



Direction des études
Mission Santé-sécurité au travail dans les fonctions publiques (MSSTFP)

EVOLUTION DE LA PREVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS : Repères historiques

Des lointaines origines
Une logique défensive
Une logique juridique
Une logique de prévention
Une logique d'évaluation
Conclusion

DES LOINTAINES ORIGINES

Les risques du travail existent depuis l'apparition même du concept de travail. Cependant l'élaboration de règles juridiques destinées à les prévenir, est relativement récente.

Des relations entre conditions de travail et pathologies ont en effet été décrites dès l'Antiquité.

Hippocrate avait par exemple dès 460 avant J.C. identifié les coliques de plomb chez les travailleurs employés dans les mines de plomb. Le saturnisme figure d'ailleurs toujours au nombre des pathologies qui constituent les tableaux de maladies professionnelles.

Ramazzini, médecin italien, publie en 1700 un traité des maladies des artisans dans lequel il étudie plus d'une trentaine de professions, telles que les forgerons, les laboureurs, les soldats, les accoucheuses...

Dans son traité il identifie deux causes principales de maladies : la nocivité des produits manipulés et les positions gênantes que ces travailleurs doivent adopter au cours de leur activité.

On peut remarquer que ces thèmes demeurent toujours d'actualité. La prévention du risque chimique, et notamment du risque « C.M.R. » (cancérogène, mutagène et toxique

pour la reproduction) est devenu en effet une des préoccupations majeures des préventeurs.

La problématique des « gestes et postures » et des « T.M.S. » (Troubles Musculo-squelettiques), a quant à elle englobé cette notion de « positions de travail » en l'élargissant aux secteurs du tertiaire et des services.

Au-delà de la richesse de son traité, Ramazzini peut être considéré comme l'ancêtre de la médecine du travail dans la mesure où il a été le premier à mettre en relation la pathologie observée et l'activité du patient examiné. Aux questions suggérées par Hippocrate il a en effet rajouté la suivante : « Quel est le métier du malade ? ».

Ce qui marque cependant cette époque, et cette approche médicale, est le fait, d'une part que la prévention est basée sur des observations très fines de l'activité sur les lieux mêmes du travail, mais que d'autre part, la prévention est pensée essentiellement en terme de protection individuelle plus qu'en terme de suppression des causes (masques de vessie animale pour se protéger de la céruse, lunettes de protection pour les meuleurs...).

On peut faire remonter les premières interventions de l'Etat à l'ordonnance de Charles IX, qui en 1566 définit le statut des couvreurs en obligeant ces derniers à installer des défenses de perches et chevrons assurant la sécurité, sous peine d'amendes, ces dernières permettant « de subvenir aux pauvres ouvriers dudit métier qui tombent ordinairement de dessus les maisons et en quelque façon que ce soit ».

Ce texte est basé sur deux principes : incitation à la prévention, et réparation, principes que l'on retrouvera quelques siècles plus tard dans le cadre de la législation sur la sécurité sociale.

L'Histoire marque parfois des retours en arrière, ce qui est le cas avec la Révolution Française au regard de la prévention des risques professionnels : La loi Le Chapelier en 1791 interdit la formation des coalitions et donc des corporations et compagnonnages qui constituaient des structures protectrices pour les ouvriers. En effet, ces organisations avaient institué des mesures de défense, de secours et d'entraide pour les ouvriers. Par ailleurs, dans cette conception de l'apprentissage, il n'était fait aucune distinction entre acquisition des règles de métier et acquisition des savoir-faire de sécurité et de prudence. Au nom de la liberté individuelle, et d'entreprendre, la Révolution Française supprime ces institutions, ce qui aboutit à une absence totale de réglementation et à une surexploitation du monde ouvrier.

Cette situation va se dégrader et finir par préoccuper les pouvoirs publics qui vont constater que dans les années 1830, plus de 2/3 des jeunes ouvriers sont déclarés, en raison de leur état de santé, inaptes au service armé.

