dans le Code des obligations. Cela conduit souvent à l'impossibilité de reconnaître le caractère spécifique du droit du travail en maintenant le contrat de travail dans le cadre du droit civil. Une autre difficulté provenant de la coexistence de règles contenues dans le Code des obligations, d'une part, avec des règles contenues dans des lois qui relèvent du droit public découle du fait qu'il existe, en certaines matières, des contradictions entre les deux types de règles » (Berenstein, 1993, p.27).

Conseil fédéral englobe la gestion de l'économie) ; que, s'il existe une procédure permettant de rendre obligatoires des conventions collectives, son utilisation est assez exceptionnelle ; qu'une partie importante de la jurisprudence concernant les droits de travailleurs, et, en particulier, les questions de santé au travail, a relevé pendant longtemps d'une juridiction suprême indépendante du Tribunal fédéral. De façon significative, même si le principe d'un droit du travail destiné à compenser l'inégalité des parties dans le cadre du contrat de travail n'est plus remise en cause, l'on observe des tensions importantes entre le principe constitutionnel qui garantit la libre entreprise et le développement du droit du travail⁴⁵.

Les conventions de l'OIT ont opéré une certaine convergence entre la Suisse et les autres pays européens bien que la Suisse n'ait ratifié qu'un nombre limité de conventions. Jusqu'en 1969, la politique suivie par le Conseil fédéral était de ne ratifier des conventions de l'OIT que dans la mesure où la législation en vigueur assurait déjà son exécution. Cette politique s'est quelque peu assouplie sans que le rythme des ratifications ne s'accélère réellement⁴⁶. En ce qui concerne des conventions récentes, les obstacles ont parfois découlé de la volonté de la Suisse de ne pas affecter les grandes négociations économiques internationales auxquelles elle était partie (EEE et GATT). Cela explique la non ratification de la convention n° 170 sur l'utilisation des produits chimiques au travail. D'après le service des affaires internationales de l'OFIAMT, au début de l'année 1997, la Suisse avait ratifié 47 conventions de l'OIT (soit un peu plus du quart). En matière de santé au travail, la Suisse a ratifié de nombreuses conventions portant sur des risques spécifiques (C136 sur le benzène, C139 sur les cancers professionnels, C162 sur l'amiante) mais aucune des conventions de portée générale en ce qui concerne la prévention (C155) et les services de santé au travail (C161).

2. Les premiers développements du droit public

La législation fédérale sur le travail remonte au dernier quart du XIX^e siècle⁴⁷. La révision constitutionnelle de 1874 a créé les bases des compétences de la Confédération en cette matière. Son article 34, al. 1 dispose que « *la Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes sur le travail des enfants dans les fabriques, sur la durée du travail qui pourra y être imposée aux adultes, ainsi que sur la protection à accorder aux ouvriers contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses* ». Cette compétence sera étendue en 1908 par l'article 34ter qui prévoit que « *la Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes dans le domaine des arts et métiers* ». Cela permet d'étendre le champ d'application de la législation fédérale sur le travail à l'artisanat et au commerce et de ne pas limiter les règles à la protection contre des travaux insalubres et dangereux⁴⁸.

⁴⁵ A. Berenstein (1993, pp. 36-37) cite l'exemple, en 1954, d'une initiative populaire à Bâle en vue de l'établissement d'un salaire horaire minimum de 2 francs qui ne put être soumise au vote parce que le Tribunal fédéral considéra que cette initiative violait le principe de la liberté du commerce et de l'industrie.

⁴⁶ Voir Aubry Girardin (1995), pp. 61-62.

⁴⁷ Nous suivons ici, dans les grandes lignes, l'exposé d'A. Berenstein dans Détraz (1993), pp. 138-145.

⁴⁸ Une nouvelle révision constitutionnelle, intervenue en 1947, établira une plénitude de compétence de la Confédération en droit du travail en prévoyant que « *la Confédération a le droit de légiférer sur la protection des employés et des ouvriers* ».

LA SUISSE



La loi sur le travail dans les fabriques du 23 mars 1877 ressemble à la plupart des lois adoptées en Europe à la même époque. Elle couvre une partie de la population travailleuse (sur l'évolution jusqu'en 1960, voir tableau) et vise essentiellement à limiter la durée du travail (qui ne doit pas excéder onze heures du lundi au vendredi et dix heures le samedi, soit une durée hebdomadaire maximale de 65 heures) et à interdire le travail des enfants de moins de quatorze ans. La loi interdit le travail de nuit des femmes et des adolescents, institue le repos hebdomadaire du dimanche et contient quelques dispositions concernant le paiement des salaires, le règlement intérieur de l'entreprise, les amendes et des règles de base d'hygiène et de sécurité. Dans ce domaine, la loi ne se limite pas à édicter des règles spécifiques concernant certains risques. Elle prescrit la mise en œuvre de l'ensemble des mesures de sécurité dont l'opportunité a été démontrée et qui sont adaptées aux circonstances. Sur la base de la loi sur les chemins de fer, les autorités fédérales adopteront une série de réglementations spécifiques concernant notamment les chaudières à vapeur et la manipulation du plomb. La loi sur le travail fut ensuite révisée à différentes reprises (limitation du travail du samedi à neuf heures en 1905, ce qui représente une durée hebdomadaire maximale de 64 heures ; limitation de la journée de travail à huit heures en 1920 et passage de la durée hebdomadaire à quarante-huit heures⁴⁹).

3. L'apport du droit privé

Cette source de droit public a rapidement été complétée par des règles de droit privé destinées à préciser la portée de la responsabilité civile de l'employeur. La loi sur la responsabilité civile des fabricants du 25 juin 1881 rend le fabricant responsable des accidents survenus dans son entreprise et du fait de son exploitation. Cette responsabilité est limitée par la force majeure, des actes criminels dus à des tiers ou la faute de la victime. L'indemnisation était plafonnée à six fois le salaire annuel ou 6 000 francs. Des maladies professionnelles liées à l'emploi de certaines substances étaient assimilées aux accidents du travail. En 1887, cette responsabilité civile fut étendue aux industries hors fabrique.

L'adoption du Code des obligations en 1911 permit de préciser et d'étendre la portée de la responsabilité civile de l'employeur. Le nouveau Code remplaça les dispositions existantes qui concernaient le louage de services par un Titre consacré au contrat de travail.

4. Le droit cantonal

A la législation fédérale, il faut ajouter bien sûr la législation des différents cantons que nous n'avons pas la possibilité d'examiner ici. De façon générale, depuis l'adoption de la Loi fédérale sur le travail de 1964, le rôle du droit cantonal tend à décroître considérablement. Dans certains cantons, l'on a pu parfois noter des initiatives très en avance par rapport au

⁴⁹ L'étape suivante dans la réduction par voie législative de la durée du travail ne fut atteinte qu'en 1975 avec la fixation d'une durée hebdomadaire maximale de 45 heures pour les ouvriers de l'industrie, les employés et le personnel de vente des grandes surfaces et de 50 heures pour les autres travailleurs (construction, artisanat, personnel de vente dans le petit commerce).

cadre fédéral⁵⁰. Il semble bien que la législation du canton de Glaris ait été particulièrement avancée dès 1848. Une nouvelle loi sur la protection des travailleurs, adoptée en 1864, a servi de base à la loi fédérale sur le travail de 1877⁵¹. A Genève, dès 1892, la loi sur les soumissions assortit l'adjudication de travaux publics d'une clause sociale qui impose aux entreprises d'avoir conclu une convention collective fixant le montant des salaires⁵².

5. Les conventions collectives

Elles sont négociées au niveau des fédérations professionnelles et sont caractérisées par une grande diversité. Il existe quelques conventions nationales (notamment dans l'imprimerie et la construction mécanique), des conventions cantonales, régionales ou locales et des conventions d'entreprise. L'impact des conventions collectives dans le domaine de la santé au travail est relativement faible. Quelques-unes assurent des formes de représentation des travailleurs en santé et sécurité.

6. Les effets de l'instauration d'une assurance obligatoire et la création d'un système dualiste du droit de la santé au travail

Dès 1890, une révision constitutionnelle introduit l'art. 34bis. Il constituera le point de départ d'une intervention étatique fédérale destinée à développer un système d'assurances sociales fortement inspiré par le modèle bismarckien. Cet article est rédigé en ces termes :

« 1. La Confédération introduira, par voie législative, l'assurance en cas d'accident et de maladie, en tenant compte des caisses de secours existantes.

2. Elle peut déclarer la participation à ces assurances obligatoires en général ou pour certaines catégories déterminées de citoyens ».

L'adoption de la Loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents du 13 juin 1911 (LAMA) va déboucher sur une structure dualiste du droit de la santé au travail qui sera maintenue jusqu'aux années quatre-vingts. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1914 en ce qui concerne l'assurance maladie (dans ce domaine, elle n'innovait pas radicalement) et le 1^{er} avril 1918 en ce qui concerne l'assurance-accidents. La LAMA couvre, lors de son adoption, près de deux tiers des travailleurs. Son champ d'application sera élargi ultérieurement. En ce qui concerne le droit de la santé au travail, la LAMA a un double effet :

- elle limite les développements législatifs et jurisprudentiels concernant la mise en œuvre de la responsabilité civile de l'employeur. Celle-ci ne pourra plus être invoquée que dans l'hypothèse de la faute grave ou intentionnelle. Mais cet effet est peut-être moins important que dans d'autres pays. En effet, l'article 328 du Code des

⁵⁰ P. Bairoch (1997, vol. 2, p. 445) cite la législation de Zurich concernant le travail des enfants adoptée dès 1815, mais il précise qu'elle fut peu appliquée.

⁵¹ Aubry Girardin (1995), p. 69.

⁵² Voir Détraz (1992), p. 139.

obligations continuera à être invoqué dans les cas où il n'existe pas d'assurance ou quand l'assurance est insuffisante. C'est ainsi que dans les années soixante-dix, d'après F. Aubry Girardin, l'art. 328 CO a constitué la disposition la plus souvent invoquée devant le Tribunal fédéral du Travail ;

■ elle instaure une sorte de double régime des règles de prévention. Les travailleurs assujettis à la LAMA sont exclusivement soumis aux règles de prévention contenues dans cette loi ou découlant de celle-ci, tandis que les autres travailleurs restent soumis aux prescriptions découlant de la Loi fédérale sur le travail pour autant qu'ils soient couverts par celle-ci.

En ce qui concerne le contenu matériel des règles, le système dualiste ne présente pas d'inconvénients majeurs : on note une grande similitude entre les règles de prévention adoptées dans le cadre de la législation sur les assurances sociales et celles qui proviennent du droit du travail. Par contre, la dualité des systèmes d'inspection semble avoir été à la source de nombreuses difficultés. La CNA (caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident, voir *infra*) organisait l'inspection en ce qui concerne les travailleurs assujettis à la LAMA tandis que les inspections cantonales, placées sous la tutelle de la Confédération, étaient compétentes pour les autres travailleurs.

C'est dans le cadre de ce système dualiste que s'inscrivent les développements de la législation fédérale sur le travail. Une nouvelle loi fédérale sur le travail fut adoptée en 1914, modifiée en 1919 et entra en vigueur le 1^{er} janvier 1920. La notion de fabrique fut étendue de manière à ne pas la limiter à des locaux fermés et à inclure des chantiers et des travaux effectués à l'extérieur sous certaines conditions. L'obligation de prévention du fabricant fut précisée et des règles spécifiques nouvelles furent ajoutées. La loi sur le travail du 13 mars 1964 (entrée en vigueur le 1^{er} février 1966) s'applique en principe à toutes les entreprises, publiques ou privées, mais d'importantes exceptions sont prévues (administration fédérale jusqu'en 1994, administrations cantonales et municipales, agriculture, etc.).

7. D'un dualisme à l'autre ?

L'adoption de la Loi sur l'assurance-accidents (LAA) du 20 mars 1981 a mis fin à cette situation. A un dualisme reposant sur le type d'entreprise a succédé un nouveau dualisme reposant sur les matières traitées. La LAA s'applique aux problèmes de sécurité de toutes les entreprises tandis que la Loi sur le travail traite de l'hygiène générale, de l'approbation des plans et des autorisations d'exploiter, de la durée du travail, de la protection des jeunes gens et des femmes ainsi que des règlements intérieurs.

Les difficultés liées à ce nouveau partage des matières sont de plusieurs ordres.

1°) Il est douteux qu'une politique globale de prévention puisse se baser sur une conception qui distingue les risques professionnels indemnisés de « tout le reste » qui est abordé

essentiellement sous l'angle de l'hygiène industrielle. La notion même de risques professionnels n'a que des rapports très ténus avec la prévention. Elle répond surtout à des exigences de compensation et reflète les compromis politiques et sociaux qui permettent d'indemniser certaines atteintes à la santé et laissent les autres à la charge des victimes ou de la société. L'exemple suivant, cité par F. Aubry Girardin, donne une idée du caractère assez artificiel de la distinction proposée : « Lors de l'entrée en vigueur de la LAA en 1984, la distinction entre les problèmes de santé au travail réglés par la LT et ceux de la sécurité, réglés désormais par la LAA, a été illustrée à l'aide d'un exemple concernant le bruit. Ainsi, on a pu expliquer aux organes d'exécution que jusqu'à la valeur limite maximum d'exposition au bruit fixée alors à 90 dbs, il s'agissait d'hygiène au poste de travail et dès lors que cela appartenait au domaine de la loi fédérale sur le travail. En revanche, dès lors que cette valeur maximale de 90 dbs était dépassée, on avait affaire à un problème de prévention d'une maladie professionnelle dépendant de la loi fédérale sur l'assurance-accidents. Cette distinction peut paraître aisée a priori, elle est néanmoins source de nombreuses difficultés pour les organes d'exécution de la loi fédérale sur le travail⁵³ ».

2°) Si la LT a pour vocation de traiter globalement de « tout le reste », ses dispositions concrètes et celles des ordonnances adoptées avant 1993 restaient centrées sur des mesures d'hygiène industrielle et des mesures d'organisation du temps de travail. Certes, l'on a noté une tendance à l'élargissement de la prévention vers une prise en compte d'autres éléments de la santé au travail (avec des révisions partielles de la LT en 1981 et 1983) mais, par rapport à celui d'autres pays européens, le cadre juridique de la prévention en Suisse a été peu influencé par les grandes réformes surgies des mobilisations sociales des années soixante-dix⁵⁴.

3°) Les champs d'application respectifs de la LAA et de la LT ne correspondent pas de sorte que des catégories de travailleurs restent exclus d'une partie des mesures de prévention. D'une façon générale, le champ de la LAA est beaucoup plus large que celui de la LT. L'article 1 de la LAA prescrit l'assurance de tous les travailleurs occupés en Suisse, y compris les travailleurs à domicile, les apprentis, les stagiaires, les volontaires ainsi que les personnes travaillant dans des écoles de métiers ou des ateliers protégés. Le Conseil fédéral peut étendre l'obligation d'assurance à d'autres catégories de travailleurs. Parmi les catégories exclues, nous relèverons « les travailleurs détachés en Suisse, pendant une durée limitée, par un employeur à l'étranger⁵⁵ » (art. 2 de la LAA). Pour sa part, la LT ne s'applique pas aux entreprises agricoles et son application dans les administrations publiques et les services publics n'est que partielle. Elle ne s'applique pas non plus à des catégories de travailleurs comme le personnel d'organisations internationales, les travailleurs à domicile, le personnel navigant de l'aviation, les cadres dirigeants, les médecins assistants, les enseignants des écoles privées, les voyageurs de commerce.

⁵³ F. Aubry Girardin, in : Aubert et alii (1991), p. 20.

⁵⁴ Voir Vogel (1994), en particulier, pp. 19-40.

⁵⁵ Pour cette catégorie, en fait, l'employeur a le choix entre l'assurance obligatoire suisse et une assurance équivalente pendant une durée d'un an qui peut être étendue jusqu'à six ans.

4°) La répartition des compétences entre les différents organes d'exécution chargés de l'inspection et du contrôle n'est pas toujours aisée (voir *infra*).

Des textes réglementaires développent les dispositions de ces deux lois fédérales. La LT a servi de base à l'adoption de trois ordonnances dans les années soixante. La première ordonnance (OLT1), adoptée le 14 janvier 1966, a un caractère général et précise la portée de différentes dispositions de la LT. La deuxième ordonnance, adoptée par le Conseil fédéral le 14 janvier 1966, définit des règles spécifiques pour des catégories d'entreprises ou de travail. Il s'agit généralement de dérogation concernant l'organisation du temps de travail. La troisième ordonnance (OLT3), adoptée par le Conseil fédéral le 26 mars 1969, détaille les prescriptions relatives à l'hygiène et à la sécurité. Son application est restreinte aux entreprises industrielles même si la doctrine considère qu'en vertu de l'obligation générale édictée par l'art. 6 de la LT, les employeurs des autres secteurs devraient appliquer les mesures de l'OLT3 lorsqu'elles s'avèrent utiles. Nous verrons que la révision de l'OLT3 intervenue en août 1993 a constitué une des mesures d'harmonisation entre le droit suisse et les directives communautaires.

