



Ministère de la Justice Department of Justice

Canada

Canada

DOCUMENT DE TRAVAIL

**STRATÉGIES POUR UNE
RÉGLEMENTATION SOCIALE :
LE CAS DE LA RÉGLEMENTATION
EN MATIÈRE D'HYGIÈNE ET DE
SÉCURITÉ PROFESSIONNELLES**

R. Brown

mars 1991

WD1991-15f

**Sous-direction de la recherche et du développement /
Research and Development Directorate**

**Secteur des politiques et programmes ministériels /
Corporate Policy and Programs Sector**

DOCUMENT DE TRAVAIL

**STRATÉGIES POUR UNE
RÉGLEMENTATION SOCIALE :
LE CAS DE LA RÉGLEMENTATION
EN MATIÈRE D'HYGIÈNE ET DE
SÉCURITÉ PROFESSIONNELLES**

R. Brown

mars 1991

WD1991-15f

Cette étude a été subventionnée par la Section de la recherche, ministère de la Justice, Canada. Les opinions exprimées dans ce document sont uniquement celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement les vues et les lignes de conduite du Ministère.

TABLE DES MATIÈRES

<u>1.0</u>	<u>INTRODUCTION</u>	1
<u>2.0</u>	<u>OBJECTIFS D'INTÉRÊT PUBLIC</u>	3
2.1	Rendement : Minimiser le coût des blessures et des affections et appliquer des mesures de prévention	3
2.1.1	Le rendement et le niveau de risque	4
2.1.2	Le rendement et le niveau d'emploi	5
2.1.3	Remise en question du critère de rendement	6
2.2	Égalité : Partager le fardeau	7
2.3	Mise en équilibre du rendement et de l'égalité	8
2.4	Faiblesses du marché du travail	10
2.4.1	Absence d'internalisation des coûts sociaux	10
2.4.2	Manque de connaissances parmi les travailleurs	11
<u>3.0</u>	<u>PORTÉE LIMITÉE DES NORMES JURIDIQUES</u>	14
3.1	Absence d'une prise en considération intégrale des risques	14
3.1.1	Conséquences de l'inobservation	14
3.1.2	Nécessité de reconnaître différents types de risques	15
3.1.3	Méconnaissance du milieu de travail	17
3.2	Niveau de risque autorisé par les normes juridiques	19
3.2.1	Les normes et l'équilibre entre le rendement et l'égalité	19
3.2.2	La question du contrôle des coûts	20
3.2.3	Les niveaux de risque et le progrès technologique	20
3.3	Normes juridiques et niveaux d'emploi	23
<u>4.0</u>	<u>CONTRÔLE ET DÉFICIT À COMBLER TOUCHANT LE RESPECT DES NORMES</u>	24
4.1	Étendue de l'inobservation	24
4.2	Pratiques actuelles de contrôle	27
4.3	Perspectives d'un contrôle plus strict	30
4.4	Limites à la rigueur du contrôle	33
<u>5.0</u>	<u>STIMULANTS ÉCONOMIQUES</u>	37
5.1	Introduction	37
5.1.1	Évaluation de l'expérience	37
5.1.2	Frais de risque	38
5.2	Stimulants économiques : Notion	38
5.2.1	Nécessité d'un lien direct	39
5.2.2	Évaluation des niveaux de risque : l'élément de hasard	40
5.2.3	Évaluer le préjudice	45
5.3	Prévention du préjudice : Supériorité des stimulants par rapport aux normes	46
5.3.1	Limites des mesures de prévention	47
5.3.2	Degré des mesures de prévention	47
5.3.3	Niveaux d'emploi	49

5.3.4	Mise en oeuvre	50
5.4	Indemnisation et réadaptation	53
5.5	Nécessité d'une recherche empirique	53
6.0	<u>PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS</u>	55
6.1	Comités mixtes de l'hygiène et de la sécurité (CHS)	55
6.1.1	Fonction et limites	55
6.1.2	CHS et diminution des blessures et des affections	56
6.1.3	Limites des pouvoirs des CHS	58
6.1.4	Interaction des CHS et des organismes de réglementation	61
6.2	Critères de succès des CHS	62
6.2.1	Formation	62
6.2.2	Accès à l'information	63
6.2.3	Temps et installations	63
6.2.4	Syndicalisation	64
6.3	Études empiriques sur l'influence des comités	64
6.3.1	États-Unis	64
6.3.2	Saskatchewan	65
6.3.3	Ontario	65
7.0	<u>STRUCTURE DE GESTION</u>	69
7.1	Réglementer la compétence des dirigeants	69
7.2	Tenir les cadres responsables	70
7.2.1	Déterminer l'obligation de rendre compte	70
7.2.2	Bien-fondé de la méthode	71
7.2.3	Rôle des cadres supérieurs en matière de conformité	72
7.2.4	Exigences de notification de l'information	73
7.2.5	Sanctions et solutions de rechange	75
7.3	Réglementation actuelle de la structure de gestion au Canada et à l'étranger	77
8.0	<u>SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS</u>	79
8.1	Solution # 1 : Stimulants économiques	80
8.2	Solution # 2 : Restructuration organisationnelle	81
ANNEXES		
Annexe I	Examen de la littérature relative à l'effet des inspections et des sanctions prévues par l'OSHA sur les taux de blessures	83
Annexe II	Examen de la littérature relative à l'effet de l'évaluation de l'expérience sur les taux de blessures	87
BIBLIOGRAPHIE		91
TABLEAUX		
Tableau 1	Nombre d'ordonnances délivrées (1983-1988)	25
Tableau 2	Nombre moyen d'ordonnances par inspection (1983-1988)	26
Tableau 3	Proportion entre les ordonnances et les sanctions imposées aux employeurs (1983-1988)	29
Tableau 4	Amendes moyennes imposées aux employeurs (1983-1988)	30

