

DEVELOPPEMENT, ENVIRONNEMENT
ET POLITIQUE VIS-A-VIS DU RISQUE

Le cas britannique - Tome 2 -

Patrick LAGADEC

Mars 1979

N° D 207 0379

Le patronat, l'administration, les syndicats
et
la mise en place d'un nouveau système de contrôle des risques professionnels

+ S O M M A I R E +

	pages
INTRODUCTION	1

ELEMENTS DU TOME 1

- Recommandations du Comité Robens (1970-1972)	3
- Le Health and Safety at Work Act (1974)	4

PREMIERE PARTIE : LE PATRONAT

La bonne volonté de tous est plus efficace que des règlements stricts

I - Les discussions lors des réflexions sur le rapport Robens	6
a) Approche générale	6
b) La législation	7
c) Les moyens de coercition	8
d) Les inspecteurs	8
e) L'hypothèse de représentants et de comités-sécurité réglementaires	9
f) Les syndicats	9
g) Conclusion : une bonne entente et l'auto-discipline	10
II - Les observations après la mise en place du nouveau dispositif	11

DEUXIEME PARTIE : L'ADMINISTRATION
*Des réticences vis-à-vis de l'auto-contrôle ;
Une volonté de tenir la barre.*

I - Les discussions lors des réflexions sur le rapport Robens	12
a) Diminuer le rôle des inspecteurs ?	12
b) Privatiser le contrôle ?	14
c) Des officiers internes ?	14
d) Des assurances ?	15
e) Tabler sur l'esprit de coopération des entreprises ?	15
f) Les moyens insuffisants des services d'inspection	16
g) Les sanctions	17
h) Rendre moins formels les contrôles ?	18
i) En conclusion :	
le refus de l'idée de l'effort volontaire	19
II - Aujourd'hui, une administration qui entend exercer toutes ses responsabilités	19

TROISIEME PARTIE :
SYNDICATS, GAUCHE TRAVAILLISTE
*Une opposition résolue à l'approche de Lord Robens. Une pression
continue dans le débat, affaiblie toutefois par les limites
des organisations syndicales*

I - Réactions au Rapport Robens	22
1.1. Un point d'intransigeance absolue :	
le rejet de l'idée de consensus social	22
a) L'apathie ? Une notion inacceptable	22
b) L'"identité naturelle d'intérêts" entre le patronat et le personnel ? Un "non" radical	29
c) Une seule perspective dans les conditions actuelles : la lutte	34

1.2. Discussion de quelques points en matière de sécurité industrielle	40
1.2.1. Sur les "faits"	40
a) Le nombre et la gravité des accidents du travail	40
b) Le coûts des accidents	41
c) Les statistiques	41
d) Les risques pour les travailleurs	43
e) Les risques pour le travailleur ... qui est aussi un citoyen	45
f) La science et les travailleurs	46
g) Les équipements de protection	46
h) Le risque, une dimension des systèmes de travail	46
1.2.2. Sur les pouvoirs en matière de risque professionnel	47
a) Le caractère inadmissible de la situation actuelle	47
b) Le problème des inspecteurs : "Nobody's men ?"	49
c) Des moyens de recours juridiques très affaiblis	53
d) Les délits : ni relevés, ni condamnés	57
e) L'action des juges - La justice, Comment ? Par qui ?	59
f) Les Comités et représentants en matière de sécurité (Safety committees ; safety representatives)	61
g) La responsabilité des employeurs - les "safety officers"	65
h) La question de la responsabilité des travailleurs	68
i) La formation - l'information	71
II - Le mouvement syndical et la sécurité. Quelques éléments d'histoire	72
2.1. La revendication pour la sécurité	72
2.2. Le problème des "safety representatives" et des "safety committees"	74

III - Discussion critique du Health and Safety at Work Act	79
3.1. Quelques points positifs	79
3.2. De nombreux dangers	80
Danger n° 1 : "As far as is reasonably practicable"	80
Danger n° 2 : Safety Representatives et Safety Committees	81
Danger n° 3 : Les obligations des travailleurs	82
Danger n° 4 : Le droit des travailleurs d'être informés des dangers	83
Danger n° 5 : Des exemptions d'employeurs	85
Danger n° 6 : Réglementation et codes de pratique	85
Danger n° 7 : Les offenses criminelles	85
Danger n° 8 : Les pouvoirs des inspecteurs	87
Danger n° 9 : Bien-être au travail	88
Danger n° 10 : Ignorance de la loi	88
3.3. Des revendications pour amender la loi	89
3.4. Conseils supplémentaires	90
a) L'élaboration des "Regulations"	90
b) La négociation avec les employeurs	91
c) La prévention des accidents	91
d) Le travail des "safety committees"	91
e) L'information	92
f) Conventions collectives et sécurité	93
g) Contrôle général des travailleurs sur la vie de l'entreprise	93
IV - Quelques remarques sur la mise en oeuvre des nouveaux moyens	94
4.1. Les réticences du patronat	94
4.2. D'étranges "deferred" prohibition notices	95

4.3. Le comportement des inspecteurs :	
ils sont peu enclins à utiliser leurs nouveaux pouvoirs	96
4.4. La rigueur des poursuites et des condamnations :	
rien n'a changé	96
4.5. Lobby des employeurs, faiblesse des moyens d'Etat :	
il faudra encore compter sur les seules forces syndicales	97
V - Quelques thèmes de discussion aujourd'hui	98
5.1. Pauvreté, indigence	
dans la prise en considération des risques	98
a) Si on compare le domaine du risque à celui des finances	98
b) Si on examine la question du contrôle	
des substances dangereuses	98
c) Si on considère les moyens scientifiques	
et la production scientifique	98
5.2. La question du consensus	99
5.3. Les syndicats et la nouvelle loi : la suspicion	100
5.4. Les limites des syndicats eux-mêmes	103
5.5. Le pouvoir syndical	104
CONCLUSION : Un système ouvert que les forces sociales doivent	
encore modeler mais sous la direction d'un Health	
and Safety Executive à la main ferme	106

INTRODUCTION

Dans un document précédent (P. LAGADEC, mars 1978), nous avons présenté le nouveau système de "gestion" des risques industriels en Grande-Bretagne- son étude, sa définition, sa mise en place. Nous poursuivons ici ce travail en examinant les discours des divers intérêts et groupes concernés par les transformations en cours dans ce domaine. Patronat, administration(s), syndicats, s'engagent dans les discussions de fond -quelle approche adopter en matière de risque industriel ?- suscitées par les travaux du Comité Robens (1970-1972) et sur les traductions concrètes de ces réflexions (le Health and Safety at Work act, 1974, et ses prolongements). Ces prises de position sont ici présentées avec le souci de rester aussi près que possible des textes et des entretiens réalisés : une place privilégiée est ainsi accordée aux "documents" illustrant les appréciations des uns et des autres. De la sorte, en effet, il est possible de mieux comprendre les diverses logiques en présence, les multiples intérêts en jeu, les raisons de la construction législative et réglementaire finalement adoptée.

Il faut bien préciser que ces prises de position ne sont pas seulement des "réactions" : elles influent très largement sur les options à prendre. Les discussions les plus vives ont naturellement porté sur les travaux du Comité Robens car ce moment fut critique : c'est alors que l'on pouvait opter pour la voie du "laissez faire" le plus traditionnel, pour la voie du contrôle étatique classique ou pour des chemins moins assurés. Des critiques d'une grande virulence furent alors enregistrées en présence des syndicats. Et la pression du monde du travail qui a déjà largement infléchi la trajectoire proposée par Robens, se maintient aujourd'hui alors que la voie retenue reste largement à inventer.

Nous nous concentrerons ici sur les risques professionnels : dans un troisième tome sera examinée la question plus particulière des "risques majeurs".

Pour la facilité de la lecture de ce textes, nous présentons dans les pages suivantes quelques éléments clé du tome 1 ; en outre, les références des documents cités sont immédiatement indiquées à la suite des citations faites -par précision du nom de l'auteur et de la page concernée- ; les références complètes se trouvent en fin de volume.

Nous remercions une nouvelle fois l'ensemble des personnes qui ont bien voulu nous aider dans ce travail. Elles n'ont mesuré ni leur temps ni leur dévouement dans l'aide qu'elles nous ont apportée. Sans elles, ce document n'aurait pu venir compléter le premier tome de cette étude sur le système britannique de gestion des risques majeurs -et, au-delà, sur les ressorts socio-politiques de ce système et des discussions qui, peu à peu, lui donnent forme. Naturellement, nous sommes seul responsable des erreurs que pourrait contenir le présent volume. Nous demandons d'ailleurs à nos amis britanniques qu'ils nous fassent part de leurs commentaires sur l'étude ici présentée, afin d'en corriger les faiblesses qui peuvent la marquer.

ELEMENTS DU TOME 1

- Recommandations du Comité Robens
- Le Health and Safety at Work Act

Recommandations du Comité Robens (1970-1972)

1 - Nous avons besoin d'un système plus auto-régulé en matière de sécurité du travail. L'approche traditionnelle, fondée sur une réglementation (statutory regulation) toujours plus lourde et détaillée est dépassée, trop complexe, inadéquate. Conjointement avec les employeurs et les employés, une réforme doit être menée pour créer les conditions d'une telle auto-régulation, plus efficace.

2 - Les efforts de l'industrie et du commerce pour traiter leurs problèmes de sécurité devraient être encouragés, soutenus, renforcés par un cadre législatif unifié et global. Un usage beaucoup plus grand devrait être fait des normes et des codes de pratiques, volontairement acceptés pour promouvoir progressivement de meilleures conditions.

3- Ce cadre plus large et plus flexible donnerait les moyens aux services d'inspection d'agir de façon plus constructive, en conseillant, assistant, les employeurs et les employés.

Cela donnerait, du même coup, la possibilité de se concentrer plus efficacement sur les problèmes graves pour lesquels des contrôles plus serrés sont requis.

4- Un centre unique d'initiative est nécessaire pour remplacer les dispositions administratives actuelles. Une National Authority for Safety and Health at Work devrait être mise sur pied avec cette responsabilité. (Robens, p. 151).

Le Comité appelle donc de ses vœux une législation qui s'entienne à la fixation de grandes lignes d'action ; tout détail particulier serait précisé par les industriels dans des codes de volontaires de bonne pratique. Les inspecteurs -regroupés en un seul corps- seraient là moins pour contraindre que pour conseiller et préféreraient utiliser des injonctions souples à des actions devant les tribunaux. Tous les intéressés seraient impliqués dans la gestion de la sécurité, aussi bien au niveau du lieu de travail, où il devrait y avoir consultation des employés, qu'à celui de l'Autorité mise en place, où les employeurs, les autorités locales auraient leur place.

Le Health and Safety at Work Act (1974)

Présentant le projet de loi, Michael Foot, Secrétaire d'Etat à L'Emploi, fit un certain nombre d'observations :

- L'aspect le plus important de la nouvelle loi était l'établissement de l'Autorité proposée, la Health and Safety Commission ; cela marquerait la fin d'une organisation administrative dispersée.
- Les moyens de coercition prévus, au cas où la persuasion resterait inefficace, étaient plus fermes que Lord Robens ne l'avait proposé.
- Le Gouvernement était d'avis que les syndicats devaient avoir le droit légal (comme ils l'avaient dans l'industrie des mines) d'établir des comités de sécurité. Il y eut débat à ce sujet pour savoir si les représentants en matière de sécurité ("Safety Representatives") devaient être nommés par les syndicats ou élus par l'ensemble des employés. Finalement, cette question fut traitée par une autre loi, l'Employment Protection Act (1975) qui opta en faveur des syndicats.

Le 31 juillet 1974, la loi fut promulguée.

Sa portée est explicitée dans un premier point préliminaire (Part I - Preliminary) :

- Assurer la santé, la sécurité, et le bien-être des personnes au travail.
- Protéger les personnes autres que les personnes au travail des risques, pour leur santé et leur sécurité, liés aux activités de ces personnes au travail.
- Contrôler le stockage et l'utilisation des substances explosives, hautement inflammables ou dangereuses à d'autres titres ; empêcher

de façon générale l'acquisition, la possession et l'usage illégaux de tels produits.

- Contrôler l'émission dans l'atmosphère de substances nuisibles.

En résumé, cette loi apportait les changements suivants (30)

- Elle protégeait les "personnes au travail" et non plus seulement ceux qui étaient attachés à tel emploi particulier, précisé par des règlements. De ce fait, elle allait couvrir plusieurs millions de travailleurs supplémentaires.
- Elle protégeait le public en général, jusque-là ignoré.
- Elle prévoyait la mise à disposition d'informations au profit des employés.
- Elle précisait de nouveaux moyens de coercition, à la fois plus souples et, dans certains cas, plus sévères (amendes non limitées, emprisonnement jusqu'à deux ans).
- Elle prévoyait la mise en place d'une Autorité (la Health and Safety Commission), non régie directement par l'Etat mais par des représentants de toutes les parties en présence ; Autorité dotée d'un organe exécutif (le Health and Safety Executive), regroupant les différents corps d'inspection jusque-là dispersés.
- Elle apportait une base pour la participation des employés aux affaires de sécurité, la consultation trouvant un outil formel dans le système des "représentants en matière de sécurité" (Safety Representatives).
- Les obligations prévues par la loi étaient pour la plupart modérées par l'expression consacrée : "autant qu'il est raisonnablement possible", c'est-à-dire autant qu'il est techniquement et économiquement possible.

I - LES DISCUSSIONS LORS DES REFLEXIONS SUR LE RAPPORT ROBENS.

Le point de vue du patronat sur la question de la sécurité se trouve clairement exprimé dans la déposition écrite de la "Confédération of British Industries" (CBI) faite auprès du Comité Robens en en janvier 1971 ; des compléments intéressants se trouvent dans la déposition du "British Chemical Industry Safety Council" de la "Chemical Industries Association"(CIA). De ces textes, on retiendra les points suivants.

a) Approche générale :

"On sent que l'accent devrait être mis sur le devoir coutumier de chaque employeur de prendre soin de ses employés et le devoir de chaque employé de prendre soin des autres.

Dans un monde idéal, une déclaration de ce devoir, supportée par des codes-conseils de pratique serait amplement suffisante ; l'employeur qui n'aurait pas pris les soins voulus serait amené à payer des dommages à celui qui serait accidenté du fait de ce manque de précautions.

Il est cependant peu probable que le Factory Inspectorate ou les syndicats soient préparés à voir abandonnées les sanctions pénales à présent prévues par la législation du travail.

Il semble en conséquence que le meilleur modèle pour la législation soit une loi plus courte qui mette l'accent sur le devoir d'attention effective pour l'employeur comme pour l'employé et qui donne le pouvoir au ministre de faire des règlements applicables comme la loi pour des circonstances particulières. En même temps, l'inspection du travail (HMFI : Her Majesty Factory Inspectorate) serait encouragée à développer son rôle conseil et à ajouter aux règles légales des règles non statutaires.

Beaucoup d'accidents ne peuvent être éliminés par des règlements ou des lois statutaires. Certains règlements, comme les Power Presses Regulations de 1965, conduisent à une réduction initiale des accidents mais leur effet s'amenuise avec le temps." (CIA, Robens, p. 20).

PREMIERE PARTIE

LE PATRONAT

*La bonne volonté de tous est plus efficace
que des règlements stricts*

"La CBI croit qu'il devrait y avoir un glissement, l'accent devant être porté non plus sur la loi mais à nouveau sur les principes coutumiers, en s'éloignant des dispositions précises, en simplifiant les réglementations à chaque fois que possible, les détails étant traités dans des codes de pratique (codes de bonne conduite).

Les inspections du travail sont encore constituées comme des corps de coercition bien qu'en pratique le rôle des inspecteurs en tant qu'experts conseils de l'industrie ait été développé dans les dernières années. La CBI considère qu'il serait utile de réviser les statuts de cette organisation et de reconnaître spécifiquement ce rôle des inspecteurs." (CBI, Robens, p. 111).

b) La législation.

"La masse même de la loi, couplée à la complexité de sa présentation, est telle qu'elle a depuis longtemps cessé d'être intelligible pour ceux qui ont à en observer les exigences. (...) Depuis quelque temps, et de plus en plus, on suspecte que la loi des rendements décroissants a opéré dans le champ de la législation sur la sécurité." (CBI, Robens, p. 112).

"Elle (la CBI) propose qu'il y ait une loi brève dont les points principaux seraient énoncés en termes simples et directs :

- Le devoir de l'employeur de protéger ses employés, en usant d'une attention raisonnable pour assurer :

- . l'état et la maintenance de l'usine, des matériels, de l'équipement appropriés ;
- . l'emploi de gens compétents, ce qui inclut la formation voulue ;
- . la mise au point de systèmes sûrs de travail, ce qui inclut un contrôle adéquat.

- Le devoir personnel de chaque individu de conduire ses activités avec un soin raisonnable ..." (CBI, Robens, p. 113).

"La CBI croit qu'une simplification et une clarification supplémentaires seraient assurées si l'on usait de règlements restreints à des déclarations d'exigences de base et si l'on traitait toutes les questions de détail par des codes de pratique." (CBI, Robens, p. 114).

"Des estimations dignes de foi évaluent à 85% du total la proportion des accidents dus à une erreur humaine. Il est difficile d'imaginer une législation qui puisse avoir un effet salutaire sur le comportement humain dans ce contexte. Nous devons par conséquent nous reposer considérablement sur l'effort volontaire de la part des employés et des employeurs pour contenir et tenter de réduire le nombre des accidents." (CIA, Robens, p. 22).

c) Les moyens de coercition.

"L'effet des poursuites et des amendes sur une entreprise varie selon les circonstances. La grande entreprise progressiste sentira que cela affecte défavorablement son image de marque et prendra des mesures appropriées. D'autre part, il y a probablement des cas où des condamnations ne conduisent à aucune amélioration dans les attitudes ou l'organisation du travail. L'industrie chimique serait certainement intéressée à voir un rapport sur les effets des poursuites sur les comportements et les performances en matière de sécurité. Nous pensons qu'une certaine forme de sanction est nécessaire si l'on recherche une application réelle de la loi. La responsabilité individuelle des employés pourrait être stimulée par l'extension des sanctions. L'industrie chimique s'opposerait fermement à un système de licence ..." (CIA, Robens, p. 21).

"Les violations des règlements sont la cause d'une proportion relativement faible des accidents. Pour les réduire, la CBI pense que des moyens doivent être trouvés pour développer une plus grande conscience de la sécurité à la fois chez les employeurs et les employés par un apprentissage et une formation en sécurité, par un effort volontaire de la part des organisations d'employeurs, des syndicats (...) et en faisant disparaître tout ce qui empêche les employeurs et les employés de collaborer." (CBI, Robens, p. 117).

"La CBI voit peu de vertus à l'introduction d'un système de licence. Le pouvoir de refuser la délivrance d'une licence pourrait être exercé de façon arbitraire et le retrait d'une licence pourrait conduire à des conséquences économiques hors de proportion avec les risques auxquels le retrait chercherait à remédier." (CBI, Robens, p. 117).

d) Les inspecteurs.

"Il faut souligner que la CBI a toujours eu une haute opinion des inspections et cette suggestion (former les inspecteurs au conseil et non à la coercition) n'implique aucune critique (...). De nombreux inspecteurs, individuellement, ont adopté cette approche pour l'avantage de l'industrie, et la CBI voudrait la voir adoptée de façon générale par l'ensemble des services d'inspection." (CBI, Robens, p. 132).

"La CBI croit qu'il faut reconnaître plus clairement le rôle conseil des inspections et que cela devrait être précisé dans la législation." (CBI, Robens, p. 124).

e) L'hypothèse de représentants et de comités-sécurité et de comités-sécurité réglementaires.

"Jusqu'en 1963, la CBI (alors sous la forme de la British Employer's confederation), le Ministre du travail et les syndicats étaient d'accord sur la position suivante : la consultation pluripartite était mieux assurée par des moyens volontaires entre 1963 et 1968. En 1964, cependant, le Congrès du TUC, contre l'avis de son propre comité exécutif, adopta une résolution recommandant des comités de sécurité obligatoires et l'introduction d'un droit légal pour les travailleurs et les syndicats d'élire leurs propres délégués de sécurité.

Les raisons de la CBI pour s'opposer à l'introduction d'obligations dans ce domaine sont nombreuses. Le système de consultation paritaire de quelque forme que ce soit dépend du réel désir des deux parties d'oeuvrer ensemble pour des objectifs communs. La force du désir de coopérer est quelque chose qui, par nature, ne peut être objet de contrainte. De plus, l'introduction d'une législation restrictive dans un domaine où beaucoup a été fait par persuasion volontaire pourrait détruire beaucoup de ce qui a été réalisé. La CBI ne voit aucun intérêt à établir des comités paritaires formels, obligatoires, sauf s'ils sont efficaces. Là où il existe de bonnes relations industrielles, l'impulsion essentielle est donnée et l'obligation d'établir de tels comités ne serait pas nécessaire. Là où les relations industrielles sont mauvaises, des comités obligatoires seraient presque certainement inefficaces et pourraient exacerber une situation déjà mauvaise." (CBI, Robens, pp. 118-119).

f) Les syndicats.

"La CBI pense que les syndicats pourraient contribuer de façon intéressante aux actions de prévention des accidents s'ils :

- prépareraient une déclaration de politique syndicale -en lui donnant la plus large publicité- qui mette l'accent sur l'importance d'obtenir un bon résultat en matière de sécurité, sur la responsabilité qui en découle pour l'employé individuel. La déclaration devrait aussi indiquer les moyens pratiques par lesquels les syndicats et leurs membres peuvent aider à atteindre de bonnes performances en matière de sécurité.
- discuteraient et accepteraient, volontairement, avec les directions et au niveau des entreprises et des ateliers, des moyens concrets d'aider à réduire les accidents et les maladies professionnelles.

- encourageraient leurs permanents et leurs membres à coopérer avec les directions dans l'effort continu requis pour éliminer les actions et les pratiques dangereuses ; ceci au moyen des cours d'apprentissage et de la propagande des syndicats." (CBI, Robens, p. 119).

"La CBI reconnaît que dans le domaine de la coopération positive entre les directions et les syndicats l'initiative doit venir des premières. Il faut cependant reconnaître que les directions sont parfois hésitantes à suivre cette voie parce que, à tort ou à raison, elles pensent que les syndicats sont plus intéressés à tirer avantage de toute circonstance (pour obtenir des bénéfices matériels pour leurs membres) plutôt qu'à coopérer afin d'empêcher les accidents (...). Cependant, la CBI croit que des avances doivent être faites dans le but de favoriser une plus grande coopération entre les directions et les syndicats ..." (CBI, Robens, p. 133).

g) Conclusion : une bonne entente et l'auto-discipline.

"Etant donné un cadre législatif plus simple énonçant des principes plutôt que traitant de détails, les organisations patronales, en consultation avec les syndicats et guidées par les services d'inspection appropriés, seraient en mesure de formuler des codes de bonne conduite qui prennent en considération plus efficacement de façon plus réaliste les conditions de leurs industries, dans leurs spécificités. Et cela donnerait en retour aux deux parties un intérêt plus grand à encourager leurs membres à observer les normes recommandées dans les codes de pratique." (CBI, Robens, p. 128).

"Finalement, les accidents ne seront empêchés que par le développement d'un sens vrai de la responsabilité de tous, ce qui ne peut être réalisé que par une éducation et un apprentissage continuel et l'auto-discipline." (CBI, Robens, p. 133).

Comme on le voit, ces dépositions patronales furent largement reprises dans le rapport Robens et les dispositions qui s'ensuivirent. Des universitaires devaient d'ailleurs relever la convergence et citer les propos d'un officiel de la CBI, à la suite du rapport Robens :

DEUXIEME PARTIE

L'ADMINISTRATION

*Des réticences vis-à-vis de l'auto-contrôle ;
Une volonté de tenir la barre*

"Le rapport est finalement si remarquablement proche de la ligne que nous suggérons (...) que nous pensons attendre, pour le commenter, que le gouvernement présente des recommandations fermes pour l'élaboration de la législation (...) (car), si le rapport était accepté, tout commentaire serait un double de notre déposition." (Nichols et Armstrong, p. 4).

II - LES OBSERVATIONS APRES LA MISE EN PLACE DU NOUVEAU DISPOSITIF.

- Les syndicats se montrent hostiles au nouveau système parce qu'ils n'ont pas compris que le but est de renforcer le pouvoir des inspecteurs par des codes de pratiques, par les diverses injonctions à leur disposition. Ce sera beaucoup plus efficace qu'avec une loi désuète.
- Les inspecteurs n'auront plus à prouver, pour agir, que l'idem 4953bis n'est pas observé. Dorénavant, ils pourront se contenter de faire valoir : "selon moi, votre installation n'est pas sûre" pour exiger des amendements ou même des arrêts ; ils n'ont pas à se fonder sur une réglementation pour opérer.
- Le problème du nombre des inspecteurs ? Il ne s'agit pas de constituer une armée d'inspecteurs. On aurait bientôt 50% de la population contrôlant ce que font les autres 50%. Il faut que les inspecteurs répartissent mieux leur temps.

Finalement, le patronat cherche le maximum de souplesse dans la législation, le Health and Safety at Work Act se révélant plus strict que ne le souhaitait Lord Robens. C'est ainsi qu'il faut comprendre ces quelques lignes parues dans le bulletin de la CBI à l'adresse de ses membres :

*"Les inspecteurs verront leurs supérieurs attendre d'eux qu'ils agissent raisonnablement, à la fois en rendant leurs décisions parfaitement claires pour les employeurs et en s'assurant qu'aucun désordre non nécessaire n'est causé par la déli-
vrance des injonctions." (CBI Members' Bulletin n° 31, 24 janvier 1975, in Grayson et Goddard, p. 7).*

I - LES DISCUSSIONS LORS DES REFLEXIONS SUR LE RAPPORT ROBENS.