La LAA a servi de base à l'adoption d'une Ordonnance sur l'assurance-accidents (OLAA) du 20 décembre 1983 dont la portée est générale et d'une Ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles du 19 décembre 1983 (OPA) qui spécifie les prescriptions en matière de prévention. La CNA et la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (voir *infra*) disposent également d'un pouvoir normatif qu'elles exercent sur la base de la LAA (et de l'OPA).

D'autres sources du droit de la santé au travail sont constituées par des lois spécifiques. Il s'agit notamment de la Loi du 19 mars 1976 sur la sécurité des installations et des appareils techniques (LSIT) et de son ordonnance d'application du 21 décembre 1977; de la Loi fédérale sur les substances explosives du 25 mars 1977; de la Loi fédérale sur le commerce des toxiques du 21 mars 1969 et de son ordonnance d'application du 19 septembre 1983; de la législation fédérale sur les installations électriques (dont la base est constituée par la Loi du 24 juin 1902). Différentes ordonnances fédérales sur des risques particuliers qui avaient été adoptées sur la base de la LAMA de 1911 sont encore en vigueur même si elles devraient être progressivement abrogées par l'adoption de nouvelles dispositions.

La Caisse Nationale (CNA), à travers ses publications, et la Commission Fédérale (CFST), à travers ses directives, exercent pour leur part des compétences normatives extralégales. Nous les examinerons dans la section V.

Enfin, les dispositions directement applicables d'un certain nombre de conventions de l'OIT permettent aux organes chargés de l'inspection du travail d'imposer aux entreprises certaines mesures spécifiques de prévention. P. Byrne-Sutton donne l'exemple suivant: « La convention n° 120 de l'OIT sur l'hygiène dans le commerce et les bureaux s'est

révélée précieuse vu l'absence de prescriptions spécifiques d'application de la loi fédérale sur le travail pour les entreprises non industrielles. Ainsi, l'article 13 de la convention 120 a été utilisé pour exiger des commerces qu'ils mettent à disposition des vendeurs et des vendeuses des sièges que ceux-ci peuvent utiliser occasionnellement pour se reposer»⁵⁶.

L'on peut se demander si la récente Loi sur l'égalité entre femmes et hommes du 24 mars 1995 contribuera à une amélioration des conditions de travail en luttant contre la ségrégation des femmes. Son adoption est trop récente pour pouvoir répondre de façon nette à cette question. Le texte de la loi et ce que nous connaissons des travaux préparatoires⁵⁷ nous incitent à la prudence. La loi reste centrée sur la notion de discrimination et ne considère pas explicitement que la mixité soit un objectif à atteindre. D'autre part, les mécanismes juridictionnels mis en place sont concentrés sur les problèmes de discrimination individuelle. Autrement dit, telle travailleuse pourra faire valoir ses droits s'il y a discrimination par rapport à la situation d'un travailleur correspondant mais l'on voit mal, sur la base de la loi, comment les infirmières ou les ouvrières du textile pourraient faire valoir que leurs conditions globales de travail sont discriminatoires par rapport aux médecins ou aux travailleurs de l'industrie chimique. De façon générale, la loi aligne en quelque sorte la législation suisse sur les règles communautaires qui, à notre avis, sont très insuffisantes si l'on fixe pour objectif de créer des conditions de travail accessibles aux hommes comme aux femmes d'une façon qui ne nuise pas à leur santé et à leur bien-être. Il y a cependant dans la loi suisse quelques dispositions qui pourraient, à condition que les mobilisations sociales s'en emparent, dépasser l'approche des discriminations individuelles. D'une part, l'art. 3 ne contient aucune définition de la notion même de discrimination, ce qui permet d'en proposer une interprétation plus large que celle qui domine le droit communautaire. D'autre part, il fait entrer dans le champ d'intervention de la loi deux matières en rapport direct avec le milieu de travail : l'attribution des tâches et l'aménagement des conditions de travail. Enfin, il est possible que les mesures d'aides financières, prévues à l'art. 14 de la loi, permettent de soutenir des actions spécifiques sur le milieu de travail. Parmi les matières envisagées pour des programmes d'encouragement, l'on mentionnera : « Une meilleure représentation des deux sexes dans les différentes activités professionnelles, à toutes les fonctions et à tous les niveaux » et « la mise en place dans l'entreprise d'une forme d'organisation du travail ou d'une infrastructure favorisant l'égalité entre les sexes ». Il est regrettable que ces deux formulations claires n'aient pas été mentionnées parmi les obligations des employeurs et soient laissées aux programmes réalisés sur une base volontaire par des organisations publiques ou privées.

Le dualisme des sources juridiques sera-t-il maintenu ? La question est posée depuis quelques années. En mai 1994, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a adopté une motion qui relevait que l'actuelle répartition des compétences n'était pas satisfaisante parce que « la frontière entre l'un et l'autre de

⁵⁶ Aubert (1991), p. 23.

⁵⁷ Nos références sont Decoppet (1996) et un entretien avec Elisabeth Freivogel publié dans la revue Page 2 de juillet-août 1996.

ces deux domaines est imprécise, d'où une vue d'ensemble difficile, ensuite, elle complique l'exécution par l'éclatement des compétences qu'elle entraîne»⁵⁸. La commission ne se prononçait cependant pas en faveur de l'adoption d'un texte unique qu'elle considère seulement comme une option. Les autres options seraient une harmonisation des dispositions existantes ou une réorganisation des deux lois. La réponse du département fédéral de l'économie publique du 22 août 1994 accepte d'ouvrir le débat mais ne semble pas le considérer comme très prioritaire (le département précise : «*Il convient enfin de tenir compte des capacités en personnel particulièrement restreintes que les offices fédéraux concernés sont à même de consacrer à l'élaboration de ce projet*»). Actuellement, le débat se déroule au sein d'un groupe de travail créé par le département fédéral de l'économie publique.

IV. L'HARMONISATION AVEC LES DIRECTIVES COMMUNAUTAIRES

Le rapprochement entre le droit suisse et le droit communautaire a été entamé avant même que ne commence la négociation de l'accord sur l'EEE. Dès mai 1988, les autorités fédérales ont décidé d'examiner la compatibilité de tout nouvel acte législatif avec le droit communautaire. La conclusion de l'accord sur l'espace économique européen déboucha en juin 1992 sur un programme EURLEX destiné à adapter le droit suisse au droit communautaire. Le rejet de l'accord par les électeurs suisses n'a pas affecté la poursuite du programme EURLEX même si les délais de réalisation et le niveau de contrainte ont été assouplis.

Dans le domaine du milieu de travail, l'harmonisation législative devrait en principe se faire sur la base du principe d'harmonisation dans le progrès. Cela devrait permettre aux Etats concernés de maintenir ou d'adopter des règles plus favorables aux travailleurs tout en modifiant ce qui, dans leur législation, ne permet pas de réaliser les prescriptions minimales communautaires. L'expérience de la révision de la Loi sur le travail que nous examinons ci-après montre qu'il n'en a pas toujours été ainsi.

Nous examinerons les transformations liées à la transposition des directives sociales de la manière suivante. Nous verrons d'abord les modifications les plus importantes liées à la transposition de la directive-cadre et qui ont été effectuées, principalement, par la révision des ordonnances de la LT et de la LAA. Nous traiterons ensuite de la révision de la loi sur le travail intervenue en 1996 qui a constitué l'unique cas en Europe de large mobilisation sociale sur les conditions de travail liée, dans une certaine mesure, aux enjeux du droit communautaire. Nous examinerons enfin certains aspects spécifiques dans les chapitres consacrés aux services de prévention et à la participation des travailleurs. D'autres dispositions sociales qui n'ont pas un impact direct sur le milieu de travail ne seront pas examinées⁵⁹.

⁵⁸ Les documents cités dans ce paragraphe nous ont été communiqués par Mme Anne Walder Pfyffer de la Confédération des syndicats chrétiens en mars 1998.

⁵⁹ Ainsi nous n'analyserons pas la transposition des directives communautaires concernant les transferts d'entreprise et les licenciements collectifs qui a été effectuée par une modification du Code des obligations.

1. Les projets de transposition des directives et la marche arrière des autorités fédérales

La nécessité d'une amélioration du droit suisse de la santé au travail ne découlait pas uniquement des exigences juridiques de l'accord sur l'espace économique européen. Dès 1985, différentes initiatives avaient été prises pour revoir l'OLT3 et d'autres dispositions. La transposition des directives communautaires constituait une opportunité. Celles-ci définissaient des prescriptions minimales incontournables qui présentaient deux avantages. Elles réduisaient la résistance patronale en éliminant les arguments tirés de la concurrence d'autres Etats et elles portaient sur une gamme suffisamment étendue de matières de sorte qu'elles favorisaient une réforme globale et intégrée plutôt que des retouches ponctuelles. La plupart des projets furent discutés en 1991. Ces débats permirent d'intégrer des propositions antérieures qui étaient enlisées en raison de l'opposition patronale. Il s'agissait notamment de règles sur la médecine du travail et les autres spécialistes de prévention, dont l'adoption était prévue par l'art. 83.2 de la LAA mais qui étaient bloquées depuis le rejet d'une première proposition en 1988. Il s'agissait aussi d'une rationalisation de la OLT3 consistant à séparer les dispositions relatives à l'hygiène (nouvelle OLT3) des dispositions concernant l'approbation des plans (nouvelle OLT4). Dans ce domaine, des projets avaient été adoptés par la Commission fédérale du travail en automne 1989 mais ils n'avaient pas débouché sur des ordonnances. La consultation organisée en 1991 porta donc, à la fois, sur les améliorations liées à une réflexion critique sur les insuffisances des règles en vigueur et sur la nécessité d'intégrer l'acquis communautaire au droit suisse. L'impression dominante en 1991 était qu'il existait un large consensus. Ainsi le commentaire accompagnant le projet des OLT 3 et 4 soumis à une procédure de consultation relevait : *« Les partenaires sociaux ont pu se mettre d'accord sur l'essentiel des dispositions matérielles. Les projets présentés peuvent par conséquent être considérés largement comme le résultat d'un consensus. Il faut signaler à ce sujet que les dispositions proposées contiennent principalement des prescriptions techniques ayant fait leurs preuves depuis de nombreuses années. Il est aussi vrai que plusieurs points fondamentaux ont suscité d'importantes divergences, qui n'ont pu être éliminées lors des délibérations. La définition de la notion de santé dans l'ordonnance 3, ainsi que le champ d'application de l'ordonnance 4 sont notamment restés très controversés⁶⁰ ».*

Après le référendum du 6 décembre 1992, il est apparu que le consensus n'était qu'apparent. Le patronat et le Conseil fédéral firent marche arrière en éliminant des projets de nombreuses dispositions dont la rationalité intrinsèque ne semble jamais avoir été remise en question, mais qui portaient atteinte aux politiques de compétitivité et de flexibilité⁶¹. Au plan institutionnel, après le rejet de l'accord sur l'EEE, le projet EUROLEX qui portait sur l'intégration de l'acquis communautaire a été substitué par un projet SWISSLEX. La finalité de

⁶⁰ Extrait d'un document de présentation préparé par l'OFIAMT le 20 janvier 1992.

⁶¹ Notre information est trop fragmentaire pour savoir quel a été le rôle respectif des organisations patronales, des autorités cantonales et des forces politiques représentées tant aux chambres fédérales qu'à l'exécutif. Nous nous basons essentiellement sur l'analyse des projets soumis à la consultation au début de l'année 1992 et sur les résultats finaux que constituent les textes adoptés.

celui-ci était de contribuer à la « revitalisation de l'économie suisse » en modifiant la législation existante de manière à reprendre, de façon autonome, l'essentiel de l'acquis communautaire. Ce dernier aspect était justifié à la fois par la volonté de ne pas compromettre une adhésion future de la Suisse à l'Union Européenne et par l'importance, du point de vue de l'intégration dans un vaste marché européen, de l'harmonisation entre les règles en vigueur en Suisse et dans le reste de l'Europe. Dans un premier temps, le passage du projet EUROLEX au projet SWISSLEX ne semblait donc pas affecter la substance des textes proposés. Nous verrons que c'était une illusion et que les reculs ont parfois été considérables. Au contraire, il semble que lorsque le droit communautaire pouvait être utilisé pour imposer une flexibilité majeure du droit du travail, les autorités fédérales (et le Parlement en particulier) n'ont pas hésité à s'en servir. Ce déséquilibre flagrant contribue à expliquer le référendum du 27 novembre 1996.

La question du champ d'application se posait surtout en ce qui concerne la LT. Le projet initial préparé par l'OFIAMT prévoyait de maintenir le champ d'application général de la LT mais d'étendre l'application des règles concernant l'hygiène (dont la portée s'étend de façon plus large à la santé au travail) à la plupart des catégories exclues antérieurement. Il s'agissait notamment de l'administration fédérale, cantonale et communale, des cadres dirigeants, des travailleurs exerçant une activité artistique indépendante ou une activité scientifique, des médecins-assistants, des enseignants des écoles privées. Le texte final adopté le 8 octobre 1993 (en vigueur depuis le 1^{er} mai 1994) est plus modeste dans la mesure où il maintient l'exclusion des administrations cantonales et communales de l'application des prescriptions d'hygiène de la LT.

L'obligation générale de sécurité, telle qu'elle est formulée dans la LT (art. 6.1) et dans la LAA (art. 82) n'a pas été modifiée : elle correspond aux prescriptions communautaires. L'on peut cependant s'interroger sur la portée du principe de proportionnalité défini par le paragraphe 2 du nouvel art. 2 de l'OLT3 suivant lequel : « *Les mesures d'hygiène que les autorités exigent de l'employeur doivent être proportionnelles au regard des répercussions qu'elles ont sur la conception du bâtiment et sur l'organisation de l'entreprise* ». Dans certaines dispositions spécifiques, il est fait explicitement référence à des considérations d'ordre économique. Ainsi l'Ordonnance concernant les mesures techniques pour la prévention des maladies professionnelles provoquées par des substances chimiques mentionne que « *les substances qui mettent en danger la santé doivent être remplacées par d'autres moins dangereuses pour autant que cela soit possible techniquement et économiquement*⁶² ».

La nouvelle OLT3, adoptée le 18 août 1993, a introduit quelques changements importants par rapport à l'ancienne ordonnance. L'on peut observer cependant que le texte finalement adopté se situe très en retrait par rapport aux projets élaborés par l'OFIAMT⁶³. Un

⁶² Cité par Sutter et Aubry Girardin in Aubert et alii (1991), p. 91.

⁶³ Lorsque nous mentionnons le projet de l'OLT3, nous nous référons à sa version établie par les services de l'OFIAMT à la date du 6 janvier 1992 et soumise à une procédure de consultation. Cette version intégrait des projets antérieurs de révision qui avaient été complétés en fonction de la transposition de quatre directives communautaires : la directive-cadre et les directives particulières concernant les lieux de travail, le travail avec des équipements à écran de visualisation et les équipements de protection individuelle.

certain nombre de dispositions qui correspondaient à des prescriptions minimales communautaires ont été éliminées par le Conseil fédéral. Ainsi on remarquera la suppression de l'art. 4 du projet qui reprenait la hiérarchie des mesures de prévention, définie à l'art. 6 de la directive-cadre, et étendait par là le champ des activités de prévention de façon à répondre à une définition ample de la santé au travail. L'art. 3 du projet concernant l'évaluation des risques a été éliminé⁶⁴. L'art. 9 paragraphe 3 qui prévoyait une protection des travailleurs des services de prévention a disparu. Parmi les dispositions liées à des directives particulières, on notera l'élimination de l'art. 18 du projet qui prévoyait que l'aménagement des lieux de travail tienne compte des travailleurs handicapés ainsi que la suppression complète de la section 4 concernant le travail sur écran. Les dispositions concernant les équipements de protection individuelle ont été considérablement affaiblies par rapport au projet initial. En particulier, il n'est plus fait référence au respect des exigences ergonomiques et à l'ajustement possible de manière à convenir au porteur. L'art. 39.2 soulignant que « des toilettes seront en général aménagées séparément pour hommes et femmes » a dû être considéré comme une menace pour la compétitivité helvétique. Il a disparu tout simplement.

Si l'OLT3 du 18 août 1993 témoigne de la fragilité du consensus qui semblait se former autour de l'amélioration du cadre juridique de la prévention en Suisse, elle contient cependant un certain nombre de dispositions qui constituent un progrès par rapport à l'ancienne OLT3. Celle-ci limitait son champ d'application aux activités industrielles tandis que la nouvelle ordonnance l'étend à l'ensemble des entreprises soumises à l'obligation d'hygiène de la LT. L'art. 2 de la nouvelle ordonnance procède à une définition très ample de la notion d'hygiène qui englobe la santé psychique, l'organisation du travail, le respect des exigences de l'ergonomie et la lutte contre des efforts excessifs ou un travail trop monotone. Quelques dispositions qui portent sur le personnel de prévention et l'information et la consultation des travailleurs seront examinées ci-après. L'art. 11 porte sur la coopération de plusieurs entreprises occupées sur un même lieu de travail. Quelques dispositions dérivant de directives particulières ont également donné lieu à des modifications de l'OLT3⁶⁵ qui intègre ainsi une partie des prescriptions minimales relatives aux lieux de travail et aux équipements de protection individuelle. Des dispositions concernant la manutention manuelle de charges, prévues initialement pour l'OPA, ont été ajoutées à l'OLT3. Elles constituent une transposition très incomplète de la directive communautaire qui couvre ce thème. La section 5, qui ne découle pas des directives communautaires, interdit d'installer des systèmes de surveillance et de contrôle destinés exclusivement à surveiller le comportement des travailleurs et dispose que les systèmes de surveillance et de contrôle mis en service pour d'autres raisons doivent, dans la mesure du possible, être conçus et disposés de façon à ne pas compromettre la santé et la liberté de mouvement des travailleurs. Cette disposition constitue un compromis. Les organisations syndicales entendaient interdire l'utilisation de systèmes de surveillance des prestations et des comportements individuels des travailleurs

⁶⁴ Les dispositions de l'OPA ont chargé les spécialistes de sécurité de procéder à une évaluation des risques mais pour cela, il faut bien entendu que de tels spécialistes aient été désignés (ce qui n'est pas obligatoire).

