

## Espagne

### Lutte contre les accidents du travail : un échec récurrent

Catherine VINCENT

**L**a santé et la sécurité au travail sont des questions majeures des relations industrielles espagnoles. Malgré l'adoption, en 1995, d'une loi sur la prévention des risques au travail qui a aligné le dispositif légal en la matière sur celui des autres pays européens, le taux d'accidents du travail reste l'un des plus élevés de la Communauté européenne. Aussi bien les partis politiques que les partenaires sociaux déplorent cet état de fait dont le coût total induit pour l'économie est estimé à 3 % du PIB. Ce consensus quant à l'ampleur du problème n'a pas empêché le nombre des accidents du travail avec arrêt constatés pour les deux premiers mois de 2001 d'augmenter de 10 % par rapport à celui de la même période en 2000. Durant ces deux premiers mois, 244 travailleurs sont morts au travail, soit 7 % de plus qu'en 2000. Face à cette croissance, les organisations syndicales, qui ont toujours fait de la prévention l'un de leurs axes revendicatifs privilégiés, ont renforcé leur mobilisation contre les risques professionnels qui demeurent l'une des plus graves injustices sociales. Après avoir organisé, comme l'année dernière, une journée de grève générale dans le secteur de la construction – secteur particulièrement concerné par les

risques professionnels, les CCOO et l'UGT ont dédié la journée du 27 avril 2001 à la lutte contre les accidents du travail et les maladies professionnelles. Cette journée de mobilisation s'est concrétisée en Catalogne et au Pays basque par une heure de grève générale.

---

#### Une loi en matière de prévention....

Jusqu'à une période récente, les politiques espagnoles en matière d'accidents du travail sont restées cantonnées à la réparation des dommages que subissaient les travailleurs. Ce n'est qu'après plusieurs années de discussions qu'une loi-cadre a été adoptée en 1995 comblant ainsi les lacunes juridiques en matière de santé et sécurité au travail et instaurant une véritable approche en terme de prévention des risques encourus. Un droit à une protection efficace en matière de sécurité au travail a enfin été reconnu pour tous les salariés. La transposition des nombreuses directives européennes sur la santé au travail a également été entreprise. Les sanctions pécuniaires en cas d'accidents du travail ont été fortement augmentées.

## ESPAGNE

Le dispositif de prévention organisé par cette loi et ses décrets d'application est le suivant :

- Une commission nationale de sécurité et de santé au travail, organisme quadripartite composé de représentants du gouvernement, des Communautés autonomes, des organisations syndicales et des employeurs, est chargée de suivre l'application de la loi et de faire des propositions pour améliorer la prévention. Sous son contrôle, une fondation est créée pour aider les PME à s'informer et se former sur ce thème.

- Un droit de retrait individuel en cas de danger grave pour sa santé ou sa sécurité est donné à chaque salarié. Le même droit, exercé cette fois collectivement, est accordé aux représentants du personnel (délégués de prévention, délégués du personnel et comités d'entreprise).

- La protection de certaines catégories de travailleurs plus fragiles face aux risques du travail est renforcée (femmes enceintes, jeunes mineurs...).

- La garantie d'une protection égale pour les salariés sous contrats à durée déterminée et ceux sous contrats précaires (CDD et intérim) est inscrite dans la loi. Un décret de 1999 a complété cette garantie en interdisant aux entreprises de recourir à des intérimaires pour pourvoir certains postes à risques.

- L'obligation est faite aux employeurs d'informer chaque travailleur des risques encourus à son poste de travail, d'évaluer ces risques et d'en organiser la prévention.

A cette fin, un système de prévention est créé dans l'entreprise dont la forme varie en fonction de sa taille et du caractère plus ou moins dangereux de son activité. Dans les entreprises de plus de 6 salariés, les représentants du personnel

désignent un ou plusieurs délégués de prévention jouant un rôle spécifique en matière de risques au travail et auxquels l'employeur doit donner les moyens nécessaires à leur action. Dans les entreprises de plus de 50 salariés, les délégués font partie du comité de sécurité et de santé qui remplace les anciens comités de sécurité et d'hygiène. Les nouveaux comités regroupent un nombre égal de représentants des salariés et de l'employeur. Cette instance consultative traite de toutes les questions relatives aux risques professionnels et à leur prévention.