Le Docteur Villermé est alors chargé d'effectuer une enquête nationale sur l'état physique et moral des ouvriers afin d'identifier les causes d'une telle situation.

Son enquête va durer plusieurs années, au sein des manufactures de textile, qui occupent alors le plus grand nombre d'ouvriers, dans des conditions de travail pénibles, à l'issue de laquelle il va publier un volumineux rapport en 1840.

Dans son rapport, il pointe notamment le fait que des enfants travaillent dans ces usines, dès l'âge de 5 ans, jusqu'à 15 heures par jour.

Il préconise par conséquent l'élaboration d'un texte qui viendrait limiter la durée du travail des populations les plus précaires.

UNE LOGIQUE DEFENSIVE

Suite au rapport Villermé, une première loi en date du 22 mars 1841 est votée qui fixe l'âge d'admission au travail à 8 ans et qui limite à 8 heures par jour la durée du travail des enfants.

Ces mesures peuvent paraître très modestes, toutefois elles allaient amorcer une dynamique en matière de progrès social.

Une loi du 19 mai 1874 vient renforcer les dispositions antérieures en repoussant à 10 puis 12 ans l'âge d'admission au travail, en interdisant le travail de nuit et des jours fériés pour les jeunes de moins de 16 ans et en fixant une liste de travaux interdits pour les enfants et les femmes mineures. Elle impose également à l'égard de ces femmes et enfants, quelques mesures d'hygiène (propreté des ateliers) et de sécurité (protection des courroies et engrenages de machines).

On est donc dans une logique exclusivement défensive, qui vise à soustraire les catégories de travailleurs les plus exposées aux risques et nuisances du travail.

UNE LOGIQUE JURIDIQUE

La loi du 2 novembre 1892 va toutefois généraliser ces mesures d'hygiène et de sécurité à l'ensemble des travailleurs.

A noter que c'est cette loi également qui institue l'Inspection du Travail en tant que corps de fonctionnaires, chargé de faire appliquer ces quelques textes qui existent à l'époque.

Ces mesures sont rédigées dans des termes très généraux qui concernent la propreté des locaux, leur aération et leur éclairage, les poussières et les gaz nocifs, la protection des éléments de transmission des machines, la protection contre les risques de chute de hauteur et des mesures en cas d'incendie.

La nécessité va donc se faire sentir de préciser ces dispositions générales, au moyen de décrets qui vont concerner certains types d'activités ou certains dangers.

A partir de 1913, de nombreux textes réglementaires vont être publiés, dans une logique juridique visant à couvrir de façon la plus complète possible toutes les situations et méthodes de travail que l'on peut rencontrer (bâtiment et travaux publics, électricité, ascenseurs et monte-charges, voies ferrées, blanchisseries....).

La quantité de ces textes va justifier leur codification et c'est ainsi qu'à partir de 1910 va se constituer le Code du Travail, dont une partie (le Livre II) sera consacrée à l'hygiène et à la sécurité des travailleurs.

Bien que ne relevant pas du code du travail, mais de la législation relative à ce qui deviendra par la suite, en 1946, la Sécurité Sociale, il convient de mentionner la loi du 9 avril 1898 sur la réparation des conséquences des accidents du travail.

Avant l'intervention de cette loi, la victime d'un accident du travail ne pouvait obtenir réparation, et indemnisation, que si elle était en mesure d'apporter la preuve d'une faute ou d'une carence de son employeur et la relation entre cette faute et l'accident. Or une telle preuve était en général très difficile à apporter dans la mesure où, en raison de la dangerosité des machines et de la durée du travail excessive, la cause de l'accident était en général imputable à l'inattention ou à la fatigue de l'ouvrier.

Sur la base du code civil (responsabilité du fait des choses que l'on a sous sa garde) et sous l'effet du développement de la théorie du risque professionnel (de même qu'il appartient à l'employeur de prévoir l'usure et la destruction de son matériel, il lui appartient de prévoir les accidents pouvant survenir à son personnel), les tribunaux avaient fini par retenir la responsabilité civile de l'employeur, propriétaire d'une chose (une machine par exemple) cause de l'accident du travail, lorsque celle-ci était entachée d'un vice ou lorsqu'elle n'était pas munie d'un protecteur qui aurait pu protéger le travailleur.