⁶⁵ Les dispositions concernant les services de prévention et la participation des travailleurs sont examinées ci-après.

La nouvelle OLT4 ne modifie pas profondément les dispositions de l'ancienne OLT3⁶⁶. L'enjeu principal de l'OLT4 se trouvait dans la définition du champ d'application qui détermine quelles sont les entreprises soumises à une procédure d'approbation des plans. Jusqu'en 1993, une telle procédure ne concernait que les entreprises industrielles. La réforme réalisée a été modeste : elle ajoute aux 8 500 entreprises déjà couvertes, environ 2 300 entreprises non industrielles caractérisées par des risques importants (par exemple, les scieries, les grands dépôts de produits chimiques et de carburants, etc.). Le choix des entreprises a été déterminé par des critères liés à l'assurance contre les accidents du travail : les catégories ajoutées sont soumises à des taux de prime supérieurs au double de la moyenne ou sont constituées par des entreprises où un accident isolé peut avoir des conséquences particulières importantes. Ce choix a été combattu par les organisations syndicales et les organisations féminines qui estimaient qu'il fallait adopter un critère de santé en général et pas uniquement de sécurité (parmi les catégories proposées, l'on peut mentionner les grands magasins, les garages et carrosseries équipés d'installations de peinture au pistolet, les scènes de théâtre, etc.). Ces propositions furent rejetées par la majorité de la CFST et ensuite par les autorités fédérales. Pour le reste, les règles concrètes sont souvent identiques, parfois améliorées, parfois détériorées⁶⁷. L'impact des directives communautaires sur l'OLT4 est également très réduit.

La révision de l'OPA aurait dû déboucher sur des changements importants. En ce qui concerne les exigences d'ordre général qui découlaient de la directive-cadre, elles ont subi le même sort que dans l'OLT3. La hiérarchie des mesures de prévention et l'obligation de procéder à une évaluation des risques qui étaient formulées dans le projet initial, ont été éliminées. De plus, l'intégration dans la politique de prévention d'un objectif d'amélioration de la sécurité a été supprimée. Le droit de retrait a également disparu : seule subsiste l'ancienne obligation de l'employeur à interrompre le travail en cas de menace pour la sécurité. Les dispositions du projet qui concernaient l'information et la consultation des travailleurs avaient toutes été éliminées lors de l'adoption de l'ordonnance du 1^{er} juin 1993. Elles furent (partiellement) rétablies par une nouvelle ordonnance adoptée le 6 octobre 1997. En effet, entre-temps, la loi sur la participation avait été adoptée. Elle faisait explicitement référence à la LAA alors même que l'ordonnance d'application de celle-ci ne prévoyait aucune modalité de participation collective des travailleurs. Les dispositions adoptées en 1997 seront examinées dans la section consacrée à la participation des travailleurs. En ce qui concerne les services de prévention, un nouveau chapitre a été introduit. Il porte sur l'appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail. Nous l'examinerons plus loin. Les règles concernant les équipements de protection individuelle et l'aménagement des lieux de travail ont subi le même sort que dans l'OLT3 et l'OPA actuelle se limite, en règle générale, à reprendre les anciennes dispositions de l'OPA de 1982. C'est ainsi qu'a même été supprimée l'exigence d'équiper les lieux de travail de dispositifs appropriés pour combattre l'incendie qui tiennent compte des équipements et

⁶⁶ En ce qui concerne la préparation de l'OLT4, nous nous basons sur le commentaire diffusé par l'OFIAMT le 20 janvier 1992.

⁶⁷ Ainsi l'art. 5 de l'OLT4 sur la hauteur des locaux est moins exigeant que l'ancien article 9 de l'OLT3.

des substances présents et du nombre maximal de travailleurs pouvant être présents. Le projet de l'OPA prévoyait également un certain nombre de dispositions destinées à transposer les directives sur l'utilisation des équipements de travail et sur la manutention manuelle de charge. Elles ont été supprimées.

D'autres directives ayant une incidence directe sur la santé au travail ont également fait l'objet d'une transposition ou sont en cours de transposition. Il s'agit essentiellement des directives prévues en vue de la libre circulation des machines et équipements de travail. Dans ce domaine, les autorités fédérales semblent avoir agi avec plus de détermination. Il est vrai que cela répondait aussi à des objectifs économiques: l'harmonisation législative favorise l'accès des équipements suisses au marché communautaire. C'est dans ce cadre qu'a été révisée la loi du 19 mars 1976 sur la sécurité des installations et des appareils techniques (LSIT). Les amendements sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 1995 et une période d'adaptation a été fixée jusqu'au 31 décembre 1996.

2. Le rejet de la révision de la Loi sur le Travail (LT) de 1996

La révision de la Loi sur le travail était censée transposer la directive communautaire du 23 novembre 1993 sur le temps de travail⁶⁸. Loin de répondre à l'objectif d'une harmonisation dans le progrès, elle s'inspirait essentiellement de la volonté patronale de flexibilité. Si le projet initial du Conseil fédéral ne paraissait pas inspiré principalement par la protection de la santé des travailleurs, le texte final adopté par le Parlement fut encore aggravé. En particulier, quatre dispositions apparaissaient particulièrement contestables:

- la suppression des demandes d'autorisation des heures supplémentaires;
- la modification de la définition du travail de jour, étendu de 20h à 23h (ou 24h dans certains cas);
- la levée pure et simple de l'interdiction du travail de nuit des femmes dans l'industrie⁶⁹ sans définir des conditions restreignant le recours à ce type de travail et sans même prévoir des mesures de compensation⁷⁰;
- l'autorisation de six ouvertures dominicales des commerces.

⁶⁸ Elle reprenait aussi quelques-unes des dispositions de la directive communautaire de 1992 sur les travailleuses enceintes, ayant récemment accouché ou allaitantes. Ces aspects-là n'ont pas fait l'objet d'une controverse particulière. Le problème principal en ce qui concerne la maternité se trouve ailleurs, dans l'absence d'assurance sociale spécifique concernant la maternité.

⁶⁹ Dès 1993, le conseil fédéral avait dénoncé la convention n° 89 de l'OIT pour s'aligner sur la situation dans l'Union Européenne. Si, à notre avis, la demande adressée par la Commission aux Etats membres était déjà abusive en raison de la prééminence des conventions internationales antérieurement conclues sur le droit communautaire (voir arrêt Levy du 2 août 1993, Rec. I-4287), l'empressement des autorités suisses n'avait pas la moindre justification et illustre une double logique: le rapprochement avec le droit communautaire (et, en l'occurrence, il ne s'agissait que d'une interprétation, contestable de ce droit) est invoqué systématiquement pour procéder à des opérations de dérégulation, il l'est beaucoup moins lorsque ce droit pourrait renforcer la protection offerte aux travailleurs par la législation nationale.

⁷⁰ A l'origine du projet, le Conseil fédéral avait prévu des congés supplémentaires compensatoires pour le travail de nuit. Le texte final issu des délibérations parlementaires n'avait pas repris cette condition.

La Suisse



Un référendum fut organisé le 1^{er} décembre 1996⁷¹, à l'initiative de l'USS. Une large majorité de l'électorat (67%) se prononça pour le rejet de la révision de la Loi sur le travail. Le commentaire suivant diffusé par l'Union syndicale suisse indique que ce référendum a permis de donner une expression à une opposition aux politiques libérales qui dépasse largement le seul électorat de gauche ou les adhérents du mouvement syndical: « Dans les votations où les voix se partagent le long de l'axe gauche-droite ou syndicats-patronats, les premiers sont d'ordinaire assurés d'un bon tiers des voix. Or, la loi a été refusée à 67% et aucun canton ne l'a acceptée. Voilà qui montre que la gauche a réussi à récolter un soutien qui va bien au-delà de ses fidèles. La suppression continue d'emplois, souvent teintée d'arrogance parce qu'assortie de remontées en bourse, a nourri la résistance. Jusque-là contenue, celle-ci a explosé lorsque la suffisance patronale a pénétré le terrain politique avec la loi sur le travail »⁷².

Après le référendum⁷³, des négociations sur un nouveau projet de loi sur le travail ont immédiatement été lancées dans le cadre d'une sous-commission de la Commission fédérale du travail, composée des trois représentants des organisations d'employeurs, de trois représentants des organisations de travailleurs, d'une représentante des organisations féminines, ainsi que d'experts de l'OFDE. Les travaux de la sous-commission devaient, selon le mandat qui lui était confié, s'appuyer sur le projet soumis en votation populaire en tenant compte de son refus et également du contexte international (UE, OIT). La négociation a été particulièrement acharnée: les organisations patronales voulaient maintenir la plupart des dispositions destinées à accroître la flexibilité en dépit du rejet de la loi par la majorité des électeurs. En septembre 1997, l'USAM (organisation patronale des petites et moyennes entreprises), suivie par l'Union patronale suisse se retira de la négociation.

L'intransigeance patronale poussa le Conseil fédéral à recommander au Parlement de discuter des propositions de loi qui avaient été introduites (d'abord par les démocrates-chrétiens, ensuite par les socialistes) en tenant compte de la dernière proposition élaborée par la sous-commission.

Le Conseil national a adopté une proposition de loi en décembre 1997 et le Conseil des Etats en a fait de même lors de la session de mars 1998. Cette proposition suscite cependant des polémiques au sein du mouvement syndical. Elle est soutenue globalement par les deux principales confédérations mais rejetée par le Syndicat du Livre et du Papier qui considère que les concessions faites au patronat sont trop importantes et que la réduction de la durée légale du travail à 40 h aurait dû être introduite dans la nouvelle législation.

⁷¹ Le 1^{er} décembre 1996, l'électorat devait se prononcer sur deux questions. L'une portait sur la révision de la loi sur le travail, la seconde visait à renforcer (encore !) la lutte contre l'immigration clandestine et reflétait une position xénophobe très radicale. Ce deuxième référendum avait l'appui de l'UDC, de la Ligue des Tessinois et de quelques formations d'extrême-droite. Les organisations patronales, mobilisées pour le « oui » à la révision de la Loi sur le travail, n'avaient pas donné d'indications de vote. L'USS et la Fédération des sociétés suisses d'employés ont fait campagne pour le « non » qui l'a emporté avec 53,7% des voix exprimées.

⁷² Commentaire d'Ewald Ackermann publié dans le bulletin n° 25/1996 du service de presse de l'USS, p. 334-336.

⁷³ Les informations sur les développements intervenus après le référendum de décembre 1996 nous ont été fournies par M. Daniel Veuve de l'OFDE dans une lettre du 13 mars 1998. Elles sont complétées par la lecture du compte-rendu de la séance du Conseil national du 18 décembre 1997 consacrée à l'examen du projet de révision de la Loi sur le travail.

Les modifications principales apportées par la nouvelle loi sur le travail sont, en bref, les suivantes :

- la nouvelle loi définit 3 périodes de travail :
 - le travail de jour allant de 6 heures à 20 heures ;
 - le travail du soir allant de 20 heures à 23 heures qui n'est pas soumis à autorisation mais pour lequel l'employeur doit « entendre » la représentation des travailleurs dans l'entreprise ou, à défaut de celle-ci, les travailleurs concernés ;
 - le travail de nuit allant de 23 heures à 6 heures qui reste soumis à autorisation aux mêmes conditions que dans l'ancienne loi ;
- la révision de la loi ne fait aucune distinction entre hommes et femmes. Des dérogations *in pejus* sont parfois possibles sur la base d'accord d'entreprise voire d'une consultation des travailleurs⁷⁴ ;
- le travail de nuit régulier ou périodique entraîne une compensation en temps de repos supplémentaire de 10%, avec quelques possibilités d'exception (si par exemple l'engagement du travailleur n'excède pas une heure et se situe au début ou à la fin des heures de nuit) ;
- la possibilité du travail supplémentaire a été ramenée à 170 heures pour les travailleurs dont le temps de travail hebdomadaire ne dépasse pas 45 heures et à 140 heures pour ceux dont le temps de travail se situe entre 45 et 50 heures. La version antérieure de la révision de la loi sur le travail autorisait respectivement 260 et 220 heures ;
- enfin, la possibilité d'occuper sans autorisation préalable des travailleurs jusqu'à 6 dimanches ou jours fériés par année a été supprimée dans le nouveau projet.

La nouvelle loi sur le travail ne devrait pas entrer en vigueur avant avril 1999.

V. LA STRUCTURE GÉNÉRALE DU SYSTÈME PUBLIC DE PRÉVENTION

1. L'inspection du travail

Les tâches de contrôle sont effectuées en Suisse par deux systèmes d'inspection étatiques ainsi que par des organes qui relèvent du système d'assurance contre les accidents.

⁷⁴ Ainsi, l'article 10 du projet de loi prévoit que la définition du travail de jour et du soir peut s'appliquer au travail entre 5h et 24h moyennant l'accord de la représentation des travailleurs ou, en l'absence de celle-ci, de la majorité des travailleurs concernés.

En ce qui concerne les systèmes d'inspection étatiques, il faut distinguer les inspections du travail cantonales et l'inspection du travail à l'échelle fédérale. Cette dernière est organisée dans l'Office Fédéral du Développement économique et de l'Emploi (OFDE), nouvelle dénomination de l'OFIAMT. Cet organisme, dont les objectifs sont définis par le Conseil fédéral, poursuit différents buts dont le simple énoncé permet de penser qu'ils ne sont pas aisément conciliables. Certains mettent en avant des considérations destinées à renforcer la concurrence ou, de façon plus générale, les intérêts patronaux (« *augmenter l'attrait de la place économique suisse* », « *améliorer la flexibilité du marché du travail* »), d'autres sont nettement en faveur d'une protection des travailleurs (« *assurer la protection physique, psychique et juridique des travailleurs* », « *garantir le plein emploi* »), d'autres relèvent de politiques sociales et économiques plus générales (« *atténuer les conséquences du chômage* », « *favoriser un développement économique régional équilibré du point de vue structurel* », « *tenir compte des intérêts des consommateurs* », etc.). Une telle pluralité d'objectifs peut être mise en rapport avec l'inexistence, dans la tradition institutionnelle suisse, d'un véritable Ministère du travail et elle traduit une conception restrictive de l'autonomie du droit du travail. Celui-ci, à notre avis, se base plutôt sur des facteurs de légitimité indépendants de la logique économique.

Les fonctions d'inspection sont assurées par deux divisions de l'OFDE qui, ensemble, forment ce qu'on appelle le Domaine « Travail: droit et santé » de cette institution. Il s'agit de la Division de la protection des travailleurs et du droit du travail (Division I) et de la Division médecine et hygiène du travail. La Division I est chargée de la haute surveillance de l'ensemble des activités d'inspection par les cantons de manière à réaliser une application uniforme de la Loi sur le travail. Dans cette tâche, elle est appuyée par les quatre Inspections fédérales du travail (IFT) qui concentrent les tâches d'exécution directe. Outre cette activité de surveillance, l'OFDE organise de façon directe l'inspection dans les entreprises et établissements de la Confédération sauf si ces derniers sont couverts par la CNA. Il s'agit généralement d'entreprises non industrielles et de la fonction publique centrale.

Les activités d'inspection de l'OFDE sont complétées par les procédures d'approbation des plans exercées de façon directe en ce qui concerne les entreprises publiques ou soumises à l'organe fédéral par les inspections cantonales.

Tableau 34 : Effectifs de l'inspection fédérale du travail (OFIAMT) en 1995

	Effectifs 1995	Unités de personnel LAA 1995
Div. protection des travailleurs et droit du travail	13	0.75
IFT 1 Lausanne	8	1.00
IFT 2 Aarau	8	1.00
IFT 3 Zurich	8	1.00
IFT 4 St-Gall	6	1.00
Div. Médecine et hygiène du travail	9	4.95
TOTAL	52	52

Tableau 35 : Activités de l'inspection fédérale (OFIANT)

	Visites d'entreprises	Entreprises visitées	Lettres de confirmation	Avertissements art. 62 OPA	Décisions art. 64 OPA	Autorisations de déroger art. 69 OPA
1994	2 276	1 515	219	1	0	1
1995	2 546	1 745	229	3	0	0

Source : CFST (1995), p. 14

Les inspections cantonales exercent une compétence générale résiduelle pour l'exécution des prescriptions de sécurité au travail. Dans la pratique, leur activité se concentre dans le secteur de l'artisanat et des services. En 1995, elles couvraient ainsi près de 200 000 lieux de travail et 1 900 000 travailleurs.

