

**Avis du Comité des régions sur la «Stratégie communautaire 2007-2012 pour la santé et la sécurité au travail»**

(2008/C 53/03)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

- est d'avis que la stratégie en question est nécessaire aux États membres en tant que document stratégique de base pour l'élaboration de stratégies de développement en matière de santé et de sécurité au travail, lesquelles comportent des conséquences notables tant pour les collectivités régionales et locales que pour les entreprises et les PME;
- souligne que les collectivités régionales et locales sont des employeurs importants dans tous les États membres de l'UE et qu'elles sont bien placées pour être des acteurs de premier plan en matière d'initiatives de santé et de sécurité. C'est pourquoi la Commission européenne devrait, lors de l'élaboration des détails de la stratégie, accorder une attention particulière aux collectivités locales et régionales;
- partage le sentiment de la Commission selon lequel dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, les États membres reconnaissent que la garantie de la qualité et de la productivité du travail contribue à promouvoir la croissance économique et l'emploi. Le défaut de protection efficace de la santé et le défaut de sécurité peuvent entraîner un absentéisme dû aux accidents de travail et aux maladies professionnelles, ainsi qu'à une incapacité permanente résultant de l'activité professionnelle. Non seulement ce phénomène comporte une dimension individuelle non négligeable, mais il a aussi un puissant effet négatif sur l'économie. Les coûts économiques considérables liés aux problèmes de santé et de sécurité au travail entravent la croissance économique et réduisent la compétitivité des entreprises européennes;
- juge indispensable que l'Union et les États membres disposent des statistiques fiables les plus récentes et d'un système d'acquisition et de traitement des données qui garantisse la visibilité requise en ce qui concerne les accidents du travail et les maladies professionnelles; recommande, à cet égard, de se mettre au travail pour harmoniser les statistiques sur les accidents du travail et les maladies professionnelles au sein de l'Union européenne.

**Rapporteur:** M. Uno SILBERG (EE/UEN-AE), Président du Conseil municipal de Kose

**Texte de référence**

«Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Améliorer la qualité et la productivité au travail: stratégie communautaire 2007-2012 pour la santé et la sécurité au travail»

COM(2007) 62 final

**Recommandations politiques**

LE COMITÉ DES RÉGIONS

*Observations générales*

1. accueille avec satisfaction l'initiative de la Commission consistant à poursuivre l'amélioration de la qualité et de la productivité du travail en élaborant une stratégie communautaire en matière de santé et de sécurité au travail pour la période 2007-2012, stratégie au moyen de laquelle l'on voudrait, d'ici à 2012, réduire de 25 % le nombre des accidents de travail dans l'UE-27 en améliorant la santé et la sécurité des travailleurs. En même temps, cela contribuerait dans une mesure essentielle au succès de la stratégie pour l'emploi et la croissance économique;

2. est d'avis que la stratégie en question est nécessaire aux États membres en tant que document stratégique de base pour l'élaboration de stratégies de développement en matière de santé et de sécurité au travail, lesquelles comportent des conséquences notables tant pour les collectivités régionales et locales que pour les entreprises et les PME;

3. souligne que les collectivités régionales et locales sont des employeurs importants dans tous les États membres de l'UE et qu'elles sont bien placées pour être des acteurs de premier plan en matière d'initiatives de santé et de sécurité. C'est pourquoi la Commission européenne devrait, lors de l'élaboration des détails de la stratégie, accorder une attention particulière aux collectivités locales et régionales;

4. partage le sentiment selon lequel dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, les États membres reconnaissent que la garantie de la qualité et de la productivité du travail contribue à promouvoir la croissance économique et l'emploi. Le défaut de protection efficace de la santé et le défaut de sécurité peuvent entraîner un absentéisme dû aux accidents de travail et aux maladies professionnelles, ainsi qu'à une incapacité permanente résultant de l'activité professionnelle. Non seulement ce phénomène comporte une dimension individuelle non négligeable, mais il a aussi un puissant effet négatif sur l'économie. Les coûts économiques considérables liés aux problèmes de santé et de sécurité au travail entravent la croissance économique et réduisent la compétitivité des entreprises européennes;

