



12, bd de Bonne Nouvelle 75010 PARIS
tel : 01 44 79 31 65 ou 69 - Fax : 01 44 79 31 72
site internet : www.sud-travail-affaires-sociales.org
syndicat.sud1@sud.travail.gouv.fr

Paris, le 6 mai 2010

Conseil Economique, Social
et Environnemental

à l'attention de
Monsieur Christian Dellacherie

Monsieur le Rapporteur,

Vous avez sollicité notre avis pour répondre au Premier Ministre qui souhaite favoriser le développement de la certification des entreprises en matière de santé au travail.

En tant qu'organisation syndicale représentant les agents du ministère du travail et donc l'Inspection du travail, nous sommes particulièrement attentifs à tout projet visant à modifier ou impacter les capacités d'intervention de nos services. La santé sécurité au travail est au cœur des préoccupations des agents de contrôle. La preuve en est qu'en 2008, sur 1 010 754 observations adressées par les services, 635 536 concernaient la santé sécurité au travail (soit 62,8%).

Aussi, nous tenons à vous faire part des éléments de réflexion suivants.

En ce qui concerne la compatibilité de la procédure de certification avec la réglementation du travail, nous vous faisons, tout d'abord, part de notre plus grande inquiétude **sur le devenir de l'effectivité des lois et règlements dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail** si les démarches de certification en santé sécurité au travail devaient se généraliser et être favorisées.

La mission de l'Inspection du Travail est de s'assurer du respect des dispositions du code du travail par les employeurs qui y sont assujettis. Toute remise en cause, directe ou indirecte des lois et règlements compilés dans le code du travail impacte nécessairement les agents chargés du contrôle de son application.

Ces dernières années, comme vous le soulignez dans la note accompagnant votre invitation, quelques entreprises de tailles importantes ont expérimenté des démarches de certification externes de leur évaluation des risques mais d'autres entreprises, de tailles plus modestes ont également suivi cette démarche. L'Inspection du travail le constate et ses agents de contrôle en témoignent facilement ce qui nous permet de juger des effets produits envers la réglementation.

Tout d'abord, pour les entreprises à implantation internationale, le référentiel associé à la certification en santé sécurité au travail tend à devenir une norme prépondérante sur les dispositions législatives et réglementaires nationales. En effet, l'entreprise dispose, par ce biais, d'un moyen d'harmoniser ses pratiques dans l'ensemble de ses établissements et quels que soient leurs pays d'implantation. Dès lors, il lui est plus facile de comparer les établissements les uns aux autres et ainsi de pouvoir établir des critères de performances liés à la santé et sécurité au travail.

Nous sommes résolument opposés à cette démarche de type gestionnaire qui vise à permettre un pilotage de toutes les composantes de l'entreprise au travers de tableaux de bords. Notre expérience de terrain démontre que la santé sécurité au travail s'analyse au travers de facteurs multiples et complexes mettant en jeu aussi bien le niveau du dialogue social dans une entreprise que l'appréhension culturelle de la sécurité au travail propre à chaque pays.

Ainsi, l'établissement français d'une entreprise dont le siège est à l'étranger, applique les chartes et normes définies par l'entreprise et n'entend pas respecter strictement la loi nationale en vigueur sous peine de sanctions de la maison-mère. C'est, par exemple, la

démarche « *Total Secure* » d'une filiale américaine d'une entreprise multi nationale¹ qui supplante le document unique d'évaluation des risques où doit être retranscrite l'évaluation des risques. L'agent de contrôle, malgré ses prérogatives régaliennes, doit alors inmanquablement faire preuve de persuasion et d'obstination pour faire appliquer le Code du travail dans ces conditions.

Autre exemple, un groupe allemand a mis en place une démarche qualité en matière de santé sécurité au travail qui se traduit notamment par la mise en place de groupe de réflexions et de travail sur cette matière qui sont composés de salariés et de représentants de l'employeur. Cette démarche est imposée de manière contractuelle aux employeurs privés qui, en France, gèrent une concession de cette marque. En analysant ses conditions de mise en place, nous percevons que cette démarche conduit à dupliquer les compétences du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail prévu par le code du travail.