On enregistre ici plusieurs types de langages. Certains (Department of Employment, dans sa déposition au Comité Robens) adoptent une position proche du patronat. D'autres (Institution of Professional Civil Servants, les inspecteurs) s'en écartent tout en restant -on le verra par la suite- bien loin des positions syndicales.

Nous retiendrons tout d'abord le résumé de la déposition du Department of Employment : il pourrait être signé par la CBI :

"La législation, au long des années a eu un impact considérable sur les conditions de travail auxquelles elle s'appliquait. Mais elle a eu moins de succès à influencer les attitudes. La poursuite de l'élaboration détaillée de la législation, dans sa forme classique, pourrait, si elle était poursuivie, se traduire par des rendements décroissants (...)

Il est difficile d'amender des statuts et des réglementations au fur et à mesure que les circonstances changent. Le First Consultative Document avait proposé l'abolition de la procédure réglementaire actuelle pour la régulation (en matière de sécurité) et cela est hautement désirable. Il pourrait y avoir un avantage dans un usage plus étendu des codes de pratiques.*

La législation future devrait viser à promouvoir une plus grande participation des employeurs et des travailleurs en matière de santé et de sécurité.

Le ministère doute qu'une augmentation dans le niveau général des amendes, mis à part une réévaluation monétaire, améliorerait de façon significative les résultats en matière de sécurité ..." (Department of Employment, Robens, pp. 170-171).

Les inspecteurs ne tiennent pourtant absolument pas à se laisser entraîner dans cette voie qu'ils jugent illusoire et dangereuse : le fameux esprit de "coopération" leur apparaît un leurre et ils ne peuvent l'accepter.

* Proposition du ministère pour l'emploi, datant de 1967.

a) Diminuer le rôle des inspecteurs ?

C'est la voie préconisée par le Department of Employment comme par le patronat. Les inspecteurs réagissent vivement :

"L'*Institutional* (of Professional Civil Servants) croit que les inspections d'Etat ont été et doivent continuer d'être le fondement de l'effort pour la santé et la sécurité du travail dans ce pays." (*Instit. of Professional Civil Servants*, p.525).

Les inspecteurs poursuivent :

"Au paragraphe 172 du Livre Blanc préparé par le Ministère du Travail en octobre 1956 (*Staffing and Organisation of the Factory Inspectorate - Cmnd 9879*) il est déclaré :

"Vraiment il est possible d'envisager un temps où les nouveaux développements en matière de processus industriels, une proportion toujours plus grande d'usines modernes bien construites, le développement continu de l'esprit de coopération dans l'industrie et, dernier point mais non le moindre, l'effet cumulatif du travail du Factory Inspectorate sur de nombreuses décennies pourraient avoir si substantiellement réduit les problèmes en ce domaine que beaucoup moins de ressources en hommes et en argent devraient être attribuées à l'inspection des usines."

Le paragraphe suivant concédait que ce temps n'était pas arrivé. Et, de fait, dans les dix années qui suivirent, les accidents continuèrent à croître en nombre, des risques précédemment non soupçonnés furent découverts.

Des tragédies du type de celle de l'incendie de Glasgow en 1968 -22 morts- indiquent quelle faible confiance peut être placée dans l'esprit de coopération avec l'industrie ; certaines usines modernes, datant de 1956, ont déjà, à cause d'un mauvais usage ou d'un manque de maintenance, cessé d'offrir des conditions de travail adéquates.

Toutes les statistiques produites dans les documents officiels et dans la déposition de notre institution (devant le Comité Robens) soulignent le ridicule de l'hypothèse du Livre Blanc de 1956.

L'Institution pense que les services d'inspection du travail sont le fondement de tous les conseils et coercitions efficaces en Grande-Bretagne en matière de sécurité. Imaginer que des progrès supplémentaires puissent être obtenus sans le renforcement de ces inspections et le maintien de leur caractère professionnel est une illusion dangereuse. Sans ces

services, des milliers et des milliers de vies seraient en danger et l'histoire sociale britannique reculerait d'un siècle." (*Institution of Professional Civil Servants*, p. 528).

Il y a trois raisons fondamentales expliquant la nécessité des services d'inspection :

- "- ils sont organisés sur une base nationale et reçoivent des informations du pays tout entier ;
- ils sont indépendants aussi bien vis-à-vis des employeurs que des employés et sont, par là même, impartiaux ;
- le niveau de l'apprentissage professionnel de leurs membres, comme leur expérience, commande le respect." (*id.*, p. 529).

b) Privatiser le contrôle ?

"Un tel système ne serait pas national et puisqu'il devrait être financé par les organisations sujettes à l'inspection, les consultants ne seraient pas vraiment indépendants. Ils ne seraient pas habilités à entamer des procédures judiciaires ou à appliquer les décisions des tribunaux et, en conséquence, ils verraient sans nul doute la plus grande partie de leurs conseils totalement ignorés.

Et les entreprises-conseils tirent actuellement leur savoir des services de l'inspection. Si ces derniers disparaissaient, d'où tireraient-elles leur savoir ? (*id.*, p. 530).

c) Des officiers internes ?

"... ils sont souvent inexpérimentés et peu formés. Dans bien des cas, leurs conseils ne sont pas suivis d'effets ; et ils doivent rechercher l'aide de l'inspecteur pour faire pression sur l'entreprise*." (*id.*, p. 530).

* Dans le même sens, la British Chemical Industrial Safety Council admettait d'ailleurs :

"Trop souvent, les safety officers sont nommés à ce poste parce qu'ils ne peuvent être placés à aucun autre ; ce qui est une conception tout à fait erronée. Un bon officier de sécurité doit être sélectionné en fonction de ses aptitudes, doit recevoir une formation, doit avoir un statut, être un responsable de haut niveau." (*CIA, Robens*, p. 24).

d) Des assurances ?

"Elles font gagner beaucoup d'argent au contribuable en procédant à leurs propres inspections. (Mais) elles font état, rapport après rapport, des mêmes défauts ; elles sont réticentes à prendre des dispositions pour augmenter les primes ou refuser de couvrir un client de peur que celui-ci n'aille s'adresser à une compagnie concurrente." (Institution of Professional Civil Servants, p. 530).

e) Tableur sur l'esprit de coopération des entreprises ?

"Si l'esprit de coopération -qui est beaucoup plus évident pour les administrateurs recherchant le résultat économique que pour les inspecteurs recherchant une réduction des accidents- doit résoudre les problèmes de santé et de sécurité, on peut se demander pourquoi il a échoué jusqu'à présent (...). Tout le monde croit à la sécurité en général ; quand on en vient au particulier, le dynamisme s'émousse soit faute de connaissance, soit faute de ressources ou encore faute de volonté.

Ces considérations ne visent pas nombre de dirigeants honorables qui, souvent dans des circonstances décourageantes, font de leur mieux pour assurer des conditions sûres de travail. Cependant, l'Institution croit fermement que toute tentative pour faire reposer une politique sur des concepts aussi vagues que l'esprit de coopération condamnera tout simplement les futures victimes à des accidents et des maladies qui pourraient être évités.

Il est clair que la sécurité ne peut être assurée qu'en prêtant une attention détaillée et continue à l'environnement industriel (...). Des inspections-surprises opérées par des officiels indépendants réduit certainement le nombre des risques de façon substantielle. Si les inspections se révèlent capables d'assurer l'existence et la continuité de comités de sécurité efficaces et dynamiques, alors de très hautes normes peuvent être atteintes et maintenues.

La protection des presses mécaniques illustre ce thème. Bien avant que des règlements détaillés ne viennent en application à leur sujet -en 1965- des voix s'élevèrent pour réclamer des exigences détaillées. Cependant, dans les vingt années qui suivirent la guerre, on continua à se reposer sur les exigences générales de la section 14 du Factories Act pour tenter de persuader les entreprises d'adopter les systèmes de sécurité les plus modernes. Aux alentours de 1960, il devint

clair que cette politique n'était pas une réussite et ne réussirait pas. Les règlements sur les presses mécaniques introduisirent des exigences pour l'examen approfondi des presses et des sécurités, avec inspection au moins quotidienne des équipements de sécurité par un inspecteur formé comme le spécifiait les réglementations. Un effort particulier fut fait pour expliquer ces règlements en détail et pour les appliquer avec la rigueur la plus stricte. Comme résultat, le nombre des mutilations par les presses passa de 498 en 1964 à 230 pour l'année suivante. C'est là une indication : des résultats en ce domaine ne peuvent être obtenus que par une attention constante et scrupuleuse." (Institution of Prof. Civil Servants, p. 531).

f) Les moyens insuffisants des services d'inspection.

Quelques chiffres permettent de situer le coût du travail ...

- 1966-1968 : 70 millions de journées perdues.
- Coût pour la société : environ 6 fois les coûts directs ; soit, pour 1968, environ 650 millions de livres.
- Coût à doubler si l'on compte les maladies dues aux pollutions industrielles (bronchites, rhumatismes ...)
- Il y avait 201 400 pensions d'invalidité versées en septembre 1968

par rapport aux moyens de l'Inspection du travail (budget du Factory Inspectorate) ...

- Moins de 3 millions de livres par an depuis la guerre

et par rapport aux pertes dues aux grèves :

- 4 690 000 journées de travail perdues, soit six fois moins que celles perdues du fait des accidents :

"il est par conséquent surprenant que tant de publicité ait été accordée aux conflits industriels et si peu aux accidents du travail." (Institut. of Prof. Civil Servants, p. 533).

Ainsi que le rapporte le *Guardian*, l'Institution of Professional Servants croit que, sauf augmentation du taux de recrutement, ses membres ne seront pas en mesure de satisfaire les obligations élargies qui leur incombe de par la nouvelle loi. Ce qui reviendra à faire deux pas en avant et un pas en arrière. (*Guardian*, 12 Nov. 1975, in Grayson et Goddard, p. 9).

g) Les sanctions.

"L'Institution pense qu'il faut continuer à faire usage des poursuites conventionnelles mais qu'un usage accru devrait être fait des injonctions des tribunaux soit pour prévenir des dangers soit pour interdire le fonctionnement d'une usine ou d'une partie d'une usine.

L'idée d'avoir fait des licences pour toutes les institutions est impraticable. Et elle devient vite un moyen d'échapper aux exigences. La licence est appropriée là où il y a un processus extrêmement dangereux qui doit être traité par des exigences strictes et détaillées.

Il pourrait être utile d'augmenter les peines maximales, par exemple les 300 livres du Factories Act de 1961 pour tenir compte de l'inflation. Cependant, les tribunaux imposent rarement la peine maximale. En réalité, quelques tribunaux imposent, même pour les cas graves, des amendes inférieures au tiers de la peine maximale prévue par le Factories Act de 1937 (soit moins du tiers de 100 livres).*

Dans un cas, un garçon de 15 ans, orphelin, qui venait de quitter l'école fut gravement blessé à la main à cause d'un système de sécurité à l'évidence défectueux. L'amende fut inférieure, et de beaucoup, au cinquième de la somme maximale de 300 livres ... et très inférieure à ce qu'il en aurait coûté à l'entreprise pour se procurer et entretenir un système adéquat de sécurité.

* C'est nous qui soulignons. La requête des syndicats, on le verra en effet, est absolument différente : elle ne vise pas ce simple ajustement monétaire.

Il faudrait ou bien traiter ces cas devant des tribunaux industriels, ou bien procurer aux juges une formation pour qu'ils comprennent ce que dit l'inspecteur ; ou imposer un minimum (100 livres) et un maximum, la peine de 300 livres pouvant être portée à 400 livres pour tenir compte de l'infraction.

Les tribunaux ont fait montre d'une grande réticence à utiliser cette procédure (de la peine minimale). Cela vient surtout de la tradition de cette administration, fondée sur l'idée que les inspecteurs sont préoccupés par la mise en bon ordre des choses plutôt que par la fermeture des installations ou l'arrêt de l'activité, ce qui serait cause de chômage.

Cependant, une appréciation plus approfondie des effets insidieux sur la santé de certaines substances utilisées dans l'industrie montre que, fermer des installations peut être bon, non seulement du point de vue social, mais aussi du point de vue économique." (Inst. of Prof. Civil Servants, pp. 534-5).

h) Rendre moins formels les contrôles ?

"L'Institution préfère la méthode consistant à appliquer une ordonnance au Tribunal. Certains industriels ne sont que trop pressés de se plaindre de ce que les inspecteurs sont trop vindicatifs dans l'usage de leurs pouvoirs légaux, surtout lorsque la production est affectée : il semble plus sage de dépersonnaliser de telles procédures en les formalisant. Même quand un tribunal impose une injonction empêchant l'usage d'une usine ou d'une installation, il est souvent difficile d'obliger l'industriel à respecter réellement les termes de l'ordonnance. Ce serait encore plus difficile si l'ordre n'était supporté que par un individu*, l'inspecteur." (Institution of Professional Civil Servants, p. 535).

* La loi de 1974 ne semble pas avoir suivi les inspecteurs sur ce point (voir paragraphe 18.26 de la loi) : l'inspecteur, comme individu, s'expose assez lourdement quand il exerce son pouvoir de coercition.

i) En conclusion : le refus de l'idée de l'effort volontaire.

"L'Institution ne voit aucun moyen par lequel la législation pourrait être remplacée par des accords volontaires.

L'Institution pense que, dans le passé, on a trop compté sur l'auto-contrôle qui ne peut jamais être pleinement efficace. Le progrès, à l'avenir, dépendra de ceux qui sont en position d'autorité et de leur prise de conscience de la toute petite part que peut jouer l'auto-contrôle dans la prévention des accidents et maladies inévitables." (Inst. of Prof. Civ. Serv. pp. 535-536).

II - AUJOURD'HUI, UNE ADMINISTRATION QUI ENTEND EXERCER
TOUTES SES RESPONSABILITES.

Dans le document précédent, nous avons fait état des indications fournies par la Health and Safety Commission sur ses activités et celle du Health and Safety Executive depuis sa mise en place : la loi a été appliquée, le rôle-conseil de l'Administration s'est affirmé, de nombreux groupes de travail ont été mis en place, une information importante a fait l'objet d'une vaste publicité, etc.

On ajoutera que les responsables de cette administration soulignent également ceci :

- L'ensemble de l'organisme a besoin de rôder encore son fonctionnement et ses moyens d'intervention ; par exemple, on ne constitue pas sans délais des équipes d'inspecteurs jusque-là habitués à devoir opérer seuls ; il ne faut pas non plus oublier la tâche colossale qui revient subitement aux services d'inspection : la protection d'environ 8 millions de travailleurs supplémentaires ; la protection du public en général, ainsi que le prévoit la loi.
- L'organisme a tenu à faire avancer au mieux les dispositions relatives aux "safety representatives" et "safety committees" malgré les freins, financiers notamment, qui gênaient la publication des

règlements en cette matière (coûts impliqués par la formation des intéressés, par le temps à consacrer aux réunions, etc).

- Le système mis en place fonctionne bien sur le modèle du consensus quoi qu'en disent certains.

- Si la concertation et la discussion sont tout à fait nécessaires, il n'en reste pas moins que les décisions reviennent aux pouvoirs publics. Et le Health and Safety Executive est bien décidé à user de toutes ses prérogatives pour définir ses choix, les faire connaître, les faire appliquer et les faire respecter, ou pour conseiller au mieux les autres instances publiques responsables à qui reviendrait telle ou telle décision en matière d'administration de la sécurité civile.

TROISIEME PARTIE

SYNDICATS, GAUCHE TRAVAILLISTE

*Une opposition résolue à l'approche de Lord Robens
Une pression continuelle dans le débat,
affaiblie toutefois par les limites des organisations syndicales.*

Parmi les dispositions nouvelles adoptées en matière de sécurité, certaines sont considérées comme sensées par le monde du travail : ainsi l'idée de réduire les chevauchements entre administrations ; d'autres, comme nous l'indiquerons par la suite, sont combattues. Mais l'essentiel de la discussion ne porte pas sur les modalités retenues : il concerne les hypothèses de base du rapport Robens et les développements qui en ont résulté. Les phrases clés du rapport Robens sont, à cet égard, les suivantes :

nos délibérations, au cours de deux années, nous ont conduits à l'idée -sans qu'il y ait le moindre doute- que la raison essentielle et unique des accidents professionnels est l'apathie. (Guard., 12X175, in Gray. et Godd. ; nous soulignons).

*Le premier et peut-être le plus fondamental des défauts du système réglementaire est tout simplement qu'il y a trop de lois. (id., p. 6, *ibid.*).*

*Notre système actuel encourage bien trop à se reposer sur une régulation par l'Etat et pas assez sur une responsabilité personnelle et volontaire, un effort autogénéré. Le déséquilibre doit être redressé. (id., p. 7, *ibid.*).*

*En vérité, il y a une plus grande identité naturelle d'intérêts entre les deux bords en ce qui concerne les problèmes de santé et de sécurité que sur tout autre sujet. Il n'y a aucun champ légitime pour un "marchandage" sur les questions de sécurité et de santé, mais beaucoup de possibilités pour la discussion constructive, l'inspection conjointe, la participation dans la mise au point de solutions. (id., p. 29, *ibid.*).*

Le point de vue du monde du travail n'est naturellement pas monolithique. Certains semblent ne pas s'émouvoir de ces discussions sur la sécurité professionnelle -les syndicats sont d'ailleurs peu équipés pour mener la réflexion-. Certains semblent même en bon accord avec Robens -par exemple, le représentant syndical à ce Comité, qui approuva les termes du rapport-. Certains, qui conduisent la réflexion syndicale sur le vaste domaine de la santé et de la sécurité professionnelle, sont enfin beaucoup plus actifs et critiques. C'est surtout

la position de ces derniers que nous allons présenter ici. Même si elle est parfois encore minoritaire, elle gagne progressivement en influence, depuis 1964 notamment, date à laquelle le syndicalisme britannique a effectué un tournant assez considérable dans son appréciation de la question de la sécurité : il abandonnait alors la revendication de la "compensation" à verser aux victimes pour celle de la prévention des accidents du travail. Ces vues, comme on l'a déjà souligné, ne devaient pas rester sans influence sur la façon dont le nouveau système britannique allait être modelé.

I - REACTIONS AU RAPPORT ROBENS.

1.1. Un point d'intransigeance absolue : le rejet de l'idée de consensus social.

a) L'apathie ? Une notion inacceptable.

L'importance de la législation rend-elle les gens apathiques ? Et s'ensuit-il que la seule façon de réduire les accidents est de diminuer la pression des lois et des règlements ? Pour Robens, ce sont là des évidences. Pour le monde du travail, ce ne sont que de fausses questions, des raccourcis d'une incroyable pauvreté, des pièges, qui méritent les démentis les plus cinglants. Les auteurs s'étonnent de voir retenir pareilles argumentations par un Comité qui a travaillé deux années sur la question du risque.

On peut reprendre ici un certain nombre de commentaires visant à successivement montrer l'insuffisance du recours à une notion comme l'apathie -notion qui n'explique rien mais permet de cacher bien des choses- ; à démontrer qu'au contraire, il n'y a pas du tout apathie, mais une confrontation constante entre l'objectif de sécurité et celui de la production -le second l'emportant régulièrement sur le premier- ; à suggérer que si apathie il y a, elle est peut-être d'abord à rechercher du côté des responsables. On rapportera tout d'abord les analyses de Nichols et Armstrong :

Pour notre part, il nous semble que l'hypothèse clé du rapport - la cause la plus importante d'accidents est l'apathie - comme toute explication en termes d'apathie, n'est en rien une explication.

L'apathie est bien sûr souvent utilisée pour "expliquer" pourquoi les gens - en général les ouvriers - ne font pas les choses ; pourquoi ils ne votent pas, ne participent pas aux mouvements syndicaux, etc. En signifiant que les gens ne prennent pas tel soin mais qu'ils le devraient, ce raisonnement porte une marque morale. Mais, ce faisant, il ne donne aucune explication sur le pourquoi de l'inaction des gens. L'hypothèse est faite que le pourquoi est étudié. En matière d'accident industriel, cette hypothèse est à la fois détestable et fausse.

Qu'y a-t-il à la base du rapport (Robens) ? Non pas tellement des témoignages que des affirmations d'officiels et d'employeurs. En outre, la recherche s'est peu préoccupée d'appréhender les accidents industriels selon une méthode qui pourrait donner des résultats pour un comité comme celui-là. La recherche étudie bien tel fait, tel comportement ... mais ignore la structuration d'ensemble. C'est comme si l'on étudiait les accidents dont sont victimes des piétons en se concentrant sur le "design" des pare-chocs et des poignées de porte des véhicules, sur l'état d'esprit du piéton, en ignorant le fait social de l'automobile. (Nichols, Armstrong, pp. 4-5).

C'est précisément pour aller plus loin que les auteurs cités ci-dessus ont examiné le cas de cinq accidents, qu'il désignent comme typiques, survenus dans des entreprises respectables, dotées d'officiers de sécurité, de matériels satisfaisants, de représentants du personnel pour la sécurité.

Nichols et Armstrong font plusieurs constatations :

- Les supérieurs n'empêchent pas, au contraire, leurs subordonnés de prendre des dispositions non réglementaires pour assurer la reprise de la production (en cas d'incident).

- C'est plus fort que tout pour les ouvriers : il faut rétablir la production ; tout leur travail n'a de sens que si la production s'effectue. Et cela devient un instinct. On a déjà sauté par-dessus une rampe dangereuse pour effectuer une réparation avant qu'on ait pu réfléchir au danger.
- L'ouvrier sait que tout retard devra être rattrapé.
- Dans tous les cas, il y a une pression de l'organisation pour renforcer la production (questions, attitudes tendues des supérieurs, primes, etc).
- Cette pression de la direction, des contremaîtres, est vite intériorisée et l'ouvrier en vient à anticiper les exigences de ses supérieurs.
- Pourquoi les contremaîtres, pourtant formés en matière de sécurité, habitués à entendre, comme les ouvriers, la direction parler des nécessités de la sécurité, exercent-ils une telle pression ? Ils savent où est la préoccupation fondamentale de la direction. Ils voient le responsable de la production sortir de son bureau comme un boulet de canon dès que la chaîne s'arrête.
- Naturellement, de temps à autre, la direction et les contremaîtres viennent prêcher pour la sécurité ; il y a même des sanctions en cas d'accident. Mais, dans les opérations au jour le jour, on voit bien où est l'important. (Nichols, Armstrong, pp. 16-20).

Ainsi, écrivent ces deux chercheurs :

Chacun des accidents que nous avons décrits est arrivé dans le contexte d'une rupture du processus de production et alors que les hommes concernés tentaient de maintenir ou de redémarrer cette production. Dans chaque cas, la situation dangereuse fut créée du fait de l'objectif de gagner du temps et de faciliter les opérations. Dans chaque cas, les règles

de sécurité de la compagnie furent violées. Les ruptures du processus n'étaient pas des événements isolés. Comme ne l'étaient pas non plus les moyens dangereux utilisés pour les traiter. Les hommes ont agi comme ils l'ont fait pour faire face à la pression exercée par les contremaîtres et la direction visant à maintenir la production. Cette pression était continuelle ; les ruptures de processus étaient assez fréquentes ; et, de la sorte, les méthodes expéditives utilisées pour les traiter étaient employées de façon répétée. (Nichols, Armstrong, p. 20).

Comment, demandent les auteurs, ces accidents cadrent-ils avec le schéma propre au rapport Robens ? Comment la notion d'apathie peut-elle rendre compte de ces événements ?

A l'évidence, ils n'entrent pas du tout dans le schéma. Dans chaque cas, les situations dangereuses ont été créées (...) par le problème de la production et non par celui de l'apathie. C'est précisément ceux qui firent des efforts pour continuer le travail qui furent blessés. Et la pression pour agir ainsi vint des contremaîtres et de la direction. Des risques furent pris, non parce que les ouvriers ne se souciaient pas de savoir s'ils prenaient ou non des risques, mais pour une raison très claire : le maintien de la production. Des hommes "apathiques" ne se seraient tout simplement pas dérangés. (Nichols, Armstrong, p. 21).

La faute de diagnostic du rapport Robens -dans la mesure où l'on peut parler de diagnostic quand il n'y a qu'hypothèse avancée avec une légèreté et une assurance étonnantes, notent les auteurs- n'est pas sans conséquences, comme l'indiquent encore Nichols et Armstrong :

Selon nous, donc, la conception du problème adoptée par Robens n'est pas seulement fautive, elle est désastreuse. Si l'apathie était vraiment le problème, la recommandation selon laquelle la quantité de mesures réglementaires externes devait être réduite aurait pu être la réponse. Mais si, comme nos exemples le montrent, les hommes prennent des risques en réponse à la pression pour la production, réduire la réglementation externe ne serait que permettre une plus grande liberté encore pour cette pression. Si les recommandations de Robens étaient appliquées -"on se dispensera souvent de réglementation (§ 13)", cette pression pourrait s'aggraver et les accidents pourraient bien augmenter en nombre. (Nichols, Armstrong, p. 21).

Dira-t-on que les exemples choisis par ces auteurs ne sont pas représentatifs et que l'analyse est biaisée ? L'imposante étude du National Institute of Industrial Psychology (NIIP), qui a porté sur 2 000 accidents industriels semble aller dans ce sens.