Le tableau suivant donne un bref aperçu de l'activité des inspections cantonales.

Tableau 36 : Effectifs et activités des inspections cantonales

	Nb de personnes occupées	Unités de personnel LAA	Visites d'entreprises	Entreprises visitées	Lettres de confirmation	Avertissements art. 62 OPA	Décisions Art. 64 OPA	Autorisations de déroger art. 69 OPA
1994	198.80	38.12	19 547	16 750	5 216	304	37	17
1995	200.25	38.42	19 265	16 829	4 793	210	21	16

Source : CFST (1995), p. 12

2. Le système d'assurance des risques professionnels

Une des particularités du système suisse d'assurance obligatoire est qu'il inclut tant les risques professionnels reconnus (accidents du travail et maladies professionnelles) que les accidents non professionnels. Le système d'assurance est constitué par la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident (CNA) et une série d'institutions privées d'assurance auxquelles s'ajoutent quelques caisses publiques d'assurance accidents. En 1992, on comptait un total de 128 assureurs assurant les prestations obligatoires de la LAA⁷⁵. La LAA détermine les entreprises qui doivent s'assurer auprès de la CNA (art. 66). Il s'agit, entre autres, des entreprises industrielles, du bâtiment, de l'administration fédérale, etc. Les autres entreprises ont le choix de l'assureur. La CNA assurait en 1994 1 819 000 salariés et les institutions privées d'assurance 1 311 000 sur un total de 3 247 000 (la différence entre les deux premiers chiffres et le total est constituée par un peu plus d'une centaine de milliers de travailleurs assurés par des caisses publiques ou des caisses-maladie). Le type d'entreprises affiliées à la CNA fait que la population qu'elle assure est essentiellement masculine (presque trois quarts d'hommes en 1993) tandis que les assureurs privés couvrent une population majoritairement féminine (735 000 femmes pour 675 000 hommes en 1992)⁷⁶.

⁷⁵ CNA (1994), p. 19.

⁷⁶ Voir CNA (1994), pp. 94-95.

La CNA concentre cependant l'essentiel des fonctions collectives du système d'assurance. Elle est l'unique assureur investi de tâches de contrôle et de compétences normatives. Elle est le principal acteur dans le domaine de la recherche et de l'élaboration de statistiques.

Le conseil d'administration de la CNA est composé de quarante membres : seize représentent le patronat, seize les travailleurs et huit les autorités fédérales.

La CNA exerce des fonctions multiples. Dans le domaine de la prévention, elle exerce à la fois un rôle de conseil et un rôle d'inspection. D'autre part, elle est également active dans le domaine de la certification des équipements de travail. La CNA assure également la commercialisation de produits de sécurité et elle joue un rôle important en matière de formation.

Les entreprises couvertes par les activités de contrôle de la CNA sont définies par l'OPA (art. 49). Il s'agit de la plupart des entreprises industrielles ainsi que de certaines autres activités comme la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité, certaines entreprises du transport, etc. L'art. 49 de l'OPA ne correspond pas entièrement à l'article 68 de la LAA de sorte que l'affiliation obligatoire à la CNA en tant qu'assureur n'implique pas nécessairement que la CNA aura des compétences en matière de contrôle. Le nombre de travailleurs concernés par celles-ci est de l'ordre de 1 300 000 (1995).

En outre, la CNA doit effectuer le contrôle de l'application de la réglementation concernant un certain nombre d'équipements, quelle que soit l'entreprise concernée, et elle dirige l'ensemble des activités de surveillance médicale.

La CNA exerce également des compétences normatives à travers ses publications. Celles-ci ont des statuts très divers (cahiers suisses de sécurité au travail, feuillets d'information, formules, etc.). Sans avoir une portée obligatoire, ces publications permettent souvent d'interpréter les dispositions législatives et réglementaires et de déterminer si les mesures de prévention adoptées peuvent être considérées comme suffisantes. Les organes d'exécution peuvent ordonner des mesures de prévention sur la base des critères définis par les publications de la CNA, leur conférant par là une force obligatoire.

La CNA est également compétente sur la base de l'art. 50 III de l'OPA pour adopter une liste de valeurs-limites aux postes de travail pour les agents physiques et les substances dangereuses.

Tableau 37: Effectifs de la CNA affectés à la sécurité du travail en 1995

	Effectifs
Prévention des accidents du travail	163
Prévention des maladies professionnelles	127
Dont : prévention technique	67
Dont : prévention médicale	60
TOTAL	290

Source : CFST (1995), p. 17

Tableau 38 : Activités de contrôle menées par la CNA

	Visites d'entreprises	Entreprises visitées	Lettres de confirmation	Avertissements art. 62 OPA	Décisions Art. 64 OPA
1994	18 688	8 529	6 182	489	17
1995	18 754	9 056	5 812	386	17

Source : CFST (1995), p. 17

La part de la prévention dans les dépenses de l'assurance contre les accidents professionnels reste très modeste. En 1994, sur un total de dépenses de la CNA s'élevant à environ 1 825 millions de francs suisses, un peu plus de 73 millions (de l'ordre de 4%) ont été consacrés aux activités de prévention.

Le nombre de maladies professionnelles reconnues annuellement se situe autour de 5 000⁷⁷. Le principal groupe est constitué par les maladies de l'appareil locomoteur, ce qui semble indiquer une plus large reconnaissance des troubles musculo-squelettiques que dans la plupart des pays communautaires. Ensuite viennent les affections dermatologiques. Ces deux groupes, pris ensemble, représentent plus de 70% des maladies reconnues.

Le système de reconnaissance des maladies professionnelles semble introduire des biais importants liés à la division sexuelle du travail. Sans qu'il nous soit possible, en raison du caractère très fragmentaire des données existantes, de mesurer le rôle joué par des différences objectives en termes d'impact sur la santé et celui induit par les choix socio-politiques et médicaux liés à l'établissement des listes de maladies professionnelles reconnues, l'on ne peut manquer d'observer que les femmes constituent environ un quart des personnes pour lesquelles une maladie professionnelle a été reconnue et que les prestations qui leur sont assurées (en frais de traitements, indemnités et rentes) n'atteignent pas 10% du total des dépenses (elles sont généralement de l'ordre de 8 à 9% selon les années examinées)⁷⁸.

3. La répartition des compétences entre les différents systèmes d'inspection

La répartition des compétences entre les différents systèmes d'inspection et les modalités de leur coopération constitue un des problèmes les plus délicats de la politique publique de la santé au travail en Suisse. Il semble bien exister un très large consensus sur les défauts du système actuel⁷⁹ mais les solutions proposées suscitent bien des divergences. Parmi les défauts les plus critiqués, l'on relèvera le fait que différentes inspections agissent de façon parallèle dans les mêmes entreprises en fonction d'une répartition

⁷⁷ Pour une vue d'ensemble, voir CNA (1994), pp. 53-63. Les données statistiques proviennent de cette publication.

⁷⁸ Un des éléments qui contribue à cette disparité entre le nombre de maladies reconnues et le niveau des dépenses, est le coût très élevé des maladies liées à l'amiante (1% des maladies reconnues mais 20% des coûts) qui concernent des travailleurs masculins (de façon exclusive en 1992). A l'inverse, le coût unitaire des dépenses liées aux maladies de l'appareil locomoteur, reconnues en plus grand nombre parmi les femmes, est assez bas.

⁷⁹ Voir les différentes contributions sur la Suisse dans Aubert et alii (1995).

des compétences qui n'est pas toujours facile à appliquer. D'autre part, cette répartition aboutit au fait que certaines catégories de travailleurs ne sont couvertes par aucune inspection dans les domaines qui ne sont pas liés à la sécurité (au sens de prévention des risques professionnels indemnisés). C'est le cas des travailleurs agricoles. Une telle situation engendre également un travail administratif considérable.

Différentes solutions sont proposées. Un élément crucial, à notre avis, est celui de la séparation nette des activités d'inspection par rapport aux activités privées de conseil. Tel est, en tout cas, la position défendue par l'OFIANT-OFDE. Cette position semble accueillie avec un certain scepticisme par la CNA qui met en avant la dimension réduite de la Suisse et le petit nombre d'experts disponibles.

4. Autres acteurs sociaux ou publics

Quelques autres institutions spécialisées sont chargées de missions dans le domaine de la sécurité et de la normalisation. Elles exercent parfois des fonctions de contrôle dans des domaines spécifiques (généralement liés à des équipements ou à des procédés de travail).

La plus importante de ces organisations est l'Association suisse des électriciens (ASE) qui procède au contrôle d'installations. L'on mentionnera également l'Association suisse d'inspection technique qui effectue les contrôles périodiques des réservoirs sous pression et installations de chaudières. Parmi les associations sectorielles, il faut citer le Service de prévention des accidents dans l'agriculture et le Bureau pour la sécurité dans le secteur de la construction (ce dernier n'exerce pas des fonctions d'inspection). L'ensemble de ces associations occupent entre 350 et 400 personnes dont une soixantaine sont affectées au contrôle de l'application de la réglementation sur la sécurité au travail.

Les fonctions de recherche dans le domaine de la santé au travail ne semblent pas faire l'objet d'une attention prioritaire en Suisse. En-dehors de la CNA, et dans une moindre mesure de l'OFDE, il n'existe pas d'institutions fédérales chargées de suivre de façon systématique les problèmes de santé au travail. L'on mentionnera l'existence de quelques institutions universitaires comme le Centre d'étude des problèmes d'écologie du travail de l'Université de Genève (ECOTRA) ou l'Institut universitaire de médecine et d'hygiène du travail de l'Université de Lausanne. Il existe aussi une société suisse de « médecine des accidents et des maladies professionnelles » liée au CNA, et un Institut pour l'hygiène et la physiologie appliquée auprès de l'Institut fédéral de technologie.

5. La Commission fédérale de coordination pour la sécurité du travail

La Commission fédérale de coordination pour la sécurité du travail (CFST) a été créée sur la base de la LAA. Elle regroupe des représentants du système d'assurance et des autorités, chargés de l'exécution de la loi du travail (inspections cantonales et fédérale), des organismes spécialisés (dans des secteurs comme le bâtiment ou l'agriculture

ou dans des domaines techniques comme la sécurité électrique, les installations sous pression ou les gaz industriels, etc.) ainsi que des représentants syndicaux et patronaux.

La CFST dispose de compétences normatives sur base de l'art. 53 de l'OPA qui lui permet d'élaborer des directives. Ces directives sont destinées aux organes d'exécution et leur objectif est de permettre une application uniforme et adéquate des prescriptions sur la sécurité. En général, les directives précisent qu'elles ne formulent que des propositions de solution et que d'autres mesures peuvent être choisies pour atteindre les mêmes objectifs. Dans les procédures judiciaires, les tribunaux se réfèrent souvent à ces directives comme exprimant l'état actuel de la technique.

VI. LES SERVICES DE PRÉVENTION

Le droit suisse ne contenait aucune disposition de portée générale obligeant l'employeur à établir des services de prévention. L'art. 83, alinéa 2 disposait bien que le « *Conseil fédéral règle la coopération des médecins du travail et autres spécialistes de sécurité du travail dans les entreprises* ». Mais cette compétence réglementaire n'avait jamais été exercée.

A l'exception de grandes entreprises dans les secteurs de la construction mécanique, de la chimie et des industries pharmaceutiques où il existait des services de prévention d'entreprise⁸⁰, l'essentiel du travail de prévention reposait sur la CNA et sur les organes publics chargés de l'exécution de la loi sur le travail. A la fin des années quatre-vingts, le nombre de médecins du travail exerçant à plein temps était d'environ 40 pour une population active d'un peu plus de trois millions de personnes⁸¹. Nous ne disposons pas de données numériques sur les autres spécialistes de sécurité. Faute d'avoir un statut légal, l'on peut supposer que la plupart d'entre eux remplissaient des fonctions diverses dans l'entreprise et que la prévention n'était pas nécessairement leur unique mission.

1. Les services de prévention dans la révision de l'OPA

Une des nouveautés importantes introduites par la révision de l'OPA (ordonnance du 1^{er} juin 1993) concerne les services de prévention. Nous nous limiterons ici à résumer les dispositions de l'OPA et de la directive adoptée par la CFST. En effet, la mise en place des services se fera progressivement et les entreprises ont jusqu'au 1^{er} janvier 2000 pour remplir les exigences de la directive. Il est donc beaucoup trop tôt pour tenter de mesurer la portée pratique des textes adoptés.

⁸⁰ On trouve une description intéressante du service de sécurité du Centre de Recherche Nestlé dans D. Schellenberg, Organisation de l'hygiène et de la sécurité dans les laboratoires de recherche suisses, in: Prévention, numéro spécial avril 1991, pp. 63-74. Cette étude montre que la santé et la sécurité des travailleurs ne sont traitées que comme un aspect des problèmes de sécurité de l'entreprise et que le même service de sécurité générale s'occupe de l'hygiène du travail et de la protection des installations informatiques contre le vol ou l'utilisation abusive des programmes. Il y a là une nette dilution de la notion des risques du travail dans une conception du risque pour l'entreprise.

⁸¹ Données extraites du rapport suisse dans WHO (Regional Office for Europe), Occupational Health Services. Country Reports, Copenhagen, 1990.

SUISSE 07

Les caractéristiques des services de prévention telles qu'elles découlent du nouveau chapitre 2a de l'OPA sont les suivantes :

- il ne s'agit pas nécessairement de services intégrés. L'obligation de l'employeur consiste à faire appel à des spécialistes lorsque la protection de la santé des travailleurs et leur sécurité l'exigent ;
- il n'exige pas de règles impératives déterminant les entreprises tenues de recourir à ces spécialistes de la sécurité au travail. La marge d'appréciation de l'employeur semble importante même si la directive de la CSFT n° 6508 précise quelque peu les règles ;
- les spécialistes de la sécurité au travail sont définis comme étant les médecins du travail, les ingénieurs de sécurité, les hygiénistes du travail et les chargés de sécurité. L'ordonnance du 25 novembre 1996 précise les qualifications requises pour chacune de ces spécialités et requiert de ces spécialistes qu'ils suivent une formation continue appropriée.

Les tâches des spécialistes de la sécurité au travail sont précisées par l'art. 11e de l'OPA. Il s'agit de procéder à une évaluation des risques, de conseiller l'employeur sur les questions de sécurité au travail (notamment en ce qui concerne les mesures de prévention ; les changements d'équipements, de substances ou dans l'organisation du travail ; le choix des installations de sécurité et des équipements de protection individuelle ; l'information et la formation des travailleurs et l'organisation des premiers secours ainsi que la lutte contre l'incendie). Ils sont à la disposition des travailleurs pour les questions de santé et de sécurité et ils les conseillent.

Leur statut concerne les moyens mis à leur disposition par l'employeur (définis de façon très générale comme les « conditions nécessaires à l'accomplissement de leur tâches »), l'autonomie et notamment l'« absence de préjudice lié à l'accomplissement de leur tâche » (aucune disposition particulière ne concerne la protection contre les licenciements) et la possibilité d'un contact direct avec les travailleurs. L'employeur est tenu de les consulter avant de prendre des décisions concernant la planification du travail. Ils peuvent consulter les documents utiles pour l'exercice de leur activité.

Les rapports entre les spécialistes de sécurité et les organes d'exécution (inspections du travail) sont réglés par l'article 11g. Les spécialistes doivent, sur demande de l'inspection, fournir des renseignements sur leurs activités et mettre à sa disposition leurs documents. Ils peuvent demander conseil et soutien à l'inspection et, en cas de danger grave et imminent, si l'« employeur refuse de prendre les mesures nécessaires », ils doivent immédiatement aviser le service d'inspection compétent.

La directive distingue trois groupes d'entreprises classées en fonction des dangers existants :

- dans le premier groupe, des entreprises qui ne présentent pas de danger particulier, le recours à des spécialistes de la sécurité au travail n'est pas requis. L'employeur

n'est pas tenu de procéder à une véritable évaluation des risques. Il doit disposer d'une liste des phénomènes dangereux, en tenir compte dans l'organisation du travail et la vérifier régulièrement, en particulier lors de changements opérationnels;

- dans le deuxième groupe, des entreprises présentant des dangers particuliers de faible ampleur, l'employeur doit en outre recourir à des spécialistes de la sécurité au travail pour évaluer les risques et déterminer les mesures à prendre. L'évaluation des risques doit être vérifiée régulièrement en particulier lors des changements opérationnels;

- dans le troisième groupe, défini comme celui des entreprises présentant des dangers particuliers d'une ampleur supérieure à celle du deuxième groupe, l'évaluation des risques doit suivre une méthode reconnue (elle est qualifiée d'analyse du risque) et elle doit déboucher sur une planification des activités de prévention (il s'agit d'élaborer « un concept de sécurité »). Le travail des spécialistes de la sécurité au travail doit faire l'objet d'une définition précise et les procédures et compétences doivent être définies.

