LA POLITIQUE DE PRÉVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS EN FRANCE DEPUIS LA PROMULGATION DE LA LOI DU 6 DÉCEMBRE 1976

par

André NUTTE

délégué à la Sécurité du travail auprès du directeur des Relations du travail
secrétaire général du Conseil supérieur de la Prévention des risques professionnels

et

Jacques FONTAINE

chargé de mission auprès du délégué à la Sécurité du travail

La prévention des risques professionnels constitue à l'évidence l'une des missions fondamentales du ministère du Travail et de la Participation.

Comme le rappelait récemment M. Mattéoli devant le Conseil économique et social, il s'agit en effet de faire en sorte que les hommes et les femmes au travail arrivent, au terme de leur vie professionnelle, dans le meilleur état de santé possible, d'éviter des morts, des mutilations, des maladies qui signifient souffrances et drames humains.

Mais la prévention présente aussi un aspect économique : en 1979, le coût total de la réparation des accidents du travail survenus à des salariés affiliés au régime général de sécurité sociale ainsi que celle des maladies professionnelles s'est élevé à plus de 20 milliards de F; le nombre des journées de travail perdues est supérieur à 29 millions, ce qui correspond à l'arrêt d'une unité de production employant 16 000 salariés pendant une année entière.

Statistiques accidents du travail. — Maladies professionnelles
(Années 1975, 1976, 1977, 1978)

	1975	1976	1977	1978
Nombre de salariés	13 625 768	13 642 945	13 756 444	13 708 109
Accidents du travail :				
Accidents avec arrêt	1 113 124	1 072 345	1 025 968	1 014 051
Accidents avec incapacité permanente	118 996	116 650	112 146	105 529
Accidents mortels	1 986	1 907	1 709	1 567
Maladies professionnelles :				
Maladies constatées	4 579	4 703	4 111	3 991
Nombre d'incapacités permanentes	1 686	1 899	1 822	1 778
Nombre de décès	18	35	34	43

Source : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

Problème humain donc, problème économique aussi, mais problème qui comporte des solutions, le nombre et la gravité des accidents du travail et des maladies professionnelles pouvant et devant régresser. L'examen des résultats sur une longue période montre d'ailleurs que des améliorations sensibles ont été obtenues. Mais il fallait franchir une nouvelle étape; c'est le sens de l'action engagée par les pouvoirs publics depuis 1976.

Cette action a débuté par la rénovation de la réglementation en matière d'hygiène, de sécurité et de médecine du travail permettant le développement d'une politique moderne de prévention. Cette activité réglementaire a été menée en étroite

association avec les partenaires sociaux et tous les organismes participant à la mission de prévention. Elle est complétée par une large information du public sur les risques liés au travail et les moyens de les prévenir par les grands moyens de communication sociale et relayée par l'inspection du travail dont la mission de prévention est plus que jamais d'actualité.

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 6 DÉCEMBRE 1976

La loi du 6 décembre 1976 relative au développement de la prévention des accidents du travail — à laquelle il convient d'ajouter les décisions arrêtées par un conseil central de planification tenu en février 1978 — appelait pour sa mise en œuvre de nombreux décrets d'application en ce qui concerne notamment l'intégration de la sécurité, la formation à la sécurité, la médecine du travail ou la prévention de certains risques spéciaux.

1. Produits et machines : l'intégration de la sécurité.

La loi du 6 décembre 1976 a posé des principes nouveaux tendant à ce que la notion de sécurité soit prise en compte dès le stade de la fabrication ou de la mise sur le marché des produits et dès le stade de la conception des machines. Des procédures ont été mises au point par deux décrets du 20 mars 1979 permettant de vérifier l'efficacité des mesures prises par les fabricants, constructeurs et importateurs.

Depuis le 1er octobre 1979, toute nouvelle substance ou préparation chimique mise sur le marché doit faire l'objet d'une déclaration auprès de l'Institut national de recherche et de sécurité qui peut ainsi s'assurer des garanties prises pour l'hygiène et la sécurité des travailleurs appelés à les utiliser.