Comme le souligne P. Kinnersly dans son livre "The hazards of Work : how to fight them" -une sorte de rapport Robens présentant un point de vue non patronal, reconnu "excellent" par le Ministre Michael Foot devant le Parlement britannique* - cette étude met du NIIP met en cause nombre de mythes anciens, trop commodes ; lorsque'elle précise notamment :

Bien que les entreprises étudiées fussent probablement parmi les meilleures en termes d'attitudes et de résultats pour ce qui concerne la sécurité (...)

- Les risques étaient une partie si intégrante des systèmes de travail que, plus il y avait de travail effectué, plus il y avait d'accidents.

(...)

- On attendait des employés qu'ils répètent sans arrêt des actions complexes avec une dextérité parfaite. Et on attendait d'eux qu'ils évitent le danger, avec la plus grande régularité, par une réaction instantanée aux stimuli d'alarme. Quand ils ne pouvaient traiter l'une ou l'autre difficulté, ils s'exposaient au danger. Et pourtant, ce sont là deux activités pour lesquelles les individus sont lents et peu sûrs. (cité in Kinnersly, pp. 200 et 201).

* "Comme j'ai lu ces dernières semaines le rapport Robens, j'ai lu aussi un livre excellent sur le sujet : The Hazards of Work (...) Bien que ce livre n'ait été publié qu'il y a une semaine ou deux, je le recommande à tous ceux qui sont intéressés au sujet ; parce que ce livre doit être lu, je le pense, en parallèle avec le rapport Robens. (...) On peut dire qu'il y a certainement une approche plus rigoureuse du sujet dans "Hazards of Work" qu'il n'y en a dans certaines parties du rapport Robens". (Thomson, 1973, p. 9).

Ces constatations rendent impossible le recours à l'explication par l'apathie et exigent des efforts concrets ; le voile de l'apathie étant levé, la leçon est claire :

- Les directions doivent être poussées à examiner ce qui se pense réellement dans les ateliers.
- Les travailleurs doivent être encouragés à ressentir que quelque chose devrait être fait, qu'il y a défectuosité dans le système ; ils ne doivent pas ajuster leur esprit au message traditionnel : apathie, négligence des ouvriers ... (Kinnersly, p. 201).

Mais, dès que l'on quitte le flou de l'"apathie", on rencontre des difficultés, on se heurte au problème de systèmes mal conçus comme le rapporte Kinnersly :

- des postes de travail conçus pour des individus de 1,30 m., munis de bras de 2,40 m. ...
 - des parties dangereuses de machines non gardées
 - des manettes d'arrêt inaccessibles en cas d'urgence
- (...) (Kinnersly, p. 203).

... Ou, comme l'a montré une étude économique portant sur 57 grues et conducteurs de ces engins (Glamorgan Polytechnic's Department of Civil Engineering and Building) :

- il y avait 34 systèmes différents de contrôle sur les 57 grues ; 72 % des conducteurs oublièrent une fois au moins que les contrôles étaient différents de ceux de l'engin précédemment utilisé ;
 - 95 % des machines pouvaient être accidentellement mises en mouvement.
- (...)
- ces engins ont été conçus dans l'ignorance totale du conducteur. (Kinnersly, p. 205).

Kinnersly souligne finalement que ces recours faciles à l'"apathie", à l'"erreur humaine" comme explication des accidents a été abandonnée chez Volvo par exemple. Il cite les propos d'un ingénieur de cette entreprise, propos bien étrangers à la philosophie du rapport Robens :

Notre philosophie est que toute faute d'opération ou de manutention qui peut être faite sera faite un jour ou l'autre. C'est pourquoi nous avons toutes les sécurités contre l'erreur humaine. (Kinnersly, p. 206).

Cette approche a quelque difficulté à se développer en Grande-Bretagne. Il est beaucoup plus commode d'en rester à l'idée de négligence. Kinnersly s'en prend vigoureusement à l'action des associations oeuvrant pour la sécurité au travail, et notamment à la Royal Society for the Prevention of Accidents (RoSPA), qui restent fidèles à cette approche, comme le montrent ces lignes qui ont eu l'approbation de cette institution :

Les accidents n'arrivent pas, ils sont causés (...) par le manque de précautions, de réflexion, de concentration, de respect de soi-même et des autres, la familiarité, la boisson, la fatigue, la haine, les conditions de travail, la frustration, l'irritabilité et l'ennui. (cité par Kinnersly, p. 197).

Ils auraient pu ajouter, commente Kinnersly, la fréquentation insuffisante des églises. Les facteurs économiques et l'attitude de l'employeur ne sont pas mentionnés. (Kinnersly, p. 197).

Dès qu'on perçoit la racine du mal -les systèmes de travail- on comprend l'insignifiance des campagnes menées contre l'"apathie". C'est ce que révèle finalement Kinnersly, de façon grinçante -on perçoit alors très bien la perspective que nous développerons ci-dessous : celle du combat, et non point du tout celle du consensus :

Ces dangers sont présents dans presque tous les systèmes de travail. Ils ne seront pas éliminés par les affiches que délivrent les organismes de prévention des accidents -à moins que les posters soient utilisés pour boucher les trous dans

les toits, ce qui rend les sols glissants ; ou soient mis en boule autour des angles acérés des machines dans les ateliers.

Les accidents seront éliminés des lieux de travail lorsque les travailleurs réaliseront que les accidents sont inscrits dans le fonctionnement même de ces lieux de travail (...). Cela appelle la colère et non la conscience coupable envers la sécurité que veulent inspirer les affiches. (Kinnersly, p. 196).

Et, dans cette perspective de lutte, l'argument de l'apathie peut finalement être retourné, comme le fait W.H. Thomson, Solicitor :

Robens a raison bien sûr au sujet de l'apathie. Bien, mais que faire à ce propos ? Je suggère que nous commençons par l'apathie au niveau des Inspections. Mon expérience, en matière de sécurité industrielle, est que l'on rencontre non seulement de l'apathie mais de l'antipathie de la part du Factory Inspectorate. Ces services croient, comme le croit Robens, que rien de bien important ne peut être fait en matière d'accidents industriels. Ils croient, comme le croit Robens, que le progrès sera si peu décisif, si insignifiant et vraiment si indétectable, que qui-conque suggère qu'un progrès réel peut et doit être fait est en train de les accuser de ne pas faire leur travail ; ce qui n'est pas le cas bien sûr, si leur travail est de prendre des mesures pour réduire le nombre des accidents. Mais, est-ce là leur fonction ? Voilà la question. Ou sont-ils employés plutôt pour amuser la galerie ? (Thomson, 1973, p. 2).

b) L'"identité naturelle d'intérêts" entre le patronat et le personnel ? Un "non" radical.

Cette notion de "bon sens" est la clé de voûte de l'ensemble de la construction du rapport Robens. Car, s'il y a effectivement identité d'intérêts entre tous, la seule cause des accidents est bien le manque de soin, la négligence, l'apathie.

Mais, remarquent immédiatement les détracteurs de Robens :

Il n'y a aucun effort de fait pour élucider cette hypothèse sous-jacente. (Nichols, Armstrong, p. 9).

Ils ajoutent :

L'identité d'intérêts est un mythe dangereux qui entretient la fiction selon laquelle la plupart des accidents sont causés par le manque de précautions et peuvent, par conséquent, être éliminés si "tout le monde y met du sien" et se rappelle les slogans en matière de sécurité. (Kinnersly, p. 10).

Et ils ne manquent pas d'apporter des pièces au dossier pour tenter d'anéantir cette notion de "bon sens" .

Identité d'intérêts ?

Cette idiotie ne peut plus tenir quand on en arrive aux maladies professionnelles. Chaque année plus d'un millier de travailleurs sont officiellement diagnostiqués comme souffrant de formes diverses de lésions pulmonaires (...). Et est-ce faire preuve de négligence que de respirer ? Ou n'est-ce pas plus simplement que l'employeur ne veut pas payer (...) une ventilation adaptée ? (Kinnersly, p. 10).

Identité d'intérêts ?

Que penser des statistiques qui sont délivrées seulement par bribes ? Il vous faut obtenir quatre rapports annuels différents (...) et bien d'autres encore. Et quand vous terminez ce travail de Romain, le résultat n'a pas de sens, sauf ajustement substantiel puisqu'une grande partie des accidents ne sont pas déclarés (40 % pour les usines ; 50 % dans la construction -ces chiffres sont ceux cités par le Parlement).

Il est difficile de croire que cela n'a pas pour but de cacher la réalité. (Kinnersly, pp. 10-11).

Identité d'intérêts ?

La plupart des entreprises ignorent la loi prescrivant qu'elles emploient 3 % d'handicapés si le nombre de leurs ouvriers est supérieur à 19. De nombreuses entreprises dépasseraient ce quota si elles employaient les seules personnes handicapées dans leur propre enceinte.

On ne connaît pas de poursuites pour ignorance de cette loi. (Kinnersly, p. 13).

Identité d'intérêts ?

Que penser de la résistance à mettre sur pied des comités de sécurité paritaires ? Depuis 1927, date où cette idée a été émise, le caractère obligatoire de ces comités a été refusé.

En 1970, moins de la moitié des entreprises employant plus de 50 personnes avaient mis sur pied ces comités. Parmi les entreprises employant plus de 500 ouvriers, une sur cinq n'avait pas adopté ces comités. (Kinnersly, pp. 13-14).

Identité d'intérêts ? Le monde du travail se souvient :

Même le plus ardent défenseur du capitalisme ne nie pas que les conditions honteuses de la révolution industrielle furent le résultat direct du conflit entre profit et santé. Ainsi, les machines exigeaient de fréquents graissages, mais cela coûtait de l'argent de les arrêter pour procéder à l'opération. Par conséquent, elles étaient huilées en marche. C'était difficile pour un adulte d'atteindre les points de graissage. Les enfants sont plus petits. Dès lors, les enfants graissaient les machines en mouvement. En conséquence, les enfants étaient estropiés et tués.

Les travailleurs sont aujourd'hui suffoqués par de telles pratiques. C'est difficile à comprendre, certes, jusqu'à ce qu'on réalise que la peur de la famine était plus pressante que la peur d'une mort violente par la machine. La première était une certitude si vous ne travailliez pas ; la seconde était un pari dont vous pouviez prendre votre parti.

La souris va à la trappe pour son fromage, le poisson à l'hameçon pour son ver, le travailleur à la filature pour son pain. (Kinnersly, p. 15).

Identité d'intérêts ? Aujourd'hui ...

En janvier 1968, deux chalutiers britanniques opérant au large de l'Islande furent pris par le givre. Le poids de la glace dans les mâts et les cordages les fit chavirer. Trente-huit marins périrent.

Tout au long de cette année 1968, des chercheurs et des ingénieurs de Palmer Aero Products de Leyland (Lancashire) travaillèrent à mettre au point un système simple de dégivrage.

En janvier 1969, ils avaient la réponse et l'équipement fut installé sur le chalutier "Boston Phantom". Testé sur les bancs d'Islande, il se révéla très probant.

L'entreprise s'assura que chaque compagnie de chalutage connaissait son système. Elle n'obtint pas la moindre commande.

Un bateau peut être équipé pour 2 000 livres ; avec un équipage de 20 hommes, cela représente un investissement d'environ 100 livres pour protéger la vie de chaque personne. Sur une vie, le système coûterait quelques livres par homme et par an. Un membre de Palmer Aero devait déclarer : "J'ai souvent demandé aux responsables des compagnies de chalutage quel prix ils mettaient sur chaque vie humaine. J'ai rencontré quelque difficulté à obtenir une réponse à cette question." (Kinnersly, p. 17).

Identité d'intérêts ? Et les produits toxiques ?

Un exemple parmi d'autres :

En 1972, des travailleurs de British Leyland furent exposés à l'amiante bleue. L'inspecteur qui découvrit le délit (aux règlements de 1969) déclara qu'il aurait préféré qu'un tigre eût été laissé en liberté dans l'usine. (Kinnersly, p. 141).

Les travailleurs sont en principe protégés par des normes -les Threshold Limit Values (TLV)- mais ils récuse un tel système, puisant à bonne source :

A une conférence sur les risques pour la santé dans la construction en 1971, on demanda à M. Bryan Harvey, Chief Inspector of Factories, s'il était possible de dire qu'une quelconque concentration était sûre : "Je ne puis certainement pas obtenir de l'un quelconque de nos conseillers médicaux qu'ils fassent une telle déclaration -je voudrais bien le pouvoir-." (Kinnersly, p. 141).

Insupportable aussi leur apparaît la situation en matière d'empoisonnement par le plomb :

Comment se fait-il que les travailleurs aient à se battre pour :

- que les résultats des analyses de sang leur soient communiqués ?
- qu'ils continuent à percevoir toute leur rémunération quand il faut les écarter de leur poste de travail à cause d'une surexploitation ? (Kinnersly, p. 158).

Pourquoi a-t-il fallu que des travailleurs -instruits du fait que, s'ils ne se lavaient pas à la sortie de l'usine, ils risquaient de contaminer leurs enfants par le plomb- aient eu à brandir la menace de la grève pour obtenir les équipements nécessaires (H.J. Enthoven, Lead factory à South Darley, Derbyshire, in

Identité d'intérêts ? Et les contrôles ?

W.H. Thomson est ici encore, comme d'autres observateurs, extrêmement dur ;

Je suis consulté chaque année par environ 10 000 personnes blessées au travail et par les proches des personnes tuées (...) j'ai à enquêter sur les causes de l'accident (...) et maintes et maintes fois je découvre que les employeurs étaient tout à fait négligents, que l'accident pouvait et aurait dû être empêché ; qu'ils omirent de prendre les précautions nécessaires.

Mais je ne suis pas en train de suggérer que les employeurs devraient être poursuivis pour chaque petite erreur de jugement. Les cas que je traite sont les cas où les employeurs ont été pleinement coupables d'une négligence grossière, persistante et inexcusable.

(...)

Dans le procès R. V. Metropolitan Police Commissioner, Ex parte Blackburn (1. All. E.R. 763 -1968), Lord Denning déclara : "Je tiens qu'il est du devoir du commissaire de police (...) de faire appliquer la loi du pays. Il doit prendre des dispositions pour poster ses hommes de telle sorte que les crimes puissent être détectés ; et pour que les citoyens honnêtes puissent vaquer en paix à leurs occupations (...)" Mais la police n'a jamais essayé de faire appliquer le Factories Act, et le Factory Inspectorate a négligé de le faire, de façon persistante. Les crimes commis par les employeurs dans les usines sont généralement non détectés, quand ils sont détectés, les criminels sont généralement non poursuivis, et lorsqu'ils le sont, ils ne sont pas punis. Les citoyens honnêtes employés dans les usines ne vaquent pas en paix à leurs occupations. Ils sont au contraire tués et blessés au rythme de plus de 300 000 chaque année. (Thomson, 1972, pp. 659 et 661 ; nous soulignons).

Identité d'intérêts ? En conclusion :

- Les employeurs n'ont cure de la santé et de la sécurité, insuffisamment du moins pour dépenser plus que le minimum en ce domaine.
- Il n'y a aucune "identité naturelle d'intérêts" ; c'est le contraire qui est vrai.
- La loi n'intervient pas dans ce conflit.
- Vous (Kinnersly s'adresse aux employés) êtes seuls face au problème, sauf s'il y a un syndicat efficace. (Kinnersly, p. 15).

c) Une seule perspective dans les conditions actuelles : la lutte

C'est aux environs de 1964 que les syndicats britanniques devaient opérer le tournant dénoncé par les organisations patronales : ils passaient de la demande de compensations, en cas d'accident, à l'exigence de la prévention :

Nous sommes conscients que là n'est pas la réponse au problème. Nous ne voulons pas de compensations. Nous voulons la protection des vies et des corps de nos adhérents. (TUC, 1964, p. 425 ; in Grayson et Goddard, p. 3).

Plusieurs raisons ont poussé à prendre ce tournant :

- Les syndicats ont commencé à s'inquiéter du montant des compensations obtenues : quelque chose de vicié apparaissait dans le système. L'effort fait en matière de prévention apparaissait dérisoire. (Pour 1971, l'Etat a alloué 11 millions de livres au Factory Inspectorate et a dépensé 100 millions de livres en compensation. (TUC, p. 387 ; in Grayson et Goddard, p. 3).
- La seconde raison est la transformation de la réalité industrielle : les complexes gigantesques peuvent s'accompagner de risques démultipliés.

- En troisième lieu, il y a eu la prise de conscience des dangers pour la santé que comportaient les nouveaux processus mis en oeuvre.

Nous avons affaire à des produits qui peuvent sembler inoffensifs à l'atelier. Leurs effets ne sont pas immédiats ni évidents, mais ils sont insidieux et mortels ; ils peuvent tuer ou estropier autant qu'un très grave accident. (TUC, 1965, p. 346 ; in Grayson et Goddard, p. 3).

Ce tournant ayant été officiellement pris, les perspectives sont maintenant claires. Grayson et Goddard donnent le ton :

Le Comité Robens peut avoir décidé "qu'il n'y a pas de place légitime pour le marchandage en ce qui concerne les questions de sécurité" (§ 66) mais un examen de l'histoire syndicale montre clairement que la plupart sinon toutes les réformes majeures dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail ont été instituées comme résultat d'un marchandage industriel et politique effectué par les syndicats. Dans le type de société où nous vivons, un arrêt du marchandage syndical sur les questions de sécurité signifierait une détérioration immédiate dans les conditions des travailleurs (...) il est essentiel, dans la situation actuelle, d'intensifier le marchandage syndical sur les questions de sécurité.

Le Health and Safety at Work Act est une loi-cadre qui restera totalement inutile s'il n'y a pas de pression syndicale pour la faire appliquer. (Grayson et Goddard, p. 17).

En ce qui concerne la tactique sur le terrain, des conseils sont donnés, par exemple par Kinnersly :

- Le problème principal est d'obtenir de l'information, spécialement à propos des risques chimiques ou hautement toxiques comme les radiations. Il sera très utile de prendre contact avec les membres des syndicats scientifiques et techniques employés dans la même organisation, par exemple les laboratoires.
- Ne soyez pas satisfaits des déclarations lapidaires des directions soutenant que quelque chose est sans danger. Si cela est vraiment inoffensif, on sera facilement capable de le prouver.

- N'acceptez pas que rien ne puisse être fait pour améliorer la situation.

(...)

- Obtenez des rapports d'accidents ou de maladies. Observez les régularités.
- Inspectez les lieux de travail. Si la direction ne laisse pas la liberté de mouvement au syndicaliste chargé de la sécurité, le travail devra se faire sur chaque lieu de travail.
- Faites la liste des dangers.
- Faites une liste séparée de tous les produits chimiques utilisés. Renseignez-vous sur les dangers, sur ce qu'il faut faire (...)
- Comparez les précautions prises aux précautions qui devraient être prises.
- Décidez de priorités pour l'action. Choisissez un point sur lequel un succès peut être obtenu ; cela entraînera l'adhésion.
- Faites pression sur la direction pour l'élimination des risques connus.
- Etablissez un programme visant la fixation de normes bien supérieures au minimum pour la survie.
- Poursuivez avec des normes de confort pour l'exercice du travail. (Kinnersly, pp. 213-214).

A ces directives nous ajouterons quelques lignes signées du Solicitor W.H. Thomson condamnant la philosophie libérale qui modèle le rapport Robens :

Je rejette et honnis la philosophie générale du rapport, la même philosophie du laissez-faire sur laquelle on s'est reposé pendant tant d'années pour excuser et justifier l'apathie et l'inaction du gouvernement et des inspecteurs en matière de sécurité. On nous dit que nous jouissons dans ce pays des avantages de la règle de la loi, mais la seule loi qui a cours dans nos usines est la loi de la jungle. (...)

Dans le domaine de la sécurité routière, des efforts considérables sont faits pour appliquer la loi, et cela est fait avec quelque succès, bien que les difficultés soient très grandes. Dans le domaine de la sécurité industrielle, aucun effort n'est fait pour appliquer la loi, bien que les difficultés soient bien moindres. Il y a une loi pour les automobilistes et une autre loi pour les employeurs, ou, plutôt, il n'y a aucune loi du tout pour les employeurs. Quand un automobiliste est trouvé conduisant de façon dangereuse, il est généralement poursuivi et puni - même si personne n'a été blessé - et son permis lui est retiré. Quand un employeur est trouvé conduisant son entreprise de façon dangereuse, il est rarement poursuivi et n'est jamais puni - même si des centaines de personnes ont été blessées - et il n'a besoin d'aucun permis, même pour tuer.

(...)

Je suis d'accord avec Mrs Castle^(*) : "La vieille approche est inadéquate et a échoué à faire décroître le nombre des accidents de travail à un niveau acceptable ; nous avons besoin de nous éloigner de l'approche conventionnelle ; nous devons poser des questions bien plus radicales à propos de notre législation sur la sécurité."

Robens a posé la plupart des vraies questions, mais il a donné la plupart des mauvaises réponses.

A cause de sa philosophie générale, il en est revenu fermement à l'approche conventionnelle. Il se réfère ouvertement, non seulement au rapport annuel du Chief Inspectorate de 1969, mais il remonte aussi à un rapport officiel datant de 1911, rapports soulignant que la ligne principale pour le progrès en matière d'hygiène et de sécurité repose sur le développement et le renforcement d'une coopération effective entre inspecteurs et employeurs. Auparavant encore, le premier Alkali Inspector écrivait dans les années 1870 sur l'importance de donner des conseils constructifs et de se référer au concept d'autorégulation (...) (Robens est fermement en faveur de ce concept et il souligne lui-même qu'il date de 1870). Je crois que c'était Lord Butler qui, commentant les politiques de Mr Edward Heath en 1970, avait dit :

(*) Le Ministre qui mit en place le Comité Robens et lui assigna sa mission. W.H. Thomson reprend ses propos du 2 mars 1970 à la Chambre des Communes (50).

"le laissez-faire, c'était aux environs de 1860, si je ne m'abuse ?" J'aurais pensé moi-même que c'était plus proche de 1840. Il est surprenant qu'il ait pu survivre jusqu'en 1870 : presque incroyable qu'il puisse survivre jusqu'à ce jour.

L'autocontrôle est bien évidemment un euphémisme : "auto-contrôle" signifie absence totale de contrôle. Plus les employeurs seront laissés libres de se contrôler eux-mêmes, plus il y aura d'accidents.

(...)

C'est mon opinion que nous n'élèverons pas les normes de santé et de sécurité pour les gens au travail - "autant qu'on est en droit de l'exiger dans une société civilisée" (comme le dit Mrs Castle) - aussi longtemps que la philosophie générale du rapport Robens ne sera pas bannie et rejetée avec la plus grande détermination. (Thomson, 1973, pp. 18-19).

Enfin, pour clore ces développements sur le rejet radical de l'approche "volontaire" de Robens, nous citerons encore Nichols et Armstrong, qui annoncent le type de contrôles souhaité par le monde du travail dans le domaine de la sécurité.

Des généralisations oiseuses sur l'"apathie" et une confiance naïve dans la bonne volonté des hommes furent suffisantes pour convaincre Robens que le principal problème était de permettre à cette bonne volonté de régner librement.

Le rapport Robens a été largement écrit par des administrateurs, des gens qui ont quelque difficulté à percevoir que le problème réel en matière d'hygiène et de sécurité est de protéger les travailleurs contre des excès non naturels d'une société dominée par le profit ; une société dans laquelle certains sont payés pour tirer le maximum de production d'autres hommes. Aveugles à tout cela, ils n'ont jamais vu que ce qui était derrière tant d'accidents ce n'était pas un état d'esprit apathique mais une préoccupation réelle de faire faire le travail.

Plus que tout, ils n'ont jamais réalisé ceci :

- dans une société profondément divisée entre ceux qui contrôlent et ceux qui sont contrôlés, la bonne volonté, quelle qu'en soit la dose, n'est pas un levier suffisant ;
- puisque la sécurité signifie la priorité accordée aux personnes sur la production, les gens qui réalisent cette production doivent avoir le pouvoir de s'assurer que leur sécurité est bien la priorité. (Nichols et Armstrong, p. 30).

1.2. Discussion de quelques points en matière de sécurité industrielle.

Le point précédent a précisé le rejet par le monde du travail de la philosophie du rapport Robens. Mais on ne peut s'en tenir à ce refus ; les syndicats et ceux qui les soutiennent font encore bien d'autres analyses qu'on ne peut passer sous silence car elles jouent une fonction non négligeable dans la politique que le pays peut mettre en place en matière de gestion du risque. On regroupera ici sous trois titres ces diverses observations.

1.2.1. Sur les "faits".

a) Le nombre et la gravité des accidents du travail.

Une statistique plus correcte que l'officielle serait la suivante (étant entendu qu'une maladie professionnelle tenue pour "non déclarable" par l'administration est cependant une vraie maladie, qu'on en souffre et qu'on en meurt) (Kinnersly, p. 2) :

- Tués au travail ou mourant de leurs blessures	2 000	par année
- Tués par des maladies industrielles	1 000	"
- Blessés ou écartés du travail par maladie, pour plus de trois jours	1 000 000	"
- Blessés réclamant recours à l'infirmierie	10 000 000	"
- Pensions d'invalidité	200 000 (situation en 1973)	
- Veuves du fait de l'industrie	30 000	"

Ce qu'il faut, fondamentalement, c'est la colère. Deux mille hommes et femmes sont tués chaque année par les accidents du travail. Des dizaines de milliers de vies sont ruinées. Des centaines de milliers de familles sont jetées

dans la difficulté et l'angoisse. C'est là la petite contribution de l'industrie britannique à un sacrifice humain ignoble ignoble qui réclame ses 100 000 corps de travailleurs chaque année -une exigence qui croît avec constance tandis que l'industrialisation (et la négligence) est exportée avec profit dans le tiers monde. (Kinnersly, p. 208).

b) Le coût des accidents.