La directive laisse d'importants pouvoirs discrétionnaires à l'employeur. Elle ne détermine pas de règles précises en ce qui concerne la classification des entreprises et elle ne fixe pas le temps minimal de recours aux spécialistes de la sécurité au travail. Ce n'est que dans la mesure où l'employeur entend ne pas suivre les règles que nous venons de résumer qu'un modèle subsidiaire s'applique. Les modèles d'organisation peuvent varier. Il peut s'agir de spécialistes travaillant dans l'entreprise, de spécialistes extérieurs liés contractuellement à l'entreprise ou encore de spécialistes organisés au niveau d'une branche professionnelle ou d'un groupe d'entreprises.

L'examen du modèle subsidiaire est utile dans la mesure où, en l'absence d'autres dispositions précises, il risque bien de servir de référence pour les entreprises qui appliquent les dispositions générales de la directive que nous venons d'examiner.

Ce modèle subsidiaire définit le temps minimal d'occupation des médecins du travail et des autres spécialistes de la sécurité au travail.

La médecine du travail n'est appelée à jouer qu'un rôle marginal dans le développement de la prévention. Les critères adoptés en ce qui concerne le temps minimal sont probablement les plus bas en Europe occidentale même si le temps consacré à la surveillance médicale particulière n'entre pas en considération dans le temps d'occupation fixé par la directive. En fonction du type d'activité, ce temps varie de 3 minutes par an par travailleur à un maximum de 48 minutes! La durée minimale concerne non seulement la plupart des services mais aussi de nombreuses activités industrielles et extractives (citons notamment l'extraction de pierres, la fabrication d'ouvrages en béton, l'essentiel du textile, etc.). Si nous prenons pour exemple une entreprise textile de 80 travailleuses, l'on peut se demander quelle peut être la fonction d'un médecin du travail qui interviendrait 4 heures par an.

Le temps minimal d'occupation pour les ingénieurs de sécurité, les hygiénistes du travail et les chargés de sécurité est un peu plus élevé. Il varie de 2,25 à 15 heures par travailleur

occupé et par an. Les entreprises sont rangées en dix catégories basées sur le taux de prime des risques professionnels. En présence de risques particuliers, le temps est augmenté d'un ou deux degrés. Le cumul de risques particuliers n'aboutit en aucun cas à augmenter le temps de plus de deux degrés. En pratique, cela signifie que le temps peut augmenter d'une heure à quatre heures par an et par travailleur. Si nous procédons à un calcul sommaire, nous pouvons considérer que dans les entreprises payant les primes les plus élevées, il y aura un spécialiste de chacune de ces trois catégories occupé à temps plein à partir d'une centaine de travailleurs. Pour les entreprises se situant dans une catégorie moyenne de primes, il faudra un seuil de 300 travailleurs et pour les entreprises aux primes d'assurance les moins élevées, il faudra sans doute de l'ordre de 600 travailleurs.

Ces dispositions appellent plusieurs commentaires. Il nous semble que l'origine même de la directive, qui est une ordonnance déterminant des tâches de prévention dans le cadre d'un système d'assurance des risques professionnels, a eu plusieurs conséquences :

- l'approche multidisciplinaire du milieu de travail n'est guère encouragée. L'ergonomie disparaît totalement des disciplines requises pour la prévention et la médecine du travail semble bien réduite à un rôle mineur. Le travail de prévention semble axé sur deux disciplines : la sécurité (permettant une réduction des accidents du travail) et l'hygiène industrielle (permettant une réduction des maladies professionnelles indemnisées) ;

- la classification des entreprises en fonction du taux de primes souligne la dépendance du modèle de prévention à l'égard de la compensation. Nous avons déjà relevé comment la reconnaissance des maladies professionnelles introduisait des biais importants, notamment à l'égard des travailleuses. Le coût des atteintes à la santé en ce qui concerne le travail des femmes est nettement moindre pour les entreprises et leurs assurances en raison de ces biais et, dès lors, il apparaît que les activités de prévention dans les entreprises où les femmes sont concentrées, seront des activités de second ordre. Les temps minimaux de la médecine du travail renforcent cette impression. Trois minutes par an pour les travailleuses du textile, trois minutes dans le secteur de la santé et des activités sociales (sauf pour le travail hospitalier qui a droit à douze minutes par an !). Nous ne disposons pas de données statistiques nous permettant d'établir un calcul précis des temps de travail des spécialistes de la sécurité au travail en fonction du caractère principalement féminin ou masculin de la force de travail, mais un examen général des tableaux nous fait supposer qu'une corrélation étroite existe. Elle s'explique moins par une volonté de discrimination que par la conception même d'une prévention trop étroitement liée à un système d'assurances.

2. La surveillance médicale

Les règles concernant la surveillance médicale n'ont guère été affectées par l'adoption des nouvelles ordonnances. Elles font l'objet du titre quatrième de l'OPA. Les modalités de l'assujettissement à la médecine du travail sont déterminées par la CNA et, dans ce cadre,

les missions de la médecine du travail se ramènent à la surveillance médicale. L'autonomie professionnelle des médecins du travail ne semble pas très grande. En effet, c'est la CNA qui détermine le genre des examens et elle est chargée de surveiller leur déroulement.

L'objectif de la surveillance médicale est étroitement lié avec la prévention des maladies professionnelles reconnues. Dans la pratique⁸², quelques-unes des conditions de travail liées à ces maladies motivent le recours à des mesures de surveillance médicale qui concerneraient de l'ordre de 10% de l'ensemble des travailleurs (316 636 travailleurs enregistrés en 1995). Les données disponibles semblent indiquer que la surveillance médicale n'est pas nécessairement très systématique puisque le nombre d'examens pratiqués annuellement correspond à environ un tiers des travailleurs assujettis (96 101 examens en 1995). La surveillance médicale est centrée sur le contrôle de l'aptitude (les examens d'aptitude correspondent à plus de 95% de l'ensemble des examens pratiqués). Les décisions d'inaptitude ou d'aptitude conditionnelle sont prises par la CNA sur la base du rapport transmis par le médecin du travail. En 1995, ces décisions ont concerné 3,4% de l'ensemble des travailleurs examinés. Les décisions d'inaptitude ou d'aptitude conditionnelle peuvent donner lieu à une indemnisation si elles débouchent sur la perte du travail ou sur une réduction du salaire. Cette indemnisation n'est jamais intégrale (elle est limitée à 80% de la perte subie) et elle est assortie de différentes conditions (notamment « un effort que l'on peut raisonnablement attendre du travailleur pour qu'il compense le préjudice qu'il subit sur le marché du travail »). Aucune obligation particulière de reclassement n'est mise à charge de l'employeur.

Des livrets de contrôle peuvent être institués à l'initiative de la CNA. Ils sont tenus par l'employeur et doivent contenir une mention des expositions subies durant le travail. Pour sa part, la CNA y consigne les décisions relatives à l'aptitude du travailleur et la date des examens ultérieurs. A la fin du rapport de travail, le livret de contrôle est remis au travailleur à l'intention du nouvel employeur. Un tel système ne nous paraît pas satisfaisant du point de vue de la protection des droits fondamentaux. Même si les livrets ne contiennent pas de données strictement médicales, l'on voit mal pourquoi le nouvel employeur devrait être informé des expositions et des décisions antérieures concernant l'aptitude.

Les travailleurs sont considérés comme les objets de la surveillance médicale. Aucune disposition ne leur assure le droit de demander un examen médical en fonction des problèmes qu'ils constatent (contrairement à ce qui est prévu dans la directive-cadre communautaire à l'art. 14.2). La sanction du refus d'un travailleur à se présenter à un examen de contrôle peut être la réduction ou la suppression des prestations d'assurance si un lien existe entre le contrôle non effectué et un accident du travail ou une maladie professionnelle (ou l'aggravation de celle-ci). Les mêmes sanctions s'appliquent au travailleur qui n'aurait pas donné suite à une décision concernant son aptitude.

⁸² Les chiffres cités concernant la surveillance médicale proviennent du rapport annuel de la CFST pour 1995.

VII. LA PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS

Jusqu'en 1993, la législation suisse ne contenait aucune règle relative à la représentation des travailleurs dans les entreprises. Il existait de grandes différences d'un secteur à l'autre. Une tentative fut faite en 1976 d'introduire des droits à la participation par un référendum populaire, mais cette proposition fut rejetée par les électeurs. Il fallait donc se référer aux conventions collectives sectorielles pour évaluer les droits des commissions d'entreprise.

En ce qui concerne la couverture quantitative, les commissions auraient concerné près d'un tiers des travailleurs au début des années 90 ou de l'ordre de 50% des travailleurs dans les entreprises de plus de 50 travailleurs⁸³ (cette dernière donnée suggère un pourcentage total inférieur). Les droits reconnus aux commissions d'entreprise se limitent généralement à l'information et à la consultation. Il est rare qu'ils s'étendent jusqu'à des procédures de codécision (à l'exception de certaines grandes entreprises et dans des coopératives). D'après une étude menée en 1981, la consultation était surtout concentrée sur l'organisation du temps de travail et, dans une moindre mesure, les questions relatives aux licenciements. En principe, ces consultations ne sont pas liées à une négociation formelle (qui est réservée aux organisations syndicales) bien que des exceptions puissent être mentionnées (notamment dans le secteur des fabrications métalliques). Seuls entre 5 et 30% des travailleurs bénéficieraient d'un droit de codécision sur certaines questions concernant le personnel ou des problèmes du lieu de travail. En ce qui concerne les questions stratégiques de la politique des entreprises, un droit à la codécision n'existerait que pour 1,5% des travailleurs.

Dans le domaine spécifique de santé au travail, la situation n'était pas différente. La législation ne définissait aucun droit des travailleurs à participer aux décisions de l'employeur quelles que soient les modalités de cette participation (consultation, codécision, contrôle ouvrier). La collaboration des travailleurs, à laquelle se réfèrent la LT et la LAA dans les questions de santé et sécurité, n'impliquait aucunement des procédures de participation et elle ne s'appliquait qu'au travailleur individuel. Il s'agissait pour lui de respecter les règles définies par l'employeur de sa propre initiative ou en vertu d'un texte légal ou d'une décision administrative. Des conventions collectives pouvaient prévoir des formes concrètes de participation des travailleurs en matière de sécurité au travail. D'après les éléments d'information que nous avons pu recueillir en 1991-1992, la négociation collective n'avait généralement pas permis de dépasser les limites des textes législatifs et réglementaires. Des comités de sécurité et hygiène avaient été constitués dans deux secteurs essentiellement : la chimie et la sidérurgie. Il existait quelques accords d'entreprise allant dans le même sens dans d'autres secteurs⁸⁴.

⁸³ Notre source principale pour les commissions d'entreprise est B. Hotz-Hart in : Ferner et Hyman (1992), pp. 309-311. Toutes les données chiffrées proviennent de cette étude.

⁸⁴ USS (1983), pp. 28-29.

L'Union Syndicale Suisse procédait à l'évaluation suivante dans un document d'octobre 1983 : « Actuellement dans le secteur privé, ce sont les commissions d'entreprise qui se chargent seules des problèmes de protection des travailleurs, tout au moins là où elles fonctionnent. Absorbées par d'autres préoccupations importantes et faute d'une formation suffisante, celles-ci ont malheureusement trop souvent tendance à ne pas réserver à ces problèmes toute l'attention qu'ils méritent. La situation n'est pas différente dans le secteur public, où des Commissions du personnel s'occupant uniquement de ces problèmes n'existent quasiment pas. Les questions de protection sont traitées – quand elles le sont – par les commissions d'ateliers ou les commissions professionnelles »⁸⁵.

1. La loi sur la participation de 1993

La transposition des directives communautaires impliquait la définition de mécanismes de participation des travailleurs. Ceux-ci sont requis aussi bien en ce qui concerne la représentation générale de leurs intérêts dans certaines circonstances (directives sur les licenciements collectifs et les transferts d'entreprise) que dans le domaine de la santé au travail.

L'adoption de la Loi fédérale sur l'information et la consultation des travailleurs du 17 décembre 1993 (en abrégé, Loi sur la participation ou LP) a donc présenté une innovation importante pour le droit du travail en Suisse⁸⁶. L'examen de ses dispositions montre cependant la très grande réserve du législateur. Le niveau des droits définis reste très inférieur à celui de la plupart des pays de l'Union Européenne⁸⁷ et la LP ne s'applique que dans les entreprises privées. La LP ne se rattache pas aux propositions faites dans les années soixante-dix et quatre-vingts et se limite à une sorte de strict minimum requis par le droit communautaire. Cela amène à s'interroger sur la dynamique réelle que pourra impulser cette loi dans le système des relations industrielles. La possibilité de déroger par convention collective de façon défavorable aux travailleurs à certaines dispositions de la LP semble assez étonnante dans la mesure où les règles définies ont un caractère très général et minimal⁸⁸. Or cette hypothèse est loin d'être purement théorique. Différentes conventions collectives en vigueur au moment de l'instauration de la loi contiennent des règles moins favorables. Si elles portent sur des articles auxquels il peut être dérogé, l'absence de vérification générale des conventions pourrait créer des difficultés.

⁸⁵ Ibidem, pp. 28-29.

⁸⁶ Notre examen de la LP s'appuie sur Nordmann (1994).

⁸⁷ A l'exception du Royaume-Uni où l'adoption d'une législation générale concernant la participation des travailleurs s'est toujours heurtée à une forte résistance de la part du patronat. Celui-ci est parvenu à bloquer toute initiative allant dans ce sens grâce à l'appui des gouvernements conservateurs qui se sont succédé à partir de 1979. Depuis la formation du gouvernement de T. Blair en 1997, cette question fait l'objet d'intenses polémiques. L'adoption d'une telle législation faisait partie du programme du Labour mais elle semble être remise en question par M. Blair et les tendances les plus libérales de son parti. Pour une comparaison avec les autres pays d'Europe, on se référera utilement à Pichot (1996).

⁸⁸ Il est possible de déroger en défaveur des travailleurs aux règles portant sur les questions suivantes : l'élection initiale (art. 5) ; le nombre minimal de trois représentants (art. 7) ; le mandat de la représentation (art. 8 qui se limite à disposer que les représentants défendent envers l'employeur les intérêts communs des travailleurs et les informent régulièrement !) ; le principe de collaboration (art. 11) ; l'exercice du mandat pendant les heures de travail (art. 13) ; les règles entourant le devoir de discrétion (sauf en ce qui concerne les questions personnelles) (art. 14, en partie) et les recours judiciaires (art. 15).

La nouvelle législation définit brièvement la représentation des travailleurs dans l'entreprise. Elle institue ensuite un droit d'information et un droit de participation qui s'applique à toutes les entreprises indépendamment de la question de savoir si celles-ci disposent d'une représentation des travailleurs. Elle précise ensuite, dans des termes très généraux, certaines règles de fonctionnement.

L'institution d'une représentation des travailleurs est une faculté offerte aux travailleurs des entreprises privées d'au moins cinquante travailleurs. Ce seuil de 50 travailleurs est assez élevé si on le compare à la plupart des autres pays d'Europe occidentale. Le premier projet élaboré par l'exécutif fédéral avait retenu un seuil de 20 travailleurs⁸⁹. Il s'est donc produit un recul considérable. A défaut de représentation, les travailleurs exercent directement les droits à l'information et à la participation. La loi ne précise pas quels sont les mécanismes qui peuvent donner une certaine effectivité à ces droits dans une telle hypothèse (seront-ils laissés à l'initiative individuelle, y a-t-il l'obligation d'organiser des assemblées générales ou d'autres formes de consultation collective?).

La représentation doit être demandée par un cinquième des travailleurs ou un minimum de cent d'entre eux dans les entreprises comptant plus de 500 travailleurs⁹⁰. Suite à cette demande, une élection initiale se déroule pour vérifier si une majorité de travailleurs souhaite la formation d'une représentation. En cas de soutien majoritaire, la représentation doit être élue (un vote au bulletin secret est requis si un cinquième des travailleurs prenant part à l'élection en font la demande).

Le nombre de représentants est fixé conjointement par l'employeur et les travailleurs. Un minimum de trois représentants est prévu.

Le mandat de la représentation consiste en la défense des intérêts communs des travailleurs. Elle est tenue de les informer régulièrement de son activité. Une telle définition est certainement utile dans la mesure où les milieux patronaux conçoivent généralement les institutions représentatives comme des lieux où se réaliserait un consensus sur les objectifs ou les intérêts de « l'entreprise ». A cet égard, l'abandon de la formule du projet initial suivant lequel « *la représentation des travailleurs participe aux affaires engageant l'intérêt mutuel de l'entreprise et des travailleurs* » nous semble positif. Comment savoir à l'avance quels sont les thèmes pour lesquels il existe un intérêt mutuel et quels sont ceux qui font apparaître des intérêts opposés?

Les droits de participation qui, rappelons-le, ne requièrent pas l'existence d'une représentation et s'appliquent donc à l'ensemble des entreprises privées quelle que soit leur dimension, sont définis de façon très succincte.

⁸⁹ Lorsque nous citons le premier projet élaboré par les autorités fédérales, nous faisons référence à la version datée du 11 février 1992 qui nous a été communiquée par l'OFIAMT.

⁹⁰ Aucune mesure de protection n'a été instituée en faveur des travailleurs qui demandent l'élection d'une représentation. Seuls les candidats et les représentants élus sont protégés.