Dès lors, il est particulièrement difficile, pour les agents de contrôle, d'obtenir un fonctionnement régulier et efficace de cette instance légale car l'employeur est sommé de fournir périodiquement des comptes sur la tenue des groupes de travail prévus par la procédure groupe alors, qu'à l'inverse, il n'existe aucune obligation de reporting pour l'instance légale.

De plus, dans cette espèce, les salariés, eux-mêmes concourent à la non application de la loi. Ils participent aux réunions des groupes qualité et ne voient que perte de temps le fait de refaire globalement le même travail.

Il existe pourtant une différence fondamentale entre ces deux entités traitant de la santé sécurité au travail : La première est composée de représentants dont la répartition est définie par le référentiel qualité en fonction de leur service d'appartenance (mécanique, administratif, commercial) et son fonctionnement est basé sur les principes de la roue de Deming consistant à signaler au seul employeur un dysfonctionnement du système qualité. La deuxième, émanation des instances représentatives du personnel, dispose de capacités d'intervention qui vont au delà de l'alerte de l'employeur sur le dysfonctionnement d'un

¹ L'obligation de confidentialité qui pèse sur les agents de contrôle fait obstacle à la divulgation des noms des entreprises concernées par ces pratiques, sauf à ce que qu'une condamnation pénale ait rendu ces pratiques publiques.

système (droit d'alerte, action en référé) et a pour interlocuteurs privilégiés en la matière le médecin du travail et l'inspecteur du travail. Ses membres disposent, pour exercer librement leur mandat, d'une protection exorbitante du droit commun contre le licenciement.

Un référentiel unique est inenvisageable au vu des disparités de tailles des entreprises et de la multiplicité des secteurs d'activité. Cette mise en place conduirait à une atomisation des règles santé sécurité. Chaque entreprise ou chaque secteur aurait son droit de la santé sécurité.

Cela irait totalement à l'inverse du mouvement actuel en matière d'organisation des services d'inspection du travail puisque les trois inspections du travail qui coexistaient (régime général, régime agricole et entreprises de transports) viennent d'être fusionnées au motif principal d'éviter les lobbying sectoriels.

Nous constatons aussi que l'entreprise, qu'elle soit de petite ou de grande taille, a pour finalité le bénéfice financier. Elle n'est donc pas disposée à accepter une contrainte légale et encore moins contractuelle, qui vienne heurter celui-ci.

Logiquement, la certification volontaire ne pourrait donc raisonnablement prétendre avoir pour effet d'élever le niveau de protection des salariés par rapport à la loi.

Pour mieux illustrer cet état de fait, il est aisé d'imaginer ce qu'aurait été la certification d'une évaluation des risques liés à l'amiante dans une entreprise de fabrication de produits en contenant. Seule une interdiction formelle d'utilisation a mis fin à cet empoisonnement. Aujourd'hui, les industries chimiques, pour ne rester que dans ce domaine, sont défailtantes dans l'évaluation de leurs premiers risques professionnels.

Le drame de l'explosion de l'usine AZF mérite d'être cité ici. En l'espèce, l'entreprise bénéficiait des certifications requises en matière de Qualité-Environnement. En tant qu'entreprise classée SEVESO II, elle avait mis en place un Système de Gestion de la Sécurité (pendant légal de la certification santé sécurité). Dès lors, elle s'inscrivait dans une démarche qualitative d'amélioration constante de la sécurité. Et pourtant, la lecture des

comptes rendus du procès est édifiante quant au décalage reconnu par tous les spécialistes entre la certification et la réalité des conditions de travail (cf. pièces jointes : compte rendu d'audience et article de presse du 12 mars 2009 de la Dépêche.fr).

La certification consiste, par ailleurs, à valider une procédure, non à contrôler le respect des règles lors de situations de travail réelles. Il est facile d'imaginer les conséquences de cette approche sur la réalité de la vie au travail et les conséquences pour les salariés. Une illustration vécue par les agents de contrôle reflète bien ce constat, 76 % des chantiers de retrait d'amiante friable pourtant obligatoirement traités par des entreprises certifiées par un organisme certificateur, sont en infraction au Code du Travail selon la campagne de contrôles de l'Inspection du travail de 2006. Or, le certificateur vérifie et certifie que le personnel d'encadrement de ces entreprises est formé à la réglementation particulière relative au risque amiante et à l'évaluation des risques...