Se fondant sur une constatation du rapport du NIIP déjà cité ...

... Le coût des accidents n'est pas un concept utilisable simplement et n'est pas tant un poids pour l'industrie que pour la collectivité. La collectivité fournit un service hospitalier, un service d'assurance sociale, un service juridique pour lesquels elle doit payer, ce qui soulage l'industrie de la responsabilité élargie des gens qu'elle a estropiés. L'usine produit des biens et des blessures ; la collectivité en général paye pour les deux (...)

... P. Kinnersly souligne :

Comme membres de la collectivité et en tant que seules victimes des accidents industriels, les travailleurs paient deux fois.

Le temps est venu pour les travailleurs de refuser le double subside et d'exiger des employeurs l'investissement en systèmes et moyens de formation qui rendent le travail moins dangereux. (Kinnersly, pp. 207-208).

c) Les statistiques.

On a déjà dit qu'elles présentaient de nombreux défauts. Outre celui de grande diversité, Grayson et Goddard soulignent qu'elles sont très inexactes ...

Les morts sont souvent considérées comme les mieux comptées mais elles ne sont comptabilisées que si elles sont le résultat direct et immédiat d'accidents constatables. Des travailleurs qui meurent des mois ou des années après une blessure ne sont pas comptés. Les morts dues à des substances dangereuses, sont aussi rarement identifiées et enregistrées. (Grayson et Goddard, p. 14).

Quand on en arrive au temps perdu pour accident, la situation est encore pire. La sous-évaluation des chiffres est largement reconnue. En 1963, le Ministre du Travail publia un rapport suggérant une sous-évaluation des chiffres de 40 %. Le rapport du Chief Inspector of Factories de 1972 estime la sous-évaluation dans le Bâtiment au chiffre incroyable de 50 %. (Grayson et Goddard, p. 14).

... et inemployables :

Très souvent, l'Inspectorate éclate ses statistiques en niveaux de sévérité ; mais elles ne sont jamais éclatées en types d'emploi et d'occupations, ce qui serait nécessaire pour savoir clairement qui est en danger. (Grayson et Goddard, p. 14).

Cela ne donne aucune mesure du risque parce que de grands nombres d'accidents peuvent être le résultat de pratiques dangereuses - peu de personnes étant soumises au danger- ou, au contraire, de pratiques plus sûres, un grand nombre de personnes étant soumises au danger. (Grayson et Goddard, p. 14).

Si les statistiques gouvernementales ne sont guère une aide, les syndicats peuvent-ils compter sur les statistiques des entreprises ? Non, est-il encore répondu :

- Elles utilisent surtout ces statistiques comme outil de relation publique, d'où une tendance marquée à la sous-estimation, à la minimisation de la responsabilité de l'entreprise.
- Les travailleurs atteints sont encouragés à prendre un poste de travail plus facile et à ne pas déclarer leur mal.
- On regroupe tous les accidents de doigt, de cheville, de jambe, en les dissociant du type d'occupations qui en a été la cause ; ce qui, encore une fois, empêche des études précises. (Grayson et Goddard, p. 15).

En outre, selon qu'il existe ou non un service de santé dans l'entreprise, la déclaration des accidents varie de 55-70 % pour les premières à 5 % dans les secondes, ce qui interdit toute comparaison entre firmes, matériels, etc. (Grayson et Goddard, p. 15).

d) Les risques pour les travailleurs.

Kinnersly a fait dans son livre un véritable répertoire des dangers liés au travail. Au nombre des risques physiques, tout d'abord, il faut compter le bruit, les vibrations, les radiations, la température, la pression. Retenons ici, par exemple, le cas du bruit, à propos duquel l'auteur donne les indications suivantes :

- Le bruit atteint l'oreille interne de façon trop graduelle pour que l'on s'en aperçoive.
- 1 000 000 de travailleurs sont concernés .
- Dans le nord de l'Angleterre, les amplificateurs de cinéma sont placés à un niveau plus élevé qu'ils ne le sont dans le sud du pays.
- Le problème du bruit fut mentionné en 1908 dans le rapport du Chief Inspector of Factories. Le premier procès gagné par un ouvrier l'a été en décembre 1971 ; il a reçu 1 250 livres de dommages et intérêts.

Même à 2 000 livres seulement par cas, si tous les handicapés de l'oreille menaient une action en justice et obtenaient gain de cause, l'industrie se trouverait avec une facture de 300 millions de livres.

Mais l'oreille n'est pas à vendre ; il faut rejeter le système de la compensation. (Kinnersly, p. 41).

A ce mal direct -atteintes graves, irréversibles- s'ajoute la vulnérabilité plus grande aux autres risques : les signaux sonores ne sont plus aussi bien perçus, et les troubles (nerveux, musculaires) occasionnés par le bruit augmentent les risques généraux.

En ce qui concerne la température, Kinnersly écrit :

Les ordinateurs sont très sensibles à la température et ils tendent à s'arrêter de travailler si les conditions ne sont pas bonnes. Les humains sont aussi sensibles à la température. Ils travaillent efficacement et en sécurité seulement dans une fourchette étroite de température. Mais, contrairement aux ordinateurs, ils paraissent s'adapter à toutes les températures sauf aux pires extrêmes de froid et de chaud. Généralement, ils ne s'arrêtent pas de travailler.

Hors de la fourchette du confortable, le taux d'accident augmente. (Kinnersly, pp. 85-86).

En ce qui concerne les risques chimiques, la situation ne pousse guère à l'optimisme :

Selon une estimation américaine, un nouveau produit chimique potentiellement dangereux entre en usage industriel toutes les vingt minutes. La plupart de ces produits ne font rien pour améliorer la vie des gens ordinaires - à l'instar de l'oxyde d'arsenic destiné à rendre plus blanc le pain victorien. Pour lancer ces produits, il y a autant de crédits que l'on veut. Pour en étudier les effets, il faut arracher chaque penny. (Kinnersly, p. 95).

De récentes actions en justice contre les grandes entreprises chimiques ont montré que, lorsqu'il est question de risques chimiques, la loi et l'ordre n'interviennent qu'extrêmement lentement. En attendant plus de célérité, il n'y a qu'une attitude sûre : la suspicion extrême. (Kinnersly, p. 101).

Il y a des milliers de produits chimiques dangereux. D'abord, la plupart d'entre eux sont manipulés seulement par quelques travailleurs de la recherche, peu nombreux, mais, ensuite, on peut décider de produire des tonnes de tel ou tel de ces produits parce qu'un nouvel usage a été trouvé pour ce ou ces produit(s). Et ce n'est plus un petit nombre de techniciens hautement expérimentés mais des milliers de travailleurs qui entrent en contact avec ce(s) produit(s) ; des chauffeurs de camions, des manoeuvres, des employés à temps partiel, ... Beaucoup d'entre eux ne savent pas si le produit est dangereux et, souvent, ils n'en connaissent pas même le nom. Maintes et maintes fois, des produits chimiques dangereux réduisent à néant les meilleures précautions, sans parler des moins bonnes, et se retrouvent dans les endroits les plus inattendus, causant des maladies tout à fait inconnues des médecins.

La notion de T.L.V.

Certes, des normes ont été adoptées, fondées sur des seuils-
limite (Threshold Limit Value -TLV-), mais la méthode est critiquée :

- Elle établit l'hypothèse qu'il est normal d'exposer les travailleurs.
- Les niveaux sont retenus sur la base d'une mauvaise information, à partir d'expérimentations animales.
- Il est officiellement reconnu qu'un petit pourcentage d'individus sera incommodé plus faiblement ou plus fortement que la moyenne, même au-dessous du seuil ; cela dépend des conditions générales de santé de l'individu (...) or, la classe laborieuse est précisément celle qui a la moins bonne santé du pays. Cela devrait conduire aussi à des examens individuels approfondis.
- Même si toutes les hypothèses sont bonnes, il faudrait encore que l'employeur suive en permanence ou suffisamment souvent les concentrations ; et cela n'est pas fait.
- Parfois l'idée de seuil perd toute signification théorique et pratique ; que faire des synergies ? Et le seuil est calculé pour un travail ne comportant pas d'heures supplémentaires.
- Moins de 500 produits ont été étudiés et on en connaît le seuil. Des milliers d'autres n'ont pas de seuil connu. (Kinnersly, p. 116).

e) Les risques pour le travailleur ... qui est aussi un citoyen.

Il est possible d'accumuler plus de 40 microgrammes de plomb / 100 ml de sang, du simple fait de vivre dans une ville. Vous n'avez qu'à doubler cette concentration pour être au seuil d'un empoisonnement grave (votre seuil personnel peut être bien en-dessous d'ailleurs). Si vous travaillez en plus avec du plomb, ce doublement peut se produire facilement. (Kinnersly, p. 157).

f) La science et les travailleurs.

Diverses observations sont faites à ce sujet : nombre des problèmes inconnus, non étudiés ou très difficiles ; méthodologies peu adaptées aux relations de cause à effet très complexes, d'où la difficulté d'établir des "preuves" ; manifestation des symptômes quand il est trop tard ... Là encore, l'attitude pronée est la suspicion extrême et l'action plus que la recherche suspecte d'une précision satisfaisant aux exigences scientifiques traditionnelles :

Nous ne pouvons pas attendre des années que les scientifiques aient joué avec leurs statistiques et leurs ordinateurs pour établir le risque exact. (Kinnersly, p. 125).

g) Les équipements de protection.

La revendication est ici pour des équipements confortables. Si un masque épuise -du fait qu'il gêne la respiration- il y a aggravation du risque indirect ; ou direct, s'il faut absolument ôter le masque pour retrouver un minimum de confort. Mais on se heurte vite à des refus de l'entreprise, pour motif financier :

Généralement, l'équipement fourni est le moins cher, donc le plus inconfortable. (Kinnersly, p. 184).

h) Le risque, une dimension des systèmes de travail.

Certes, il y a un fait particulier qui se produit lorsqu'il y a accident. Mais il faut également tenir compte du contexte général qui affaiblit l'individu, gêne ses réflexes : le bruit, les vibrations, la température, les horaires de travail, l'accélération, le stress, la fatigue, les émanations narcotiques, etc.

1.2.2. Sur les pouvoirs en matière de risque professionnel.

Le point de vue du monde du travail a été exposé précédemment. Il se résume en cette phrase de Kinnersly :

Les lois économiques ont le pas sur la loi tout court.
(Kinnersly, p. 29).

On reprendra ici quelques points particuliers pour les préciser.

a) Le caractère inadmissible de la situation actuelle.

Le Comité (Robens) dit que le système actuel n'a pas réussi à prévenir les accidents ; c'est vrai. Et c'est vrai non pas parce que le système des lois est trop complexe à comprendre, mais parce que -c'est leur politique délibérée depuis trente ans- les services d'inspection ont trahi la confiance qui leur était accordée et ont refusé avec obstination de remplir leur devoir en faisant agir leurs membres comme des officiers de l'application de la loi.

Blâmer le système, en pareille circonstance, équivaut à se plaindre de la définition légale du vol parce que la police aurait comme politique officielle de ne pas essayer de capturer les voleurs.

C'est précisément ce qui arrive. Le Factories Act et le Mines and Quarries Act établissent un code criminel détaillé étroitement parallèle à celui du Road Traffic Act. Mais, tandis que la police fait de gros efforts pour faire appliquer cette loi, arrêter et sanctionner les contrevenants, les inspecteurs qui sont chargés de faire appliquer la législation du travail, qui sont des policiers pour les deux lois citées, annoncent avec ostentation qu'ils ne rempliront pas leur devoir, qu'ils laisseront les criminels en liberté. Le Comité Robens le dit :

"Il est aussi évident que, malgré l'existence d'exigences légales volumineuses, seulement une très petite proportion des délits conduit à des poursuites. Le Factory Inspectorate est le plus actif des corps d'inspection ; et, selon les inspecteurs de ce corps, il est rare qu'une inspection quelconque ne révèle un grand nombre de contraventions

à la loi pour lesquelles il pourrait y avoir poursuite. Cependant, sur les 300 000 visites faites par les inspecteurs du travail en 1970, moins de 3 000 ont donné lieu à poursuite."

- (Robens, § 259) -

(Labour Research, sept. 1972, p. 195).

La situation qui prévaut, souligne encore ce numéro du Labour Research, c'est l'acceptation irresponsable de situations dangereuses et illégales. Comme on le voit dans des cas telle la fonderie de plomb Rio Tinto à Avenmouth : empoisonnements constants d'ouvriers ; interventions douces des inspecteurs non prolongées jusque devant les tribunaux, l'entreprise donnant à chaque fois des assurances. Comme on le voit aussi dans le cas de l'amiante (Dodd v. Central Asbestos Co Ltd), qui fit l'objet d'une intervention à la Chambre des Lords : règlements constamment violés, ignorance souveraine des mises en garde de l'inspecteur, petite condamnation (170 livres) après 11 ans de "conseils" de la part de l'inspection ... tout en continuant comme précédemment jusqu'à la fermeture de l'établissement ; les ouvriers ont contracté la maladie. Dans le même sens, le député concerné par l'usine d'amiante d'Acre Mill écrivait dans le Sunday Times, le 30 mai 1976 :

A Acre Mill, où au moins 40 employés sont morts d'abestoses dans le passé, et bien plus encore de mes administrés ont été atteints par la maladie, aucune poursuite, en vertu des règlements en vigueur, ne fut menée par le Factory Inspectorate au cours des trente années où l'usine traita l'amiante. (Grayson et Goddard, p. 6).

Nos auteurs du Labour Research commentent :

C'est cette attitude molle qui, selon le Comité (Robens) doit être l'attitude centrale, retenue comme politique par les inspections (...).

Après tout cela, le rapport conclut solennellement que les inspecteurs "ont appliqué intelligemment les exigences de la législation et ont rempli leur devoir consciencieusement".

Ce fut la même histoire avec l'enquête sur l'incendie de l'usine de meubles de Glasgow, qui tua 22 employés en 1968. L'inspecteur dit qu'il avait trouvé 6 infractions au Factories Act dans cette usine, y compris un système d'alarme-incendie déconnecté et des portes de secours-incendie bloquées ; mais il n'avait pas poursuivi parce que "c'était la politique de son administration d'essayer d'obtenir que les gens observent la loi par la persuasion plutôt que par la poursuite". (Fact. Service, 1-III-1969).

On peut se demander pourquoi le Comité n'a pas usé d'un langage vigoureux au lieu de rejoindre la conspiration des services d'inspection partisans de la mollesse, pour affaiblir encore davantage une législation qui n'a jamais été véritablement appliquée. (Labour Research, sept. 1972, p.196).

b) Le problème des inspecteurs : "Nobody's men ?"

Sur la question des inspecteurs, de leur fonction et de leur efficacité, on observe des mises au point sévères de la part du monde du travail, mais aussi des déclarations faisant montre de plus de compréhension, soulignant davantage la faiblesse des moyens de cette organisation de contrôle que sa politique prudente, voire très timorée.

La condamnation est exprimée par exemple par Tony Topham dans un bulletin de formation à usage des travailleurs.

Les limites des inspecteurs, sous le Factories Act, sont bien connues. Ils sont trop peu nombreux, visitent en conséquence de façon trop peu fréquente les usines, sont trop déférents envers les directions, ont une autorité limitée et ne sont comptables en rien devant les travailleurs pour le compte desquels ils sont supposés exercer leur fonction.

On peut prendre à cet égard le dernier rapport de Mr Harvey, H.M. Chief Inspector (1972 Annual Report -HMSO Cmnd 5398). A aucun moment il ne regrette que le public ne soit pas persuadé que la seule préoccupation de son Inspection soit l'hygiène et la sécurité des personnes au travail. Il poursuit :

"Je me sens obligé d'insister parce que je suis grandement attristé quand, parfois, j'entends des inspecteurs tout à fait injustement décrits comme les hommes des patrons. En réalité, nous ne sommes les hommes de personne."

Cela pour empêcher qu'un jour un Chief Inspector puisse déclarer courageusement : "Nous sommes les hommes des ouvriers". On réalise le chemin à parcourir. (Topham, p. 5).

Commentant aussi cette déclaration de Brian Harvey, Grayson et Goddard rappellent :

Les inspecteurs sont employés pour faire appliquer la législation en matière de sécurité qui fut adoptée pour protéger la santé et la sécurité des travailleurs. (Grayson et Goddard, p. 6).

Citant le Listener ("The right to know -an investigation into secrecy, 2-V-1974, p. 561), ils rapportent en outre cette déclaration de John Cronin, ancien Factory Inspector, intervenant à la télévision -l'inspecteur répondait à la question de savoir si des informations importantes tendaient à ne passer qu'entre inspecteurs et employeurs sans être délivrées aux travailleurs :

Oui ; il y avait une raison spéciale pour cela (...). C'était le maintien de cette très vieille relation qui a été développée entre le Factory Department et les employeurs durant ces cinquante dernières années -une relation très amicale-. Les choses doivent être faites volontairement et non parce que les employeurs seraient tenus de les faire. Cela est encore, je peux ajouter, une politique du ministère. (Grayson et Goddard, p. 7).

Grayson et Goddard situent historiquement la perception qu'ont les travailleurs des services d'inspection :

Les racines du Factory Inspectorate remontent au XIXe siècle. Il est évident que, depuis les premiers jours, les travailleurs n'ont pas fait confiance aux inspecteurs. Ils étaient accusés de "dîner avec les maîtres", de jouer le rôle d'espion pendant la période chartiste. Le sentiment est très répandu que les lois sur la sécurité industrielle ne sont pas traitées comme les autres sujets dans la société. (Grayson et Goddard, p. 6).

Leur comportement est discuté dans le cas de Flixborough par exemple :

A Flixborough, ils arrivèrent vite après l'explosion, le dimanche. Ils remirent un rapport préliminaire le jeudi, et, durant ces quatre jours, ils ne prirent contact avec aucun représentant syndical, à quelque niveau que ce soit. En réalité, des réunions régulières ne furent organisées que huit jours après l'explosion, et seulement après la visite (et sans doute l'intervention de Michael Foot).

Ce type d'expérience a fait considérer les services d'inspection comme un outil des directions. (Quoi qu'en eût dit Brian Harvey). (Grayson et Goddard, p. 6)

Le Solicitor Thomson pousse plus loin l'analyse et l'accusation :

Robens dit son admiration pour le travail des services d'inspection. Le fait demeure qu'ils n'ont pas réussi à diminuer le nombre des accidents du travail à un niveau que beaucoup jugeraient acceptable (...). Je suis d'accord que la faute est celle du système plus que des inspecteurs en tant qu'individus, mais, d'un autre côté, les inspecteurs sont ou deviennent partie intégrante du système et ils sont l'un des intérêts cachés qui tentent de maintenir et de perpétuer le statu-quo. Je ne doute nullement que si nous avions un meilleur système, nous pourrions avoir de meilleurs inspecteurs. (Thomson, pp. 10-11).

Pareille sévérité se retrouve par exemple dans cette expression d'un délégué au congrès du T.U.C., en 1972 (TUC Annual Report, 1972, p. 399) :

Nous avons les meilleurs ambulanciers du monde, sous l'euphémisme de "Factory Inspectorate." (Grayson et Goddard, p. 6).

De même, dans le Labour Research, on trouve des accusations aussi dures :

Depuis 30 ans, les membres du Factory and Mines Inspectorate ont déçu la confiance placée en eux et ont refusé avec détermination d'accomplir leur devoir -pour lequel ils sont payés-, d'agir en tant qu'officiers chargés de faire appliquer la loi. (Grayson et Goddard, p. 6).

Mais une certaine prudence est aussi observée dans les jugements portés sur les inspecteurs -sur qui il faut finalement compter ; ainsi, Kinnersly s'efforce-t-il de renverser certaines habitudes qu'il juge néfastes :

Beaucoup de travailleurs ne voient dans l'inspecteur qu'un homme à la solde du patron. Ce n'est pas une façon de faire. Ce n'est pas une façon d'introduire de nouvelles méthodes. Et tous ne sont pas à la solde des patrons. Il faut faire l'hypothèse de bonnes intentions. Prenez contact et multipliez les collaborations avec l'inspecteur. N'acceptez jamais de tout nettoyer avant son passage. Appelez-le en cas d'infraction. Demandez de pouvoir l'accompagner durant sa visite. (Kinnersly, pp. 248-249).

Et c'est sur l'organisation de cette administration, sur ses moyens que la critique est souvent portée. Nichols et Armstrong soulignent que :

en 1971, il n'y avait qu'un peu plus de 1 000 inspecteurs pour contrôler 1 250 000 établissements ; d'où un taux moyen de visite d'une tous les quatre ans. (Nichols et Armstrong, p. 1).

En février 1971, dans une déposition au Comité Robens, les syndicats insistent sur le même point :

Le General Council a plaidé, de façon répétée, pour que des ressources humaines et budgétaires substantiellement accrues soient allouées au Factory Inspectorate (...). Malgré l'amélioration (1956 : 385 ; 1960 : 409 ; 1968 : 519 ; 1970 : 700 inspecteurs), l'administration de l'inspection est encore largement démunie pour effectuer les inspections annuelles réglementaires recommandées par le manuel de l'Organisation Internationale du Travail sur la prévention des accidents (1961) :

"Autant que possible, chaque établissement devrait subir une inspection générale une fois par an ; et les établissements non satisfaisants beaucoup plus fréquemment."

Nous regrettons cet état de fait alors que le principe des inspections annuelles fut adopté par l'O.I.T. en 1973 (et accepté par le Royaume-Uni). (TUC, Robens, p. 685).

Et, devant le Comité Robens, les syndicats confirmaient une déclaration antérieure :

Tant que l'inspection demeurera à sa taille actuelle, il sera mauvais de blâmer les inspecteurs en tant qu'individus pour des contrôles insuffisants. Le remède repose sur l'augmentation des moyens de l'inspection pour rendre possible des visites de contrôle adéquates. (TUC, Robens, p. 685).

c) Des moyens de recours juridiques très affaiblis.

c.1. "reasonably practicable".

L'expression "reasonably practicable" qui qualifie, dans la loi de 1974, la plupart des obligations des directions est sévèrement jugée par le monde du travail. P. Kinnersly par exemple fait les remarques suivantes :

En 1968, le Chief Inspector of Factories suggéra qu'il ne serait pas "reasonably practicable" d'empêcher plus de la moitié du lot des accidents étudiés. L'expert américain en sécurité, H. W. Heinrich, a déclaré pour sa part que 98 % des accidents pouvaient être évités. La différence est dans l'expression "reasonably practicable". Ces mots tendent à vouloir dire "reasonably economical". Il devrait maintenant être clair que la requête des travailleurs pour la sécurité entre en conflit direct avec l'objectif économique de l'employeur. (Kinnersly, p. 207).

Et Kinnersly cite le Professeur M.W. Thring (Queen Mary College, London, at Society of Environmental Engineers Symposium, June 1971) ...

Les accidents industriels et domestiques sont généralement le résultat d'un "engineering" de bas prix. (in Kinnersly, p. 207).

... et trouve également un appui qu'il ne néglige pas dans cette déclaration du Chief Alkali Inspector (faite en décembre 1970 à l'International Air Pollution Conference à Washington) :

La seule raison pour laquelle nous permettons encore le rejet de polluants tient à l'économique, qui joue une part si importante dans le mot "practicable" de l'expression "best practicable means" (in Kinnersly, p. 18).

Le travailliste O. H. Parsons, dans un article intitulé "Safety : a step back ?", faisait des remarques semblables alors que la loi n'était encore qu'à l'état de projet :

Les règles pour le Factories Act de 1961 et le Mines and Quarries Act de 1954 étaient des devoirs absolus ; c'est-à-dire qu'il n'y avait pas d'excuses de permises quels que soient le coût, l'inconvénient, la gêne pour la production. C'était là une assurance donnée par la jurisprudence depuis le cas de Davies contre Owen and Co, en 1919, et confirmée depuis des dizaines de fois. Avec la proposition de loi, on ressort une fois de plus le terme de "reasonably practicable" qui apparut à l'origine dans le Coal Mines Act de 1911 et qui fut soustrait du Mines and Quarries Act de 1954, après une bataille acharnée de l'opposition travailliste. Dans le Bill, aujourd'hui, l'expression apparaît dix-sept fois. Alors que dans les 185 sections du Factories Act de 1961, cette qualification n'apparaît qu'à deux reprises et que dans le Mines and Quarries Act de 1954, elle n'apparaît nulle part. On est loin, avec cette expression, de l'exigence absolue, ou même de celle que comportait le terme "practicable", c'est-à-dire "physically practicable". Maintenant, le calcul économique entre en ligne de compte. (Labour Research, May 1974, p. 92).

T. Topham remarque pour sa part :

Une expression semblable dans la loi sur les pollutions industrielles administrée par l'Alkali Inspectorate a été constamment utilisée par les entreprises et l'administration pour abaisser les normes en matière d'effluents et de pollution. (Topham, p. 11).

c.2. "due diligence".

Un autre qualificatif vient encore atténuer, déplore le monde du travail, les obligations des entreprises en matière de sécurité. Il s'agit de l'expression "due diligence". Celui qui a pris un soin approprié dans l'exercice de ses fonctions ne peut être retenu pour coupable. Parsons commente :

Avec le Factories Act, l'offense ne supportait aucune excuse. Avec le Mines and Quarries Act de même, sauf si l'on pouvait prouver l'impossibilité physique. Le Bill prévoit

qu'une personne pourra plaider le fait qu'elle a tout mis en oeuvre pour éviter l'accident. Cela est la porte ouverte à tous les abus en matière de délits. (Labour Research, 1974, pp.92-93).