L'art. 9 est rédigé dans les termes suivants :

1. « *la représentation des travailleurs a le droit d'être informée en temps opportun et de manière complète sur toutes les affaires dont la connaissance lui est nécessaire pour s'acquitter convenablement de ses tâches.*
2. *l'employeur est tenu d'informer la représentation des travailleurs au moins une fois par an sur les conséquences de la marche des affaires sur l'emploi et pour le personnel.*

Dans les domaines où les tâches de la représentation ont été définies (c'est le cas en ce qui concerne la santé au travail, voir *infra*), le paragraphe 1 sera d'une grande utilité. Il ne fait pas dépendre l'information d'une liste fixe de documents mais instaure un véritable « *right to know* » par lequel les représentants peuvent prendre l'initiative de demander un grand nombre d'informations. Le paragraphe 2, par contre, nous semble très limitatif : il ne permet pas d'obtenir l'ensemble de l'information relative à la gestion globale de l'entreprise puisqu'il se limite aux conséquences de celle-ci sur l'emploi et pour le personnel. L'expérience prouve que lorsque ces conséquences apparaissent, il est souvent trop tard pour remédier à des choix antérieurs.

L'art. 10 prévoit des droits de participation particuliers qui se réfèrent à des législations spécifiques dans trois domaines : la santé au travail, le transfert de l'entreprise et les licenciements collectifs. Il est fait référence ici à trois champs où les directives communautaires interviennent directement. La question de l'égalité des hommes et des femmes ne semble pas avoir été considérée comme devant relever des tâches de la représentation des travailleurs. Le projet initial était plus précis sur les modalités de la consultation dans la mesure où il requérait qu'une décision ne tenant pas compte des objections soulevées par la représentation des travailleurs fût motivée.

L'art. 11 définit un principe de collaboration selon lequel l'employeur et la représentation établissent des rapports de « bonne foi ». Le paragraphe 2 précise que l'employeur doit soutenir la représentation dans ses activités. En particulier, « *il met à sa disposition les locaux, les moyens matériels et les services administratifs nécessaires* ». Aucune disposition ne porte sur le droit à la formation des représentants des travailleurs, ni sur le recours à des experts extérieurs.

L'art. 12 prévoit une protection des membres de la représentation des travailleurs. L'employeur ne peut les empêcher d'exercer leur mandat. D'autre part, il ne doit pas les défavoriser. Cette protection s'étend également aux candidats à la représentation. Cette disposition est complétée par l'art. 336/2b du Code des obligations selon lequel l'employeur n'a le droit de licencier un membre de la représentation des travailleurs que pour de justes motifs.

Le mandat est en principe exercé durant les heures de travail. L'article 14 porte sur le devoir de discrétion des membres de la représentation des travailleurs. Ce devoir de discrétion existe à l'égard des personnes étrangères « *qui n'ont pas qualité pour assurer la défense des intérêts du personnel* » lorsqu'il porte sur les affaires concernant

l'exploitation de l'entreprise. Il existe à l'égard de toute personne lorsqu'il porte sur les affaires pour lesquelles l'employeur ou la représentation l'exigent sur la base d'intérêts légitimes et les affaires personnelles des travailleurs. Le même devoir de discrétion lie les travailleurs qui ne disposent pas de représentation et exercent directement leurs droits à la participation ainsi que les travailleurs informés par leurs représentants.

La mention – dans une formule négative – de personnes qui ont qualité pour assurer la défense des intérêts du personnel indique que la représentation peut recourir aux structures syndicales externes à l'entreprise dans l'exercice de leur activité.

L'art. 15 prévoit une procédure judiciaire en cas de conflit portant sur l'application de la loi sous réserve de la compétence des organes contractuels de conciliation et d'arbitrage. Les organisations syndicales peuvent intenter des recours. Par contre, la représentation elle-même, qui est privée de la personnalité juridique, ne peut pas intenter de recours.

Aucune disposition pénale ne sanctionne le non respect de la LP.

2. Les dispositions spécifiques en matière de santé et sécurité

Les dispositions concernant l'information et la participation des travailleurs dans le domaine de la santé au travail ont été élargies par une ordonnance du 6 octobre 1997 modifiant l'OPA.

En particulier, il est instauré un droit pour les travailleurs ou leurs représentants d'être consultés sur toutes les questions relatives à la sécurité au travail. L'art. 6a,2 précise: « *Le droit d'être consulté comprend le droit d'être entendu suffisamment tôt et de manière complète sur ces questions ainsi que celui de faire des propositions avant que l'employeur ne prenne une décision. L'employeur doit motiver sa décision lorsque les objections soulevées par les travailleurs ou leurs représentants dans l'entreprise n'ont pas été prises en considération, ou qu'elles ne l'ont été que partiellement.* »

Différentes autres dispositions de l'OPA ont été modifiées de façon à intégrer la représentation des travailleurs dans des procédures d'information ou de consultation existantes (en cas de coopération de plusieurs entreprises sur un même lieu de travail, en ce qui concerne les tâches et compétences des spécialistes de sécurité, en ce qui concerne l'information fournie par les organes d'exécution, le droit d'être associé aux visites d'entreprise et aux enquêtes qu'ils effectuent). La nouvelle rédaction de l'art. 64, al. 2 impose à l'employeur d'informer les travailleurs ou leurs représentants des mesures décidées par les organes d'exécution à la suite du non respect d'un avertissement (auparavant, l'organe d'exécution avait la faculté de demander à l'employeur d'en informer les travailleurs).

CONCLUSIONS

Le statut de ces conclusions est ambigu. Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, ce travail ne se conclut pas ici. Il fait partie d'un ensemble plus vaste qui devrait déboucher, dans un an, sur la publication d'un rapport sur l'application des directives dans l'ensemble des Etats concernés. Il serait artificiel de proposer comme conclusions à ce qui est, avant tout, un recueil de cinq études monographiques nationales, une réflexion qui se base sur des expériences plus nombreuses et surtout constituant un objet dont l'unité est indiscutable.

Nous nous limiterons ici à quelques réflexions suscitées par ce travail. Elles tournent toutes autour de la question suivante : dans quelle mesure et à quelles conditions les directives communautaires peuvent-elles contribuer à une amélioration du milieu de travail dans des systèmes nationaux très différents ?

Nous avons décrit la situation de cinq pays marqués, parfois, par d'importantes différences. Trois pays nordiques présentaient une situation qui correspondait pour l'essentiel aux prescriptions du droit communautaire et qui, à bien des égards, avaient créé un système plus complet et plus cohérent que celui que proposent les directives communautaires. La Suisse, pour sa part, possédait un système largement dominé par le compromis bismarckien du siècle dernier : une couverture des dommages réalisée par des assurances qui couvrent non seulement les risques du travail, mais aussi ceux de la vie quotidienne et un système de prévention dépendant étroitement des institutions et des logiques sociales de la réparation. L'Autriche se trouvait dans une situation intermédiaire avec un droit de la santé au travail partiellement renouvelé dans les années soixante-dix, un système d'assurance important mais qui ne constitue plus l'acteur exclusif de la socialisation, une certaine intégration de la santé au travail parmi les thèmes des relations industrielles.

En un certain sens, ces disparités sont confortantes. Nul automatisme lié aux caractéristiques de l'économie ne les explique. La Suisse est, à en juger par le PIB par

habitant, le plus opulent de ces pays mais la charge que la production des richesses matérielles implique pour celles et ceux qui la produisent y est la moins visible, la moins présente dans le débat politique, la moins digne d'être considérée de façon autonome pour ce qu'elle est : une inégalité sociale aussi essentielle et choquante que peut l'être l'inégalité des revenus¹. Si l'on examine la plupart des discours dominants, les politiques de santé au travail y apparaissent surtout comme une variable économique et financière trouvant leur légitimité dans l'amélioration de la « compétitivité des entreprises ». Nul fatalisme technique, non plus. La Suisse et la Suède présentent depuis le début de la révolution industrielle un certain nombre de similitudes frappantes : deux pays dont la production industrielle est tournée vers l'exportation de produits de qualité à haute valeur ajoutée. Mais l'histoire sociale et les institutions qui en résultent est faite de l'action collective, d'un agir quotidien contre la souffrance qui, dans certaines conditions, se transforme en conscience collective. L'attention accordée en Suède à l'amélioration de la qualité de la vie au travail a souvent été présentée comme une conséquence normale de données objectives, de type économique et démographique : une production spécialisée dans des biens de qualité, à haute valeur ajoutée, une situation proche du plein emploi permettant aux travailleurs de quitter les postes de travail associés aux conditions les plus mauvaises et susceptible de créer une pénurie d'emploi dans certains secteurs, etc. Or, la Suisse de l'après-guerre correspond pour l'essentiel à ces caractéristiques. Et pourtant les choix politiques ont été d'une tout autre nature : priorité accordée à la compensation monétaire, mise de la prévention sous la tutelle du système d'assurance, maintien presque intact des prérogatives de l'employeur en ce qui concerne l'organisation du travail. Aucun déterminisme technique ou économique ne rend compte de ces parcours différents. Pour les comprendre, il faut nécessairement passer par une analyse sociale-historique qui mettrait en évidence, parmi d'autres facteurs, le rôle particulier de l'immigration en Suisse, les très grandes différences concernant le rôle des institutions publiques dans la vie économique, les modalités d'accès des femmes au travail salarié, les rapports entre la classe ouvrière et la représentation politique², etc.

L'expérience de ces cinq pays nous paraît dégager quelques enseignements.

1. Un cadre précis de règles obligatoires est essentiel. Le rapprochement du système suisse avec le système communautaire s'est effectué sur une base sélective et volontaire. En un sens, il nous permet de voir ce qui se passerait si l'Union Européenne suivait les politiques de dérégulation qui sont mises en avant depuis plusieurs années par le patronat et une partie des gouvernements. Pour utiliser le jargon communautaire, en Suisse, le « principe de subsidiarité » a été appliqué sans limite. Les résultats montrent que des

¹ Hobsbawn (1997, p. 407) rappelle utilement que la Suisse est parmi les pays capitalistes développés un de ceux (avec la Nouvelle-Zélande et Singapour notamment) où les couches les plus riches bénéficient de la répartition la plus inégale des revenus. Mais depuis cette observation, basée sur des données de 1992, les inégalités de revenus se sont accrues considérablement dans le reste de l'Europe et la situation suisse est sans doute devenue moins exceptionnelle.

² Ainsi si l'on tient compte de l'effet combiné de l'exclusion des femmes et des travailleurs immigrés, il n'est sans doute pas exagéré de considérer qu'en Suisse, entre 1848 et 1971, un pourcentage important et parfois majoritaire de la classe ouvrière n'a pas pris part aux élections.

concessions – parfois significatives, parfois très modestes – faites par le patronat lorsqu'il semblait que les règles étaient incontournables ont brusquement été retirées. Au contraire, les dispositions les moins favorables aux travailleurs (celles qui concernaient la flexibilité du temps de travail) ont été la source principale de la créativité du législateur. Cette expérience confirme, à notre avis, que la condition de base d'une harmonisation dans le progrès se trouve dans la définition de règles précises et contraignantes sans laquelle l'harmonisation risque de se produire vers le bas.

2. Le caractère très incomplet du dispositif communautaire apparaît également avec netteté. Nous ne nous étendons pas longuement sur un thème qui sera abordé plus systématiquement à l'occasion du bilan d'ensemble de l'application des directives. Dans le cadre de l'entreprise, la directive-cadre mentionne sous forme de titre, la nécessité des « services de prévention » (l'intitulé officiel est « services de protection et de prévention ») mais les dispositions précises (concentrées à l'article 7) ne donnent pas un contenu cohérent à cette notion de « services » puisqu'elle peut se résumer à un ou plusieurs rapports contractuels avec des individus dont on nous dit simplement qu'ils « doivent collaborer en tant que de besoin ». Le rôle de ces services, le lien entre leurs activités et le programme de prévention défini à l'article 6 ne sont pas élucidés. Si nous sortons du cadre de l'entreprise, la situation est encore plus déconcertante. Quels sont les acteurs et les institutions qui permettront aux Etats membres de faire appliquer effectivement les directives? Comment rendra-t-on possible une information utile sur les produits et les procédés de production, condition indispensable pour que la consultation des travailleurs ne se réduise pas à un simulacre bureaucratique? Comment intégrer la surveillance de santé individuelle dans un système de détection des risques collectifs? Ces questions – qui ne sont que quelques unes parmi tant d'autres – sont restées sans réponse.

3. La transposition des directives s'est faite dans un contexte où leur légitimité était ébranlée. La vie humaine et la santé constituent-elles des biens par elles-mêmes, justifiant une intervention publique dans la sphère des rapports contractuels privés ou sont-elles subordonnées à l'économie? Un considérant de la directive-cadre ne se montrait guère audacieux en affirmant qu'il y avait là un objectif qui « ne saurait être subordonné à des considérations purement économiques ». Certes. Mais cela ne résout pas grand-chose dans un contexte où des campagnes de dérégulation – communautaires et nationales – entendent faire du droit du travail un instrument de la compétitivité. Dans un contexte de mise en concurrence exacerbée de la force de travail au niveau mondial, la santé constitue certainement une des variables qui permet de diminuer le coût du travail humain. L'exemple de l'Autriche – avec le blocage de la transposition de la directive-cadre dans la fonction publique – montre que ces considérations ont pu peser très lourd dans la manière de mettre en œuvre les directives. Certes, dans ce domaine, la définition juridique n'est pas déterminante si elle n'est pas accompagnée d'un contrôle et des sanctions efficaces. Contrôle et sanctions qui doivent exister à l'égard des entreprises, mais aussi à l'égard des Etats (du moins, de ceux qui sont tenus d'appliquer le droit communautaire) et, dans ce dernier domaine, l'activité de la Commission ne nous semble pas d'un dynamisme débordant.

Il ne serait guère utile d'allonger la liste des doléances. Mieux vaut réfléchir aux évolutions possibles. Les directives communautaires sur le milieu de travail sont le produit de mobilisations sociales. Le décalage temporel important entre les mobilisations (en gros, les années soixante-dix), l'élaboration des directives (la deuxième moitié des années quatre-vingts) et l'application qui tarde à venir (les années quatre-vingt-dix) a deux conséquences. La première est que la transposition, lorsqu'elle se déroule dans de bonnes conditions, s'apparente fort à une réforme par le haut et l'on peut s'interroger sur le destin de ce genre de réformes lorsqu'aucune mobilisation sociale ne vient s'en emparer. La seconde est que la transposition ne suffit pas à répondre aux besoins nés de l'évolution des conditions de travail. Cela ne signifie pas que les problèmes posés soient dépassés. En règle générale, ils subsistent combinés avec des problèmes nouveaux qui, eux, ne trouvent pas de réponse satisfaisante dans les directives. D'un point de vue syndical, il nous semble donc important de réfléchir aux conditions dans lesquelles la « réforme par le haut » pourrait servir d'outil à l'activité à la base de manière à faire surgir les besoins nouveaux et à tenter d'y répondre. Cela implique que l'application des directives ne soit pas considérée comme un problème national. Cette nécessité nous paraît d'autant plus réelle que si l'on passe des textes juridiques – définis généralement au niveau national – aux conditions pratiques de leur utilisation, il est impossible d'ignorer que la mondialisation du capital a significativement augmenté la puissance des compagnies multinationales.

A. Sandberg, un des observateurs les plus attentifs de l'expérience suédoise indiquait dans un article récent qui constitue une sorte de bilan en demi-teintes de vingt années d'activités dans le domaine de la recherche de nouveaux systèmes de production compatibles avec les besoins humains: « Une réforme radicale de la vie au travail ne peut être réduite au niveau du groupe de travail ou même du lieu de travail. Ce n'est pas uniquement une question d'organisation rationnelle et de productivité, mais aussi de pouvoir et de contrôle dans de larges réseaux et dans les hiérarchies, y compris au niveau international³ ».

La complexité de cette production en réseau fait que « l'extrêmement petit », les conditions locales de petites et moyennes entreprises voire de travailleurs « indépendants » est plus largement qu'avant conditionné par « l'extrêmement grand » des stratégies d'entreprises multinationales qui dépassent les frontières de l'Union Européenne. Une action en retour est-elle possible et dans quelles conditions? En d'autres termes, comment arriver à articuler des luttes locales menées sur des conditions de travail concrètes de manière à construire un rapport de forces qui s'oppose à la précarisation du travail?

A cet égard, si le débat sur l'application des directives pouvait déboucher sur des échanges, l'élaboration de stratégies communes et des mobilisations au-delà des frontières, il permettrait sans doute, dans un même mouvement de formuler les questions et de créer les conditions d'une réponse. En écrivant ce livre, nous avons pour principal souci de donner des clés de lecture de systèmes nationaux différents, aux militants syndicaux et à toutes celles et tous ceux qui s'identifient avec leur combat pour la santé au travail.

³ Sandberg (1998) p. 6.