Pour les machines, le décret du 20 mars 1979 doit être prochainement complété par des règles générales d'hygiène et de sécurité et par des règles particulières par type de machines les plus dangereuses (presses, machines à bois...)

Cette politique de sécurité intégrée sera encore développée au stade de la conception des bâtiments à usage industriel, commercial ou agricole.

LOI N° 76-1106 DU 6 DÉCEMBRE 1976. — DÉCRETS ET ARRÊTÉS D'APPLICATION

Décrets	Date	Objet	Références JO
77-612	9 juin 1977.....	Comités particuliers d'hygiène et de sécurité de chantier.	15 juin 1977.
77-816	30 juin 1977.....	Mode de travail par équipes successives.	20 juillet 1977.
77-915	11 août 1977.....	Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels	12 août 1977.
77-949	17 août 1977.....	Mesures particulières d'hygiène applicables dans les établissements où le personnel est exposé à l'action des poussières d'amiante.	20 août 1977.
77-996	19 août 1977.....	Plans d'hygiène et de sécurité. Collèges interentreprises d'hygiène et de sécurité.	3 septembre 1977.
77-969	24 août 1977.....	Mises en demeure de l'inspection du travail.	26 août 1977.
77-1321	29 novembre 1977.....	Prescriptions particulières d'hygiène et de sécurité applicables aux travaux effectués dans un établissement par une entreprise extérieure.	2 décembre 1977.
78-445	24 mars 1978.....	Adaptation pour les mines des dispositions réglementaires sur les comités d'hygiène et de sécurité.	30 mars 1978.
78-1253	26 décembre 1978.....	Infractions aux dispositions de prévention prises dans le cadre du Code de la sécurité sociale ou du Code rural.	31 décembre 1978.
79-228	20 mars 1979.....	Comités d'hygiène et de sécurité. Formation à la sécurité.	22 mars 1979.
79-229	20 mars 1979.....	Procédures destinées à la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité concernant les machines.	22 mars 1979.
79-230	20 mars 1979.....	Substances et préparations dangereuses pour les travailleurs.	22 mars 1979.
79-231	20 mars 1979.....	Organisation et fonctionnement des services médicaux du travail.	22 mars 1979.
79-846	28 septembre 1979....	Protection des travailleurs contre les risques particuliers auxquels ils sont soumis dans les établissements pyrotechniques.	2 octobre 1979.
80-203	12 mars 1980.....	Mesures de protection des travailleurs contre les risques présentés par le chlorure de vinyle monomère.	16 mars 1980.
Arrêté	16 janvier 1980.....	Informations devant figurer au rapport annuel sur l'évolution des risques professionnels de l'établissement.	30 janvier 1980.

Elle a déjà trouvé une autre traduction dans un décret du 29 novembre 1977 relatif aux travaux effectués dans un établissement par une entreprise extérieure. La sous-traitance de certains travaux, notamment d'entretien, parmi les plus dangereux ou les plus insalubres se développe depuis plusieurs années. Ce mode de travail crée des risques supplémentaires liés à l'activité de salariés relevant de différentes autorités sur un même lieu de travail. Le décret a pour objet de mieux définir les responsabilités respectives de l'entreprise utilisatrice et de l'entreprise intervenante.

2. La formation à la sécurité.

Cette politique de sécurité intégrée est complétée par une action sur les hommes. En effet, l'article premier de la loi du 6 décembre 1976 dispose qu'une formation à la sécurité doit être organisée par l'entreprise au bénéfice des salariés nouvellement embauchés, de ceux qui changent de poste de travail et des travailleurs temporaires.

Un autre décret du 20 mars 1979 a fixé les conditions d'organisation de cette formation qui complète les mesures réelles de protection que l'employeur doit adopter dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité du travail en application du Code du travail pour prévenir les risques professionnels propres à son établissement.