La loi du 9 avril 1898 institua pour l'employeur l'obligation d'indemniser automatiquement son salarié, victime d'un accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail. L'indemnisation était cependant forfaitaire et donc souvent inférieure au préjudice réellement subi ; sauf en cas de faute inexcusable de la part de l'employeur dont la preuve devait alors toujours être apportée par la victime. En 1941, la Cour de Cassation avait donné la définition suivante de la faute inexcusable : « *toute faute d'une gravité exceptionnelle, dérivant d'un acte ou d'une omission volontaire, de la conscience du danger que devait en avoir son auteur, de l'absence de toute cause justificative mais ne comportant pas d'élément intentionnel* »

La loi du 30 Octobre 1946 a abrogé la loi de 1898 et intégré la réparation des accidents du travail dans la Sécurité Sociale. Le principe de la responsabilité civile et personnelle de l'employeur disparaît derrière l'obligation pour l'employeur de s'assurer et de verser les cotisations afférentes au risque accidents du travail.

Une évolution importante en matière de réparation des accidents du travail (et des maladies professionnelles) a lieu à l'occasion d'une série d'arrêts du 28 février 2002 rendus par la Cour de Cassation, notamment à propos de plusieurs affaires de maladies professionnelles consécutives à l'exposition de salariés à l'amiante.

Ces arrêts ont donné une nouvelle définition de la faute inexcusable : « *(...) en vertu du contrat de travail le liant à son salarié, l'employeur est tenu envers celui-ci d'une obligation de sécurité de résultat, notamment en ce qui concerne les maladies professionnelles contractées par ce salarié du fait des produits fabriqués ou utilisés par l'entreprise (...) le manquement à cette obligation a le caractère d'une faute inexcusable, au sens de l'article L. 452-1 du code de la Sécurité sociale, lorsque l'employeur avait ou aurait du avoir conscience du danger auquel était exposé le salarié, et qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour l'en préserver.* »

Il pèse par conséquent sur l'employeur une obligation de sécurité de résultat inhérente à la relation de travail, souvent rappelée par les tribunaux à l'occasion de contentieux qui concernent non seulement des maladies professionnelles et des accidents, mais désormais également tout le champ de la santé mentale au travail.

Il appartient à l'employeur d'apporter la preuve qu'il avait pris les mesures nécessaires pour préserver les salariés du danger dont il avait ou aurait dû avoir conscience, y compris lorsque ces salariés s'estiment victimes de violences physiques ou morales sur leur lieu de travail, de harcèlement ou même d'un sentiment d'insécurité ...

Des obligations sont donc fixées au chef d'entreprise, qui résultent de la législation des accidents du travail et maladies professionnelles, du code pénal, et bien sûr du code du travail. Cette conception juridique de la prévention s'appuie sur la sanction, civile et pénale.

Dans les années 1970 apparaissent des préoccupations et des revendications de la part des travailleurs qui dépassent la seule prise en compte de l'hygiène et de la sécurité sur les lieux du travail.

Des attentes sont formulées en termes d'amélioration des conditions de travail portant à la fois sur le contenu et l'enrichissement du travail, l'organisation du travail, les rythmes du travail et les rapports sociaux au sein de l'entreprise.

Toujours dans cette logique juridique, une loi du 27 décembre 1973 va élargir le droit de la prévention des risques professionnels jusqu'alors limité à l'hygiène et à la sécurité, et y inclure tout le champ des conditions de travail. Les entreprises d'une certaine taille devront créer des commissions d'amélioration des conditions de travail. Enfin, cette loi est à l'origine également de la création de l'Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail.

UNE LOGIQUE DE PREVENTION

Avec la loi du 6 décembre 1976 la prévention des risques professionnels intègre une logique nouvelle.