Par ailleurs, les employeurs doivent recourir à un ou plusieurs services de prévention internes ou non à l'entreprise. Le but de ces services, qui regroupent des personnes aux compétences diversifiées, est de conseiller l'employeur dans l'élaboration des mesures de protection adéquates. Pour ce faire, ils collaborent avec l'employeur, les travailleurs et leurs représentants. Les entreprises de plus de 500 salariés ou celles de plus de 250 dans les secteurs à risques doivent nécessairement constituer un service propre. Un décret de 1997 oblige ce service propre à réaliser un audit sur la sécurité tous les 5 ans. Depuis la création des services de prévention, on assiste à la multiplication de cabinets qui offrent de tels services aux entreprises : en mars 2000, le ministère du Travail en recensait environ 200. Il s'agit d'un marché en pleine expansion.

L'adoption du texte de 1995 s'est faite dans un climat de grand consensus tant politique que social. Pour l'organisation patronale, la CEOE, la loi était « nécessaire afin de transposer certaines dispositions communautaires et de mettre de l'ordre dans l'ensemble des normes qui jusqu'alors réglementaient la santé et la sécurité au travail ». Les critiques patro-

nales se sont concentrées sur le droit donné aux représentants du personnel de faire cesser une activité jugée dangereuse. De leur côté, les organisations syndicales, bien que la loi leur semble insuffisante, se sont lancées dès 1996 dans une campagne unitaire de désignation de plus de 100 000 délégués de prévention.

Plusieurs campagnes de sensibilisation aux risques ont été lancées par le gouvernement depuis 1995, soit générales, soit ciblées sur les secteurs à risques. Pourtant, les effets attendus du nouveau dispositif légal se font attendre. Pire, les résultats en terme d'accidents du travail n'ont cessé depuis de se dégrader. L'Espagne détient toujours le record du nombre le plus élevé d'accidents du travail de l'Union européenne avec, chaque année, 10 morts pour 100 000 travailleurs contre seulement 5 en moyenne dans le reste de la communauté.

#### ...aux effets limités

L'évaluation statistique du nombre d'accidents du travail n'est pas aisée car elle suppose notamment des critères objectifs de définition des différentes catégories d'accidents (graves, légers...). La déclaration des accidents est effectuée par les acteurs de l'entreprise et sa qualité dépend du climat social qui y règne et des conditions d'indemnisation et de réparation en vigueur. Pour les mêmes raisons, les comparaisons internationales doivent être menées avec précaution. Cependant, les évolutions que connaissent les indicateurs de santé au travail sont suffisamment massives pour être interprétables. Il en va ainsi du premier d'entre eux : le nombre des accidents du travail.

Après une diminution du nombre total d'accidents du travail avec arrêt entre 1990 et 1993, certainement liée au ralen-

tissement économique, la tendance s'est inversée depuis et on assiste à une forte croissance du nombre des accidents quel que soit leur degré de gravité. Les accidents mortels, qui avaient continué de baisser jusqu'en 1996, croissent également depuis.

Une partie de cette augmentation s'explique par la reprise économique que connaît l'Espagne depuis 1994 et, notamment, par la croissance de la main-d'œuvre salariée. C'est l'explication la plus communément mise en avant par le patronat et certains dirigeants politiques. Cependant, le taux de croissance n'explique pas la totalité du phénomène. Ainsi, le nombre d'accidents du travail pour 1000 travailleurs est passé de 56,1 en 1994 à 60,6 en 1995 pour atteindre 63,2 en 1996 et 74,1 en 1999.

Les salariés des petites entreprises sont les premiers touchés. Quelle que soit la taille de l'entreprise, les risques se concentrent surtout dans quelques secteurs d'activité : construction (23 % du total des accidents en 1999 et 25 % des mortels), transports, agriculture et certaines activités de la métallurgie.