1.0 INTRODUCTION

Le mode de réglementation généralement employé pour les problèmes sociaux consiste à adopter des normes juridiques, puis à en confier l'application à des inspecteurs dont le rôle est de débusquer les violations et de tenter de contraindre les employeurs à respecter les normes établies. Toutefois, la réglementation traditionnelle est inapte à réaliser tous les objectifs, non seulement parce que les objectifs des divers intervenants s'opposent parfois, mais également parce que la méthode classique, à l'instar de tout instrument de politique publique, a ses propres limites.

Dans le présent document, nous explorons les limites de la réglementation conventionnelle et nous passons en revue d'autres stratégies de réglementation, telles les stimulants économiques et les normes de structure organisationnelle, susceptibles de suppléer la réglementation conventionnelle. Quoique nos propos s'inscrivent dans le cadre de l'hygiène et de la sécurité professionnelles, plusieurs aspects de l'analyse s'appliquent à d'autres types de réglementation sociale.

Le chapitre 2 traite de deux objectifs visés par la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité professionnelles. Le premier consiste à maximiser le bien-être de la société tout entière en minimisant à la fois le coût de la prévention des blessures et des affections et le nombre des blessures et des affections qui se produisent effectivement. Le deuxième objectif porte sur la réalisation d'un niveau acceptable d'égalité dans la répartition des risques professionnels. Nous concluons le chapitre en montrant que le marché du travail n'atteint aucun de ces objectifs.

Dans les deux chapitres suivants, nous évaluerons les utilisations et les limites de la réglementation conventionnelle. Le chapitre 3 examine si la fréquence des blessures et des affections qui se produiraient en cas de respect intégral des normes juridiques par tous les employeurs atteindrait les deux objectifs de rendement et d'égalité, tandis que le chapitre 4 s'intéresse aux questions qui se posent lorsque le respect ne peut être tenu pour acquis : l'inobservation est-elle répandue ou rare? Peut-on réduire de façon notable les lacunes actuelles au chapitre de l'observation des normes?

Dans les chapitres restants, nous examinerons d'autres stratégies de réglementation. Le chapitre 5 passe en revue les utilisations et les limites de deux types de stimulants auxquels il serait possible de recourir dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité professionnelles, notamment l'application de l'évaluation de l'expérience aux contributions pour accidents du travail, et les frais de risque. Contrairement à la réglementation conventionnelle, qui dicte aux employeurs les risques qu'il convient de contrôler et la mesure du contrôle, les stimulants économiques visent à obliger les employeurs à tenir compte du coût social des blessures et des affections. Dans la mesure où cet objectif est atteint, les employeurs se voient offrir un stimulant financier propice à l'adoption de dispositions préventives, et leurs clients sont invités à tenir compte du coût social des risques professionnels lorsqu'ils décident des produits à acheter.

Les chapitres 6 et 7 concernent la structure organisationnelle. La plupart des employeurs sont des organismes, dotés ou non de la personnalité morale, au sein desquels oeuvrent une multitude d'individus. Tant la réglementation conventionnelle que les stimulants économiques

ignorent largement cette réalité, traitant sur un pied d'égalité l'employeur qui a des milliers d'employés et celui qui n'en a que quelques-uns. On oublie par conséquent qu'il est possible de contrôler les risques du travail en obligeant les employeurs à adopter des garanties structurelles qui ont pour effet d'accroître l'information touchant les risques du lieu de travail et d'influencer le processus décisionnel.

Le rôle des comités patronaux-syndicaux de l'hygiène et de la sécurité est examiné au chapitre 6, tandis que le chapitre 7 s'intéresse au rôle de deux membres clés de la direction, à savoir le directeur de l'hygiène et de la sécurité et le cadre supérieur chargé de veiller à ce que les employés soient à l'abri des blessures et de la maladie.