5. appelle la Commission à unifier, en matière politique, les synergies entre les différentes institutions de l'Union européenne, les États membres et surtout les collectivités régionales et locales dans la perspective des objectifs de santé et de sécurité au travail;

6. juge indispensable que l'Union et les États membres disposent des statistiques fiables les plus récentes et d'un système

d'acquisition et de traitement des données qui garantisse la visibilité requise en ce qui concerne les accidents du travail et les maladies professionnelles; recommande, à cet égard, de se mettre au travail pour harmoniser les statistiques sur les accidents du travail et les maladies professionnelles au sein de l'Union européenne;

7. juge indispensable que les États membres disposent d'une stratégie nationale de sécurité du milieu de travail, fondée sur la stratégie de la Commission, qui inclue aussi bien les thématiques de l'emploi et des relations de travail que celle du milieu de travail;

8. juge nécessaire que les États membres disposent d'un système efficace d'assurance contre les accidents de travail et les maladies professionnelles, système qui devrait constituer une incitation d'une part, à faire évoluer les acteurs du marché du travail dans le sens de la sécurité du milieu de travail, et d'autre part, à recenser tous les accidents de travail et tous les cas de maladies professionnelles;

9. souligne la nécessité d'accorder une attention suffisante, en matière de gestion des risques, à l'action préventive, celle-ci ne devant pas s'inscrire dans le cadre des opérations de contrôle. La gestion du risque comporte aussi bien un élément de stratégie préventive (*gestion proactive du risque*) qu'un élément de réaction «pour éteindre l'incendie» (*gestion réactive du risque*), mais il ne faut pas que l'une de ces stratégies prenne le dessus par rapport à l'autre;

10. prend acte de la confirmation de la Commission, selon laquelle il s'agit d'une stratégie en matière de santé et de sécurité au travail pour la période 2007-2012, la communication en question constituant un document de stratégie;

*Concernant le processus d'élaboration d'une stratégie de développement*

11. se réjouit de ce que la procédure d'élaboration de la stratégie de développement (document de stratégie) soit conforme à la réglementation communautaire;

12. fait observer que les points figurant au chapitre 5 ne concordent pas entre eux: assurer la surveillance de la santé (réalisable avec certaines procédures) et relever les défis des mutations sociales et démographiques (les ordres de grandeur des générations). De même, pour la réhabilitation des travailleurs, l'on fait référence à des données très anciennes (1999), ce qui ne convient pas dans l'optique d'une stratégie allant jusqu'à l'année 2012; il conviendrait de prendre au moins pour base la stratégie 2002-2006;

*Concernant la mission, le projet et les valeurs*

13. se déclare étonné de ce que dans le document de stratégie, l'on ne formule pas clairement la mission et le projet. Par conséquent, le document de stratégie n'établit pas d'interprétation uniforme, ni d'objectifs pour une action de l'Union qui serait souhaitable. De même, l'on n'indique pas clairement d'orientations, et l'on ne dit pas clairement ce que l'on voudrait faire, ni pour qui, ni ce à quoi l'on voudrait parvenir comme solution du problème considéré;

14. estime essentiel de formuler des valeurs communes aux États membres, valeurs qui puissent constituer la base d'une action conjointe et de la réalisation des objectifs;

*Concernant les points de départ de la stratégie de développement*

15. constate que le document de stratégie inscrit le plan de développement dans une durée qui est la période 2007-2012, ce qui correspond à la durée ou à la période impartie pour la réalisation des objectifs et des mesures prévus par la stratégie de développement, mais le calendrier n'est pas concrètement relié aux objectifs;