Les syndicats s'élèvent contre cette possibilité offerte de se soustraire aux obligations de sécurité. Ils réclament l'application du principe de "strict liability", de responsabilité stricte. Ils reprennent à leur compte ces lignes d'un rapport de la Law Commission (décembre 1970) :

De nos discussions avec des employeurs et d'autres, nous sommes convaincus que la notion de devoir absolu dans le respect de la loi est d'une très grande aide pour les inspecteurs dans leurs rapports avec les employeurs ; car la menace d'une action en justice est plus réelle et plus immédiate quand il n'y a aucun espoir de monter une défense avec succès (...) L'existence d'un devoir qui n'est pas limité par des dispositions atténuant les obligations place les représentants des syndicats et les comités de sécurité dans une position bien plus forte pour traiter avec la direction et assurer le respect de la loi. (TUC, Robens, pp. 686).

c.3. voluntary "codes of practice".

Une troisième condamnation faite par le monde du travail porte sur l'idée des "codes volontaires" de bonne pratique, chère à Robens :

Notre recommandation qu'il soit fait un usage de codes et de normes volontaires et moins de réglementations est tout à fait centrale dans la philosophie de ce rapport. (Robens, § 148).

On enregistre à ce propos les réactions suivantes :

Le code actuel de sécurité consiste en un certain nombre de lois souvent écrites en termes généraux, avec des règlements complémentaires traitant en détail d'industries et de risques particuliers.

C'est vrai que la structure est inadéquate et pourrait fort bien être clarifiée et unifiée, mais, fondamentalement, elle est saine.

Ce serait un désastre de supprimer les exigences strictes, d'introduire des exemptions et des exceptions et, pire, de présenter des exigences absolues par des qualifications comme "reasonably praticable" ou "due diligence" ou par l'introduction de codes volontaires vagues et mal préparés. (Labour Research, sept. 1972, p. 195).

C'est la même idée que défendent les syndicats :

Les codes de pratique n'ont aucun rôle utile à jouer dans la prévention des accidents. Cette prévention exige des dispositions spécifiques solides qui puissent être appliquées. Les codes volontaires ne sont pas applicables, sauf s'ils sont directement reliés à des réglementations particulières ; ils affaiblissent la protection des travailleurs en matière de santé et de sécurité ; ils atteignent l'autorité de l'Inspection du Travail et constituent une base inefficace pour la consultation paritaire. Le General Council considère que plus -et non pas moins- de dispositions réglementaires est essentiel pour améliorer les performances en matière de sécurité et que les codes de pratique doivent être subordonnés aux règlements, non l'inverse. (TUC Annual Report, 1972, p. 387, cité par Grayson et Goddard, p. 12).

Grayson et Goddard approuvent et poursuivent :

Il y a bien des faits pour appuyer cette thèse syndicale. Le meilleur exemple est celui des Power Presses Regulations (1964), qui étaient un code conseillé jusqu'en 1965, et qui devinrent réglementaire (...). En 1964, il y eut 503 accidents enregistrés dans les Power Presses, en 1965 et en 1966, il y eut un abaissement immédiat à 441 et 342, et le nombre continue de décroître à 153 en 1971. (cité in Gregory et J. Mc Carty, Shop stewards Guide to Workplace Health and Safety, 1975, p. 42. In Grayson et Goddard, p. 12).

Le Solicitor Thomson est encore plus tranchant ...

Certaines dispositions du Factories Act aident, je crois, à réduire les accidents et la mauvaise santé au travail (ou aident à empêcher le nombre des accidents de croître encore plus) en dépit du fait qu'elles ne sont pas appliquées. En gros, je dirais que les dispositions qui ont quelque effet sont celles qui comportent des devoirs absolus. Les autres dispositions du Factories Act -celles qui imposent des "qualified duties"- sont largement inefficaces. (Thomson, Robens, p. 658).

... et se veut réaliste :

Robens souligne que deux types de contrôles -réglementaire et volontaire- peuvent être utilisés ; il préfère le second (...). C'est une discussion idéaliste. Je suis d'accord que les normes et les codes peuvent être efficaces : ils ne devraient pas, cependant, être "volontaires" : ils devraient pouvoir être applicables strictement et être appliqués. Je suis d'accord qu'un usage beaucoup plus grand devrait être fait dans l'avenir de ces normes et codes. Je suis d'accord qu'ils peuvent être appliqués plus vite et qu'il est raisonnable de suggérer qu'ils devraient être utilisés en premier : si un problème particulier peut être résolu par l'usage de normes et de codes, seuls, et sans réglementations, alors, bien sûr, il n'y a aucun besoin de réglementation. Mais si le problème n'est pas résolu, alors, sans retard indu, des réglementations doivent être faites. Il est ridicule de suggérer que nous devons choisir l'un ou l'autre ; si nécessaire, nous devons utiliser les deux. (Thomson, 1973, p. 10).

Le monde du travail fait donc montre d'une suspicion très grande envers ces modalités présentées comme des assouplissements ; la crainte est forte qu'il n'y ait là que des portes ouvertes au laxisme et au refus des industriels d'observer les exigences voulues de sécurité.

d) Les délits : ni relevés, ni condamnés.

L'absence ou l'insignifiance des condamnations d'employeurs pour infraction aux normes de sécurité fait l'objet -on l'a déjà vu- d'attaques vives et constantes de la part du monde du travail.

La formule la plus dure est celle de W. Thomson, déjà cité :

Les crimes commis par les employeurs dans les usines sont généralement non détectés, quand ils sont détectés, les criminels sont généralement non poursuivis, et lorsqu'ils le sont, ils ne sont pas punis. (Thomson, Robens, p. 661).

Kinnersly porte des attaques semblables :

Quand la police arrête un automobiliste en excès de vitesse, elle ne lui dit pas qu'elle reviendra la semaine suivante pour vérifier qu'il respecte le code de la route. Elle ne le conseille pas sur les avantages d'un indicateur de vitesse plus lumineux. Elle le condamne.

L'employeur qui viole la loi peut attendre plusieurs étapes-conseils avant que la menace de poursuite ne soit proférée.

En 1971, l'inspection du travail fit savoir que près d'une mort sur trois dans les processus industriels était due à une action délictuelle de l'employeur. Dans le bâtiment, une fois sur deux. Il est difficile de voir comment de tels délits peuvent être considérés comme ouverts à une discussion aimable, ce qui est la politique officielle ainsi que le confirment les lignes suivantes du rapport Robens :

"notre ferme impression est que les visites de routine tendent à être brèves, superficielles, et généralement non productives."

(Kinnersly, p. 225).

Kinnersly mentionne encore ces lignes du rapport Robens ...

Originellement conçues comme des administrations devant faire appliquer la loi, les inspections ont changé le style et la nature de leurs activités avec le temps et l'accroissement de leur travail en volume et en complexité, et avec les idées et les attentes de la société à propos de l'autorité et du comportement. ...

... en relevant :

Le rapport Robens ne définit pas ce qu'il entend par "société". (Kinnersly, pp. 225-226).

Enfin, pour confirmer tous ces jugements, Kinnersly ne manque pas de citer W. J-C. Plumbe, ancien Chief Inspector of Factories :

Le Factory Inspectorate n'a jamais tenté (et certainement jamais réussi) à faire appliquer rigoureusement le Factories Act. (Kinnersly, p. 226).

C'est pourquoi Nichols et Armstrong jugent que Robens, citant quelques chiffres concernant les morts par accident, ne fait que toucher au sommet de l'iceberg :

"Alors que chaque visite relève un grand nombre d'infractions qui pourraient donner lieu à des poursuites"

- (Robens, § 259) - ,

en 1970, sur 300 000 visites, il y a eu moins de 3 000 poursuites. (Nichols et Armstrong, p. 2).

La requête est donc une action de contrôle beaucoup plus stricte

Le Factory Inspectorate enquête sur environ 20 000 accidents par an pour un total de 300 000. Bien évidemment, cela est inadéquat. La plupart des accidents de la route font l'objet d'une enquête de la part de la police. A l'évidence, il y a quelque chose de grotesque dans nos priorités sociales si la police peut se permettre de perdre son temps à enquêter sur des accidents routiers triviaux mais ne peut apparemment pas être employée pour investigations concernant les accidents industriels, aussi graves soient-ils. La simple apparition d'officiers de police dans les usines pourrait avoir un effet spectaculaire et salutaire sur la sécurité industrielle. (Thomson, Robens, pp. 665-666).

e) L'action des juges -La justice, Comment ? Par qui ?

Nichols et Armstrong donnent trois chiffres pour 1971 :

- Accidents déclarés :	269 000
- Poursuites :	1 330
- Moyenne de l'amende :	40 livres

(Nichols et Armstrong, p. 2)

Au-delà d'un défaut des lois (types de tribunaux compétents), des textes (limitation des amendes), c'est la corporation même des juges qui est soumise à la critique. Rien n'incline les juges -de par leur

origine sociale, leur formation- à prendre parfois la défense des victimes ; c'est ce que plaide Kinnersly :

Seulement 25 % des procès tournent à l'avantage des travailleurs, bien que la plupart des cas aient été vérifiés par les juristes des syndicats.

Les juges, à travers le mécanisme de sélection et de promotion, tendent à prendre distance par rapport aux réalités concrètes et à accepter les jugements économiques comme normes de comportement.

Les biais sont toujours en faveur de l'employeur. (Kinnersly, p. 233).

Pour éviter :

- 1) Les marchandages particulièrement troubles qui interviennent entre la victime et l'assureur de l'industriel (négociations durant des mois ; offres juste avant Noël, quand l'ouvrier a vraiment besoin d'argent ; pressions du solicitor -souvent rangé aux côtés du patronat- pour accepter les offres faites ; offres de transactions jusqu'au tribunal ...) (Kinnersly, p. 261).
- 2) Le "coup de poker" que représente le jugement lui-même -et il ne faut pas oublier que la victime a la charge de la preuve, ce qui est souvent difficile à mener à bien étant donné la nature systématique des risques industriels modernes (Kinnersly, p. 296)-

est prônée l'action directe en dommages à l'encontre de l'employeur, avec constitution de jurys -jugeant selon leur conscience- ; il est suggéré aussi des pressions pour que les assurances ne couvrent pas les fautes lourdes.

Il est évident néanmoins que le système juridique et social n'est pas prêt à admettre de telles ouvertures, de tels risques. C'est ce que montre par exemple cet épisode -déjà ancien, il est vrai- relevé par les syndicats dans leur déposition au Comité Robens :

... Cas : *Gallager v. Balfour Beatty and Co* (1951), S.C. 712.

Un jury avait jugé fautive l'action d'un employeur qui avait omis de mettre des piliers dans un tunnel que l'on creusait : l'employeur n'avait pas été suffisamment attentionné et avait négligé de suivre la loi coutumière.

La Cour ne suivit pas le jury :

"Nous devons prescrire aux jurys (...) que la pratique usuelle et ordinaire est le premier guide et l'indicateur normal de culpabilité ; que c'est seulement dans le cas extrême où il est évident qu'une certaine protection est nécessaire, qu'il est inexcusable ou fou de l'omettre, que les jurys sont en droit d'appliquer leur propre jugement ; et il n'est pas du ressort des jurys -pas plus qu'il ne l'est pour la Chambre des Lords (Cour de Cassation) d'établir des codes de sécurité pour la conduite des processus industriels."

(TUC, Robens, pp. 681-682).

f) Les comités et représentants en matière de sécurité.
(Safety committees ; safety representatives)

La question est ici de savoir si des moyens institutionnels seront accordés ou non aux syndicats. Ceux-ci plaideront naturellement la cause de ces structures de contrôle. Ils ne seront pas suivis par Robens ; mais ce dernier non plus ne sera finalement pas suivi par l'administration, le gouvernement et le parlement, comme nous le verrons ultérieurement. Mais revenons au moment où l'innovation n'était pas acquise, loin s'en faut, pour le monde du travail :

Ces dernières années, des efforts répétés ont été faits pour améliorer l'organisation de la sécurité par l'industrie elle-même ; et ceci par la persuasion, visant à influencer les directions, une à une. Malgré les efforts persistants du Factory Inspectorate, de la CBI et du TUC, peu a été obtenu, et les accidents continuent de croître. Par conséquent, le TUC pense qu'il faut se tourner maintenant vers la création d'un cadre réglementaire, seule façon d'assurer une amélioration réelle et durable.

Une organisation de sécurité efficace doit avoir le plein support et l'entière confiance des travailleurs et de leurs syndicats ; cela ne peut être obtenu que par consultation paritaire à chaque étape de l'élaboration et de l'application de la politique de sécurité.

Le TUC regrette que l'Employed Persons (Health and Safety) Bill présenté au début de l'année (1970) n'ait pas été repris par le gouvernement. Il avait fait l'objet d'une forte pression syndicale. Il est regrettable de vouloir tout reporter à la parution du rapport Robens. (...) (Il faudra bien une législation) prévoyant des "safety representatives" :

- Les représentants et les comités en matière de sécurité sont des exigences de l'O.I.T. (Organisation Internationale du Travail).
- Ce sont des éléments essentiels de la législation suédoise et des pays modernes.
- Ils ont fonctionné avec succès dans notre pays dans les mines, depuis le Coal Mines Act de 1896 et déjà en 1927, le Factory Inspectorate avait proposé l'extension de la consultation obligatoire pour la sécurité à un nombre élevé d'industries dangereuses. (TUC, Robens, p. 672).

Dans cette déclaration, on voit un certain souci de conciliation -les efforts de la CBI et de l'administration sont reconnus-. Ce souci se manifeste plus clairement encore dans la suite de l'exposé (on perçoit ainsi que bien des tendances existent dans le monde du travail, depuis le plus radical -W. Thomson par exemple- jusqu'au plus conciliant -par exemple, le syndicaliste qui siégeait au Comité Robens et qui apporta sa signature au document) :

Il nous est absolument impossible d'accepter l'idée selon laquelle on n'a pas besoin d'un mécanisme paritaire formel pour traiter les questions de sécurité. Les deux parties, dans l'industrie, ont un intérêt commun à prévenir les accidents et, là où il y a une détermination partagée pour traiter les problèmes de sécurité de façon constructive, beaucoup de travail peut être fait sans conflits.

Il faut cependant franchement reconnaître que des désaccords vrais se font jour (par exemple lorsque la suppression d'un risque nécessite des dépenses substantielles). Dans de tels cas, un mécanisme approprié pour traiter les conflits, bien loin d'encourager le désaccord, est essentiel pour maintenir de bonnes relations industrielles. (TUC, Robens, pp. 672-673).

A la suite de la publication du rapport Robens, le TUC devait déclarer (août 1972) :

Il est très décevant que le Comité Robens se soit prononcé contre la recommandation d'un système réglementaire en matière de "safety representatives" et de "safety committees" paritaires (...). Une exigence générale et plutôt vague de consultation sur les questions de sécurité est presque inévitablement vouée à l'inefficacité dans les lieux où les dispositions existantes pour la consultation sont inadéquates. (Workers' educational Association, p. 13).

Tony Topham (Institute for Workers' Control) revient sur cette question en 1974, lorsque circule le projet de loi sur la santé et la sécurité industrielles. Il commence par rappeler les positions syndicales précisées en 1968 au moment où le gouvernement travailliste de l'époque envisageait une nouvelle loi sur la sécurité :

Il est essentiel que le ministre prenne les dispositions voulues, dans la nouvelle loi, pour établir un système paritaire réel. Cela devrait être à longue visée, donnant aux représentants du personnel le droit de stopper un travail dangereux, d'inspecter et de déterminer ce que sont ou ne sont pas des méthodes sûres de travail, de passer au crible l'installation ou l'équipement. (Topham, p. 12).

Développant cette déclaration, Topham propose d'introduire un certain nombre de dispositions précises dans le projet de loi :

En un lieu de travail où 5 personnes ou plus sont employées, les syndicats peuvent élire parmi elles des personnes pour agir en tant que "safety representatives" (...). Ils auraient les pouvoirs et les fonctions suivants :

1. mener, à des moments déterminés par eux-mêmes, des inspections du lieu de travail dans l'intérêt de la santé et de la sécurité des personnes qu'ils représentent ;
2. ordonner la suspension de tout travail, opération ou processus en toute circonstance où il leur semblera qu'une présence continue des employés met en danger leur santé et leur sécurité ;
3. présenter à l'employeur les cas conduisant à une suspension du travail ou à l'évacuation des lieux de travail et conduire des négociations avec lui pour l'introduction de conditions de santé et de sécurité ;
4. inspecter le lieu de tout accident ou incident et tout système se trouvant à proximité d'un tel accident ou incident ;
5. recevoir copie de tout document que l'employeur doit posséder en vertu du Factories Act de 1961 ;
6. recevoir copie de tous les rapports réalisés par les inspecteurs du travail (...)

De leur côté, les directions se seraient vu imposer les devoirs suivants :

1. à la réception d'un rapport de safety representatives, entrer en négociation avec eux de façon à se mettre d'accord sur des conditions sûres de travail ; en attendant un accord mutuel l'employeur devra accepter de se ranger à l'ordre des safety representatives en matière de suspension du travail et / ou d'évacuation des lieux ;
2. payer tous les employés affectés par une suspension ou une évacuation, jusqu'à la reprise du travail dans des conditions sûres ;
3. donner toute facilité aux "safety representatives" pour l'exercice de leurs fonctions, ceci incluant du temps, sans perte de leur salaire, hors de leur poste de travail ou hors usine (pour suivre des stages de formation en relation avec leur fonction de "safety representatives"). (Topham, pp. 13-14).

g) La responsabilité des employeurs - les "safety officers".

Face aux modifications enregistrées dans l'approche de la sécurité industrielle -responsabilisation de tous, recherche d'organisation meilleure pour mieux prendre en charge cette question-, une revendication fondamentale est immédiatement posée :

Il doit être tout à fait clair que la responsabilité pour les risques et leur prévention repose sans la moindre ambiguïté sur l'employeur. Le but est de forcer les directions à accepter cette responsabilité. (Kinnersly, p. 210).

On en vient ensuite à commenter le moyen "organisationnel" mis en avant par Robens :

La sécurité est ou doit être une fonction normale de la gestion, comme la production ou le marketing. (Robens, section 47).

Et les observations critiques suivent immédiatement :

Si les travailleurs se penchent sur les structures, ils seront frappés par l'absence de personnel chargé des questions de sécurité : 1 261 "safety officers" à temps plein dans les 20 000 usines de plus de 50 employés ; 80 % des entreprises n'ont pas de service de sécurité et 35 % seulement des entreprises ayant plus de 500 personnes comptent des safety officers à temps plein. (Grayson et Goddard, p. 14).

Grayson et Goddard ajoutent à cette constatation simple quelques observations :

Les syndicats sont sceptiques sur l'effet d'une restructuration administrative qui ne serait pas accompagnée d'un renforcement des pouvoirs des représentants des travailleurs et de moyens de coercition. Nous irons même plus loin en suggérant que l'efficacité de la gestion ne revêt qu'une importance marginale et que le type de restructuration à la Robens est essentiellement d'ordre "cosmétique" (voir plus haut Robens, section 47).

L'efficacité de la gestion inclut nécessairement l'efficacité à faire des profits -but qui n'est jamais compatible avec la sécurité des travailleurs. (Grayson et Goddard, p. 13).

Et les auteurs ne résistent pas au plaisir de citer Sidney Smith, inspecteur de l'industrie :

Même le plus indolent et le plus incompétent des officiers de sécurité aura à l'occasion une idée brillante qui impliquera un changement de machine ou de processus, et cela est cher. Les entreprises ne sont pas là pour protéger leurs employés ou pour se soumettre à la législation industrielle : elles doivent réaliser un profit ; ou elles doivent devenir véritablement sûres en ne fonctionnant pas du tout. De ce fait, une entreprise n'emploiera pas de safety officer, sauf s'il peut se révéler profitable. (The Safety officer of the Future, in "Occupational Safety and Health", January 1975 ; cité par Grayson et Goddard, p. 13).

Cela expliquerait que le nombre des "officiers de sécurité" ne soit pas leur seule limite. D'abord, tout cela se déroule dans un flou peu admissible, comme à la Nypro de Flixborough, où ...

la position précise de l'officier de sécurité semblait incertaine. (Flixborough Court of Inquiry, p. 4 ; in Grayson et Goddard, p. 13).

Ensuite, les safety officers ne se voient pas dotés de pouvoirs adéquats à leur fonction :

Etant au service de la direction, on leur donne rarement le pouvoir d'ordonner de réels changements dans les méthodes de travail. Dans certaines entreprises, leur rôle se borne à minimiser les demandes faites par les travailleurs accidentés en matière de dommages et intérêts. Peu d'entre eux se livrent à des inspections dans les ateliers, là où sont les dangers, et ils ne sont ni connus ni respectés des travailleurs. (Kinnersly, p. 198).

Les propositions des syndicats s'inscrivent dans une tout autre ligne :

Certaines entreprises opèrent des changements d'organigramme pour introduire une fonction de sécurité comme le souhaitait Robens (section 47). Les syndicats vont plus loin et demandent que le directeur en matière de sécurité soit tenu pour personnellement responsable des amendes à payer, ait à supporter personnellement les peines de prison : cela aiderait beaucoup à faire prendre en considération la sécurité lors des réunions importantes. (Submission to the Major Hazards Committee, duplicated Oxford, 1975, p. 17, Trade Union Research Unit, in Grayson et Goddard, pp. 12-13).

Dans la même voie controversée, W.H. Thomson s'engageait avec résolution dans sa déposition au Comité Robens.

La solution pratique du problème est certainement la délivrance de licences aux directeurs. A présent, chaque entreprise a un occupant. Dans le cas d'une infraction au Factories Act, l'occupant est coupable du délit. Dans la plupart des cas, l'occupant est une raison sociale. Il ne semble y avoir aucun motif empêchant que l'occupant soit obligé de nommer un directeur -qui serait une personne physique et non une personne morale- et pour que le directeur ne soit pas obligé d'obtenir une licence. Le directeur aurait en charge la sécurité de l'usine et s'il y avait infraction, il serait coupable du délit. Comme règle générale, l'occupant et le directeur devraient être poursuivis, le second pouvant plaider les circonstances atténuantes s'il a été obligé d'agir comme il l'a fait. Je pense qu'il devrait aussi y avoir au moins un safety officer. Il serait également sujet à la licence. (Thomson, Robens, p. 664).

Le T.U.C., dans sa déposition au Comité Robens, indiquait cette même préoccupation :

Une condition nécessaire pour mettre en oeuvre des activités dangereuses, dans de nombreux cas (mine, navire, ...), est que ceux qui sont à la tête aient une licence, preuve d'une formation en matière de technique et de sécurité. Malgré les dangers que cela comporte, il n'y a pas d'exigences similaires pour diriger une entreprise. Il y a des cours de préparation à la gestion d'entreprise (...) mais très peu traitent de la sécurité pour elle-même. (TUC, Robens, p. 675).

h) La question de la responsabilité des travailleurs.

Cette question est critique. L'ouverture de la consultation en matière de sécurité, la mise en place de "safety representatives" et de "safety committees", la philosophie de Robens -la responsabilisation du plus grand nombre- signifient-elles une responsabilité accrue des travailleurs, donc une plus grande vulnérabilité pour le monde du travail ? Nullement plaident les intéressés ... ou du moins pas avant qu'ils aient obtenu des garanties en matière d'information, de pouvoir, de moyens pour la formation du personnel, etc.

Déjà, dans sa déposition au Comité Robens, le TUC avait été clair sur ce point :

En ce qui concerne la responsabilité des employés pour infraction à la législation, nous voulons réaffirmer la déclaration suivante du TUC portant sur les propositions de 1967 en matière de sécurité, santé et bien-être :

"Tout en acceptant le besoin d'exiger des pratiques sûres de la part des employés, il ne doit nullement être question de pénaliser les travailleurs pour des conditions non sûres, une mauvaise formation, une mauvaise sélection, un mauvais contrôle, de mauvaises méthodes de travail ou tout autre raison qui relève d'abord de la responsabilité de la direction."

Le TUC poursuivait en recommandant que les devoirs imposés aux employés ne soient pas mis en application tant que les recommandations sur l'apprentissage et la consultation conjointe en matière de sécurité n'aient pas eu le temps de devenir efficaces. (TUC, Robens, p. 687).

Grayson et Goddard, en 1975, soit après la mise en place du Health and Safety at Work Act, font une lecture identique :

Depuis un siècle, les lois en matière de sécurité ont reconnu la responsabilité des employeurs ; comme le traduit encore le jugement de Lord Denning en 1965 :

"Si les employeurs emploient des hommes pour un travail dangereux, et pour leur profit d'employeur, ils doivent prendre les dispositions nécessaires pour les protéger, même si de telles dispositions sont coûteuses."

(cité dans le TUC annual Report de 1966, p. 430).

La nouvelle loi ne diminue pas cette responsabilité. Au contraire.

Beaucoup d'employeurs s'empressent de voir dans la loi une augmentation de la responsabilité des employés. Il faut le réfuter avec détermination. Mais, malheureusement, des voix gouvernementales se joignent à ce concert :

"Les employés ont aussi d'importantes responsabilités : après tout, la loi est dans leur intérêt et beaucoup de la responsabilité pèsera sur leurs épaules. Les employés ne doivent pas seulement prendre un soin raisonnable pour leurs propres santé et sécurité, mais aussi pour celles de leurs collègues qui peuvent être affectés par leurs activités.