Cette formation doit présenter un caractère pratique et être appropriée aux fonctions exercées par les salariés. Son étendue varie selon la nature des fonctions exercées par les salariés auxquels elle s'adresse :

— tous les salariés, y compris les travailleurs temporaires, recevront les informations nécessaires pour qu'ils puissent circuler sans risque dans l'entreprise, accéder facilement aux locaux sociaux (vestiaires, réfectoire, restaurant...) et évacuer rapidement leur lieu de travail en cas de nécessité;

— en outre, ceux affectés, même occasionnellement, à des tâches présentant des caractéristiques particulières, telles qu'utilisation de machines ou de produits, opérations de manutention, conduite de véhicules ou engins notamment, devront être informés, au cours de leur mise au travail, des motifs de sécurité qui justifient les modes opératoires retenus ou l'utilisation de dispositifs de protection ainsi que des instructions à suivre en cas d'incident;

— enfin, en cas de modification des conditions habituelles de circulation ou de travail ou en cas d'accidents graves ou répétitifs, des actions particulières de formation à la sécurité compléteront, le cas échéant, les mesures de prévention adaptées aux situations en cause arrêtées par les employeurs après avis des comités d'hygiène et de sécurité. Ceux-ci sont consultés sur toutes les actions de formation engagées et veillent à leur mise en œuvre effective.

3. La médecine du travail.

Une autre institution, trentenaire elle aussi, la médecine du travail a été réformée par un décret toujours daté du même jour, le 20 mars 1979; les services médicaux du travail qui emploient actuellement plus de 5 000 médecins du travail ont été réorganisés dans un triple but :

● *Les rapprocher des usagers.*

Un service médical du travail interentreprises de taille moyenne assure la surveillance de plus de 30 000 salariés; il est donc évident que le contact entre le médecin du travail et le salarié est particulièrement difficile.

Pour pallier cet inconvénient, le décret prévoit la création, au sein du service médical, de secteurs médicaux du travail regroupant un nombre limité d'entreprises et employant au plus six médecins du travail à temps complet rattachés à un centre médical fixe.

Dans chaque secteur médical, une commission composée d'un nombre égal d'employeurs et de salariés devra être associée au fonctionnement de cette unité médicale.

● *Assurer une association plus complète des partenaires sociaux à leur gestion.*

Le comité d'entreprise est désormais consulté sur la forme d'organisation du service médical de l'entreprise. Il est saisi, pour avis, des questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du service d'entreprise et consulté, si nécessaire, sur le choix du service interentreprises.

En ce qui concerne la commission de contrôle, organe consultatif chargé de surveiller l'organisation et le fonctionnement du service médical interentreprises, deux dispositions nouvelles sont introduites :

— le nombre de représentants des salariés est augmenté; les deux tiers des sièges leur sont réservés contre la moitié précédemment;

— les attributions essentielles de cette commission sont précisées de manière à ce que notamment les représentants des salariés puissent, en temps utile, exercer leur mission générale de surveillance.

● *Permettre aux médecins du travail de mieux accomplir leurs missions.*

Les médecins du travail ont en matière de prévention des risques professionnels une mission particulièrement importante consistant à éviter toute altération de la santé des salariés du fait de leur travail, notamment en surveillant leur état de santé et leurs conditions de travail.

La nouvelle réglementation prévoit à cet effet que :

— le temps que le médecin du travail doit consacrer à l'exercice de sa mission est maintenant fixé à une heure par mois pour 20 employés et assimilés, contre une heure par mois pour 25 dans la précédente réglementation, étant précisé que les données relatives aux ouvriers et aux personnels soumis à une surveillance médicale spéciale sont inchangées (cette mesure est justifiée par l'évolution des conditions de

travail dans le secteur tertiaire qui nécessite une attention plus soutenue de la part des médecins du travail);

— le médecin du travail doit désormais pouvoir consacrer le tiers de son temps d'activité à sa mission en milieu de travail; il doit être consulté, en temps utile, sur les nouvelles techniques de production, les aménagements nouveaux, l'utilisation de produits nouveaux; il peut procéder aux analyses nécessaires à l'exercice de cette mission. Il contribuera ainsi à la prévention de risques spéciaux liés à une activité particulière.

