



# L'État garant de la santé au travail

**Arguments pour une redéfinition des responsabilités en matière de santé au travail et pour un État responsable et garant de la santé des travailleurs.**

**Marcel Royez**  
Secrétaire général de la FNATH,  
association des accidentés de la vie

## L'État responsable

«... si, en application de la législation du travail désormais codifiée à l'article L. 230-2 du Code du travail, l'employeur a l'obligation générale d'assurer la sécurité et la protection de la santé des travailleurs placés sous son autorité, il incombe aux autorités publiques chargées de la prévention des risques professionnels de se tenir informées des dangers que peuvent courir les travailleurs dans le cadre de leur activité professionnelle, compte tenu notamment des produits et substances qu'ils manipulent ou avec lesquels ils sont en contact, et d'arrêter, en l'état des connaissances scientifiques, au besoin à l'aide d'études ou d'enquêtes complémentaires, les mesures les plus appropriées pour limiter et si possible éliminer ces dangers».

Ainsi s'est prononcé le Conseil d'État, juge de cassation, le 20 février 2004, d'un arrêt de la cour administrative d'appel de Marseille, confirmant la responsabilité de l'État dans l'affaire de l'amiante.

Le Conseil d'État relève que la cour administrative d'appel n'a pas dénaturé les faits qui lui étaient soumis en jugeant, qu'alors que le caractère nocif des poussières d'amiante était connu de longue date et que leur caractère cancérigène avait été mis en évidence dès le milieu des années cinquante, les autorités publiques n'ont entrepris, avant 1977, aucune recherche afin d'évaluer les risques pesant sur les travailleurs exposés à ces poussières d'amiante, ni pris de mesures aptes à éliminer ou à limiter les dangers. Au regard de ce constat, le Conseil d'État juge que la carence de l'État à prendre les mesures de prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante a constitué une

faute, et que cette faute engage la responsabilité de l'État.

On ne peut plus clairement désigner la responsabilité de l'État dans la santé au travail, qu'il s'agisse de l'évaluation des risques ou de l'édiction et de l'application des règles de protection des travailleurs. Cette responsabilité des pouvoirs publics n'exonère pas les employeurs de leur obligation de sécurité dont la Cour de cassation a, à plusieurs reprises depuis février 2002, et avec force, rappelé qu'il s'agit d'une obligation de sécurité de résultat.

Responsable, l'État est donc légitime à intervenir sur la santé au travail.

## L'État légitime

Indéniablement, l'«affaire de l'amiante» a sonné le glas d'un système de prévention des risques professionnels caractérisé par la confusion et le mélange des genres. Un système complexe, cloisonné, atomisé, dans lequel l'État s'est trop souvent comporté en spectateur ou en notaire des partenaires sociaux, gestionnaires paritaires du dispositif.

La Cour des comptes, dans un excellent rapport de février 2002, détaille de manière critique les insuffisances notoires de la gestion de la prévention des risques professionnels, notamment «l'absence d'une séparation claire entre la responsabilité de détecter les risques, de les analyser et de prendre les décisions nécessaires, d'une part, celle de gérer le régime d'assurance, d'autre part», ou encore le fait que «l'organisation en matière d'accidents ou de maladies d'origine professionnelle n'est ni insérée dans la politique de santé, ni vraiment articulée avec elle».

De longue date, la FNATH, association des accidentés de la vie, qui compte dans ses rangs des milliers de victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles, dénonce le système de prévention des risques professionnels qu'elle juge inadapté et insuffisamment indépendant des industriels et des employeurs. Comme l'Inspection générale des affaires sociales le souligne dans son rapport de 2003, il faut réformer le système, sortir le risque professionnel de la seule approche obéissant à la logique de l'entreprise pour l'ouvrir à la logique de sécurité sanitaire. La santé au travail doit faire partie intégrante de la santé publique, elle ne doit pas être une variable d'ajustement dans les relations sociales.