(Harold Walker^x, speech 31 -X- 1974,
Occupational Safety and Health, dec. 1974, p.23)

Ces responsabilités, Harold Walker ne le dit évidemment pas, ont toujours fait partie du Factories Act.

Des syndicalistes aussi ont été inquiets de l'extension de leurs droits en matière de sécurité, craignant d'engager leur responsabilité.

Tout cela ignore le fait que les ouvriers ont eu ces droits, sous le Mines and Quarries Act et que cela n'a en rien diminué la responsabilité de leurs employeurs.

La question réelle, comme l'a noté W. Anderson en 1972, est que, sous le Factories Act, les travailleurs avaient déjà des responsabilités statutaires comme des responsabilités au regard de la Common Law, pour travailler de façon sûre, mais aucun droit statutaire pour une participation active et indépendante à la prévention des accidents.

(TUC annual report, 1972, p. 388, souligné par Grayson et Goddard).

^x Under Secretary of State, Department of Employment à l'époque.
Puis, Minister of State, Department of Employment.

La législation en matière de sécurité est adoptée, que cela plaise ou non aux employeurs et aux gouvernements, pour donner aux travailleurs une protection et pour imposer des restrictions aux employeurs (souligné par Grayson et Goddard). Peut-être la meilleure définition des responsabilités des travailleurs est-elle celle de W. Prince :

"La responsabilité qu'aura le travailleur sera de veiller à ce que l'employeur remplisse ses obligations statutaires pour sauvegarder la santé et la sécurité des travailleurs."

(TUC annual report, 1964, p. 426).

(Grayson et Goddard, pp. 9-10).

Les mêmes auteurs tiennent également à relever un autre point concernant la responsabilité de l'individu au travail. Souvent, une relation est faite entre les accidentés et certaines caractéristiques qui seraient propres à l'individu "malchanceux". Certains auraient des accidents quelles que soient les précautions prises par l'employeur ; ce seraient toujours les mêmes qui auraient des accidents... De là à faire intervenir le "destin individuel", il n'y aurait qu'un pas. Nos auteurs partent en guerre contre ces "théories" :

Dans son étude, le National Institute of Industrial Psychology infirme toutes les théories qui tendent à relier certains traits de la personnalité aux accidents. Le NIIP étudia l'âge, le sexe, la taille, le poids, le statut marital, les personnes à charge, les habitudes de transports, l'histoire médicale, l'intelligence, les absences, les retards, les habitudes de nourriture, les modèles de repos et conclut :

"Les caractéristiques personnelles ont très peu d'effets significatifs"
(NIIP, 2 000 Accidents, 1971, p. 22).

Les facteurs importants se sont révélés être : le temps qu'un homme a travaillé à une tâche, le nombre de tâches différentes auxquelles il a été attelé, l'effet de surprise, les dangers liés au travail, les processus associés au travail. En fait, la conclusion -prévisible- fut la

suivante :

"La situation de travail est la source des accidents, non l'individu."

(Labour Research, Nov. 1972, p. 251)

(Grayson et Goddard, p. 16).

i) La formation - l'information.

On l'a vu, les syndicats ne sont pas prêts à accepter la moindre responsabilité en matière de sécurité sans partage du pouvoir. Pour son exercice au moins deux éléments sont nécessaires : la formation et l'accès aux données.

Sur ces questions, les réactions de W.H. Thomson sont encore très vives à l'endroit du rapport Robens :

Robens a été choqué par l'absence de formation en matière de sécurité. Il envisage

"l'obligation que les employés reçoivent des instructions adéquates au sujet des risques graves concernant leur emploi (...)"

Mais pourquoi seulement des risques graves ? N'y aurait-il rien à faire si l'employeur ne juge pas le risque "grave" ? Qu'est-ce qui était mauvais dans la formulation du "First Consultative Document" de 1967 ? :

"Il y aura une exigence générale selon laquelle aucune personne ne devra commencer un travail ou une opération visés par le projet de loi si cette personne n'a pas été complètement instruite sur son travail et sur les dangers qui s'y attachent, à la fois pour elle-même et pour toute autre personne."

Avons-nous attendu cinq années de plus pour être des-saisis même de cela ? Et, ayant soulevé la question cruciale de l'apprentissage des responsables, Robens ne suggère pas que cela devrait être arrêté par des dispositions réglementaires. Encore une autre omission étonnante et impardonnable. (Thomson, 1973, p. 16).

La Workers' Educational Association regrette pour sa part que Robens n'ait pas lancé une grande politique de formation en matière de sécurité :

... le Comité Robens laisse de côté l'idée du TUC d'un National Safety Training Center doté de centres régionaux, bien que le TUC eût souligné au Comité que de très nombreux dirigeants, dans l'industrie, n'avaient jamais reçu la moindre formation en matière de sécurité. Le TUC avait insisté pour que des ressources suffisantes soient rendues disponibles afin d'assurer aux directions, aux officiers de sécurité, et aux membres des comités de sécurité, une formation en matière de prévention des accidents. (Workers Educational Association, p. 13).

Quant à l'obtention d'informations, c'est un leitmotiv dans les revendications syndicales. Kinnersly, par exemple, exprime cette exigence en quelques phrases :

Les travailleurs ont désespérément besoin de données sur les risques d'accidents et les risques d'atteinte à la santé concernant leur activité. Des rapports globaux d'accidents peuvent souvent mettre en évidence des domaines de dangers non suspectés. Les directions ne doivent pas seulement conserver des rapports appropriés de tous les accidents, mais encore les rendre disponibles pour les travailleurs. (Kinnersly, p. 209, souligné par l'auteur).

II - LE MOUVEMENT SYNDICAL ET LA SECURITE. QUELQUES ELEMENTS D'HISTOIRE.

L'étude du développement de la pensée et de l'action syndicales en ce qui concerne la question de la sécurité apparaît tout a fait importante pour comprendre les comportements d'aujourd'hui. Nous rapporterons ici l'essentiel des observations de Grayson et Goddard.

2.1. La revendication pour la sécurité.

Nous avons déjà évoqué cette question précédemment. En bref, on peut relever l'évolution suivante :

- XIXe siècle : L'accident du travail est tenu pour un sous-produit quasi-naturel de l'activité productive ; le salaire couvre en quelque sorte les problèmes d'hygiène et de sécurité. De toute manière, ne pas travailler, c'est l'assurance de la famine ; à tout perdre , on risque encore les dangers de la machine.
- Jusque dans les années 1960 : Les syndicats se battent pour obtenir des compensations pour les accidentés.
- A partir de la fin des années 1960 : L'idée se fait jour que le traitement des questions de sécurité doit abandonner ce caractère marginal. Le mot d'ordre "la sécurité avant tout" commence à apparaître :

Nous refusons absolument de sacrifier la sécurité à la production. (TUC annual report, 1969, p. 633).

Un certain nombre de facteurs devaient conduire à déterminer une telle évolution ; on prend conscience :

- De nouveaux dangers du fait de la taille des complexes industriels modernes ;
- Des dangers de la chimie et autres activités récentes, qui deviennent "beaucoup plus subtils et insidieux" (TUC annual report, 1965, p. 440 ; in Grayson et Goddard, p. 3) :

Le TUC en était encore à se démener pour la cause de ceux qui étaient atteints ou menacés par les dangers mortels de la première révolution industrielle (lésions pulmonaires ...) quand apparurent les nouveaux dangers de la seconde révolution industrielle (cancer, irradiation, toute une liste de substances imprononçables ...). (Grayson et Goddard, p. 3).

- De l'absence d'intérêt porté à ces questions (recherche épidémiologique quasi-inexistante en ce domaine ; part extrêmement faible

du budget de la recherche : 0,05 % du budget R et D de l'industrie (Nichols et Armstrong, p. 2).

Il y a aussi le développement des "cols blancs" et du syndicalisme parmi ses cadres, à partir de 1950. L'appui de syndicats d'ingénieurs, chercheurs et techniciens fit beaucoup pour la cause de la sécurité (l'A.S.T.M.S. par exemple).

Ainsi, écrivent Grayson et Goddard :

... nous pouvons voir l'émergence dans les années 1950 et 1960 d'une nouvelle conscience des syndicats en matière de sécurité. Cela va probablement se développer, mais ne doit pas être exagéré. Seulement sept organisations se sont préoccupées de faire une déposition devant le Comité Robens et, jusque très récemment, seuls trois syndicats avaient des officiers de sécurité spécialistes. Les syndicats ont aussi été assez lents à répondre positivement aux possibilités limitées offertes par le Health and Safety at Work Act. La lutte pour la sécurité continue mais il lui reste un long chemin à parcourir. (Grayson et Goddard, p. 5).

2.2. Le problème des "safety representatives" et des "safety committees".

Jusqu'à la loi (de 1974), les travailleurs s'intéressaient peu aux questions de sécurité : on en restait au "droit de la direction à diriger". La plupart des commentateurs considéraient :

"la participation des travailleurs à l'effort de sécurité seulement comme une question de discipline."

(R.W.L. Howells : Worker Participation in Safety : the development of legal rights ; Industrial Law Journal, June 1974, p. 89).

Cette vue fondamentalement paternaliste n'est certainement pas morte.

Seuls les mineurs avaient des droits. A cette exception près, les travailleurs de l'industrie britannique avaient

moins de droits que beaucoup de leurs collègues dans d'autres pays. La principale raison en était l'insistance des employeurs à retenir "l'approche volontaire" pour les questions de sécurité et le désir des gouvernements comme de quelques sections du mouvement syndical de soutenir cette approche.

La bataille pour établir des droits légaux de représentation et de participation des travailleurs a été extrêmement longue en Grande-Bretagne.

- 1918 : Le Health of Munition Workers Committee suggère que la coopération des travailleurs pourrait sans doute être assurée par la mise en place de comités de travailleurs. Les tâches de tels organismes de contrôle seraient d'étudier les causes des accidents, de suggérer des moyens adaptés pour la prévention, d'accumuler soigneusement les données, de faire de fréquentes inspections et de noter tous les défauts ou dangers existants.

(cité par G. Atherley et all. : "Workers Involvement in occupational Health and Safety in Britain", International Labour Review, 1975, p. 472).
- 1923 : Le Workmen's Compensation Act donne le pouvoir d'établir un système obligatoire de prévention des accidents. Mais on dissuada le Chief Inspector du moment d'introduire un tel système ; il opta pour l'approche "volontaire" traditionnelle.
- 1945 : Après la seconde guerre mondiale, les Nationalisation Acts comportent tous l'obligation écrite de mettre en place un système paritaire de prévention des accidents. La consultation des comités varie grandement d'une industrie à une autre.
- 1953 : L'Employment (Inspection and Safety Organisation) Bill est proposé ; il prévoit des "safety representatives" et des "safety committees" élus, dans toutes les usines. Il est rejeté, principalement par ceux qui craignent des effets sur les prérogatives des directions. Les employeurs, en Grande-Bretagne, ont combattu avec constance toute loi qui aurait renforcé la position des syndicats. C'est ce qu'exprimait W. Prince (Foundry Workers), avocat de toujours des safety representatives et safety committees obligatoires, au congrès syndical de 1970 :

"... avec l'introduction de la législation sur la santé et la sécurité, ils (les employeurs) voient les travailleurs gagner de plus en plus de pouvoir et de capacité à s'exprimer sur les conditions de travail. C'est ce qu'ils craignent quand ils font preuve d'opposition à la législation."

(TUC annual report, 1970, p. 596).

Les fédérations patronales et les entreprises ont lancé des campagnes répétées pour imposer l'approche "volontaire", souvent au travers de leurs députés. A.P. Costain (Folkestone and Hythe) en est un exemple typique. S'exprimant à propos de l'Employment Person's (Safety and Health) Bill en 1970, il décrit les "safety committees" comme :

"un paradis pour les "requins" ouvrant des opportunités merveilleuses à ceux qui veulent organiser la confusion et détruire nos entreprises, là où toutes les grèves ont échoué. Sous couvert de sécurité, il sera possible de retarder les choses jusqu'à ce qu'une inspection ait lieu."

(cité par J. Tye, Safety Uncensored, 1971, p. 53).

- 1963 : Mais il est important de comprendre que, jusqu'en 1964, les syndicats tendaient aussi à appuyer cette approche "volontaire". Encore en 1963, Lord Collison, pour le compte du General Council pouvait déclarer que :

"La sécurité est mieux assurée par une coopération véritable et une compréhension meilleure entre la direction et les travailleurs."

(TUC annual report, 1963, p. 169).

- 1964 : En 1964, le rapport annuel encourageait le :

"développement volontaire de safety committees parce que, activement appuyés par les deux côtés de l'industrie, ils peuvent faire plus pour empêcher les accidents que ne le peuvent les comités obligatoires sans un tel appui."

(TUC annual report, 1964, p. 178).

Et Lord Collison pensait qu'il y avait encore :

"un gigantesque champ pour l'action volontaire et un besoin des meilleurs arrangements possibles avec les employeurs pour la consultation sur les questions de santé et de sécurité."

(TUC annual report, 1964, p. 405).

Cependant, 1964 fut aussi l'année où le Congrès vota une résolution des travailleurs de la fonderie, attachés à une politique de "safety representatives" et de "safety committees" réglementaires. C'était l'aboutissement de la campagne lancée en 1953 (...).

(Au cours des années 50 et 60, les syndicats étaient devenus attentifs à l'échec de l'approche volontaire, que traduisait notamment le faible développement des services de sécurité dans les usines. Il y eut, certes, un fort développement de ces services dans les années 60, mais les pouvoirs et l'efficacité des comités mis en place restaient très inégaux.)

En 1974, N.T. Freemann, ancien directeur du personnel de British Titan notait :

"moins de 50 % des usines ont des safety committees et 90 % de ceux-ci sont inefficaces."

(cité par G. Prentice : "The safety representative : his roots and role", Personal Management, Nov. 1974, p. 38)

Pour 1964, le TUC avait (donc) décidé de faire pression pour obtenir des "safety representatives" réglementaires, avec pouvoir d'inspection et des safety committees élus par les syndicalistes sur leurs lieux de travail. Mais le mouvement syndical dut attendre dix années pour qu'une simple version édulcorée de ses exigences trouve une existence légale.

- 1965 : Prince n'exagérerait pas à tort lorsqu'il déclara, lors du Congrès :

"Nous n'obtiendrons pas sans luttes les règlements que nous exigeons pour donner aux travailleurs une organisation en matière de sécurité."

(TUC annual report, 1965, p. 432).

- 1966 : Les travailleurs de la fonderie protestent encore lors du Congrès :

"En 1927, le Chief Inspector of Factories avertit les employeurs qu'étant donné le taux d'accidents, s'ils ne faisaient pas quelque chose, il rechercherait des pouvoirs de coercition. Qu'avons-nous obtenu depuis cette date ? Un échec complet et ignoble (...). Nous avons eu le système méprisable des méthodes volontaires. C'est un échec total."

(TUC annual report, 1966, p. 429).

- 1966-1972 : Mais le gouvernement travailliste fit simplement exécuter plus d'études et adressa plus de circulaires à l'industrie, pendant quatre années. C'est seulement en 1970, avec l'Electioneering Bill de Barbara Castle, que le gouvernement s'engagea dans la question des "safety representatives" dans les usines de plus de 100 personnes. Les "safety representatives" auraient des droits très clairs d'inspection, d'accès aux documents, et ils seraient élus par les syndicats.

Mais il y eut l'élection de 1970 et le gouvernement conservateur qui adopta la thèse que la législation devait être repoussée jusqu'au moment où le Robens Committee remettrait son rapport.

- 1972-1974 : Robens retint l'approche volontaire. Il ne recommanda un devoir réglementaire que pour la consultation ; un code de pratique seulement pour les "safety representatives" et les "committees".

(Au Congrès) W. Anderson exprima ainsi la position des syndicats :

"Les travailleurs attendent et sont en droit d'attendre - un lieu de travail non dangereux, et cela ne peut être assuré par des exigences vagues, des moyens humains et des ressources inadéquates. L'affectation de ressources suffisantes par toutes les parties impliquées dans la prévention des accidents, un système réglementaire d'organisation paritaire pour la sécurité et une législation solide et spécifique en ce domaine sont les clés d'une amélioration des performances en matière de sécurité."

(TUC annual report, 1972, p. 88).

Le gouvernement poursuivit avec le Safety and Health Bill, fondé sur le rapport Robens, mais il perdit les élections de 1974.

- 1974 : Les travaillistes reprirent cette proposition de loi avec quelques compléments, notamment le droit, pour les syndicats, d'élire des "safety representatives" et d'exiger des "safety committees".

Après vingt-cinq années de campagne, les syndicats ont sans aucun doute marqué un point pour le contrôle effectif des travailleurs en matière de sécurité.

La loi est un "enabling Act" et il est vital que les représentants des travailleurs saisissent les quelques opportunités qu'elle offre. L'expérience montre qu'une loi de ce type ne signifie pas nécessairement qu'un progrès spectaculaire sera fait (c'est par exemple le cas en France avec la loi de 1947 prévoyant des comités d'hygiène et de sécurité au-dessus de 50 ouvriers).

(Grayson et Goddard, pp. 19-21).

III - DISCUSSION CRITIQUE DU HEALTH AND SAFETY AT WORK ACT.

Nous donnerons les analyses du monde du travail sur la loi de 1974 à partir de deux documents. Le premier, rédigé par le Newham Rights Center, fait surtout le point de tous les dangers potentiels de la nouvelle législation. Le second, celui de l'A.S.T.M.S. (Association of Scientific, Technical and Managerial Staffs), est un document d'orientation générale qui contient également un certain nombre de réserves et de propositions en ce qui concerne la loi de 1974 et son application.

3.1. Quelques points positifs.

En premier lieu, il faut noter qu'un certain nombre de points du Health and Safety at Work Act sont jugés intéressants :

- Maintenant, enfin, presque tous les travailleurs sont couverts par la législation sur la sécurité. (Newham Rights Center, p. 1).

- Nous ne devons pas sous-estimer les possibilités qu'elle (la loi) donne, notamment à travers les "safety representatives", pour faire entrer les questions de sécurité dans le système général de négociation avec les employeurs. (ASTMS, p. 3).

- La loi prévoit que l'employeur devra établir un document sur la politique de sécurité de l'entreprise. Malgré toutes les réserves à faire (développées ultérieurement), une telle déclaration peut :
 - + donner une indication du degré de sérieux accordé par la direction à la sécurité ;
 - + clarifier les responsabilités ;
 - + permettre aux syndicats de contrôler les écarts ;
 - + si elle est bonne, permettre d'améliorer la situation ;
 - + être utilisée par l'inspecteur devant un tribunal si elle n'a pas été respectée. (ASTMS, p. 17).

3.2. De nombreux dangers.

Mais les dangers de la loi sont nombreux. Le Newham Rights Center les examine un à un.

Danger n° 1 : "As far as is reasonably practicable".

On retrouve ici exprimées toutes les critiques déjà faites à l'occasion, notamment, des suggestions du Comité Robens. Ce qui inquiète, dans la loi, c'est le caractère systématique de l'utilisation de l'expression -expression dont les luttes syndicales avaient jusqu'alors réussi à limiter l'utilisation- :

Toutes les obligations des employeurs en matière de sécurité sont maintenant qualifiées de ces mots : "reasonably practicable". Et le danger est que le Secrétaire d'Etat, en établissant les nouvelles "Regulations", reprenne ces mots-clés de la loi (...); on observerait alors une régression importante. Ces mots ont aussi un effet désastreux au niveau de la prévention. Les employeurs pourront risquer de ne pas prendre toutes les précautions voulues, puisqu'il y a toujours une bonne chance que le tribunal juge qu'il n'aurait pas été "raisonnable" d'attendre de l'employeur une autre attitude. (Newham Rights Center, pp. 5-6).

Danger n° 2 : Safety Representatives et Safety Committees.

La crainte est ici que le gain en matière de contrôle n'ait une contrepartie grave en matière de responsabilités financière et pénale en cas d'accident :

On peut penser à un accident après une visite d'un "safety representative". Le principe selon lequel l'employeur est responsable des accidents risque d'être aboli : un employé a été un intermédiaire ; il a donné son aval. L'employeur peut-il lui faire endosser la responsabilité ? La réponse est probablement "oui". Dans le cas *Drive V. Willet* (1969), M. Driver fut blessé par la chute d'un échafaudage. L'employeur, qui avait loué les services d'un consultant en sécurité pour le conseiller en ce domaine, ne fut condamné à verser que 40 % de l'indemnité, 60 % étant à la charge des consultants. Il n'y a pas de raison empêchant que le tribunal ne décide, de la même façon, qu'un "safety representative" est responsable, pour la même part ou plus lourdement encore. Le tribunal pourra condamner l'individu ou la personne morale - le syndicat - dont il est l'agent. (Newham Rights Center, pp. 6-7).

Cette crainte ne semble pas vaine, si l'on suit par exemple cette analyse publiée immédiatement après l'adoption de la loi :

Quelques employeurs sont terrifiés par cette disposition (devoir de consultation). Ils ne devraient pas l'être. Après tout, si vous êtes poursuivi parce que vos dispositions en matière de sécurité sont inadéquates - et qu'elles ont été acceptées comme adéquates par les représentants des travailleurs, vous avez les moyens d'une bonne défense. (S. Elliot, *The Engineer*, 25th July 1974, p. 29 ; in Grayson et Goddard, p. 23).

Ce sujet est extrêmement critique : c'est un point tenu pour essentiel par les syndicats, plus soucieux encore que l'Administration de ce qu'il n'y ait pas de transfert indu de la responsabilité de l'employeur. En exergue à toutes les discussions sur le sujet, on pourrait mettre cette déclaration de J. O'Hagam au congrès syndical de 1964 :

Nous ne voulons faire quoi que ce soit qui puisse ôter un iota de responsabilité des épaules de l'employeur. (TUC annual report, 1964, p. 426 ; in Grayson et Goddard, p. 22).

C'est pourquoi l'ASTMS précise :

Il convient de refuser des responsabilités en matière d'hygiène et de sécurité si l'on n'a pas les moyens d'appliquer les exigences voulues. (ASTMS, p. 49).

Le problème semble plus confus pour les "safety committees" :

La situation du "safety committee" est plus compliquée en un cas analogue. La moitié de ses membres seront des représentants de la direction. De ce fait, l'employeur sera probablement tenu pour responsable, ses responsables faisant là une partie de leur travail. Il n'en va pas de même pour les représentants du personnel qui ne seront probablement pas payés pour ce travail. Il est cependant fort possible qu'ils soient tenus pour partiellement responsables.

A propos des "safety committees", l'ASTMS fait les réflexions complémentaires suivantes :

La loi est à leur égard très limitée. Tous les pouvoirs d'inspection, d'obtention d'information sont donnés aux safety representatives et non aux safety committees. (ASTMS, p. 41).

Danger n° 3 : Les obligations des travailleurs.

La section 7(a) de la loi dit que tout employé doit prendre un soin "raisonnable" de sa propre sécurité.

La fonction de cette section en matière de prévention est évidente. Ce qui est moins clair, ce sont ses effets possibles en cas de compensation. Le Factories Act disposait que les employés étaient tenus de ne pas faire, "de façon volontaire ou sans cause raisonnable", quoi que ce soit qui puisse mettre en danger lui-même ou d'autres personnes. L'employé devait avoir agi intentionnellement pour que l'employeur puisse se soustraire à sa responsabilité.

Avec la nouvelle loi, si un travailleur n'a pas pris le soin raisonnable voulu, l'employeur peut utiliser cette section contre lui. Cela réduit d'autant le montant de la compensation.

La section 7(b) exige que l'employé "coopère" avec l'employeur "as far as necessary" (pour les questions de sécurité). Il n'y avait rien de semblable dans le Factories Act. Il semble y avoir là un autre moyen pour les employeurs de se soustraire à une condamnation en cas d'accident, et de réduire ainsi la compensation, s'il peut montrer que l'ouvrier n'a pas coopéré avec lui.

La signification réelle des obligations contenues dans la section est qu'elles affaiblissent la protection des travailleurs qui pourraient ne pas utiliser les équipements de sécurité, non par irresponsabilité, mais à cause d'un manque de connaissances, de la fatigue ou parce que l'équipement en question est déplaisant ou désagréable ; ou parce qu'ils ont été poussés à accélérer la production ou sont payés à la pièce.

L'effet subtil de la loi est de rendre plus facile pour les employeurs la diminution de leur responsabilité en matière de compensation. (Newham Rights Center, p. 8).

Danger n° 4 : Le droit des travailleurs d'être informés des dangers.

Les exigences de la loi pour les employeurs d'informer leurs travailleurs des dangers qu'ils pourraient rencontrer au travail sont totalement inadéquates. Etant donné le grand nombre de substances dangereuses utilisées de nos jours, il y a là une sérieuse limitation de la loi.

La section 2(2.c) exige que l'employeur donne l'information

"nécessaire pour assurer "so far as is reasonably reasonably practicable" la santé et la sécurité au travail de ses employés."

La section 47 empêche les travailleurs blessés de demander compensation pour le non respect par l'employeur de cette obligation :

"Il ne peut y avoir d'action civile pour le non respect des obligations imposées par les sections 2 à 7 ou contravention à la section 8 de la loi."

De ce fait, il appartiendra au seul employeur de juger ce qui sera "nécessaire" et ce qui sera "reasonably practicable".

La section n'impose pas d'obligations sans échappatoires aux employeurs pour faire connaître à leurs employés les dangers qu'ils courent.