Ce sont les travailleurs précaires qui subissent la plus grande partie des accidents du travail. Ainsi, en 1996, le taux d'accidents était de 43,5 pour mille salariés en contrats à durée indéterminée et de 104,6 pour mille salariés précaires. De plus, le taux des accidents est resté stable depuis 1994 pour les premiers alors qu'il augmente pour les seconds. Enfin, en 1998, 58 % des accidents ont concerné des travailleurs précaires alors que ceux-ci ne représentent qu'environ un tiers des salariés. Par ailleurs, 43 % des accidents affectent des salariés ayant moins d'un an d'ancienneté. Ces chiffres montrent que le degré d'intégration du sa-

## ESPAGNE

### Accidents du travail avec arrêt

	Accidents du travail avec arrêt (hors trajet)	Accidents du travail mortels (hors trajet)
1990	696 703	
1993	534 606 - 2,3	
1994	542 818 0,15	
1995	589 661 8,6	1008
1996	616 237 4,5	982 - 2,6
1997	676 64 + 9,8	1070 9,0
1998	752 882 + 11,3	1071 =
1999	867 772 15,3	1110 3,6
2000*	784 267 + 9,3	928 +1,2

Chiffres de janvier à octobre 2000  
Source : Ministère du Travail et des Affaires sociales.

larié dans l'organisation de l'entreprise est un facteur qui influe fortement sur le risque d'accident.

#### De nombreux facteurs explicatifs

Acteurs et experts s'accordent sur le manque de prise en charge de la prévention dans les entreprises. Une étude menée par l'administration en 1997, soit deux ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, confirme cette opinion. Seules 13 % des entreprises de 6 à 250 salariés ont réalisé une évaluation de leurs risques et seulement 5 % ont un plan de prévention. L'enquête nationale sur les conditions de travail, réalisée en 1999 par le ministère du Travail, montre que 26,5 % des établissements qui devraient avoir des délégués de prévention n'en ont pas. Cette absence se retrouve dans 50 % des établissements de 31 à 49 salariés. Le manque de culture préventive déjà patent dans les grandes entreprises est encore plus fort dans les PME. Le tissu industriel

espagnol, composé de très petites unités – près de 80 % des entreprises ont moins de 6 salariés – renforce le poids de ce phénomène.

L'inefficacité du contrôle de l'application de la loi par l'administration du travail est aussi souvent mise en avant. Malgré des actions successives de mobilisation de l'inspection du travail en matière de sécurité et de santé au travail, les poursuites contre les entreprises qui n'appliquent pas la loi se développent peu. La pénurie des moyens humains et matériels du corps de contrôle peut expliquer cette faiblesse de résultat : en Espagne, il y a un inspecteur du travail pour 27 000 salariés alors que ce rapport est bien inférieur dans d'autres pays européens.

On peut également repérer des facteurs explicatifs non plus dans l'organisation du travail au sein des entreprises mais dans le contexte économique dans lequel elles évoluent. Un rapport réalisé en mars 2001 par le Conseil économique et social à la demande du gouvernement

avance trois types de variables qui expliqueraient conjointement ces piètres résultats des politiques préventives : la segmentation du marché du travail où se développe une main-d'œuvre précaire, la segmentation parallèle du tissu industriel entre entreprises dominantes et celles en position subordonnée qui ont peu de capacité d'améliorer leurs conditions de travail et, enfin, la concentration des risques dans quelques secteurs ou activités qui appelle une action ciblée. Cette concentration est en effet très forte puisque 47 % des accidents du travail ont lieu dans 2 % des entreprises.

Mais, pour les organisations syndicales, la cause principale de la déficience de la prévention des risques professionnels tient au développement de la précarité. Elles réclament des mesures pour pallier l'existence de risques spécifiques générés par les modalités d'intégration particulières des intérimaires dans l'entreprise utilisatrice. Plus fondamentalement, la lutte contre la précarité leur semble l'unique moyen à même de réduire durablement les risques au travail.

---

#### **Des propositions syndicales face à l'inertie gouvernementale**

Les organisations syndicales sont très critiques vis-à-vis de la politique menée depuis 1995 par le gouvernement en matière de prévention ou plutôt, selon elles, l'absence de politique. Elles accusent les pouvoirs publics de se contenter de déplorer la situation : « Le gouvernement se limite à annoncer des mesures futures et à mettre en place des schémas d'organismes bureaucratiques sans effet » (UGT).