Il nous paraît nécessaire de vous rappeler en quoi consiste la démarche d'évaluation des risques pour un chef d'entreprise.

L'article L.4121-3 du Code du travail introduit l'obligation pour le chef d'entreprise d'évaluer les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs et de mettre en œuvre les actions de prévention. Ce sont les résultats de cette évaluation des risques qui conditionnent l'obligation pour l'employeur de mettre en œuvre les mesures de prévention qu'il juge nécessaire.

La certification viendrait externaliser cette démarche déresponsabilisant ainsi l'employeur.

De manière générale, nous savons qu'il est fréquent voire généralisé que les documents uniques d'évaluation des risques (le document où doit être retranscrite l'évaluation des risques - art. R.4121-1 du Code du travail) ne soient que très partiellement rédigés et lacunaires lorsqu'ils visent les risques principaux de l'entreprise.

Les agents de contrôle le constatent à chaque lecture de document unique : Les employeurs ont vécu la mise en place du document unique comme une contrainte temporaire. Une fois que

le document est rédigé, l'employeur se sent libéré de son obligation et n'accorde plus l'attention nécessaire à la santé et sécurité au travail.

Lors de nos contrôles, le document unique d'évaluation des risques nous est souvent présenté avec un sourire, l'employeur ayant l'impression d'avoir rempli son obligation. Pourtant nous constatons souvent que ce n'est qu'un catalogue type des risques sans aucune appropriation particulière de l'employeur ni engagement sérieux d'une démarche de prévention digne de ce nom.

Le principe de certification par audit nous vient des pays anglo-saxons, comme l'évaluation d'ailleurs. Mais qu'appelle t'on *l'évaluation des risques*? Qu'évalue-t-on réellement? Les risques seulement ou la faisabilité d'une démarche de prévention dans un contexte économique donné? Un risque raisonnable? Un coût raisonnable de la sécurité?

Cette réflexion n'est pas une supputation intellectuelle, l'approche anglo-saxonne est résumée par Monsieur Rimington (ancien directeur du Health & Safety Executive) : *«Pendant la négociation précipitée de la Directive-cadre, le Royaume-Uni s'est trouvé dans une position de minorité sans issue pour défendre son principe majeur : que la santé et la sécurité devraient être fondées sur leur caractère raisonnablement praticable, ce qui inclut une estimation des coûts par rapport aux risques. Nous nous sommes débrouillés pour lui substituer le principe -que nous considérons équivalent- selon lequel les mesures de sécurité et de santé devraient être basées sur l'évaluation des risques »* Monsieur Rimington précise ainsi parfaitement l'enjeu de l'évaluation pour l'entreprise que l'on peut transposer à la certification qui n'est que l'externalisation de cette évaluation. Il s'agit bien de mettre en rapport les coûts engendrés par la sécurité au travail et le risque de survenance d'un accident.

Par ailleurs, la subordination économique du certificateur à l'entreprise recherchant la certification est un facteur d'insécurité évident. Il est à craindre que de laisser l'évaluation des risques à l'entreprise ou la faire faire par une autre entreprise pour une entreprise cliente donc liée à celle-ci par un contrat commercial, se réduise à la

détermination d'un ratio calculé sur l'évaluation du coût de revient d'une mesure de prévention par rapport à la gravité évaluée.

En outre, le certificateur qui aura obtenu le marché de la certification d'une entreprise craindra de perdre ce marché s'il refuse trop brutalement la certification. Dès lors, des situations qui constituent aujourd'hui un manquement à la réglementation et doivent immédiatement cesser deviendront des situations « à améliorer » dont il est possible de tolérer qu'elles perdurent puisqu'une démarche d'amélioration est en cours.