16. observe qu'il serait nécessaire de préciser à quelle fréquence et à quel degré de détail il convient de procéder à un examen des plans (si l'on n'actualise pas les plans pendant trois ans, par exemple, ils risquent, après cela, d'être déjà devenus caduques);

17. se réjouit de ce que les États membres aient largement participé à l'élaboration de la stratégie de développement. Toutefois, le Comité des régions regrette que l'on n'ait pas facilité la participation des collectivités locales et régionales à l'élaboration de la stratégie, malgré que ce processus requière la proximité des citoyens. À cet égard, les collectivités régionales et locales ne sont pas uniquement des employeurs mais aussi des agents responsables de la mise en œuvre de ces politiques;

18. approuve le fait que soit garantie la continuité de la ligne stratégique en ce qui concerne la stratégie communautaire définie par la Commission européenne et dénommée «Stratégie de santé et de sécurité au travail (2002-2006)»;

19. approuve le fait que la stratégie précédente ait sensibilisé l'opinion à l'importance de la santé et de la sécurité dans l'environnement de travail, en tant que parties intégrantes de la gestion de la qualité et en tant que facteurs déterminants de performance et de compétitivité économiques;

20. se déclare étonné de ce que le document de stratégie en question n'évoque pas la gestion de la qualité en matière de santé et de sécurité au travail et n'aborde d'ailleurs pas non plus la thématique de la gestion de la qualité;

21. reconnaît que de nombreuses entreprises de l'Union européenne, y compris des entreprises européennes de premier plan, ont choisi de faire reposer leur activité sur le modèle d'excellence de la gestion de la qualité défini par l'EFQM, et pense qu'il faudrait sensibiliser tous les États membres à ce modèle. Il s'agit d'un modèle de stratégie authentiquement efficace, que l'on peut également mettre à profit dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail;

22. invite les États membres à se conformer aux principes du modèle d'excellence de l'EFQM pour l'orientation des résultats, la prise en considération du client, l'initiative et la communauté d'objectifs, la gestion s'appuyant sur des processus et sur des faits, le perfectionnement et l'implication des travailleurs, le développement du partenariat et la responsabilité sociale de l'entreprise, car cela permet de contribuer au progrès dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, à l'uniformisation du cadre juridique de réglementation en la matière, et ce tout en essayant de comprendre les attentes des différentes catégories de la société, ainsi que d'y répondre;

*Concernant l'analyse de la situation actuelle*

23. juge indispensable que pour l'analyse de la situation actuelle, l'on puisse disposer de données statistiques relatives aux différents États membres ou bien de données généralisées concernant l'Union européenne dans son ensemble, et ce afin de permettre de discerner cette dynamique dans une perspective temporelle;

24. souligne que l'analyse de la situation actuelle devrait comporter un examen, par domaine, des réalisations, des problèmes, des possibilités et des risques actuels;

25. constate que les environnements dangereux et à risques se sont fondamentalement transformés dans le sens de la complexité et dans le sens d'une dépendance mutuelle, et c'est la raison pour laquelle il y a besoin de procéder à une analyse des risques qui évalue les risques potentiels et d'élaborer une gestion des risques qui prenne en compte les différentes catégories de risques. Il est d'une importance essentielle de procéder à une analyse critique de la situation actuelle, analyse à partir de laquelle l'on puisse fixer des objectifs réalistes;

26. estime que pour une évaluation correcte des dommages susceptibles de résulter de risques éventuels, il est de surcroît essentiel, dans la perspective d'une sensibilisation à l'existence des sources de risques et à leurs effets cumulés, de définir aussi des critères par rapport auxquels l'on puisse évaluer les dommages. Pour évaluer les dommages, il faudrait distinguer les risques liés aux aspects suivants: techniques, psychologiques, sociologiques, culturels et économiques;