Une des propositions concrètes formulée depuis 1997 par le gouvernement Aznar est toujours à l'état de projet. Il s'agit de moduler les cotisations d'acci-

dents des entreprises en fonction de leur résultat en terme de risques professionnels. Les syndicats sont d'ailleurs réservés sur ce type de mesure car ils ne veulent pas que la sécurité au travail puisse être vue comme un coût de plus ou de moins par les entreprises. L'initiative gouvernementale la plus récente est la commande d'un rapport au CES sur les risques au travail (*cf. supra*). Le rapport préconise plusieurs actions :

- une simplification des normes existantes afin d'en faciliter la mise en œuvre ;
- une intensification des contrôles menés par l'Inspection du travail, notamment en matière de précarité et de sous-traitance ainsi que les moyens nécessaires à cette intensification ;
- une politique de bonification visant les entreprises respectant la loi à l'occasion de la signature de contrats publics ou en terme de fiscalité ;
- la modulation des cotisations en fonction du nombre d'accidents du travail ou en fonction du secteur d'activité de l'entreprise.

Devant l'inertie des pouvoirs publics, les CCOO et l'UGT demandent qu'un plan de choc soit mis en œuvre qui consisterait en des actions ciblées sur les entreprises où ont lieu le plus d'accidents du travail. Les deux organisations s'appuient sur l'exemple de l'administration régionale de l'Aragon qui, l'an passé, a intensifié la pression sur les 667 entreprises qui totalisaient le plus d'accidents. Fin 1999, l'Aragon est la région qui a connu la croissance la plus faible des accidents.

---

#### **Une mobilisation plus active : l'exemple de la construction**

## ESPAGNE

Les CCOO et l'UGT ont décidé de prendre le secteur de la construction comme terrain d'une mobilisation pour attirer l'attention des différentes administrations. Ce secteur, qui couvre 1,2 million de salariés, se caractérise à la fois par son taux élevé d'accidents et le recours systématique à la sous-traitance. Les deux centrales ont donc appelé à une journée de grève générale et nationale dans ce secteur. Cet appel, peu habituel sur un thème comme celui de la sécurité au travail, avait eu un précédent l'année dernière. Deux journées de grève avaient mobilisé le secteur de la construction en février 2000. Cette fois, la grève prévue le 2 mars a été suivie par près de 90 % des salariés concernés selon les organisations syndicales.

Entre les deux mobilisations, les organisations syndicales ont déposé en novembre dernier au Parlement une initiative législative populaire dont l'objet était de limiter les pratiques abusives de sous-traitance. Le projet a été rejeté grâce aux votes du parti populaire au pouvoir. Pourtant, la nécessité de réguler la sous-traitance dans le bâtiment si l'on veut réellement réduire les risques encourus par les salariés s'impose quand on analyse les sources d'accidents du travail sur un chantier. Seul le patronat du secteur, et plus généralement la CEOE, voient encore l'accident comme une fatalité.

Toujours dans le but de sensibiliser les acteurs à la prévention, mais aussi de faire pression pour obtenir une réforme législative, les CCOO et l'UGT ont profité de la journée internationale contre la mort et les accidents au travail organisée dans le monde le 27 avril par la CISL, pour mobiliser les travailleurs des communautés autonomes basque et catalane.

L'action a consisté en une heure de grève, de nombreux meetings dans les entreprises et cinq minutes de silence à la mémoire des accidentés du travail. Selon les CCOO, 1 800 000 travailleurs ont suivi la grève (850 000 en Catalogne et 560 000 au Pays basque).

Les organisations syndicales espagnoles ne se contentent donc pas d'un discours de principe sur l'importance de la prévention dans l'entreprise mais se donnent les moyens d'une réelle mobilisation contre les risques au travail. L'échec récent de la renégociation de l'accord sur la stabilité de l'emploi, conclu en 1997 pour limiter le recours aux contrats précaires, ainsi que le rejet de leur proposition sur la sous-traitance rappellent que ni le patronat, ni le gouvernement ne sont mûrs pour les suivre sur ce terrain.

### Sources :

*El País.*

*Memoria sobre la situación socioeconomica y laboral*, CES, Madrid, 1999.

Observatoire européen des relations industrielles, EIRO.