2.0 OBJECTIFS D'INTÉRÊT PUBLIC

La comparaison de la réglementation conventionnelle et des autres stratégies officielles visant à écarter les dangers du lieu du travail doit commencer par une définition des critères d'évaluation de ces méthodes.

Dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité au travail, les deux objectifs les plus importants sont le «rendement» et l'«égalité». La stratégie la plus productive, ou la combinaison de stratégies les plus productives, est celle qui maximise le bien-être global de tous les membres de la société en minimisant le coût total des blessures et des affections, et celui de la prévention. Toutefois, le rendement ne se soucie pas de savoir qui supporte le risque d'un emploi dangereux. Une question importante, mais souvent laissée de côté, concerne donc l'égalité de répartition des risques professionnels. Toutefois, comme on le verra ci-après, ni le rendement ni l'égalité, comme critères d'évaluation de la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité au travail, n'échappent à la controverse.

Les facteurs de rendement et d'égalité peuvent être appliqués non seulement aux degrés de risque auxquels les employés sont exposés, mais également au nombre de travailleurs en cause. Le plus souvent, le débat sur la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité au travail touche aux mesures de prévention utilisées dans le processus de production, mais la fréquence des blessures et des affections est autant fonction du nombre d'employés occupés à des tâches entraînant divers niveaux de danger que des mesures prises pour les protéger. Les blessures et les affections peuvent être évitées non seulement grâce à des mesures accrues de prévention, mais également par une réduction du nombre d'employés exerçant des fonctions dangereuses et une augmentation simultanée du nombre d'employés exerçant des fonctions dont le risque est faible.

2.1 Rendement : Minimiser le coût des blessures et des affections et appliquer des mesures de prévention

L'emploi même du critère de rendement peut susciter un débat. Selon ce critère, les blessures et les affections sont évitées dans la mesure où les avantages de la prévention dépassent les coûts de la prévention, mais uniquement dans cette mesure. Dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité au travail, on ne peut évaluer le rendement d'une stratégie de réglementation qu'en assignant une valeur monétaire au bien-être des employés, de telle sorte que les avantages d'un contrôle des risques puissent être comparés au coût. L'application d'une valeur monétaire à la sécurité individuelle et l'acceptation de l'éventualité de blessures et de maladies lorsque les coûts de la prévention dépassent les avantages de la prévention suscitent une vive opposition.

2.1.1 Le rendement et le niveau de risque

Toutefois, la principale objection à l'analyse coûts-avantages vient de ce que des mesures de prévention efficaces laissent certains employés à la merci de risques plus grands que ce n'est le cas pour les autres employés, parce que certains emplois sont plus

dangereux que d'autres ou supposent, au plan du contrôle des risques, des coûts plus élevés que pour d'autres emplois. Si tous les travailleurs étaient exposés au même niveau de risque, les scrupules touchant l'acceptation d'un certain degré de risque parce que le coût de son élimination est trop élevé pourraient être écartés. Une société égalitaire, dans laquelle chaque tâche productive est également partagée par tous les membres, exposant chacun exactement au même degré de risque au travail, est plus susceptible d'accepter le rendement comme objectif quand vient le moment de décider des mesures de prévention à prendre à l'égard des dangers professionnels.

La santé et la sécurité, comme tous les autres biens, ont un prix. L'une des façons de diminuer la fréquence des blessures et des affections consiste à appliquer des mesures de prévention pour réduire le niveau de risque auquel les travailleurs sont exposés. On ne pourra toutefois appliquer des mesures de prévention qu'en distrayant de la production d'autres biens et services les ressources nécessaires à leur mise en oeuvre.

De plus, le coût marginal de la diminution du risque, à savoir le coût de chaque incrément successif de diminution du risque, augmente à mesure que le niveau de risque descend. L'augmentation du coût marginal est attribuable en partie à la hausse de la quantité de ressources nécessaires pour obtenir chaque incrément successif de diminution du risque. La diminution de la probabilité de blessures ou d'affections de 1,0 à 0,99999 exige moins de ressources qu'une diminution d'exactly le même ordre, mais de 0,00001 à zéro, ne serait-ce que parce que l'on obtient la première diminution en s'attaquant à la partie du problème la plus facile à résoudre.

Il existe une deuxième raison pour laquelle le coût marginal de la diminution du risque augmente à mesure que le risque diminue. Cette raison est la suivante : plus les ressources consacrées à l'hygiène et à la sécurité sont importantes, plus les ressources destinées à la production d'autres biens et services sont rares. À mesure que la quantité des biens et services produits diminue, leur valeur marginale pour les consommateurs augmente. Cette valeur s'appelle le coût de substitution -- c'est-à-dire le véritable coût social -- un coût entraîné par l'affectation de ressources toujours plus importantes à des mesures de prévention. Autrement dit, à mesure que le niveau de risque diminue, le coût unitaire des ressources consacrées à la prévention augmente.