27. met l'accent sur le fait qu'il faudrait décider clairement, dans les États membres, comment centraliser l'information, comment la recueillir, qui devrait être chargé de cette activité et comment cela devrait se faire. Les dispositions de la loi ne prévoient souvent pas cela sur un mode déclaratif, mais en l'absence d'une base pratique et théorique compréhensible par tous de manière univoque, il n'est pas possible d'obtenir de bons résultats;

28. juge nécessaire que les États membres puissent disposer d'une bonne base méthodologique en matière de gestion des risques, base méthodologique dont l'élaboration suppose, de surcroît, un traitement de nature scientifique;

29. constate qu'il est nécessaire de surveiller en permanence les changements affectant les conditions et les facteurs de risque. Ainsi, l'on serait en mesure de rester au fait des derniers développements et de déterminer quand apparaissent de nouveaux facteurs de risque;

30. est d'avis que le document de stratégie devrait traiter de manière plus concrète la question des maladies professionnelles. Il conviendrait que la base de départ de l'analyse soit suffisamment flexible et claire, de manière à permettre une classification des maladies professionnelles qui tienne compte de leur cause;

31. estime essentiel de ne pas compliquer le diagnostic des maladies professionnelles au niveau des États membres et de faire en sorte que le processus d'obtention d'indemnités soit aussi simple que possible d'un point de vue administratif;

32. estime essentiel que l'on puisse disposer d'un système juridique et administratif opérationnel, capable de garantir le recensement correct des accidents du travail et des maladies professionnelles, et n'imposant pas un fardeau excessif aux PME;

33. estime essentiel que puissent exister dans tout État membre un bilan précis des accidents du travail et des maladies professionnelles ainsi qu'un plan d'action stratégique pour la création d'un environnement de travail sûr, étant entendu que de telles mesures ne devraient pas imposer un fardeau excessif aux PME;

34. estime essentiel que tout État membre assure une surveillance de l'application des exigences et prescriptions relatives au milieu de travail, de sorte qu'il soit possible de détecter toutes les déficiences et de prévenir tous les risques;

35. affirme que les déficiences qui existent en matière de gestion de la santé et de la sécurité au travail constituent l'une des causes fondamentales des accidents du travail et des maladies professionnelles. Chaque vie humaine perdue et chaque jour ouvrable passé en arrêt de travail représente pour chaque État membre, pour chaque collectivité régionale et locale, ainsi que pour les entreprises et les PME des coûts considérables, et les coûts qui en résultent globalement pour la société sont plusieurs fois plus importants;

36. déplore qu'il ne soit pas explicitement fait référence au fait que la mise en place de modèles comportementaux sains passe nécessairement par l'existence de circonstances (conditions-cadres) saines ou bénéfiques pour la santé sur le lieu de travail et dans la société;

37. recommande, en vue de la définition d'une ligne stratégique uniforme au sein des différentes organisations des États membres et pour assurer l'obtention de résultats comparables qui soient objectifs et adéquats, d'utiliser des méthodologies classiques d'analyse universellement reconnues, telles que, par exemple, les méthodes SWOT, PEST, GAP, FFA ou CAF;

#### *Concernant les objectifs stratégiques*

38. accueille avec satisfaction d'une part, la proposition de la Commission visant à faire en sorte que pendant les années 2007-2012 également, la poursuite durable et régulière de la réduction du nombre d'accidents du travail et de maladies professionnelles constitue l'objectif principal de la stratégie communautaire et d'autre part, le sentiment de la Commission selon lequel l'objectif général de la période considérée devrait être de réduire de 25 % pour 100 000 travailleurs le nombre des accidents du travail et des maladies professionnelles dans l'UE-27, bien que cette manière de fixer un objectif puisse trop faire l'effet d'un slogan.