Jusqu'alors la prévention était conçue comme une « prothèse par rapport à des risques abstraits ». Des obligations pesaient sur le seul chef d'entreprise, utilisateur de locaux, de produits, de machines et de personnel qui pouvait être sanctionné s'il ne les respectait pas.

Un accident dramatique survenu en 1975 au sein d'une usine du Pas de Calais, dans laquelle un travailleur intérimaire et handicapé a trouvé la mort en se retrouvant broyé entre deux wagons sur une voie ferrée de cette entreprise a démontré les limites d'une telle conception juridique de la prévention.

Cette affaire, connue sous le nom de l' « affaire Chapron » (du nom du responsable d'entreprise mis en cause) a suscité de nombreux débats et polémiques dans la mesure où

sur la base des dispositions du code pénal relative à l'homicide involontaire, le juge d'instruction avait prononcé la mise en détention provisoire du chef d'entreprise.

En effet, une prise de conscience s'est développée, en vertu de laquelle la prévention n'était pas seulement l'affaire du chef d'entreprise chargé d'appliquer des normes techniques, mais concernait aussi toute une chaîne d'acteurs allant du concepteur de systèmes de travail jusqu'à l'utilisateur, sans oublier le travailleur, considéré non plus comme « objet » de prévention mais comme véritable acteur.

En premier lieu, la prévention doit désormais être pensée dès la conception des locaux, des machines et des produits.

De nouvelles obligations pèsent donc sur les maîtres d'ouvrage, puisque la conception même des locaux est susceptible d'avoir une incidence sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs. Des obligations pèsent également sur les fabricants et distributeurs qui ne peuvent plus mettre sur le marché des équipements, des machines et de produits non pourvus de dispositifs de sécurité ou non accompagnés des informations et instructions nécessaires à leur utilisation en sécurité.

Doivent également être envisagées, dès la conception des installations, les conditions dans lesquelles celles-ci devront être entretenues. C'est ainsi que les bâtiments doivent être conçus de façon que leur maintenance en soit rendue possible et être effectuée dans les meilleures conditions de sécurité.

En second lieu, le travailleur est considéré comme un acteur qui peut et qui doit contribuer à sa propre sécurité et à l'amélioration de sa situation de travail.

La législation impose par conséquent au chef d'entreprise de former à la sécurité le travailleur nouvellement embauché ou qui change de poste ou de technique de travail ou qui reprend le travail après une absence. La formation et les instructions doivent être adaptées au travailleur en fonction de ses caractéristiques propres et de celles du poste occupé.

Mais le travailleur peut également porter un jugement sur sa propre situation de travail et décider de se retirer de celle-ci s'il estime avoir un motif raisonnable d'être exposé à un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé, sans encourir de sanction disciplinaire ou de retrait de salaire.

Même si l'idée d'associer les travailleurs à l'élaboration de leur prévention par l'intermédiaire de leurs représentants n'est pas nouvelle, (les premiers Comités d'Hygiène et de Sécurité ont été institués en 1947), il convient de souligner l'apport de la loi Auroux du 23 décembre 1982 relative au C.H.S.C.T.

Cette loi fait du C.H.S.C.T. une institution représentative du personnel à part entière et la rend obligatoire dans tous les établissements de droit privé occupant au moins 50 salariés. Les membres du C.H.S.C.T. disposent également du droit d'alerte, qu'ils soient saisis ou non par un salarié qui s'est retiré de sa situation de travail, qui consiste à signaler au chef d'entreprise toute situation de danger grave et imminent, ce qui implique alors une procédure particulière d'enquête, d'analyse et de recherche de solutions.

Enfin cette logique de prévention s'exprime également à travers la prise en compte de l'organisation du travail, qui en devient une des dimensions fondamentale.

A l'intérieur même de l'entreprise, il appartient en effet au chef d'entreprise de mettre en place une organisation du travail adaptée, de nature à garantir la sécurité des travailleurs.

Mais la nécessité de prendre en compte l'organisation du travail apparaît également lorsqu'il s'agit de faire travailler ensemble plusieurs collectifs de travail qui peuvent avoir des logiques ou des modes de fonctionnement complètement différents.