Appliquons cette logique au Code de la route. Chaque automobiliste évaluerait les risques qu'il génère en fonction de la qualité de son véhicule, son état de santé, sa performance supposée et les contraintes qu'il estimerait ne pas pouvoir s'imposer, puis déciderait de son propre chef d'appliquer les règles qu'il choisirait, de moduler ses obligations en fonction de son aptitude à conduire pour s'autoriser à rouler plus vite que la vitesse réglementée. C'est exactement cette logique qui prévaut en matière d'évaluation des risques professionnels.

L'existence même de cette relation commerciale va banaliser la notion de santé sécurité au travail. L'employeur achètera sa prestation de certification de la même manière qu'il achète la prestation d'un sous traitant.

Dès lors, il est fort probable qu'à terme, l'employeur déclare se reposer entièrement sur l'expertise du certificateur et utilise cette argumentation pour atténuer sa responsabilité pénale.

Comment condamner un employeur qui a mis tant d'argent pour payer les meilleurs experts certificateurs qui n'ont pas « vu » le risque causant un accident ?

L'évaluation des risques - qu'elle soit interne ou externalisée - doit être vue comme un instrument d'autorégulation ce qui constitue une brèche ouverte dans l'ordre public. Si la certification dans la prévention des risques professionnels entre en concurrence avec les normes légales et réglementaires c'est l'ordre public social qui est ébranlé.

Derniers points sur cet aspect, le retour d'expérience des agents de contrôle montre que la dépendance vis-à-vis du client n'est pas la seule dérive des organismes accréditeurs. Il est aussi reproché à ces derniers de valider davantage une qualité de process plutôt que le respect de la réglementation en matière de santé et de sécurité au travail, de rendre les procédures trop détaillées pour être utilisées réellement par les salariés (augmentation du décalage entre le travail prescrit et le travail réel), d'ajouter une couche supplémentaire à la charge mentale liée au travail, de faire perdre la marge de manœuvre nécessaire au bon fonctionnement d'une structure et l'esprit d'initiative lorsqu'un événement imprévu se produit ce qui contribuera inmanquablement à la souffrance au travail perçue par les salariés et pour lesquels nos moyens d'intervention sont plus limités.

En outre, le principe même de responsabilité de l'employeur pour les questions de santé sécurité au travail serait, à terme, remis en cause par la mise en place d'une telle certification.

Or, ce principe est au cœur de la construction historique du droit de la santé sécurité en France. Schématiquement, nous sommes passés en l'espace de deux siècles d'une conception civiliste de la relation de travail où le travailleur vendait sa force de travail et assumait seul les conséquences d'un accident survenu à l'occasion de la prestation de travail à une logique autonome basée sur la solidarité et la responsabilité de celui qui fournit le travail. La cour de cassation ne pose le principe d'obligation de résultat pesant sur l'employeur en matière de santé au travail que depuis ses fameux arrêts de 2007.

Nous avons de bonnes raisons de croire que la procédure de certification empiètera et limitera les compétences des services de contrôle au détriment du droit.

Là encore, l'expérience des agents de contrôle de l'Inspection du travail est primordiale pour analyser les conséquences d'une généralisation de cette démarche. D'abord parce qu'ils se confrontent déjà aux certifications actuelles.

Nous pensons que cette procédure de certification sera néfaste pour les compétences des services de contrôle. Derrière cette opposition entre la certification d'une démarche

d'évaluation et une action de contrôle, se cache une opposition entre droit contraignant et norme d'adhésion et supplétive.

Depuis une trentaine d'années on constate un recul de la réglementation contraignante. Le premier domaine à ouvrir la voie a été celui de la durée du travail. Les employeurs n'acceptant pas les contraintes publiques et toutes démarches correctives à leur encontre, n'ont eu de cesse d'essayer de faire reculer les normes contraignantes (lois - réglementations) au profit des normes supplétives.

Dans cette dernière démarche, l'entreprise, on le répète, fixe elle-même les contraintes qu'elle accepte, l'employeur décide des obligations auxquelles il est assujéti. La certification se placerait là comme une démarche d'accompagnement, aidant les entreprises à se débarrasser du droit régalién, renforçant la pertinence des choix faits par l'entreprise par la certification d'un regard extérieur considéré comme averti dans le domaine de la prévention. On en connaît les limites, elles ont déjà été rappelées plus haut.