39. observe que les objectifs stratégiques doivent se rapporter clairement à une mission et exprimer la visée d'un résultat final (outcome), autrement dit: exprimer ce à quoi nous voulons arriver et dans quels délais;

40. attire l'attention sur le fait qu'un objectif stratégique doit répondre à des critères de spécificité (*Specific*), de mesurabilité (*Measurable*), d'accord entre les intéressés (*Agreed*), de réalisme (*Realistic*), d'organisation dans le temps (*Timed*) (SMART), critères qui, ensemble, garantissent que l'on puisse évaluer les missions de façon claire et quantitative, ce qui suppose que l'on adopte d'un commun accord des échelles de mesure;

41. attire l'attention sur le fait qu'un objectif stratégique doit répondre à des exigences, ce qui signifie que les objectifs doivent être liés à un calendrier concret et qu'il doit être possible de contrôler et de mesurer leur réalisation. De là vient la notion d'objectifs à court terme et à long terme, ce qui montre la nécessité de diviser l'objectif principal en objectifs intermédiaires de moindre envergure, de telle sorte qu'il soit possible de mesurer, de contrôler et d'orienter leur réalisation;

42. est convaincu de la nécessité de créer un système d'indicateurs pour les États membres, système qui puisse fournir une base pour permettre d'évaluer la situation actuelle, la situation à atteindre, l'efficacité des mesures utilisées. Les principales caractéristiques de ces indicateurs sont l'opportunité, le degré d'importance, la mesurabilité quantitative, la robustesse, l'efficacité des dépenses;

#### *Concernant les conditions de la réalisation des objectifs*

43. accueille avec satisfaction le soutien de la Commission à l'utilisation des dispositions juridiques en vigueur dans l'intérêt des PME, ainsi que d'une part, le souhait d'adapter le cadre juridique à l'évolution du marché du travail, et d'autre part, la simplification de ce cadre juridique, en pensant surtout aux PME;

44. souligne que les mesures définies dans la stratégie de développement devraient comporter une description des moyens, et notamment des programmes, des projets de grande envergure ou des investissements stratégiques ou d'autres ensembles de grandes activités plus générales, notamment des activités de routine, moyens grâce auxquels l'on prévoit d'atteindre les objectifs fixés;

45. observe que par comparaison avec les autres sujets, la création du cadre juridique est traitée, au chapitre 4 du document de stratégie, de manière trop longue et trop approfondie. Il faudrait examiner systématiquement différents aspects concernant la vie de la collectivité sur la base, par exemple du principe dit «PESTLE» (Political, Economic, Social, Technical, Legal, Environmental = politique, économique, social, technique, juridique, environnemental). Il faudrait examiner, aussi bien globalement dans le cadre communautaire que séparément dans le contexte de chaque État membre, les domaines politiques, économiques, sociaux, techniques, juridiques, ainsi que les domaines qui relèvent de l'environnement (de travail);

46. voudrait que la mise en place de programmes internes de promotion de la santé dans les entreprises soit encouragée;

#### *Concernant le cadre financier et le calendrier*

47. rappelle que le cadre financier et le calendrier font partie intégrante du document de stratégie, lequel fait état d'une part, de la dépense globale estimée pour la réalisation de la stratégie de développement et d'autre part, de la ventilation de la dépense, annuelle ou sur d'autres périodes;

48. estime qu'il serait souhaitable d'établir, pour le cadre financier et le calendrier, une forme unifiée de document, pour ce qui est de la planification et de la réalisation des mesures de réduction des risques en matière de santé et de sécurité au travail, de telle sorte que les données relatives aux différents États membres soient comparables et puissent être généralisées dans un cadre communautaire;

*Concernant la structure de gestion*

49. observe que la structure de gestion de la santé et de la sécurité au travail comporte une description des activités prévues pour la coordination de l'élaboration de la stratégie de développement, de son achèvement, de sa mise en œuvre, de son évaluation et de son suivi, notamment pour ce qui concerne la manière dont sont organisés la coopération avec les unités structurelles qui sont concernées, la répartition des tâches et les processus de retour d'information;