4. La prévention de risques spéciaux.

Au fur et à mesure des nécessités constatées, le ministère du Travail élabore des réglementations spécifiques pour la prévention de risques liés à certaines activités.

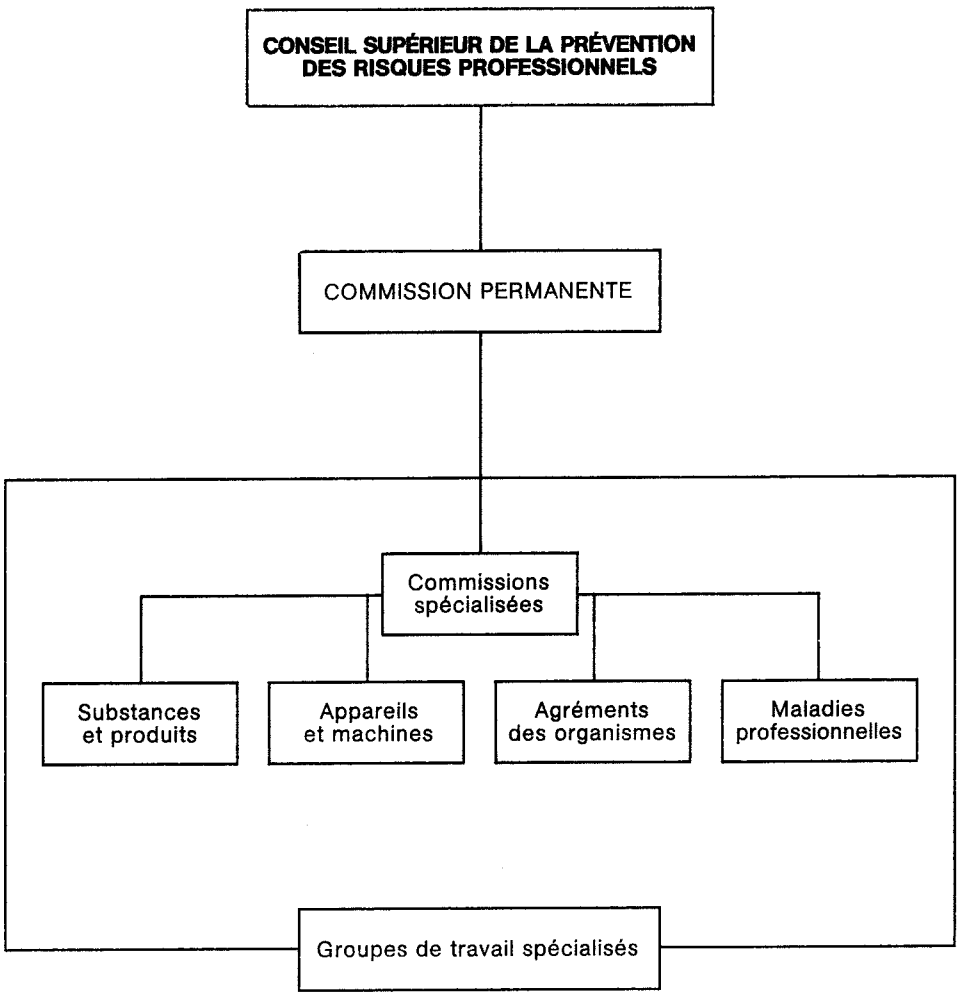
Récemment, des décrets ont déterminé les mesures particulières d'hygiène et de sécurité applicables dans les établissements où le personnel est exposé à l'action des poussières d'amiante ou aux risques présentés par le chlorure de vinyle monomère; ces textes marquent une novation puisqu'ils fixent des valeurs-limites de concentration dans l'atmosphère qui sont contrôlées suivant une méthode de mesure réglementaire.