Le drame de l'amiante, de nombreux rapports officiels mettant en cause l'efficacité de la prévention en milieu de travail, les décisions des plus hautes juridictions de notre pays sur les responsabilités en la matière, les condamnations de plus en plus fréquentes des employeurs, ont conduit à la prise de conscience — aujourd'hui largement partagée — que le *statu quo* en la matière n'est plus possible.

Pour des raisons humaines et sanitaires d'abord, mais évidemment économiques aussi, la santé au travail ne peut être l'affaire exclusive de l'entreprise et des partenaires sociaux. Ce qui est bon pour l'entreprise ne l'est pas nécessairement pour la société. Quand une entreprise est dangereuse ou toxique, elle l'est pour ses salariés bien sûr, mais elle l'est aussi pour son environnement, comme l'ont montré et l'explosion d'AZF et la catastrophe de l'amiante. Le risque et ses funestes effets franchissent allègrement le mur d'enceinte de l'entreprise. C'est toute la société qui est impactée, qui en subit les conséquences. Et ce sont aussi très largement les finances publiques qui supportent une part importante des coûts induits par les risques professionnels. Ne serait-ce que de ce point de vue, la légitimité de l'État sur la santé au travail ne se discute pas. Celle de la société civile pas davantage. Mais, si l'on considère aussi que la santé au travail est un élément important de la politique de santé publique, alors nul ne peut contester l'intervention de l'État, à la fois comme producteur de normes et comme garant de la santé des travailleurs, au même titre que celle de tous les citoyens. Il y a quelque ambiguïté à en appeler à la puissance publique lorsque « ça tourne mal », à invoquer sa responsabilité et à lui dénier le droit d'intervenir sur un tel sujet de société.

Bien sûr, il ne s'agit pas de disqualifier les partenaires sociaux de l'entreprise, notamment lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre la politique de prévention dans l'entreprise. Leur rôle et leur expérience de l'entreprise en font des acteurs incontournables à ce niveau. Mais il faut clairement distinguer leur rôle dans l'entreprise de celui qu'ils jouent ou qu'ils souhaiteraient jouer au-delà, en influençant l'évaluation des risques et la norme publique. Distinguer aussi leur rôle de celui de la puissance publique. On voit bien la perversité et la dangerosité d'un système qui mélange évaluation des risques et gestion des risques ; d'un système où le primat de l'entreprise, de son activité, de l'emploi, légitimement défendu par les partenaires sociaux, l'emporte sur les préoccupations de santé publique ; d'un système où l'on fait bon marché de la santé des travailleurs pour privilégier la stabilité économique de l'entreprise et maintenir les emplois, comme si le dilemme se résumait à choisir entre l'ANPE et le cercueil !

Ce mode de fonctionnement qui a montré ses terribles limites n'est plus de circonstance. À cet égard, on serait bien inspiré aussi de considérer que la santé au travail n'est pas un objet de négociation sociale comme les autres. On ne peut imaginer que la réforme souhaitable du dialogue social aboutisse à conférer force de loi à la négociation. Si le pouvoir législatif et réglementaire était ramené, comme certains le préconisent, à la fonction notariale de ratification des accords passés entre les partenaires sociaux, la santé au travail, c'est-à-dire la santé de millions de nos concitoyens, serait gravement en danger. Le rôle de la puissance publique dans la santé au travail ne s'oppose pas à celui des partenaires sociaux, au nombre desquels les représentants concernés de la société civile. Leurs rôles sont distincts et complémentaires. Celui des partenaires sociaux n'est pas de faire la loi, de dire le droit.

L'État responsable doit donc s'organiser et se doter des moyens pour garantir un système réellement protecteur de la santé des travailleurs. Le gouvernement l'a compris si l'on en juge par l'annonce et la mise en œuvre — certes encore timide — d'un plan « Santé au travail ».

Responsable et légitime, l'État doit être garant de la santé au travail.