BIBLIOGRAPHIE

- J. Adda (1996), *La mondialisation de l'économie*, Paris : La Découverte.
- P. Andersen et S. Nielsen (1996), *European Product Registration. A review of Information Systems for Chemical Products*, Dublin : European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- P. Angelsevå (1997), Depending on casual work, *Nordic Labour Journal*, n° 2-1997, pp. 9-11.
- Arbejdstilsynet (Danish Working Environment Service) (1997), *Multidisciplinary Services in Occupational Health and Safety in the European Union. A status review of the implementation of the Framework Directive 391/89 in the EU member states, with special emphasis on multidisciplinary services. recommendations and proposals for future developments of multidisciplinary services*, Copenhagen : Arbejdstilsynet.
- H. Arendt (1984), *Les origines du totalitarisme. Sur l'antisémitisme*, Paris : Seuil.
- J. Arnault (1991), *Le modèle suédois revisité*, Paris : L'Harmattan.
- M. N. Auberger-Barré (1995) (introd.), Suède : les éclats du modèle, *CFDT-Cadres*, n°369 (n° spécial, 80 p.).
- G. Aubert, F. Aubry Girardin et P. Byrne-Sutton (1991), *La protection de la santé et de la sécurité du travailleur : la Suisse face au droit de la Communauté européenne*, Zürich : Schulthess Polygraphischer Verlag.
- G. Aubert et alii (1995), *Inspection du travail : quel avenir ? Arbeitsinspektion wohin ?*, Zürich : Schulthess Polygraphischer Verlag.
- F. Aubry Girardin (1995), *Santé et sécurité au travail : étude de droit suisse et communautaire*, Zürich : Schulthess Polygraphischer Verlag.
- P. Auer et Cl. Riegler (1994), Suède la fin du plein emploi, *InforMISEP Politiques*, n° 460 (été 1994), pp. 16-23.
- AUVA (1997), *Präventionsbericht 1996*, Vienne : AUVA.
- S. Bagnara, R. Misi et Wintersberger (eds) (1985), *Work and Health in the 1980s, Experiences of Direct Workers' Participation in Occupational Health*, Berlin : Sigma.
- P. Bairoch (1997), *Victoires et déboires. Histoire économique et sociale du monde du XVI^e siècle à nos jours*, 3 volumes, Paris : Gallimard.
- O. Bauer (1988), *La question des nationalités et la social-démocratie*, 2 vol. Paris-Montréal : EDI-Arcantère.
- G. J. Bamber et R. D. Lansbury (1993), *International and Comparative Industrial Relations. A Study of Industrialised Market Economies*, 2nd Edition, Sydney : Allen & Unwin.
- A. Berenstein (1993), Switzerland, in : Blanpain (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Deventer-Boston : Kluwer.
- C. Berggren (1992), *Alternatives to lean production : work organization in the Swedish auto industry*, New York : ILR Press.

C. Berggren (1994), *The Volvo experience : alternatives to lean production in the Swedish auto industry*, London : MacMillan.

G. Biffi (1996), Towards a social reproduction model, *Transfer*, vol. 2, n° 1, février 1996, pp. 8-23.

BIT (Bureau International du Travail) (1997), *Annuaire des statistiques du travail*, Genève : BIT.

BIT (Bureau International du Travail) (1986), *La situation sociale et les relations professionnelles en Autriche. Rapport d'une mission du Bureau International du Travail*, Genève : BIT.

M. Bovolenta (1995), « Femmes en grève » : de la rue au Parlement ?, *Cahiers du féminisme*, n°73 (été 1995), pp. 48-50.

M. Bovolenta (1996), Femmes et travail. Les inégalités du marché, *Page 2*, n° 3, juillet-août 1996, pp. 8-9.

R. Boyer et J. P. Durand (1993), *L'après-fordisme*, Paris : Syros.

M. Braithwaite et C. Byrne (1994), *Les femmes et la prise de décisions dans les syndicats*, Bruxelles : CES.

W. Brandt, B. Kreisky et O. Palme (1976), *La social-démocratie et l'avenir*, Paris : Gallimard.

C. Bratt (1995), *Suède : Panorama social* (dossier), UIMM Social International, Octobre 1995.

M. Breidensjö, P. E. Boivie et S. Gustafsson (1996), *Evaluation of the introduction of the EEC Display Screen Equipment Directive in Sweden and description of a Union strategy for developing the display screen working environment*, Stockholm-Bruxelles, document de travail du BTS, multicopie.

L. de Brouckère (s. d., 1953?), *Œuvres choisies, Tome II, Le théoricien de l'action ouvrière*, Anvers : Fondation Louis de Brouckère.

P. Broué (1997), *Histoire de l'Internationale Communiste 1919-1943*, Paris : Fayard.

J. Browne (ed., 1997), *The Role of the State in Industrial Relations*, Vol. 3 of the *Official Proceedings of the Fifth IIRA European Regional Industrial Relations Congress*, Dublin : Oak Tree Press.

G. Brulin et T. Nilsson (1996), Le coproducteur suédois, in : J.P. Durand, *Le syndicalisme au futur*, Paris : Syros.

N. Bruun et alii (1992), *The Nordic Labour Relations Model. Labour Law and Trade Unions in the Nordic Countries. Today and Tomorrow*, Aldershot : Dartmouth.

BTS (1992), *La participation des syndicats aux travaux de normalisation européens. Actes de la Conférence organisée par le Bureau Technique Syndical Européen pour la Santé et la Sécurité les 5 et 6 septembre 1991 à Amsterdam*, Bruxelles : BTS.

P. Burgess (1996), *European Management Guides. Industrial Relations and Collective Bargaining*, Londres : Institute of Personnel and Development.

C. Castoriadis (1974), *L'expérience du mouvement ouvrier*, vol. 1, Paris : UGE.

F. Chesnais (1994), *La mondialisation du capital*, Paris : Syros.

L. Cillario (1990), *L'« Uomo di vetro » nel lavoro organizzato. Profili post-moderni dell'alienazione del senso e della soggettività*, Bologne.

CNA (Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents) (1994), *Statistique des accidents des travailleurs en Suisse 1988-1992. Résultats de la quinzième période quinquennale d'observation de la CNA et de la première période quinquennale d'observation de tous les assureurs LAA*, Lucerne : CNA.

P. Cours-Salies (dir.) (1995), *La liberté du travail*, Paris : Syllepse.

C. Crouch et W. Streeck (1996), *Les capitalismes en Europe*, Paris : La Découverte.

CSAA (Commission des statistiques de l'assurance-accidents LAA) (1996), *Statistiques de poche LAA*, s.l. : SUVA-CNA.

P. Decoppet (1996), *Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes. Indications concernant l'application et l'interprétation de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes*, Berne : USS.

- E. de Gier, M. Kompier, D. Draaisma et P. Smulders (1994), *Regulations, policies and practices concerning work stress prevention and improving well-being at work in Sweden, Great Britain, Germany, France and the Netherlands*, Leyde: TNO.
- C. Détraz (dir.) (1992), « C'était pas tous les jours dimanche... ». *Vie quotidienne du monde ouvrier. Genève, 1890-1950*, Genève.
- J. E. Dølvik (1995), Nordic trade unions, the EU and European work councils, *Transfer*, vol. 1, n° 2, avril 1995, pp. 216-228.
- J. E. Dølvik (1997), *Redrawing boundaries of solidarity? ETUC, social dialogue and the Europeanisation of trade unions in the 1990s*, Oslo: FAFO-ARENA.
- J. E. Dølvik et A. H. Steen (ed., 1997), *Making Solidarity Work? The Norwegian Labour Market Model in Transition*, Oslo: Scandinavian University Press.
- A. M. Dubler (1992), Les arts et métiers : une rétrospective historique, in P. Hugger, *Les Suisses. Modes de vie. Traditions. Mentalités*, Tome III, Lausanne: Payot, pp. 1039-1052.
- J. P. Durand (éd., 1993), *Vers un nouveau modèle productif?*, Paris: Syros.
- T. Dwyer (1991), *Life and Death at Work. Industrial Accidents as a Case of Socially Produced Error*, New York: Plenum Press.
- D. Dyjack et S. Levine (1995), Development of an ISO 9000 compatible occupational health standard: defining the issue, *American Industrial Hygiene Association Journal* (56), juin 1995, pp. 599-609.
- S. Edlund et B. Nyström (1990), *Developments in Swedish labour law*, Stockholm: The Swedish Institute.
- ETUI [European Trade Union Institute] (1985), *The trade union movement in Austria: the ÖGB*, Brussels: ETUI.
- ETUI [European Trade Union Institute] (1987), *The trade union movement in Norway*, Brussels: ETUI.
- ETUI [European Trade Union Institute] (1989-a), *The trade union movement in Sweden*, Brussels: ETUI.
- ETUI [European Trade Union Institute] (1989-b), *The trade union movement in Finland*, Brussels: ETUI.
- European Forum (1996), *Panorama de l'assurance accidents du travail - maladies professionnelles en Europe*, Paris: Eurogip.
- The European Observatory for SMEs (1995), *Third Annual Report, 1995*, Zoetermeer: EIM Small Business Research and Consultancy.
- The European Observatory for SMEs (1996), *Fourth Annual Report, 1996*, Zoetermeer: EIM Small Business Research and Consultancy.
- S. Evju (1995), European Labour Law from a Norwegian Perspective, *Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, hiver 1995, pp. 327-339.
- G. Fajertag (Ed., 1996), *Collective bargaining in Western Europe. 1995-1996*, Bruxelles: ETUI.
- G. Fajertag (Ed., 1997), *Collective bargaining in Western Europe. 1996-1997*, Bruxelles: ETUI.
- A. Ferner et R. Hyman (1992), *Industrial Relations in the New Europe*, Londres: Blackwell.
- K. Frick (1990), Can management control health and safety at work?, *Economic and industrial democracy*, Vol. 11, pp. 375-399.
- K. Frick (1991), *Health and Safety Work as a development process*, Stockholm, (multicopié).
- J. Fulcher (1991), *Labour movements employers and the State: conflict and co-operation in Britain and Sweden*, Oxford: Clarendon Press.
- Gächter (1995), *Preventing racism at the workplace: Austria*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Working Paper WP/95/51/EN.
- Gächter (1997), *Case studies on the prevention of racial discrimination and xenophobia and the promotion of equal treatment in the workplace: Austria*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Working Paper WP/97/34/EN.

- Ch. Gilliard (1978), *Histoire de la Suisse*, Paris: PUF.
- J. Girin et M. Grosjean (dir.) (1996), *La transgression des règles au travail*, Paris: L'Harmattan.
- J. Goetschy (1994), *Les modèles sociaux nordiques à l'épreuve de l'Europe*, Paris: La documentation française.
- A. Gould (1993), *Capitalist welfare systems: a comparison of Japan, Britain and Sweden*, London: Longman.
- L. H. Groulx (1990), *Où va le modèle suédois?: état-providence et protection sociale*, Paris: L'Harmattan.
- R. Gustafsson et A. Kjellberg (1986), *Behavioural scientists and workers: a brief history of Swedish work environment research*, Stockholm: Swedish Work Environment Fund.
- W. Heath et P. Winther (1996), *Social Policy in Finland: an Overview*, s.l.: European Parliament, Working Document W-9.
- E. Hobsbawn (1988), *L'ère des révolutions*, Bruxelles: Complexe.
- E. Hobsbawn (1994), *Age of Extremes. The Short Twentieth Century. 1914-1991*, Londres: Abacus.
- H. Hoel (1997), Bullying at work: a Scandinavian perspective, *Journal of the Institution of Occupational Safety and Health*, Vol. 1, n° 1, juin 1997, pp. 51-59.
- C. Hogstedt (1994), Has the Scandinavian solvent syndrome controversy been solved?, *Scandinavian Journal of Work, Environment and Health*, 1994, n° 20, pp. 59-64.
- E. Hultin (1996), *The Swedish collective agreement and the European Union*, thèse présentée à l'Université de Stockholm.
- P. Ingrao et R. Rossanda (1995), *Appuntamenti di fine secolo*, Rome: Manifestolibri.
- O. Jacot-Guillarmod (Ed., 1992), *Accord EEE: commentaires et réflexions*, Zürich: Schulthess Polygraphischer Verlag.
- P. L. Jensen (1995), From talk to action: *Management and health, wellbeing and safety activities*, Rapport présenté au séminaire international « Undestanding Working Environment: From Medical-Technical Problem-solving to a Process of Participative Management. Stockholm, mai 1995, multicopié.
- J. Johansson (1997), The Swedish Trade Union Movement and the New Organisation of Work, in: P. Flood et alii, *The European Union and the Employment Relationship*, Vol. 2 of the *Official Proceedings of the Fifth IIRA European Regional Industrial Relations Congress*, Dublin: Oak Tree Press.
- J. Johnson et G. Johansson (ed.) (1991), *The Psychosocial work environment: Work organization, democratization and health*, Amityville.
- U. Jost (1996), L'UDC de Blocher. Aux origines..., *Page Deux*, juin 1996, pp. 6-7.
- K. Kauppinen-Toropainen (1993), *OECD Panel Group on Women, Work and Health. National report: Finland*, Helsinki: The Ministry of Social Affairs and Health.
- A. Kirschner et F. Traxler (1995), Austrian trade unions between continuity and modernisation, *Transfer*, vol. 1, n°4, pp.579-592.
- W. Knocke (1994), Gender, Ethnicity and Technological Change, *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 15, pp. 11-34.
- A. Kollontai (1975), *Autobiografia*, Milan: Feltrinelli (le texte original est de 1926).
- P. Kosonen (1994), *The Impact of Economic Integration on National Welfare States in Europe*, rapport présenté au 13ème Congrès Mondial de Sociologie, Bielefeld, 18-23 juin 1994.
- F. Kreissler (1977), *Histoire de l'Autriche*, Paris: PUF.
- S. Kvarnström (1992), Organizational approaches to reducing stress and health problems in an industrial setting in Sweden, in: ILO, *Conditions of work digest*, vol. 11, 2-1992, pp. 227-232.
- E. Lagerlöf (1993), *OECD working party on the role of women in the economy panels of expert on women, work and health: national report Sweden*, Stockholm: Ministry of Health and Social Affairs.

- M. Launay (1990), *Le Syndicalisme en Europe*, Paris : Imprimerie Nationale.
- L. Levi (1992), Managing stress in work settings at the national level in Sweden, in : ILO, *Conditions of work digest*, vol. 11, 2-1992, pp. 139-143.
- L. Levi et T. Åkerstedt (1992), Using research and practical interventions to prevent occupational stress in shiftworkers in Sweden, in : ILO, *Conditions of work digest*, vol. 11, 2-1992, pp. 184-188.
- F. Licher (1995), *Inspection policies on psycho-social factors in the Netherlands, Denmark, Norway and Sweden : a comparative study EU-exchange for labour inspections*, Den Haag : Ministerie van Sociale Zaken.
- P. Lindøe (1995), *The Internal Control Reform in Norway*, Rapport présenté au séminaire international « Understanding Working Environment : From Medical-Technical Problem-solving to a Process of Participative Management, Stockholm, mai 1995, multicopié.
- A. Lipietz (1997), *La société en sablier. Le partage du travail contre la déchirure sociale*, Paris : La Découverte.
- M. Llory (1996), *Accidents industriels : le coût du silence. Opérateurs privés de parole et cadres introuvables*, Paris : L'Harmattan.
- LO (1991), *Work and fulfilment. Summary of a report to the 1991 LO Congress*, Stockholm.
- R. Loewenson, C. Laurel et C. Hogstedt (1994), *Participatory approaches in occupational health research*, Solna : Arbetsmiljöinstitutet.
- P. K. Madsen (1992), Evaluation des programmes d'emploi scandinaves, in : Danemark, Scandinavie et le marché du travail européen, *Cahiers SYSDÉM* n° 8, pp.21-30.
- J. F. Marquis et Ch. A. Udry (1996-a), Directives appliquées : un bilan, *Page Deux*, n°1, 1996, pp. 8-14.
- J. F. Marquis et Ch. A. Udry (1996-b), Dossier : Révision de la loi sur le travail, *Page Deux*, n°2, 1996, pp. 8-17.
- H. Melkas et R. Anker (1997), Ségrégation professionnelle hommes-femmes dans les pays nordiques : une étude empirique, *Revue Internationale du Travail*, Vol. 136, n°371-395.
- E. Menckel (1993), *Evaluating and promoting change in occupational health services : models and applications*, Stockholm : Swedish Work Environment Fund.
- Ph. Meyer (1995), Autriche. Panorama social, *UIMM Social International*, décembre 1995, dossier du mois.
- G. Myrvang (1990), *Information and consultation rights in transnational companies : the Nordic experience*, Dublin : European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- J. Nätti (1994), *Temporary Employment in the Nordic Countries : A Precarious Trap?*, rapport présenté au 13^{ème} Congrès Mondial de Sociologie, Bielefeld, 18-23 juin 1994.
- J. Nätti (1995), Part-time Employment in the Nordic Countries : A Trap for Women?, *Labour*, vol. 9 (1995), pp. 343-357.
- J. Nätti et U. Kinnunen (1994), *Restructuring Labour Market and Job Insecurity*, rapport présenté à la Conférence des 12 au 14 septembre 1994 « Work, Employment and Society in the 1990s ».
- E. Nickell (1994), Suède : la fin d'un modèle, in : P. Duggan et H. Dashner (ed.), *Les femmes dans la nouvelle économie mondiale, Cahier d'étude et de recherche*, n° 22-1994, pp. 17-25.
- R. Nielsen (1996), *Employers' Prerogatives - in a European and Nordic Perspective*, Copenhague : Handelshøjskolen Forlag.
- Nordic Council of Ministers (1990), *Nordic Labour Market Policies and Labour Market Research*, NAUT 1990:4, Copenhague : NORD 1990:117.
- D. Nordmann (1994), *La loi suisse sur la participation*, Berne : USS.
- S. Nossent et alii (1996), *European Working Environment in Figures. Availability and quality of occupational health and safety data in sixteen European countries*, Dublin : European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- OECD (1997), *Economic Surveys 1996-1997, Norway*, Paris : OCDE.