D'autre part, un décret du 28 septembre 1979 rénovant une réglementation de 1955 fixe les principes de sécurité applicables dans les établissements pyrotechniques; il prévoit notamment une étude de sécurité avant le commencement de toute nouvelle fabrication et interdit toute forme de salaire au rendement.

Cette activité réglementaire soutenue ne peut se concevoir sans une concertation réelle avec les partenaires sociaux.

B. L'ASSOCIATION DES PARTENAIRES SOCIAUX

L'association des partenaires sociaux à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de prévention des risques professionnels est nécessaire tant au niveau national au sein du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels que dans les entreprises dans le cadre des comités d'hygiène et de sécurité.



1. Le Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels.

Créé par la loi du 6 décembre 1976, le Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels a été organisé par un décret du 11 août 1977. Il constitue l'instance de concertation entre les représentants des employeurs, des salariés et des pouvoirs publics où sont évoquées les diverses composantes d'une politique de prévention. Le Conseil supérieur a certes un rôle essentiellement consultatif mais il est à même par le biais de ses commissions spécialisées ou de ses groupes de travail « ad hoc » de permettre à ses membres de confronter leurs idées et d'émettre des suggestions en matière d'hygiène, de sécurité et de médecine du travail.

C'est pourquoi sa composition est aussi large que possible : il rassemble, à côté des représentants des organisations professionnelles et syndicales d'employeurs et de salariés, des représentants des administrations concernées et des organismes ayant une mission de prévention ainsi que des personnes qualifiées.

Le Conseil supérieur qui, au cours du premier semestre de cette année, aura tenu, dans ses différentes formations, une trentaine de réunions s'attache maintenant à l'examen des conditions d'application des nouvelles réglementations issues notamment de la loi de 1976, suit les travaux de la Communauté économique européenne et, le cas échéant, d'autres organisations internationales dans le domaine de la prévention et est saisi de diverses questions d'ordre général relatives par exemple à la protection de la femme enceinte au travail ou à l'amélioration des conditions de fonctionnement du comité d'hygiène et de sécurité.

2. Le comité d'hygiène et de sécurité.

Le comité d'hygiène et de sécurité qui réunit dans l'entreprise, l'employeur, l'encadrement, le médecin du travail et les représentants du personnel a un rôle important à jouer pour développer une attitude active de tous en matière de prévention. Il doit désormais procéder à l'analyse des risques professionnels auxquels peuvent être soumis les salariés de l'établissement du fait de leur activité. Cette analyse sert notamment de fondement au programme annuel de prévention des risques professionnels qui fixe la liste détaillée des réalisations ou actions à entreprendre en matière d'hygiène, de sécurité ou de formation à la sécurité.

Cette notion de risque professionnel peut recevoir une acception très large. C'est pourquoi, dans un premier temps, le comité doit s'attacher essentiellement à caractériser les risques liés à l'utilisation de machines ou de produits, les risques consécutifs à certaines conditions physiques de travail, les risques découlant des conditions de manutention et ceux résultant des énergies utilisées. Les risques ainsi définis englobent non seulement ceux mis en évidence par les accidents du travail ou les maladies professionnelles survenus ou déclarés au cours de la période de référence mais encore ceux qui pourraient ressortir d'analyses de postes de travail, d'incidents de fabrication ou de dégâts occasionnés aux matériels notamment. Cette analyse des « risques potentiels » de chaque établissement constitue une nouvelle et importante mission pour le comité d'hygiène et de sécurité; son développement ne peut être que progressif.

L'institution elle-même s'adapte aux spécificités propres de certains secteurs d'activité. Un décret du 9 juin 1977 organise des comités particuliers d'hygiène et de sécurité sur certains chantiers importants pour lesquels les employeurs ont généralement l'obligation de se réunir dans un collège interentreprises d'hygiène et de sécurité et d'établir des plans d'hygiène et de sécurité. Dans les mines, le comité complète l'action des délégués mineurs du fond et des délégués permanents de la surface (décret du 24 mars 1978).