Il s'agit notamment de l'intervention d'entreprises extérieures au sein d'un établissement utilisateur aux fins d'y exécuter des travaux ou des prestations de service. La simple juxtaposition de collectifs de travail ayant leurs propres règles de fonctionnement, à supposer même que la sécurité soit à son niveau maximum au sein de tous ces collectifs, ne suffit pas pour assurer la sécurité de l'ensemble et il sera donc nécessaire de mettre en place là aussi une organisation adaptée afin de prévenir les risques résultant de la co activité.

UNE LOGIQUE D'ÉVALUATION

Cette nouvelle logique est à mettre en relation avec l'influence de la réglementation européenne sur notre droit national. Le concept d'évaluation des risques figure dans la directive cadre européenne du 12 juin 1989 visant à promouvoir l'amélioration de la santé et de la sécurité des travailleurs au travail, transposée par la loi du 31 décembre 1991.

Les travaux d'harmonisation de la réglementation européenne remontent au traité de Rome de 1957. Sur la base de l'article 100 A de ce traité il s'agissait de limiter les entraves aux échanges et de permettre la libre circulation des personnes et des produits.

En matière de sécurité du travail, des règles précises devaient être élaborées pour chaque machine ou chaque produit et ces règles devaient être adoptées à l'unanimité. Un exemple caractéristique est celui de l'harmonisation de la réglementation relative aux chariots automoteurs de manutention qui a nécessité 15 ans de travaux, et qui s'est vite trouvée obsolète une fois adoptée.

Des modifications ont été apportées au traité de Rome afin d'accélérer ce processus d'harmonisation et c'est ainsi que le Conseil des communautés a adopté une nouvelle approche en 1985, consistant à élaborer des règles générales par grandes familles de machines ou de produits, à définir des exigences essentielles en matière de sécurité des machines et à renvoyer à des normes européennes harmonisées pour la définition de leurs spécifications techniques.

La référence aux normes n'est cependant pas obligatoire, le fabricant d'un équipement ayant la possibilité de prouver qu'il respecte directement les exigences essentielles.

Une autre modification s'est traduite par l'acte unique du 17 février 1986 qui a introduit dans le traité de Rome un nouvel article 118 A affirmant que les états membres doivent s'attacher à promouvoir l'amélioration du milieu du travail afin de protéger la sécurité et la santé des travailleurs et se fixer pour objectif l'harmonisation, dans le progrès des

conditions existant dans ce domaine. Sur la base de cet article, la réglementation communautaire relative à l'hygiène et la sécurité du travail est désormais adoptée à la majorité qualifiée.

L'objectif est donc de « tirer vers le haut » les législations nationales relatives à la sécurité et à la santé sur les lieux de travail, en fixant des règles minimales communes que tous les états membres devront appliquer, chaque état conservant cependant la possibilité de prévoir des dispositions plus protectrices, pour autant qu'elles ne constituent pas des obstacles aux échanges. Ces mesures concerneront donc essentiellement le milieu et l'organisation du travail.

Cette logique d'évaluation intervient par conséquent dans ce contexte d'harmonisation européenne.

Il est remarquable également que depuis 1991, les concepts de santé – sécurité ont remplacé progressivement les concepts traditionnels en vigueur depuis 1874 d'hygiène et de sécurité, étendus aux conditions de travail en 1973.

Ces concepts permettent de couvrir en particulier le champ de la santé mentale au travail et, là encore, l'organisation du travail se révèle être une des pièces maîtresse dans les enjeux de la prévention.

Les logiques antérieures de prévention semblent avoir montré leurs limites en ce que par exemple des accidents ou des maladies, parfois graves ont pu être constatés au sein de systèmes de travail en tous points « conformes » à la réglementation. Comment par conséquent prévenir ce type de dysfonctionnements à priori imprévisible ou qui relève de ce que l'on qualifie parfois « d'erreur humaine » ?