50. constate qu'une description de la structure de gestion de la santé et de la sécurité au travail est nécessaire pour permettre d'une part, de parvenir à des accords sur la coordination et l'administration de la stratégie de développement et sur d'autres questions de même nature, et d'autre part, d'informer les autres parties concernées;

51. fait valoir qu'il existe des principes directeurs universellement applicables de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail. Ceux-ci ont été mis en place à la demande de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) en raison du refus d'une norme internationale en la matière; ils doivent être mis en œuvre au niveau national par les États, qui ont déjà commencé à le faire. Ces principes directeurs concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail reflètent les valeurs et les instruments de l'OIT en matière de protection du travail et fixent les exigences fondamentales auxquelles ces systèmes doivent répondre afin d'améliorer durablement la sécurité et la santé sur le lieu de travail;

52. observe que les bases méthodologiques évoquées se trouvent dans les documents suivants:

— *Principes directeurs concernant les systèmes de gestion de la sécurité et de la santé au travail, ILO-OSH 2001*

53. observe qu'un système de gestion de la santé et de la sécurité au travail efficace dans la durée et destiné à améliorer continuellement la sécurité et la santé sur le lieu de travail se doit de contenir les éléments fondamentaux suivants:

- une politique de santé et de sécurité au travail (occupational, safety and health policy);
- une organisation (Organizing);
- une planification et une mise en œuvre (Planning and implementation);
- une évaluation (Evaluation);

— une action en vue de l'amélioration (Action for improvement);

*Concernant l'application, le suivi de l'application, l'évolution, l'achèvement et la clôture de la stratégie de développement*

54. observe que dans le plan de mise en œuvre, le chapitre sur la structure de la stratégie de développement reprend les objectifs et les mesures qui sont appliqués au cours de la mise en œuvre du plan en question, ainsi que les explications des mesures. Il faut que le plan de mise en œuvre et la stratégie de développement soient comparables et que leur structure soit la même;

55. recommande que le plan de mise en œuvre soit présenté sous forme tabulaire et contienne les objectifs fixés dans les domaines de base, des indicateurs concernant ces objectifs ainsi que les mesures permettant de les atteindre, et enfin les activités menées en liaison avec les acteurs et les financeurs ainsi qu'avec les sources et les instruments de financement;

56. constate que l'on procède à une adaptation dans le cas où le besoin se fait sentir, pendant la mise en œuvre de la stratégie de développement, de modifier les objectifs et les mesures déjà arrêtés ou de définir de nouveaux objectifs et de nouvelles mesures. Dans la décision d'achèvement ou de clôture, l'on prend avant tout en compte l'opportunité des objectifs définis, l'efficacité des mesures que l'on prend, ainsi que les modifications prévues ou effectuées en matière de financement et en matière opérationnelle;

*Concernant l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie de développement*

57. observe que si les objectifs de la stratégie de développement sont atteints, si l'on est arrivé au terme de la période ou si la stratégie a été réalisée, l'on établit un rapport de clôture de la stratégie de développement;

58. fait observer qu'il est essentiel, au chapitre relatif aux États membres, pour ce qui concerne la période sur laquelle porte le rapport, de préciser la nécessité de ce qui suit:

- des indicateurs relatifs aux objectifs stratégiques, c'est-à-dire des indicateurs qui permettent de savoir dans quelle mesure l'on a progressé vers la réalisation de l'objectif;
- les résultats directs des mesures prises;
- un aperçu des ressources consommées pour la réalisation de la stratégie de développement, ainsi que des explications à ce sujet;
- les modifications prévues ou déjà effectuées dans le domaine opérationnel.

Il faut que dans sa structure et sa construction, le rapport sur la réalisation de la stratégie de développement soit parallèle à la stratégie et au plan de mise en œuvre de cette dernière.

Bruxelles, le 28 novembre 2007.

Le Président  
du Comité des régions  
Michel DELEBARRE