La section 2(3) fait obligation à l'employeur d'informer ses travailleurs de sa politique de sécurité : cela risque de rester général, sans grands rapports avec les dangers réellement encourus.

La section (27) donne à la Health and Safety Commission de larges pouvoirs pour obtenir de l'information de la part des employeurs en matière de sécurité. Mais des pouvoirs similaires ne sont pas donnés aux syndicats, délégués syndicaux, "safety representatives" ou travailleurs.

Pire, la section 28(7) empêche les inspecteurs de donner aux travailleurs et à d'autres quelque information qu'ils puissent avoir, sauf en des situations très limitées. La CBI s'est apparemment déjà entendue avec les inspecteurs pour que cette section, déjà limitée, soit utilisée seulement pour informer les travailleurs des tests et autres investigations menées par les inspecteurs eux-mêmes. Les autres sujets, dans le domaine de la sécurité, que pourraient connaître les inspecteurs sur les lieux de travail, seront tenus secrets.

(CBI members Bulletin, n° 31, 24 January 1975, p. 2).

Le secret scandaleux sur les dangers, qui a ruiné tant de vies, se poursuit donc.

(Newham Rights Center, pp. 8-9).

Danger n° 5 : Des exemptions d'employeurs.

Bien que la loi doive, dit-on, protéger pratiquement tous les travailleurs, la section 15(5) permet au Secrétaire d'Etat ou à tout autre "specified person" d'exempter quiconque ou quelle que firme que ce soit des obligations de la loi ou de toute réglementation prise pour son application. On ne sait toujours pas qui sera exempté ni pourquoi.

Jusqu'à ce que le Secrétaire d'Etat apporte des précisions là-dessus, il y a danger pour les travailleurs. (Newham Rights Center, p. 9).

Danger n° 6 : Réglementation et codes de pratique.

Ces dispositions ne seront prises qu'après le 1er janvier 1975. Elles pourront être modifiées par les Secrétaires d'Etat à venir. Le non respect d'une Régulation permet une action en dommages et intérêts. Ce n'est pas le cas pour les codes de pratique. La section 17 le précise.

D'où l'importance capitale de ce que le Secrétaire d'Etat décidera de mettre dans les Régulations et dans les codes of practice. (Newham Rights Center, pp. 9-10).

Danger n° 7 : Les offenses criminelles.

La loi permet aux inspecteurs de poursuivre les employeurs en cour criminelle, ce qui aurait pu conduire ces derniers à mieux respecter la loi.

Cependant, la section 33 précise que l'amende maximum pour la plupart des délits sera de 400 £. Pour très peu d'entre eux, la condamnation pourra aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement et une amende illimitée.

La section 42 de la loi dit qu'un tribunal, au lieu de faire payer une amende, peut simplement ordonner de faire bien ce qui avant ne l'était pas.

Le Factories Act punit aussi ces "criminal offenses", avec une peine maximum de 300 £. Il en résulte une amende moyenne de 40 £.

Il y a peu de raisons pour penser que la moyenne des amendes sera majorée de beaucoup. De toute manière, à l'heure actuelle, même une amende de 400 £ ne risque pas de faire peur à une grande entreprise. Quelle différence avec les délits commis hors du travail !

Le Factories Act ne donna lieu qu'à peu de poursuites. Pour une part, les inspecteurs étaient peu enclins à dépenser un temps considérable pour un résultat de 40 £ d'amende. Pour une autre, parce qu'il y avait trop peu d'inspecteurs. Pour une autre encore, parce que les inspecteurs préféreraient essayer de parler et de convaincre plutôt que de s'opposer aux employeurs.

Il est certain qu'il y aura peu de poursuites avec la nouvelle loi parce que ces facteurs existent encore.

Il y aura toujours cette tendance à ne pas poursuivre étant donné le faible niveau des amendes prévues par la loi.

Il y aura toujours trop peu d'inspecteurs. Même si la Health and Safety Commission a demandé au gouvernement plus de moyens, il semble peu probable que les crédits nécessaires lui seront alloués. Et il est difficile de trouver des inspecteurs qualifiés. Pour donner une idée du manque d'inspecteurs, il est bon de noter qu'en 1973, avec le Factories Act, il y avait 206 675 lieux de travail à inspecter pour 702 inspecteurs des usines. Il y avait 273 281 accidents et maladies à l'usine déclarés et 3 983 poursuites. Le tableau était le même dans les autres secteurs (Mines and Quarries Act, Officier shops, Railways Premises Act ...). Et il y a maintenant cinq à six millions de travailleurs nouvellement couverts.

Le troisième facteur décourageant les poursuites, qui existe encore avec la nouvelle loi est que les inspecteurs ne sont pas enclins à poursuivre mais préfèrent persuader et négocier avec l'employeur. Bill Simpson, Chairman de la Health and Safety Commission a publiquement donné des assurances aux employeurs qu'ils n'auraient pas les inspecteurs à leurs trousses et que :

"le pouvoir de persuasion restera aussi important que jamais."

(TUC Conference on Health and Safety,
30 janvier 1975).

Un réel défaut de la loi est que personne sauf un inspecteur ne peut poursuivre en référence à la loi, et que personne n'a le pouvoir de forcer un inspecteur à poursuivre. (Newham Rights Center, p. 11).

Danger n° 8 : Les pouvoirs des inspecteurs.

Les inspecteurs ont un certain nombre de pouvoirs importants prévus par la loi. Ils pourraient être utiles mais il y a certains inconvénients.

La section 20 donne à l'inspecteur le pouvoir d'entrer dans les installations, d'enquêter, d'inspecter, d'examiner, de photographier, de prendre des échantillons, d'exiger des réponses à des questions, d'inspecter et prendre copie des documents.

La section 21 donne à l'inspecteur le pouvoir de délivrer un "improvement notice".

La section 22 lui donne la possibilité de délivrer des "prohibition notices" dans le cas où il pense qu'il y a risque grave d'atteinte aux personnes.

La section 25 lui donne le pouvoir de se saisir de substances dangereuses ou d'articles dangereux et de prendre les mesures pour les rendre inoffensifs.

Ces pouvoirs pourraient être très efficaces pour prévenir des accidents s'ils étaient utilisés pleinement et vigoureusement. Cependant, il y a un grave doute sur la vigueur avec laquelle ils seront utilisés. La CBI a dit, sans aucun doute après consultation des inspecteurs que :

... "les supérieurs attendront de leurs inspecteurs qu'ils agissent raisonnablement, à la fois en rendant parfaitement claires leurs intentions aux employeurs et en s'assurant que des arrêts non nécessaires ne sont

pas causés par l'usage d'injonctions."

Ils ont dit aussi :

Les nouveaux pouvoirs sont considérés par l'inspection et la Health and Safety Commission comme appropriés pour une phase relativement tardive d'action coercitive."

(CBI Members' Bulletin, n° 31, 24 janvier 1975).

De plus, l'employeur peut faire appel devant un tribunal industriel (section 24).

La loi ne prend aucune disposition pour les salaires perdus, les primes et heures supplémentaires supprimées à cause d'une injonction d'interdiction. (Newham Rights Center, pp. 11-12).

Danger n° 9 : Bien-être au travail.

La vieille législation contenait des dispositions très larges sur le bien-être au travail. Eclairage, ventilation, chauffage, propreté, peinture, toilettes, infirmeries, ... étaient traités en détail.

La loi donne au Secrétaire d'Etat le soin de remplacer ces dispositions par des Regulations. Il serait très malheureux d'avoir à s'en remettre aux obligations des employeurs qualifiées par la phrase "so far as is reasonably practicable". (Newham Rights Center, p. 12).

Danger n° 10 : Ignorance de la loi.

Etant donné que la loi ne sera appliquée qu'après le 1er janvier 1975, et progressivement, selon la volonté du Secrétaire d'Etat (section 85(2)), il ne sera pas facile de savoir de quelle législation on dépend, quels changements sont intervenus. (Newham Rights Center, p. 12).

3.3. Des revendications pour amender la loi.

Avant de présenter un certain nombre de demandes d'amendements, le Newham Rights Center souligne que la loi n'est pas à rejeter -elle comporte bien un certain nombre de points positifs- mais à amender ; que seule la pression syndicale pourra amener ces changements ; que tous les efforts doivent être déployés pour alerter les travailleurs sur les effets possibles de la loi (Newham Rights Center, pp. 12-13).

Les amendements suivants sont tenus pour nécessaires :

1. Les mots "reasonably practicable" devraient être supprimés de la section 2 de la loi et ne pas être autorisés à apparaître dans les "Regulations". (p. 4).
2. La section 7 devrait être changée pour qu'il soit établi qu'au pire une personne blessée aura une indemnité qui ne devrait pas être réduite plus que du pourcentage selon lequel elle fut responsable de sa propre blessure ; et cela compte tenu de tous les problèmes techniques qui ont contribué à son manque de soin. (p. 8).
3. La loi devrait imposer un devoir strict à l'employeur d'informer ses employés de la nature précise des dangers qu'ils peuvent rencontrer dans leur travail. (p. 8).
4. La section 15 devrait être amendée pour établir dans quelles circonstances précises et pour quelles raisons des exemptions peuvent être apportées à la loi. (p. 9).
5. Les codes de pratiques devraient être abolis et toutes les règles de sécurité devraient être contenues dans des Regulations. (p. 9).
6. La loi devrait exiger que le Secrétaire d'Etat publie un calendrier fixant les dates de l'élaboration et de l'application des diverses Regulations. (p. 10).

7. Les amendes pour délit criminel par rapport à la loi devraient être substantiellement accrues, particulièrement si quelqu'un a été mis en danger, a été blessé, rendu malade ou tué. Les amendes doivent être en relation avec l'activité commerciale ou tout autre critère qui en ferait quelque chose de significatif pour les employeurs. (p. 10).
8. La loi devrait exiger la formation et la nomination de beaucoup plus d'inspecteurs. La loi devrait leur imposer une obligation de délivrer des injonctions à chaque fois qu'ils observent le non respect d'une "Regulation" et une obligation de poursuivre pour toute contravention à une injonction dans toute situation où la contravention à un règlement peut faire des victimes. Ce devrait pouvoir être rendu applicable par l'action de toute personne déposant une plainte devant une Magistrate Court. Ainsi, les délégués syndicaux ou les travailleurs pourraient obliger les inspecteurs à poursuivre. (p. 11).
9. La loi devrait exiger que les "Regulations" soient faites pour remplacer les dispositions en matière de bien-être de l'ancienne loi. (p. 12).
10. La loi devrait disposer que toute "Regulation" ou toute disposition légale qui établit une norme de sécurité inférieure à une disposition similaire de la législation précédente soit rendue caduque et que la norme appliquée soit celle de la précédente législation.

3.4. Conseils supplémentaires.

Un certain nombre de thèmes de réflexion et d'action sont également proposés.

a) L'élaboration des "Regulations".

Les syndicats doivent se renseigner auprès de la Health and Safety Commission du moment où les Regulations seront élaborées et veiller à ce que leurs idées soient retenues, à ce que ces "regulations" ne soient pas pires que les précédentes, mais meilleures, plus larges et plus rigoureuses. (Newham Rights Center, p. 14).

b) La négociation avec les employeurs.

Les représentants du personnel devraient s'assurer qu'ils ont l'accord des employeurs pour que ceux-ci indemnisent les "safety representatives" ou les membres des "safety committees" qui doivent payer des indemnités pour quelle que raison que ce soit. En même temps, ces représentants doivent s'assurer qu'ils sont vraiment indépendants des pressions de la direction.

Si les nouvelles "Regulations", pour une industrie particulière ou une occupation particulière se révèlent pires que l'ancienne loi, les représentants des travailleurs devraient se mettre d'accord avec leurs employeurs que la question de savoir qui doit payer une compensation et comment celle-ci doit être calculée devrait être décidé en référence à la vieille loi et non à la nouvelle. (Newham Rights Center, p. 14).

c) La prévention des accidents.

Enfin, mais certainement pas pour finir, tout le monde doit être plus averti des dangers au travail et avertir les autres. Les employeurs doivent être pressés de procurer toutes les précautions et l'équipement de sécurité possibles et s'assurer qu'ils sont entretenus efficacement et adéquatement. (Newham Rights Center, p. 14).

d) Le travail des "safety committees"

- Un comité n'est pas la meilleure méthode pour traiter des questions urgentes.
- Un comité n'est efficace que s'il peut prendre des décisions, incluant des dépenses. Autrement, il n'est qu'une enceinte de bavardages.
- Aucun "safety representative" ne doit déléguer sa responsabilité.
- Qu'il y ait ou non comité conjoint avec la direction, les syndicats doivent avoir leur propre comité, avec un comité général en cas de grande entreprise.
- Si un comité est inefficace, il faut soit l'améliorer, soit le dissoudre ; un comité inefficace n'apporte aucun avantage (au syndicat) pour améliorer la sécurité. (ASTMS, pp. 43-44).

e) L'information

L'ASTMS remarque que les obligations d'information sont vagues. Elle dresse une liste des documents à demander :

- *Statistiques d'accidents, de santé, d'incidents.*
 - *Tout rapport ou étude fait par les safety officers ou des consultants extérieurs.*
 - *Information sur les nouvelles substances que l'entreprise pense utiliser.*
 - *Information sur le nouvel outillage.*
 - *Toute information obtenue par la société sur les risques nouvellement identifiés.*
 - *Toute circulaire et information de la Health and Safety Commission.*
 - *Les résultats de tout test dans le domaine.*
 - *Les plans de formation en matière d'hygiène et de sécurité.*
 - *Les installations afférentes à tout nouveau travail.*
 - *Les données sur les effluents et déchets.*
- (ASTMS, p. 47).

Egalement, sur simple demande :

- *Lois et documents officiels.*
- *Tout ouvrage utile en matière de sécurité.*
- *Tout détail sur les recherches internes ou même extérieures auxquelles l'entreprise peut avoir accès.*
- *Des détails, de la part des fournisseurs, sur les substances chimiques.*
- *Des détails sur les contrats passés avec les fournisseurs en ce qui a trait à l'hygiène et à la sécurité.*

- Des informations sur les systèmes de travail et les mesures de sécurité adoptés dans d'autres entreprises.
 - Des informations sur les résultats obtenus en matière de santé, cela incluant les études sur le long terme.
 - Des informations sur les équipements de protection qui vont être mis à l'étude.
- (ASTMS, p. 48).

f) Conventions collectives et sécurité.

Les syndicats ne doivent jamais accepter, dans les conventions collectives, des compensation financières pour risques pris. Il est crucial également que les employeurs n'utilisent pas les négociations pour transférer leurs responsabilités légales sur les représentants des travailleurs ou les "safety committees". Les syndicats n'accepteront pas de convention qui les transforme en corps de police, en conseil de discipline ; qui transforme le problème des systèmes de travail en problème disciplinaire. (Grayson et Goddard, pp. 17-18).

g) Contrôle général des travailleurs sur la vie de l'entreprise.

Les exigences en matière de sécurité peuvent et doivent être utilisées pour développer les possibilité de contrôle des travailleurs sur le lieu de travail. Leur exigence d'information conduit inévitablement à un contrôle des plans d'investissements, des réalisations physiques, des pratiques de travail, des moyens humains, du fonctionnement de l'établissement. La requête d'"ouvrir les dossiers" n'est nulle part mieux fondée que dans le domaine de la sécurité. (Goddard et Grayson, p. 23).

4 - Quelques remarques sur la mise en oeuvre des nouveaux moyens.

Comment allait se traduire la mise en place du nouveau système ? Grayson et Goddard font le point en 1976. Se situant toujours dans leur perspective du conflit, ils s'attachent à examiner le comportement du patronat, des inspecteurs, de la justice en matière de sécurité industrielle. Le jugement est sévère.

4.1. Les réticences du patronat.

Deux questions clés inquiètent les employeurs : celle de l'information à fournir au personnel, celle des nouveaux pouvoirs des inspecteurs. Sur ces deux points les industriels semblent prendre toutes leurs précautions, ce qui semble rendu possible par le flou de la loi et -peut-être- les liens étroits établis de longue date avec les services de l'inspection, comme le suggèrent Grayson et Goddard :

Le Health and Safety at Work Act établit une obligation générale pour l'employeur de donner de l'information mais il est loin d'être acquis qu'elle sera effective étant donné les exigences du "secret industriel". La loi (en outre), ne fait pas grand chose pour contraindre l'inspection à partager ses découvertes avec les représentants des travailleurs. La clause 28 (8) dispose qu' "un inspecteur doit tenir informés, lorsque les circonstances l'exigent, les employés d'un établissement (ou leurs représentants) sur les sujets affectant leur santé, sécurité et bien-être".

Le chairman de la Health and Safety Commission soutient que cette clause n'est pas vaine :

Il est essentiel que les inspecteurs se tiennent très près des directives de la Commission en ce domaine clé de leur travail... sinon l'incompréhension pourrait se transformer en soulèvement. (Redgrave Memorial Lecture to the Institution of Industrial Safety Officers, reported in Occupational Safety and Health, June 1975, p. 15).

Il faudra bien se souvenir du propos cité ci-dessus. Les employeurs ont monté une campagne systématique contre l'application stricte de la loi.

- La British Steel Corporation, dans une note d'information sur la loi, déclare :

L'inspecteur délivrant une injonction peut faire

connaître à d'autres (c'est-à-dire aux représentants syndicaux, responsables...) le fait qu'une injonction a été délivrée et le contenu de cette injonction. L'inspecteur peut demander qu'une copie du rapport d'inspection soit transmise à de telles personnes, ou examinée par elles. (B.S.C. Health and Safety : information and procedural documents, 2.6.1975, p. 5 ; souligné par Grayson et Goddard).

- Des articles sont apparus dans la presse patronale attaquant la nouvelle législation. Un auteur se plaint :

De tous les fardeaux imposés à la gestion des entreprises par la législation récente, le Health and Safety at Work Act est peut-être le plus lourd. (Tony Sadler, major progress in rules governing working safety, Professional Administration, June 1976, p. 5).

- La CBI (nous l'avons déjà mentionné) déclare à ses membres :

Les inspecteurs auront des directives de leurs supérieurs pour qu'ils agissent raisonnablement : ils rendront leurs décisions parfaitement claires pour les employeurs et prendront garde à ne causer aucun désordre non nécessaire par la délivrance des injonctions. (cité par Amrit Wilson : "Danger men at work, Guardian, 28.5.76).

On peut déjà voir l'influence de ces réticences dans la délivrance d'injonctions d'interdiction différées -deferred prohibition notices (Grayson et Goddard, p. 7-8).

4.2. D'étranges "deferred" prohibition notices

Le chairman de la Health and Safety Commission avait déclaré :

Les prohibition notices sont appliquées lorsqu'il n'y a pas eu violation de la loi mais que l'inspecteur pense qu'il y a un risque grave d'atteinte aux personnes si une activité particulière est poursuivie. L'effet de la prohibition notice est par conséquent, en situation de risque, de crier "halte !" pour soustraire les travailleurs au danger. (Bill Simpson : The Health and Safety at Work Act in Chartered Surveyor, May 1976, p.239).

Comment, dans ces conditions, est-il possible d'avoir des "deferred" prohibition notices ? Les inspecteurs peuvent-ils être désireux de permettre que les travailleurs demeurent dans des situations dangereuses ?

Et il a été fait un grand usage de ces "deferred" prohibition notices.

4.3. Le comportement des inspecteurs : ils sont peu enclins à utiliser leurs nouveaux pouvoirs.

Dans les quinze premiers mois de la mise en application de la loi il y a eu 1700 cas de poursuite (Bill Simpson, Speech at International Occupational Safety Conference and Exhibition, May 18th 1976, Health and Safety Bulletin of Health and Safety Commission, May 18th 1976).

Ce nombre est à comparer aux 3725 cas de 1973 et au 3720 cas en 1974 (Paul Rose, M.P. in New Society, 22.7.1976).

Cette disparité est bien sûr due au remplacement de la vieille méthode des poursuites par la procédure d'injonction. Mais il est évident que les services de l'inspection sont extrêmement réticents à utiliser leurs nouveaux pouvoirs de coercition. (Grayson et Goddard, p. 8).

4.4. La rigueur des poursuites et des condamnations : rien n'a changé.

Ils (les inspecteurs) peuvent porter les cas en Crown Court où le montant des amendes est illimité -contre un montant maximum de 400 livres en Magistrate Court. A ce jour (fin mai 1976) seuls deux cas semblables ont été enregistrés -donnant lieu respectivement à une amende de 800 à 5000 livres. Mais la plus grosse amende (£ 5000) fut infligée comme peine pour n'avoir pas installé un équipement de sécurité d'un coût de 25 700 livres (Paul Rose, New Society, 22.7.1976). A Scunthorpe, récemment, la British Steel Corporation fut poursuivie après un accident mortel. Elle fut reconnue coupable et condamnée à 200 livres d'amende. Les installations à réaliser -obligatoires selon la loi- se montaient à un coût de 200 000 livres (Scunthorpe Evening Telegraph, 20.6.1975).

Après l'explosion survenue à l'Appleby Frodingham Blastfurnace de Scunthorpe et qui tua onze ouvriers, la Health and Safety Commission publia un rapport extrêmement critique pour British Steel Corporation (B.S.C.). La B.S.C., à Scunthorpe, depuis le début de 1975, s'est vue infliger cinq "convictions" (contraventions), s'est vue notifier cinq "immediate prohibition notices", une "deferred prohibition notice", et dix "improvement notices" ; et pourtant le service de l'inspection décida de poursuivre B.S.C. en Magistrate Court locale après l'explosion. Cela surprit même les magistrats qui se jugèrent incompetents et déférèrent le cas en Crown Court. (Scunthorpe Evening Telegraph, 10.6.1976 ; Amrit Wilson, Danger Men at Work, Guardian, 28.5.1976). Les amendes consécutives aux poursuites sont restées à un niveau ridiculement bas.

Un article du Sunday Times (Oliver Gillie : "The low cost of risk factory worker's health", Sunday Times, 23.5.1976) a donné en mai 1976 quelques détails sur un certain nombre de poursuites récentes :

- Une entreprise de Market Drayton où 6 travailleurs du zinc ont été gravement atteints par des fumées toxiques tandis qu'un septième mourait a été condamnée à une amende de 200 livres.
- Une entreprise de Smethwick a laissé s'échapper du chlore -ce qui a contraint à hospitaliser 52 personnes, elle a été condamnée à une amende de 200 livres.
- Une entreprise de l'Essex n'avait pas installé de système de protection sur une presse : elle a été condamnée à 25 livres d'amende.
- Une entreprise de confection de l'East End a été condamnée à 5 livres d'amende pour avoir bloqué une issue de secours et à 5 livres pour avoir employé des enfants.

(Grayson et Goddard, p. 8)

4.5. Lobby des employeurs, faiblesse des moyens d'Etat :

il faudra encore compter sur les seules forces syndicales.

Ainsi, il semble que peu ait changé avec la nouvelle loi. Un article récent souligne que de plus en plus de syndicalistes, de députés soutiennent que la loi est criblée de trous et bâtie sur des hypothèses irréalistes. Il est urgent que les représentants syndicaux à la Health and Safety Commission et les travailleurs à la base fasse pression sur les services d'Inspection pour contre-carrer le lobby des employeurs.

Mais les travailleurs ne gagneront vraisemblablement pas beaucoup à attendre une application de la loi pour améliorer leur sécurité. Cette impression est renforcée par le fait que le gouvernement ne semble pas vouloir procurer des ressources adéquates pour une application effective (de cette loi). Le 1er octobre 1975 il y avait 1080 inspecteurs (dont 795 pour le Factory Inspectorate) ; 50 de plus ont été recrutés depuis 1974. Il y a des plans quelque peu optimistes pour accroître ce nombre de 50 % pour 1979 (Chief Inspector of Factories, Annual report, 1974). Au niveau local la situation est pire encore (les autorités locales ne manquent pas une occasion de se plaindre de leurs charges déjà trop lourdes).

Le Factory Inspectorate lui-même est conscient de la situation. Un rapport interne révèle (il porte sur quatre comtés) que "la majorité des inspecteurs de la zone est démoralisée et surmenée" et que cette situation "risque de mettre en question l'application du Health and Safety at Work Act". Cela est aussi un défi aux promesses fréquentes et confiantes de la commission pour une action plus rigoureuse de la part de l'Inspectorate (Guardian, 6.5.1975).

Le syndicat des inspecteurs -l'Institution of Professional Civil Servants- :

*croit que, sauf augmentation du taux de recrutement, ses membres ne seront pas en mesure de satisfaire les obligations élargies qui leur incombent de par la nouvelle loi.
(Hugh Herbert, "Safety nets", Guardian, 12.11.1975).*

5. Quelques thèmes de discussion aujourd'hui.

Au cours de discussions récentes avec des syndicalistes britanniques spécialistes des questions de sécurité et d'universitaires assurant une formation en cette matière pour syndicalistes, les thèmes suivants de réflexion nous ont été présentés.

5.1. Pauvreté, indigence dans la prise en considération des risques.

De façon générale on remarque que la question de la sécurité n'est pas encore -loin s'en faut- bien approchée. Par exemple :

a) Si on compare le domaine du risque à celui des finances.

Alors que l'on accepte des contrôles sans fin pour les questions financières, il y a refus de ces contrôles quand on aborde les problèmes de sécurité : ça, c'est toujours l'affaire de celui que l'on doit contrôler !

b) Si on examine la question du contrôle des substances dangereuses.