Des éléments de réponse se trouvent sans doute dans cette logique d'évaluation, inscrite dans la loi du 31 décembre 1991, qui implique d'envisager la prévention d'une façon différente et plus « systémique ». Cette logique peut paraître déroutante pour des acteurs de prévention habitués à des raisonnements cartésiens. En témoigne le fait que l'obligation de formaliser par écrit cette démarche d'évaluation remonte à 2001 et qu'à ce jour encore beaucoup d'établissements ne sont pas à jour de leur « document unique d'évaluation des risques » ou affirment éprouver des difficultés pour le constituer.

Il s'agit désormais pour le chef d'entreprise, de promouvoir la santé et la sécurité des travailleurs au travail, selon 9 principes généraux de prévention, parmi lesquels figure celui de l'évaluation des risques qui ne peuvent être évités.

Cette logique suppose une approche globale de la prévention dans laquelle chacun des acteurs avec son point de vue propre, en fonction de sa spécialité ou de la place qu'il occupe dans le système a sa légitimité. Cette approche globale nécessite que ces points de vue différents puissent être mis en perspective, dans le cadre de ce que l'on appelle également la « pluridisciplinarité ». L'analyse des situations de travail qui a lieu en particulier à l'occasion de l'évaluation des risques révèle souvent la complexité de celles-ci, si bien que les mesures de prévention ne peuvent plus être portées par un « expert » d'un domaine particulier. Elles doivent nécessairement faire l'objet d'une construction collective dans laquelle le travailleur est partie prenante.

CONCLUSION

Le développement qui précède sur l'évolution de la prévention des risques professionnels semble concerner exclusivement les travailleurs du secteur privé. En effet, il est souvent fait référence à des notions, des procédures ou des institutions qui relèvent uniquement des entreprises privées (accidents du travail, sanctions pénales, C.H.S.C.T....).

Toutefois cette différence entre le secteur privé et le secteur public, au regard de la prévention des risques, est beaucoup moins grande qu'il n'y paraît même si certaines notions ne concernent pas directement les agents publics.

Certes, avant le décret du 28 mai 1982 il n'existait pour la fonction publique d'Etat aucun texte de portée générale traitant de l'hygiène et de la sécurité des agents. Ceci dit, le décret du 28 mai 1982, complété de façon substantielle par le décret du 9 mai 1995, et surtout par celui du 28 juin 2011, comble et gomme le « retard » que la fonction publique avait jusqu'alors par rapport au secteur privé.

En effet, le décret de 2011 affirme expressément que la réglementation applicable à la fonction publique en matière de santé sécurité au travail est bien celle des livres I à V de la quatrième partie du code du travail, et par conséquent toute celle des décrets qui en découlent. Par ailleurs la directive-cadre européenne déjà citée du 12 juin 1989 ne fait aucune distinction de statut lorsqu'elle traite de la santé – sécurité des « travailleurs » au travail. Les institutions et acteurs prévus pour les entreprises privées ont également leurs équivalents pour la fonction publique : C.H.S.C.T., service de médecine de prévention, assistants ou conseillers de prévention, inspecteurs santé et sécurité au travail...

La prévention des risques professionnels des agents publics semble être un chantier considérable pour la fonction publique qui a « pris le train en marche » avec notamment le décret du 9 mai 1995 qui a du assimiler d'un coup la logique d'évaluation, sans être passé par les logiques précédentes, ou en d'autres termes, sans avoir pu bénéficier de la longue expérience et du processus de maturation dont a pu bénéficier le secteur privé.

Ceci dit, malgré cette longue évolution qui a caractérisé le secteur privé, et en dépit des sanctions pénales auxquelles les entreprises de ce secteur sont exposées, beaucoup de progrès restent encore à faire dans le domaine de la promotion de la santé – sécurité des travailleurs au travail, en particulier dans la prise en compte de risques émergents, des risques dont les conséquences avaient été sous-estimées et des risques susceptibles d'impacter la santé mentale.

La fonction publique n'a donc rien à envier au privé et elle pourra ou devra précisément s'inspirer de ce retour d'expérience pour éviter certaines erreurs ou certains échecs.