OECD (1997-b), *Economic Surveys 1997, Austria*, Paris : OCDE.

OFIAMT (1990), *Conditions de travail et état de santé. Jugement porté par la population active en Suisse*, Berne : OFIAMT.

P. B. Olsen (1992), *Six Cultures of Regulation. Labor Inspectorates in Six European Countries*, Copenhague : Handelshøjskolens Forlag.

S. E. Olsson SE (1993), *Social policy and welfare state in Sweden*, Lund : Arkiv.

M. Otten (1992), *Changing the Workplace to Fit Human Needs: The Norwegian Work Environment Act, Economic and Industrial Democracy*, Vol. 12, pp. 487-500.

P. Paoli (1996), *Second European Survey on Working Conditions*, Dublin : European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

E. Pichot (1995), *L'Europe des représentants du personnel et leurs attributions économiques*, Bruxelles : Commission européenne, multicopie.

F. Piotet (1996), *Policies on Health and Safety in Thirteen Countries of the European Union*, Dublin : European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

L. Preben (1995), *The internal control reform in Norway : A balance between an instrumental regulatory regime and a renewal of the Working Environment Act*, (multicopie).

J. C. Prince (1994), *L'impact des conventions collectives de travail en Suisse*, Zürich : Schulthess Polygraphischer Verlag.

J. Pusila, H. Leimu et J. Toivonen (1993), *Shipyard Subcontracting in Finland since the Seventies. Development Towards Flexible Specialization*, Turku : Turku Scholl of Economics and Business Administration.

J. Rantanen (1995), *Identification and assessment of occupational health strategies in Europe: Finland*, Dublin : European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

M. Ryner (1994), *Assessing SAP's Economic Policy in the 1980s : The « Third Way », the Swedish Model and the Transition from Fordism to Post-Fordism, Economic and Industrial Democracy*, Vol. 15, pp. 385-428.

J. Sagnes (dir.) (1994), *Histoire du syndicalisme dans le monde. Des origines à nos jours*, Toulouse : Privat.

A. Sandberg et alii (1992), *Technological change and co-determination in Sweden*, Philadelphia : Temple University Press.

A. Sandberg (1998), *Good Work and Productivity, Economic and Industrial Democracy*, vol. 19, pp. 5-16.

M. Th. Sautebin (1991), *Coup de balai chez Dame Helvetia, Cahiers du féminisme*, n°58 (automne 1991), pp. 36-37.

SCB (Office des statistiques suédoises) (1995), *Women and men in Sweden*, Stockholm : SCB.

B. Schiller et alii (1993), *The Future of the Nordic Model of Labour Relations. Three Reports on Internationalization and Industrial Relations*, Copenhague-Stockholm : Nordic Council of Ministers.

K. Schwaar (1992), *Aspects de la culture ouvrière du XX^e siècle*, in : P. Hugger, *Les Suisses. Modes de vie. Traditions. Mentalités*, Tome III, Lausanne : Payot, pp. 1083-1097.

J. Schweighofer (1995), *La politique de l'emploi et du marché du travail en Autriche de 1975 à 1995, Infor-MISEP Politiques*, n° 50, pp. 30-43.

A. Seppälä (1995), *Developing MQW : From safety committees to daily actions*, (multicopie).

T. Sigeman (1994), *Consequences for Swedish Labour Law of the Treaty on the European Economic Area, International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, été 1994, pp. 99-118.

R. Silvera (1996), *Le salaire des femmes : toutes choses inégales... Les discriminations salariales en France et à l'étranger*, Paris : La Documentation Française.

J. Sjøtveit (1997), *Norwegian Experiences of Work Environment Courses for Workers and Trade Unionists, New Solutions*, vol. 7, n° 2, pp. 10-13.

SOSHA [The Swedish Occupational Safety and Health Administration] (1997), *Plan of Activities 1997-1999*, Solna : SOSHA.

J. Soyfer (1988), *Così morì un partito* (titre original allemand : So starb eine Partei), Gênes : Marietti.

R. Strasser (1992), Austria in : R. Blanpain (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Deventer-Boston : Kluwer.

I. Stymne (1995), *Identification and assessment of occupational health strategies in Europe: Sweden*, Dublin : European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

A. Supiot (1991), L'application du droit du travail en Europe, *Travail et emploi*, n° 47, mars 1991.

A. J. Suviranta (1987), *Labour law and industrial relations in Finland*, Deventer : Kluwer.

A. Tanner (1992), Histoire du travail industriel, in : P. Hugger, *Les Suisses. Modes de vie. Traditions. Mentalités*, Tome III, Lausanne : Payot, pp. 1053-1082.

V. Telljohann (1996), *Le système autrichien de protection des travailleurs*, rapport d'enquête établi pour le BTS, multicopié, Bruxelles.

V. Telljohann (1997), *Le système autrichien de protection des agents fédéraux*, rapport d'enquête établi pour le BTS, multicopié, Bruxelles.

A. Thörnquist (1995), *Co-operation by consensus or conflict. A historical perspective on the development of industrial welfare in Sweden*, Rapport présenté au séminaire international « Undeständing Working Environment : From Medical-Technical Problem-solving to a Process of Participative Management, Stockholm, mai 1995, multicopié.

E. Traverso (1990), *Les marxistes et la question juive*, Paris : La Brèche.

Union Syndicale Suisse (1983), *Sécurité et santé au travail*, Berne.

P. Verley (1997), *La révolution industrielle*, Paris : Gallimard.

B. Viklund (1997), 40 ans de négociations salariales en Suède : un rappel historique, *IRES Chronique Internationale* n° 46 (mai 1997), pp. 6-7.

L. Vogel (1994), *L'organisation de la prévention sur les lieux de travail. Un premier bilan de la mise en œuvre de la Directive-cadre communautaire de 1989*, Bruxelles : BTS.

P. Vuorinen (1995), Finlande : de la crise du siècle à un lent rétablissement grâce à la politique de l'emploi, *InformISEP Politiques*, n° 51, pp. 28-43.

Wagner (1985), Trade Unions Between 'Exit' and 'Voice', G. Spyropoulos (ed.), *Trade Unions Today and Tomorrow. I. Trade Unions in a Changing Europe. Vol. 1: Trade Unions in a Changing Europe*, Maastricht : Presses Universitaires Européennes, s.d. (1985?), pp. 95-108.

D. Walters (1996-a), *Preventive Services in Occupational Health and Safety in the European Union : Alternative Strategies or Missed Opportunities*, Londres : South Bank European Papers, n°4/96.

D. Walters (1996-b), Health and safety strategies in Europe, *J. Loss Prev. Process Ind.*, Vol. 9, n°5, pp. 297-308.

N. Weinstock (1984), *Le pain de misère. Histoire du mouvement ouvrier juif en Europe. Tome II : l'Europe centrale et occidentale jusqu'en 1914*, Paris : La Découverte.

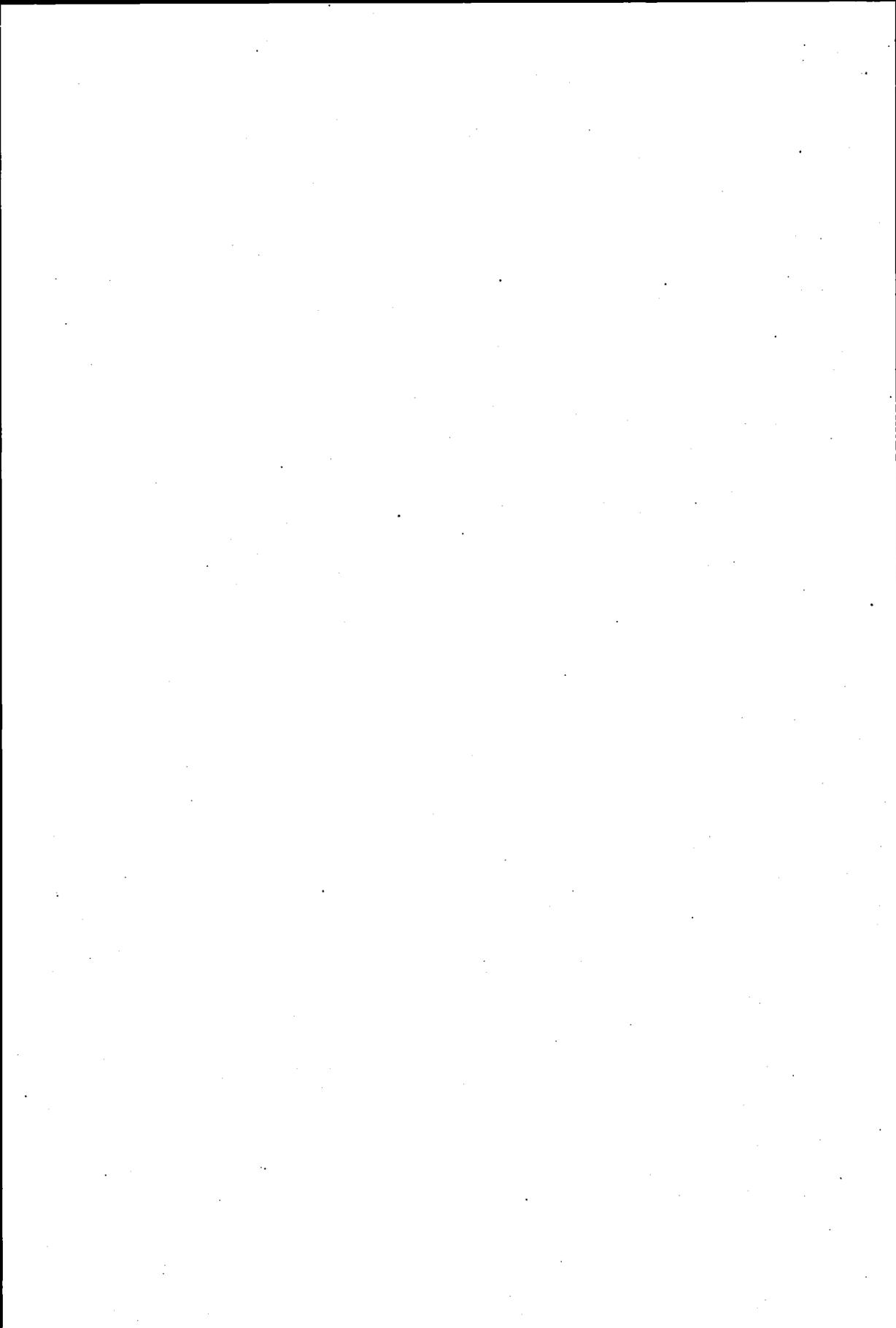
WHO (Regional Office for Europe) (1990), *Occupational Health Services. Country Reports*, Copenhague.

U. Witschi (1992), Le travail industriel, in : P. Hugger, *Les Suisses. Modes de vie. Traditions. Mentalités*, Tome III, Lausanne : Payot, pp. 1099-1124.

INDEX DES TABLEAUX

Tableau 1:	«Densité » de l'inspection du travail dans différents pays d'Europe occidentale	25
Tableau 2:	Existence de données sur les risques du travail dans les pays nordiques et dans les autres pays de l'Union Européenne	27
Tableau 3:	Distribution (en pour-cent) des types d'emploi parmi les travailleurs dont l'ancienneté est inférieure à un an dans les pays de l'Union Européenne (fin 1995)	35
Tableau 4:	Dimension moyenne des entreprises par secteur dans l'Europe des douze et dans les trois nouveaux Etats membres et la Norvège en 1990	36
Tableau 5:	Evolution de la structure des entreprises entre 1990 et 1995 en Europe occidentale	36
Tableau 6:	Eléments de comparaison entre le modèle nordique de santé au travail, les dispositions communautaires et les systèmes de prévention britannique, français et allemand	39
Tableau 7:	Statistiques de l'emploi en Suède	51
Tableau 8:	Taux d'emploi et taux de chômage suivant la nationalité en Suède	53
Tableau 9:	Effectifs et budget de l'Office national de santé et de sécurité	60
Tableau 10:	Activités d'inspection dans les entreprises	60
Tableau 11:	Composition des services de prévention en Suède	65
Tableau 12:	Nombre de travailleurs dans des entreprises industrielles et dimension des entreprises (Finlande, 1952-1990)	81
Tableau 13:	Statistiques de l'emploi en Finlande	83
Tableau 14:	Personnel et financement de l'Institut finlandais de santé au travail	91

Tableau 15: Travailleurs couverts par les services de prévention en Finlande (1993)	95
Tableau 16: Composition du personnel des services de prévention en Finlande (1993)	96
Tableau 17 : Données macroéconomiques et chômage. Croissance annuelle moyenne en pourcentage entre 1970-1995 (Norvège, Danemark, Suède et Europe (OCDE))	107
Tableau 18 : Densité syndicale et importance respective des confédérations syndicales norvégiennes entre 1960 et 1994	108
Tableau 19 : Statistiques de l'emploi en Norvège	109
Tableau 20 : Services communs de santé au travail en Norvège (juin 1994)	116
Tableau 21 : Composition des services communs de santé au travail en Norvège (1986-1994)	116
Tableau 22 : Composition des services internes de santé au travail en Norvège (1994)	116
Tableau 23 : Couverture des travailleurs par des institutions ou des procédures de prévention	119
Tableau 24 : Statistiques de l'emploi en Autriche	134
Tableau 25 : Pourcentage de salariés dans le décile des revenus les plus bas par genre et par nationalité (Autriche)	136
Tableau 26 : Catégories de travailleurs et législation applicable en santé et sécurité	142
Tableau 27 : Personnel du service de prévention de l'AUVA	151
Tableau 28 : Temps de travail minimum du personnel de sécurité et des médecins du travail en fonction de la taille de l'entreprise	155
Tableau 29 : Population active et industrialisation en Suisse de 1800 à 1960	167
Tableau 30 : Evolution des effectifs des organisations syndicales suisses	176
Tableau 31 : L'emploi en Suisse de 1975 à 1996	177
Tableau 32 : Personnes actives par groupes économiques en Suisse	177
Tableau 33 : Accidents du travail et maladies professionnelles selon la nationalité de la victime en 1995	179
Tableau 34 : Effectifs de l'inspection fédérale du travail (OFIAMT) en 1995	196
Tableau 35 : Activités de l'inspection fédérale (OFIAMT)	197
Tableau 36 : Effectifs et activités des inspections cantonales	197
Tableau 37 : Effectifs de la CNA affectés à la sécurité du travail en 1995	198
Tableau 38 : Activités de contrôle menées par la CNA	199





LA PRÉVENTION SUR LES LIEUX DE TRAVAIL

L'impact des directives communautaires sur les systèmes de prévention en Suède, en Finlande, en Norvège, en Autriche et en Suisse

par Laurent Vogel

Quel a pu être l'impact de la mise en œuvre des directives communautaires concernant la santé et la sécurité au travail dans des pays avec des cultures et des systèmes de prévention très divergents ?

L'analyse des expériences de transposition et d'application des directives dans les 12 premiers Etats membres avait déjà montré à quel point les réalités diverses des systèmes nationaux de prévention compliquent toute tentative d'aboutir à une harmonisation. (Voir *L'organisation de la prévention sur les lieux de travail. Un premier bilan de la mise en œuvre de la Directive-cadre communautaire de 1989, BTS, 1994*).

L'auteur applique la même grille d'analyse aux trois derniers Etats devenus membres de l'Union européenne : la Suède, la Finlande et l'Autriche ainsi qu'à la Suisse et à la Norvège. La disparité des situations nationales examinées permet de mesurer les effets différenciés des transpositions dans trois types de réalités.

La première – formée par les trois pays nordiques de cette étude – constituait, dans les faits, une des sources majeures d'inspiration de la législation communautaire. L'examen de la transposition dans ces pays révèle peu de difficultés proprement juridiques. Par contre, le changement du contexte politique et économique, la modification des rapports de force entre les classes permettent d'examiner l'adéquation des directives à une situation changeante.

En Autriche, la greffe des directives s'est faite sur un système profondément marqué par des origines liées à l'assurance contre les risques professionnels et caractérisé par une nette séparation entre les travailleurs des entreprises privées et les différentes fonctions publiques. La seule carence importante que l'on rencontre dans la transposition autrichienne concerne précisément l'exclusion de la fonction publique.

La Suisse ajoutait aux caractéristiques du système autrichien la particularité d'un système de relations industrielles et d'un droit du travail beaucoup plus libéral, sans grandes garanties concernant les droits collectifs des travailleurs. Le fait même que la transposition des directives a été réalisée sur une base volontaire permet de vérifier, dans un contexte national particulier, les zones de consensus et les zones de conflit présentes dans les directives.

BTS

Bureau Technique Syndical Européen pour la Santé et la Sécurité

Bd Emile Jacqmain, 155

B - 1210 Bruxelles

Tel. 32-2-2240560 - Telefax 32-2-2240561

E-mail : tutb@etuc.org - <http://www.etuc.org/tutb>