Quand un produit nouveau est élaboré il n'y a pas d'enquête préalable qui soupçonnerait ce produit ; l'idée est plutôt : "il faut lui donner sa chance à ce pauvre produit et s'il se montre vraiment dangereux alors on avisera.

c) Si on considère les moyens scientifiques et la production scientifique

Les méthodes d'analyse sont sous-développées. On fait les tests sur vingt animaux... et les syndicats n'ont pas les moyens de mettre en question cette science officielle.

Et le discours des hauts responsables scientifiques -on l'a vu au meeting de la Royal Society lors de la publication du rapport "The acceptability of risk"- est toujours aussi sûr de lui : "C'est nous qui avons la connaissance... si vous avez un problème venez nous voir..."

A la base il y a pourtant le problème de la production scientifique. La théorie que l'on élabore est celle que désire celui qui paye pour cette science. Il faut démocratiser le processus de production de la science.

5.2. La question du consensus.

Idée clé et sacrée du fonctionnement du système institutionnel britannique, la notion du consensus n'est pas admise par les syndicats : "Il y a une image de consensus mais il n'y a en réalité qu'un conflit maquillé". Une anecdote montre assez bien la place que tient cette idée de consensus :

A l'issue des travaux d'une commission s'occupant de risques chimiques on demanda au responsable comment les conflits avaient été résolus ; la réponse : "il n'y a pas eu de conflit ; on a discuté calmement autour de la table et on s'est mis d'accord".

Le résultat est que des normes moins sévères qu'aux U.S.A. ont été adoptées note notre interlocuteur qui s'interrogeait sur les productivités respectives du "modèle du consensus" et du "modèle du conflit" ("adversary process") propre aux U.S.A.

L'approche du consensus modèle notamment le travail Administration-Patronat-Syndicat au niveau de la Health and Safety Commission : les délibérations sont frappées de la règle du secret, si un membre du groupe est en désaccord avec la position adoptée, la règle veut qu'il démissionne ; surtout, il n'y a autour de la table que des "représentants" et non des "délégués". Des représentants peuvent s'engager dans la voie du consensus ; ils ne sont, finalement, responsables envers personne. Les syndicalistes qui siègent dans ce type d'instance ne seront pas "mis en minorité" par leur base. Cependant, les compromis qu'ils acceptent au sein de la commission n'auront pas de valeur sûre : ils n'engagent en rien les syndicats. Tout

se joue encore au niveau des ateliers, là où sera décidé de l'acceptabilité du compromis proposé. Le conflit réapparaît bien, immédiatement franchie la frontière de la commission.

Tous les textes précédemment cités relativement à cette question du consensus sont bien confirmés : le consensus n'est absolument pas la réalité des rapports entre les diverses parties du débat. Tout au plus les syndicats jouent-ils -contraints et forcés- ce jeu du consensus pour avoir accès aux informations, et obtenir, le cas échéant, quelques compromis intéressants. Le dialogue doit se faire selon le code du consensus : il est donc entamé de la sorte. C'est ce qui a permis, par exemple, de faire pression pour obtenir, plus rapidement que ne le souhaitait le gouvernement, des "Safety representatives" dotés de pouvoirs (1er octobre 1978). Mais, si l'utilisation du code de l'establishment n'apporte pas suffisamment, le dialogue se poursuit par d'autres moyens -le conflit, la grève- et en d'autres lieux -sur le terrain-.

5.3. Les syndicats et la nouvelle loi : la suspicion.

Les réticences envers la loi, succédant à une violente condamnation du rapport Robens, sont encore vives aujourd'hui. Les discussions permettent d'éclaircir un peu mieux les raisons de ces réticences. Nous résumons ci-dessous les observations du monde syndical.

Les syndicats ne veulent pas de dispositions qui seraient moins précises et rigoureuses qu'elles ne l'étaient auparavant ; n'apprécient pas un système apparemment plus ouvert, laissant plus de place à la discussion paritaire, invitant les partenaires à rechercher "la meilleure solution possible" et non plus à appliquer le règlement. Pourquoi ces refus ?

La première réaction est de type très défensif : si on supprime des dispositions obligatoires -en invoquant d'ailleurs au passage "l'apathie" des ouvriers- c'est certainement mauvais pour les travailleurs.

Si on approfondit la réflexion, on voit apparaître un certain nombre d'éléments. Que signifie donc une loi plus ouverte ?

1) D'abord et avant tout une plus grande liberté pour le patronat : lui a des moyens de négociations, des moyens d'expertise...

2) Ensuite, il n'est pas certain -c'est un euphémisme- que les inspecteurs utiliseront les nouveaux pouvoirs qui leurs sont conférés. Premièrement parce qu'ils n'en auront sans doute pas le désir : ils n'ont jamais revendiqué cette consolidation de leur pouvoir. Deuxièmement parce qu'ils n'en auront pas les moyens, vu leur faible nombre. Ce problème des inspecteurs est développé de la façon suivante :

- les inspecteurs ont été créés pour défendre la cause des ouvriers. Ils proclament leur neutralité mais travaillent en fait pour les patrons -se gardant, par exemple, d'intervenir lorsqu'il y a conflit pour des questions de sécurité, refusant de délivrer des informations qu'ils ont le devoir légal de délivrer, jusqu'à ce qu'on les menace de plainte, etc.-. Au-delà de cette coalition évidente il y a collusion plus subtile : les inspecteurs se fondent sur l'utilisation de la science "objective" ; la science de qui ? les données de qui ? Les statistiques d'accidents, de maladies sont fausses. Pour toutes ces raisons on ne peut attendre qu'ils se saisissent de toutes les potentialités de la nouvelle loi.

- Dans ce contexte, ce qui est réduit -suppression des normes réglementaires strictes- devient un sérieux handicap pour les ouvriers. Quand il y a norme claire, l'inspecteur ne doit pas trop s'impliquer pour agir : il lui suffit d'appliquer le règlement. Mais, s'impliquer, et prendre le risque de dire "selon moi, ceci n'est pas sûr" (In my view...) exige un certain degré de détermination, et de risque, puisque c'est l'inspecteur en tant qu'individu qui s'engage dans un conflit avec l'industriel -qui, lui, possède des moyens d'une autre échelle pour défendre ses positions-. Peut-on espérer que les inspecteurs en viendront à l'attitude extrêmement dynamique que requiert la loi pour avoir quelque efficacité ? Les syndicats ne le pensent pas.

- Ce que tentent les syndicats c'est de faire pression pour augmenter les moyens des inspecteurs qui n'ont ni le temps ni les outils pour engager les nécessaires actions en justice. Les organisations ouvrières plaident-elles pour une armée d'inspecteurs ? Elles s'en défendent.

Il ne s'agit nullement, comme on le dit de mettre 50 % de la population à contrôler les 50 % restants. Déjà avec 3000 inspecteurs et non 700 ce serait bien : il ne s'agit pas d'une armée ! Bien plus, l'idée des 50-50 est une approche fautive qui considère que les fautes sont individuelles : "s'il y a tel risque, tel cancer par exemple, c'est la faute de tel homme ; il faut donc lui mettre un policier derrière le dos si on veut éviter le risque". Non ! Les risques sont en général le résultat de processus généraux : choix de produits, de substances... Il ne s'agit pas de surveiller des individus mais plutôt des choix d'investissement.

Et pour aider ces 3000 inspecteurs -visant les points clés des systèmes mis en place-, pour éviter l' "armée d'inspecteurs" il faut donner du pouvoir aux Safety representatives : connaissance et indépendance ; qu'ils soient en quelque sorte les agents des inspecteurs et des syndicats.

- 3) Enfin, les syndicats ne font toujours pas davantage confiance en la justice pour défendre leur cause.

- Premièrement, on insiste sur le fait que l'employeur risquera désormais des condamnations plus fortes (il pourra être jugé en High Court et non plus -seulement- en Magistrate Court). Mais on omet de dire que la voie juridique menant aux High Courts est plus longue, plus complexe et qu'elle sera rarement suivie par les inspecteurs.
- Deuxièmement, l'usage des injonctions comporte de sérieux risques : celui de faire jurisprudence immédiate... sur des faits très particuliers, ce qui permet de débouter à l'avance toute une série d'actions des inspecteurs.
- Troisièmement, l'expression "reasonably practicable" va donner un très grand pouvoir discrétionnaire au juge qui décidera sur l'argument du coût économique.

- Quatrièmement -et par dessus tout- la place sociale des juges dans la société britannique condamne à l'avance tout système ouvert d'appréciation, fait redouter toute jurisprudence, etc. Si aux U.S.A., dans le cas de la loi sur la protection de la nature (NEPA) on a vu se dessiner une certaine alliance entre les juges et l' "upper middle class" il n'en sera pas de même en Grande-Bretagne. Les syndicats sont convaincus que les juges sont -et resteront- les alliés des industriels. Ici le flou, l'ouverture ne jouera pas contre les employeurs, grâce à l'appui de la justice. En bref, les syndicats veulent des règlements précis, applicables... malgré les juges pourrait-on dire.

En quelque sorte les syndicats seraient -en théorie- bien favorables à un dialogue ouvert, à des compromis souples, à une législation flexible laissant une grande marge de manoeuvre aux parties intéressées. Mais l'inégalité des pouvoirs, l'inégalité face à la science, face à la justice, face aux inspecteurs rendent très dangereuse la voie de la souplesse. Le contexte social contraint à la rigueur maximale dans l'élaboration des cadres législatifs et réglementaires, dans les rapports avec les employeurs, les contrôleurs et les juges.

5.4. Les limites des syndicats eux-mêmes.

La première limite est l'intérêt réduit que les syndicats portent aux questions de sécurité. Ainsi, devant le Comité Robens sept organisations sur 160 ont témoigné ; les ouvriers ne sont pas assez sensibles aux effets à long terme des dangers qu'ils côtoient ; les travailleurs n'ont pas encore réalisé -souligne un officier de sécurité d'un syndicat- qu'ils ne peuvent faire confiance à leurs employeurs sur les questions de sécurité.

Ainsi, également, les spécialistes des syndicats en cette matière sont peu nombreux. Au niveau du T.U.C. (niveau confédéral) il n'y a que deux personnes à temps plein et une personne à mi-temps pour s'occuper d'hygiène et de sécurité. Ces spécialistes, non élus, n'ont aucun pouvoir. Ceux que le T.U.C. envoie siéger à la Health and Safety Commission ne sont pas les meilleurs experts -alors que du côté patronal il y a de très bon spécia-

listes- ; les documents sont donc préparés par les industriels.

Ces faiblesses vont immédiatement gêner les syndicats : les "Safety representatives" ne pourront guère recevoir d'aide scientifique sérieuse du T.U.C.

Il faudrait, en réalité, un Institut national de santé et de sécurité industrielle indépendant, financé par l'Etat.

5.5. Le pouvoir syndical.

La force des syndicats se révèle quand on observe les distorsions intervenues entre les recommandations du rapport Robens ("il faut moins de loi") et la situation actuelle (on n'a pas abrogé les lois antérieures, on n'a pas donné aux codes de bonne conduite la place qu'ils auraient dû avoir, on continue à édicter des règlements). La raison en est que le pouvoir économique industriel n'a pas le choix : les syndicats tiennent à ce qu'il y ait des lois.

Mais, naturellement, l'avenir dépend de cette force des syndicats. Les "Safety representatives" n'ont pas le droit légal -comme en Suède- d'interdire la poursuite d'une activité. Mais il reste les autres voies de conduite des conflits. Si le syndicat est puissant le safety representative pourra déclarer sans aucun problème : "nous refusons de travailler dans les conditions actuelles de sécurité".

Il faudra sans nul doute se battre avec ses propres moyens ; les travailleurs ne pourront compter sur l'appui des inspecteurs qui n'ont pas eux-mêmes les informations -ils en ont moins que les grandes entreprises-, n'ont d'ailleurs pas la volonté d'avoir ces informations, ni non plus de les donner. Comme on le fait déjà, il faudra lutter pour exiger des inspecteurs qu'ils donnent les informations que la législation prévoit comme accessibles aux travailleurs ; il faudra se battre pour qu'ils aillent chercher les informations qu'ils préféreraient ne pas demander.

Un de mes interlocuteurs -"safety officer" à l'A.S.T.M.S. tint à souligner la complexité du système à considérer en ce domaine de l'information. Il serait simpliste de s'en tenir à une opposition syndicat-patronat ; par exemple, aux I.C.I., le propre staff de recherche du groupe ne donne pas "spontanément" toutes les informations nécessaires à sa direction : car "information" équivaut à "pouvoir"... donc, immédiatement, à système complexe.

Notons enfin une inquiétude : au niveau de la C.E.E. c'est la Health and Safety Executive qui traite pour la mise au point des directives ; il n'y a pas de représentation du T.U.C. à ce niveau. Les discussions communautaires sont donc suivies avec attention et une certaine inquiétude, par les quelques experts en politique de sécurité attachés aux syndicats britanniques.

CONCLUSION : Un système ouvert que les forces sociales doivent encore
modeler mais sous la direction d'un Health and Safety
Executive à la main ferme.

Avant la refonte législative de 1974 et les réflexions développées par le Comité Robens, la société britannique disposait d'un système clair mais limité pour l'administration de la sécurité professionnelle dans l'industrie : des règlements multiples s'appliquaient avec précision à un certain nombre de domaines ; bien des domaines restaient non couverts ; ceux qui l'étaient apparaissaient de moins en moins judicieusement contrôlés, tant les règlements avaient vieillis au regard de l'innovation technologique.

Lord Robens recommanda une "modernisation" profonde de l'ensemble : puisque le cadre légal n'avait pas donné satisfaction -on a vu combien cette analyse est contestée : "puisque le cadre légal n'a pas été à dessein correctement utilisé", disent donc les détracteurs de Robens -le libéralisme le plus souple et le plus ouvert fut prôné : réduisons les lois, ne recourons plus aux règlements, demandons aux parties intéressées de prendre directement en main leur responsabilité ; qu'industriels, syndicats, collectivités locales s'entendent, localement, sur des codes volontaires de bonne conduite, sans qu'il soit besoin d'un grand concours de l'Etat. Une loi-cadre fixerait seulement les grands principes de cette nouvelle orientation, et, en premier, consacrerait l'idée de responsabilisation de tous ; que tous agissent et s'auto-contrôlent aussi bien que les circonstances techniques et économiques le permettent ; que l'Etat apporte surtout son aide

en matière de conseil, nouveau rôle qui serait dévolu aux inspecteurs, lesquels, le cas échéant, pourraient néanmoins utiliser des moyens de coercition s'ils étaient contraints d'en arriver à cette extrémité. Cette modernisation devrait aboutir favorablement puisque une "identité d'intérêt" fondamentale lie les diverses parties dans le débat sur la sécurité. On a observé ici les attaques subies par le rapport Robens : "hypothèses naïves, trompeuses, cyniques ; questions vraies ; réponses le plus souvent mauvaises ; une catastrophe si ses recommandations étaient suivies..."

Officiellement le rapport fut approuvé par tous -y compris le représentant syndical qui siégeait au comité et à signé le rapport (avant de devoir prendre son bâton de pèlerin et aller par les villes expliquer le caractère inacceptable du document)-. Pourtant, la loi qui sera votée en 1974 ne reprend pas la recommandation centrale et la plus contestée du rapport : elle ne sera pas seulement un cadre très général, une invitation à un meilleur auto-contrôle. De même, par la suite, on n'a pas noté (à l'exception du domaine du P.V.C.) le développement officiellement souhaité dans la ligne de Robens des "codes de bonne conduite". Au contraire, ce sont bien des règlements qui ont été et sont édictés ; des règlements précis et fermes. Les syndicats n'auraient sans doute pas permis qu'il en fût autrement. Robens est approuvé -c'est la règle du consensus- mais on ne le suit pas sur ce point essentiel.

Second point de divergence -dans la pratique- avec Robens et ses recommandations : la place non concédée mais prise -et avec quelle énergie !- par l'administration publique. Fort de son poids (elle regroupe l'ensemble des services d'inspection) le Health and Safety Executive (H.S.E.) est devenu, dans le domaine de la sécurité, non pas l'instance coordinatrice, facilitant le dialogue entre les parties intéressées mais l'organe qui propose et qui dispose. Les discussions entre les intéressés se font de façon

centralisée ; c'est le H.S.E. qui organise la discussion, qui choisit les participants des groupes de travail, qui peut refuser tel ou tel membre, qui fournit le secrétariat, qui fixe les ordres du jour ; tout "délégué" est écarté : seuls des "représentants" non tenus par une "base" peuvent entrer dans le cénacle -ce qui laisse les conflits durs sur le seuil : il ne peut y avoir oppositions entre groupes d' "acteurs" ; seuls des individus invités participent donc à ces discussions- le tout étant gardé confidentiel.

Ici encore, malgré un accord apparent avec Lord Robens on navigue en direction opposée. La réforme proposée par Robens était peut-être séduisante (dans un monde où les conflits d'intérêts et l'inégalité du pouvoir n'est pas ce qu'il est, concéderait un safety officer des syndicats) elle ne résiste pas à la pression des forces organisationnelles, sociales et politiques. A l'évidence, les syndicats ont eu une action importante : à leurs yeux, il ne peut être question d'ôter son pouvoir au rempart que constitue l'Etat face au patronat. Comme la loi, l'administration -quelles que soient ses insuffisances, et elles ne sont pas minces aux yeux du monde du travail comme on l'a noté- ne saurait voir sa force décliner. Il n'a donc pas été possible de suivre Robens en faisant de l'Administration une simple instance de "bons offices" entre industriels et ouvriers. Mais, en second lieu, le H.S.E. de son côté, comme toute organisation, ne pouvait organiser sa propre disparition. Avec vigueur l'Executive organisa au contraire le développement de sa puissance, perspective réaliste étant donné l'appui stratégique (au moins tacite) des syndicats et le sentiment très largement répandu que l'on ne peut pas compter sur la "self-regulation" pour traiter les questions de sécurité. Un exemple -le plus clair sans doute- de cette puissance est dans les relations entretenues avec les instances européennes : à Bruxelles, le H.S.E. -l'Etat- opère seul, sans présence quelconque des "parties intéressées" ; c'est un renversement complet par rapport à la ligne Robens.

Autre point important cher à Robens, la notion de consensus ; notion qui dépasse largement le cadre de ce groupe de travail et qui est centrale dans l'organisation et le fonctionnement des institutions britanniques. La position syndicale est claire à son sujet : c'est le refus catégorique -au niveau de la discussion théorique tout au moins-. En théorie

toujours, l'administration, elle, tient pour fondée cette notion. En pratique, les syndicats jouent pourtant le jeu institutionnel fondé sur cette idée de consensus : ils siègent à la Health and Safety Commission et à divers comités d'études qui en dépendent ; cela parce qu'ils n'ont guère le choix : s'ils boudaient ces enceintes ils seraient coupés des sources d'information -l'administration, les industriels- et perdraient un moyen de pression ; ils savent qu'en échange de leur jeu, dans le modèle du consensus, des contreparties leur seront octroyées (par exemple ils pensent avoir déjà acquis de la sorte des avantages au niveau des "safety representatives"). En pratique, l'administration tire de cette notion beaucoup de sa puissance : le consensus permet de rassembler les intéressés, d'organiser ces rencontres, de diriger, comme arbitre et décideur ultime, l'ensemble du débat. Du côté patronal, l'idée du consensus est aussi vieille que celle du "gâteau à partager".

C'est pourtant du côté patronal que pourraient venir les interrogations les plus sérieuses sur l'avenir de ce modèle. Car si en théorie les employeurs tiennent à cette notion, en pratique, ils peuvent un jour estimer que le modèle les entraîne à trop octroyer à leurs partenaires. C'est une question que l'on peut se poser à partir de deux cas précis : celui des négociations sur les normes de bruit qui piétinent depuis plusieurs années ; celui des discussions sur le contrôle de l'acrylonitrile qui ont été rompues semble-t-il du fait du patronat.

Après l'abandon de l'auto-contrôle, verra-t-on des difficultés surgir avec la notion clé de consensus ? Dans l'affirmative qu'induirait un changement de modèle ? Dans la négative comment va pouvoir se développer un jeu auquel tout le monde participe, maquillant à des degrés divers ses convictions réelles ?

Un autre mouvement de fond est à relever : celui d'une "responsabilisation" croissante des acteurs du système. Etant donné la complexité des systèmes industriels, l'ampleur des risques courrus, la tendance à la décentralisation des responsabilités semble irréversible. La question immédiate qui se pose est celle du partage du pouvoir devant accompagner cette responsabilité plus étendue (puisque sans diffusion du pouvoir, en théorie, il

il est difficile d'imaginer une diffusion meilleure des responsabilités et qu'en pratique les syndicats s'opposeraient à toute prise de responsabilité qui ne s'accompagnerait pas d'une augmentation correspondante du pouvoir). Comment vont donc évoluer, de ce fait, si important dans le domaine du risque, les relations industrielles ? Et comment, en retour, sera administré le problème de la sécurité ? Il faut ici faire mention de transformations sensibles qui peuvent se produire au sein des entreprises dès lors que des personnes physiques seront susceptibles d'être poursuivies pour mauvaise gestion du risque -le directeur, les directeurs intéressés, les safety officers, et peut-être aussi les safety representatives-.

Cette question de la déconcentration des pouvoirs ne laisse d'ailleurs pas à l'abri le syndicat lui-même. Avec le développement des "safety representatives" (250 000 dans le pays) les problèmes sont d'abord traités sur place, de façon décentralisée ; les yeux ne se tournent plus immédiatement vers Londres, dans l'attente de directives à portée nationale. Les bureaux confédéraux pouvaient jadis édicter leurs règles, depuis le siège ; ils devront de plus en plus tenir compte de l'autonomie revendiquée et expérimentée par les diverses organisations, géographiquement dispersées, situées dans des contextes divers. Cela aussi ne peut manquer d'influer sur la vie industrielle et, plus précisément sur ce qui nous intéresse ici, la gestion des risques professionnels.

Quelques points noirs sont relevés par les uns et les autres. Retenons ici l'inquiétude des syndicats du fait de la faiblesse de leurs moyens ; une aide de l'Etat est demandée pour que soient octroyées les conditions nécessaires à une bonne formation des safety "representatives". Notons aussi l'inquiétude d'autres groupes au sujet des nouveaux pouvoirs des syndicats : cela va-t-il gêner l'innovation ? Elle qui a souvent tenu pour secondaire les questions de sécurité se verrait-elle aujourd'hui gênée par cette "sécurité" ?

Enfin ces processus sont appelés à se complexifier encore dès lors que le débat sur la sécurité va s'ouvrir sur le problème de la sécurité civile. Avec les grandes catastrophes dont l'industrie peut être la cause le public en général ne peut plus être ignoré. Cette nouvelle étape dans l'analyse fera l'objet du tome 3 de notre étude sur la Grande-Bretagne.

+ B I B L I O G R A P H I E +

KINNERSLY, P. :

The Hazards of work. How to fight them. Pluto Press, London, 1973.

ROBENS, Lord :

Safety and Health at Work. Report of the Committee on Safety and Health at Work, London, H.M.S.O., Command Paper 5034, 1972 (p. V).

Confederation of British Industry :

In Safety and Health at Work - Selected Evidence. Report of the Committee, vol. 2, London, H.M.S.O., 1972, pp. 111-153.

British Chemical Industry Safety Council of the Chemical Industries Association :

In Safety and Health at Work - Selected Evidence. Report of the Committee, Vol. 2, London, H.M.S.O., 1972, pp. 19-42.

NICHOLS, T. and P. ARMSTRONG :

Safety or Profit - Industrial Accidents and the Conventional Wisdom. Falling Wall Press, 1973, 13 p.

National Institute of Industrial Psychology :

2 000 accidents : a shop floor study of their causes. 1971.

THOMSON, W.H., Sollicitor :

Safety and Health at Work - Selected Evidence. Report of the Committee, vol. 2, pp. 656-659.

GRAYSON, J. and Ch. GODDARD :

Industrial Safety and the Trade Union Movement. Studies for Trade Unionists. Vol. 1, n° 4, Dec. 1975, 29 p.

THOMSON, W.H., Sollicitor :

Note on the report of the Committee. Jan. 1973, 19 p.

DEPARTMENT OF EMPLOYMENT :

In : Safety and Health at Work. Selected Evidence. Report of the Committee, vol. 2, London, HSMO, 1972, pp. 170-332.

INSTITUTION OF PROFESSIONAL CIVIL SERVANTS :

In : Safety and Health at Work. Selected Evidence. Report of the Committee, vol. 2, London, HSMO, 1972, pp. 525-543.

TRADE UNION CONGRESS (T.U.C.) :

In : Safety and Health at Work. Selected Evidence. Report of the Committee, vol. 2, London, HSMO, 1972, pp. 670-699 .

NEWHAM RIGHTS CENTRE :

Health and Safety at Work Act. 1974. A criticism.
(14 pages, non daté).

TOPHAM, T. :

Health and Safety. A question of workers' control.
I.W.C. Pamphlet. N° 39. Nottingham. Russel Press Ltd. TU. 4/74.

ASSOCIATION OF SCIENTIFIC, TECHNICAL AND MANAGERIAL STAFFS (ASTMS) :

Guide to health and safety at work. An ASTMS policy document.
(52 pages, non daté).

HEALTH AND SAFETY COMMISSION :

Safety representatives and Safety committees. Novembre 1975.

LABOUR RESEARCH :

Robens and Safety. Septembre 1972, pp. 192-196.

LABOUR RESEARCH :

Safety : a step back ? May 1974, pp. 92-93.

WORKERS' EDUCATIONAL ASSOCIATION :

The Robens Report. Background notes on industrial relations.
N° 5, 1972.