Renforcer la participation de tous à la lutte contre les accidents du travail, tel est aussi l'objectif primordial de la campagne nationale de sécurité dans le travail.

C. LA CAMPAGNE DE SÉCURITÉ

En 1979, le Gouvernement a engagé, avec le concours des partenaires sociaux, une campagne d'information pour convaincre l'opinion publique que les accidents du travail ne sont pas imputables à la fatalité et que leur nombre peut et doit régresser. C'est une action nouvelle pour les pouvoirs publics, à caractère pluriannuel complétant les actions plus administratives.

Des messages de sensibilisation ont été diffusés aux heures de grande écoute par les deux sociétés de télévision TF 1 et Antenne 2 et par les principales stations radiophoniques. Les résultats de cette campagne ont été particulièrement encourageants. En effet, d'après un sondage réalisé sur un échantillon de mille personnes représentatives du monde du travail, il apparaît que cette première action de sensibilisation a été bien mémorisée, comprise et acceptée. 84 % des personnes interrogées estiment « qu'un effort était accompli pour diminuer les accidents du travail depuis quelque temps ».

Cette année, la campagne a un caractère plus impliquant. Actuellement, les messages diffusés par l'image ou par les ondes mettent l'accent sur l'importance des missions des comités d'hygiène et de sécurité et sur le rôle de chacun au sein de l'entreprise en matière de sécurité du travail. Le Conseil supé-

rieur examine maintenant deux nouveaux messages qui seront diffusés dans le courant du dernier trimestre.

Cette campagne d'information visant le grand public a été complétée par la diffusion de brochures dans les entreprises, par le canal de l'Inspection du travail notamment, pour faire connaître les nouvelles dispositions en matière d'hygiène et de sécurité du travail.

D. LA MISSION DE PRÉVENTION DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

Historiquement, la prévention est la première des attributions de l'Inspection du travail : elle est, en effet, chargée de faire respecter l'ensemble des règles relatives au régime du travail dans les établissements assujettis.

Cette mission implique que les membres de l'Inspection du travail, notamment les inspecteurs et leurs collaborateurs directs, les contrôleurs du travail, aient des contacts suivis tant avec les employeurs qu'avec les salariés et leurs représentants; ils acquièrent une connaissance approfondie des problèmes d'hygiène et de sécurité dans l'entreprise par leur participation régulière aux réunions des comités d'hygiène et de sécurité dont ils doivent favoriser la création dès que les conditions nécessaires à un fonctionnement effectif de l'institution sont réunies.

Pour favoriser cette présence de l'Inspection du travail sur les lieux de travail, 128 emplois d'inspecteurs du travail ont été créés de 1976 à 1979, ce qui a permis de constituer des sections territoriales de taille moyenne. Les pouvoirs de l'inspection ont aussi été aménagés.

L'expérience montre, en effet, que de nombreux accidents sont imputables à des situations dangereuses qui ne font pas l'objet de dispositions réglementaires particulières soit en raison de leur extrême banalité, soit surtout en raison de la difficulté, voire de l'impossibilité de définir, a priori, des mesures techniques appropriées.

C'est pourquoi, le directeur départemental du travail et de l'emploi a désormais la faculté, sur rapport d'un inspecteur du travail constatant une situation dangereuse résultant d'une infraction aux dispositions très générales des articles L 232-1 et L 233-1 du code du travail, de mettre en demeure l'employeur de prendre toutes mesures utiles pour la faire cesser.

***

L'effet combiné de ces différentes mesures devrait permettre à terme une amélioration des résultats en matière de prévention des risques liés au travail.

Mais une réglementation nouvelle, connue et appliquée avec l'appui de moyens supplémentaires, est-ce suffisant ? Certainement pas.

La nouvelle impulsion donnée à la prévention par le législateur de 1976 doit être encore amplifiée. Le Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels fixera prochainement, au cours de sa séance annuelle en formation plénière, son programme de travail pour les mois à venir.