En contrôle, l'agent de l'Inspection du travail se confronte déjà aux normes internes de l'entreprise qui ont souvent pour conséquence de faire obstacle au droit du travail. Ses interlocuteurs tentent à chaque fois d'imposer les logiques qui prédominent dans l'entreprise pour des raisons compréhensibles de subordination économique. Par exemple, dans la grande distribution, le chef d'entreprise ne peut pas déréférencer un produit chimique qui pourrait pourtant être facilement substitué par un autre moins dangereux. Le siège doit d'abord donner son accord...

Autre exemple particulièrement probant, la réglementation prévoit que les équipements de travail (machines) doivent être conformes à la réglementation de conception définie par le code du travail. Plusieurs options sont ouvertes aux constructeurs pour démontrer cette conformité et l'une d'entre elle est une auto certification. Le constructeur certifie sous sa propre responsabilité et à travers sa propre subjectivité vis-à-vis de la machine qu'il construit qu'elle est conforme à la réglementation.

Cette possibilité ouverte par le code du travail « d'échapper » à une vérification de conformité organisée par la puissance publique nous conduit, chaque jour, à devoir expliquer aux acheteurs que même si la machine est certifiée conforme par le constructeur, nous constatons sa non-conformité. Il est aisé d'imaginer que spontanément l'acheteur prête plus confiance à son vendeur qu'aux agents de contrôle et que l'utilisation par les services d'une procédure contraignante et coûteuse de re vérification de conformité donne lieu à des échanges parfois tendus au détriment de la sérénité nécessaire à une démarche de prévention.

Reprenons l'exemple précédent sur le Code de la route et l'automobiliste qui a bâti ses règles de conduite qu'il a jugées bon de mettre en œuvre. Imaginons maintenant un gendarme qui le contrôle pour non-conformité de sa conduite au Code qu'il fait appliquer. L'automobiliste ne se résignerait pas de bonne grâce à abandonner ses règles qu'il a été autorisé à appliquer avec l'aide d'un certificateur qui a validé sa démarche.

Le gendarme se confronterait inévitablement à l'argumentaire du conducteur qui préférera appliquer son référentiel. Cet exemple est tout à fait transposable aux agents de l'Inspection du travail. Nous attirons donc l'attention du CESE sur une des conséquences prévisible de la normalisation : La déréglementation supprime aussi la sanction.

C'est à l'Etat qu'il revient de fixer le cadre et les règles à respecter pour assurer l'égalité de tous devant la loi et de contrôler ses règles ; cela fait partie de son pouvoir régalien et assure aussi la cohérence, pour tous, de l'ordre public social.

De plus, nous tenons à ajouter qu'un organisme certificateur ne pourra jamais être indépendant de son client au contraire de l'agent de l'Inspection du travail, fonctionnaire et dont l'indépendance est garantie par la convention n°81 de l'Organisation Internationale du Travail. Ce statut contribue fortement à l'application uniforme sur le territoire de règles fixées démocratiquement, pour tous les salariés, quelle que soit la taille de l'entreprise.

Nous tenons à rappeler que dans son rapport de 1996, le Conseil Economique et Social a déjà préconisé l'augmentation des effectifs de l'Inspection du travail, seule garante de l'indépendance du contrôle des règles sociales dans les entreprises.

Or, favoriser une brèche dans l'ordre public social ébranle nécessairement l'Inspection du travail qui voit déjà sa légitimité remise en cause (il suffit de se rappeler les dégâts que génèrent les classements sans suite des procès-verbaux).

Les certifications sont autant de *Cheval de Troie* contre la légitimité d'intervention du corps de contrôle de l'Inspection du travail.

L'Etat doit garantir la santé publique, il l'affirme lors de risques de pandémie, pourquoi ne le ferait-il pas dans le monde du travail ?

Nous tenons, Monsieur le Rapporteur, à vous témoigner nos plus sincères remerciements pour nous avoir invités à exprimer notre avis et nous sollicitons de vous l'adjonction de cette note à votre rapport.

Restant à votre entière disposition pour toute précision complémentaire, croyez, Monsieur le Rapporteur, en l'assurance de notre considération.

Pour le Conseil National
de Sud Travail Affaires Sociales,

Marc Corchand