#### L'État garant

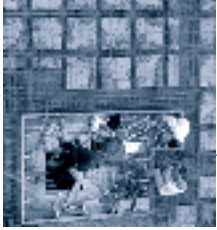
Évidemment, la question est posée, dans un nouveau paradigme du système, du contenu de la mission de l'État en matière de santé

au travail. Il lui appartient en premier lieu de redessiner le paysage institutionnel de la santé au travail dont toutes les analyses montrent à quel point il est morcelé, cloisonné et insuffisamment coordonné. La création d'une agence « Santé au travail », que nous avons saluée, aurait pu être l'occasion de ce reformatage du dispositif. Malheureusement, selon une de nos traditions bien ancrées, la mise en place de l'Affset ne s'est pas accompagnée d'une nouvelle organisation ; ce nouvel organisme vient s'ajouter à tous ceux, très nombreux, qui interviennent déjà dans ce domaine sans que les attributions des uns et des autres soient véritablement redéfinies. Il est plus que certain que la lisibilité et l'efficacité du système n'y gagneront pas ! Il y a fort à parier que les conflits de compétences ne tarderont pas à surgir, chacun défendant son périmètre d'intervention, fût-il recoupé par d'autres. Cette constellation d'organismes risque fort, une fois de plus, de contribuer à la confusion dans la gestion de la santé au travail, laquelle nécessite en outre une coordination interministérielle ambitieuse. La multiplicité des départements ministériels concernés par ces questions et leur transversalité justifient, selon nous, la création d'une délégation interministérielle forte, disposant de moyens adéquats, bénéficiant de la plus grande autorité, à l'instar de ce qui s'est fait avec succès dans le domaine du handicap ou de la sécurité routière.

Il revient aussi à la puissance publique de garantir la qualité scientifique et l'indépendance de l'expertise en santé au travail. Celle-ci doit faire l'objet d'une norme commune et opposable à tous les organismes. C'est le prix à payer pour éviter le discrédit — souvent justifié — qui entache certaines expertises. D'une manière générale, il convient de veiller à ce que la chaîne de l'évaluation des risques ne soit pas perturbée ou influencée par des interventions ou des pressions inopportunes.

C'est à l'État qu'il revient d'édicter la norme — bien sûr en conformité avec les règles communautaires —, de veiller à sa mise en œuvre, de contrôler son application, de sanctionner si besoin. Des moyens importants sont nécessaires à cet effet, dont il n'est pas certain — malgré l'effort consenti récemment — qu'ils soient suffisants aujourd'hui pour assurer une bonne maîtrise du système, qu'il s'agisse de l'inspection du travail ou des médecins du travail.

S'agissant des services de santé au travail et des médecins du travail, leur insertion dans un service public de santé au travail, ainsi



## La place de la santé au travail dans la santé publique

que le préconise la mission parlementaire sur l'amiante, apparaît comme un moyen intéressant pour améliorer l'efficacité et l'indépendance. Pour faire en sorte aussi que ces médecins soient de véritables « sentinelles » de la santé au travail, intégrées à la veille sanitaire et à l'épidémiologie.

C'est à l'État aussi qu'il incombe de mettre en place les outils fiables et les moyens de la connaissance des risques, qu'il s'agisse de la recherche ou de la statistique. À cet égard, regrettons le retard apporté à la réalisation

— prévue par la loi de santé publique du 9 août 2004 — d'un indicateur détaillé des accidents du travail et des maladies professionnelles, tous régimes et tous organismes confondus, permettant d'avoir une vision globale et exhaustive de ces risques. Là encore, le cloisonnement des organismes ne facilite pas les choses.

C'est à l'État encore qu'il appartient de garantir l'égalité de traitement des victimes. On ne peut tolérer davantage que les victimes du travail soient les seules à ne pas être indem-

nisées intégralement de leurs préjudices. La réparation intégrale est à la fois un élément fort de la justice et de la reconnaissance dues aux victimes et un élément incontournable de la dynamique de prévention car tout ce qui est mal reconnu ou mal réparé est aussi mal prévenu.

C'est donc enfin à l'État qu'il convient de faire évoluer encore notre système de prévention des risques professionnels pour assurer la plus large protection de la santé de millions de travailleurs. 