L'avantage marginal de la diminution du risque est la valeur attribuée à la prévention des blessures et maladies professionnelles, valeur qui découle de la diminution progressive du risque. L'avantage social du contrôle du risque est une diminution du nombre des travailleurs qui subissent des blessures ou deviennent malades; mais il convient de noter qu'une diminution du risque pour chaque individu, de 0,00001 à zéro, protège autant de travailleurs qu'une diminution de 1,0 à 0,99999. Autrement dit, l'avantage marginal ne diminue pas en même temps que le niveau de risque.

L'analyse coûts-avantages favorise l'adoption de mesures de prévention dont l'avantage marginal excède le coût marginal. À mesure que le niveau de risque diminue grâce à l'adoption de telles mesures, le coût marginal de nouvelles mesures dépasse éventuellement l'avantage marginal; toute autre diminution du risque constitue une perte de bien-être pour la société et serait rejetée dans une analyse coûts-avantages. Plus grande est la valeur attribuée à la sécurité individuelle, par rapport aux biens de

consommation et aux services, plus faible sera le bon niveau de risque. Néanmoins, même si la valeur relative de la sécurité individuelle est très élevée, il est presque certain qu'à un niveau donné de risque, le coût marginal d'une nouvelle diminution dépassera son avantage marginal, rendant ainsi excessif le coût de cette diminution.

2.1.2 Le rendement et le niveau d'emploi

Le critère de rendement peut être appliqué aux niveaux d'emploi comme aux niveaux de risque. De même que les mesures de prévention comportent un coût, de même un coût est attaché à la diminution du nombre des emplois dangereux. A mesure que l'emploi diminue, la production de biens et la satisfaction des consommateurs diminuent elles aussi. Le rendement exige la même mise en équilibre des coûts et des avantages lorsqu'on fixe les niveaux de production et d'emploi que lorsqu'on détermine les mesures de prévention les plus indiquées. Chaque unité marginale de production ne devrait être produite que si l'avantage qui en découle est au moins égal à son coût social total, ce qui comprend non seulement le coût de mesures de prévention efficaces, mais aussi les blessures et les maladies qui se produisent malgré l'existence de telles mesures.

Dans une économie de marché, la meilleure façon de mesurer l'avantage social d'une unité de production est la somme que les clients acceptent de payer pour l'obtenir. Si le prix demandé pour des marchandises dont la fabrication est dangereuse est égal à leur coût social total, alors seuls les clients dont l'évaluation d'un produit dépasse le coût de ce produit pour la société l'achèteront. Réciproquement, si le prix est inférieur au coût social total, parce qu'il ne tient pas compte du coût des blessures et des affections, les clients qui donnent aux produits une valeur supérieure à leur prix courant, mais inférieur à leur véritable coût social, font des achats qui représentent une perte nette quant au bien-être de la société.

Dans un monde imaginaire où le fardeau des emplois dangereux est également partagé, vouloir maximiser le bien-être de la société en minimisant le coût des blessures et des affections et celui de la prévention est un objectif valable. Pour atteindre cet objectif, les employeurs doivent utiliser à bon escient la technologie du contrôle des risques et fonctionner à de bons niveaux de production et d'emploi.

2.1.3 Remise en question du critère de rendement

Tout en admettant que la sécurité absolue est trop onéreuse, d'aucuns prétendent que l'on devrait déterminer le niveau approprié de risque sans expressément mettre en équilibre les coûts et les avantages. Ils soutiennent que l'attribution même d'un prix au bien-être des travailleurs déprécie la valeur de leur sécurité individuelle. Pourtant, toute décision touchant les niveaux acceptables de risque assigne une valeur implicite à la protection des travailleurs, même si les coûts et les avantages ne sont pas consciemment envisagés. Cette valeur est le coût marginal que suppose le fait d'épargner au dernier employé une blessure ou une maladie. En n'établissant pas un niveau légèrement moindre de risque, niveau accessible uniquement à un coût légèrement plus élevé, les décideurs excluent implicitement une évaluation plus élevée, et inversement. Refuser d'aborder la

question de la valeur évite simplement un débat public sur la question de savoir si l'évaluation implicite est exacte et donc sur la question de savoir si l'allocation de ressources à l'hygiène et à la sécurité est conforme au rendement.

Trop souvent, ceux qui s'opposent à une analyse coûts-avantages oublient que le rendement fixe une limite supérieure, ainsi qu'une limite inférieure, à la fréquence des blessures et des affections. Le présent rapport se fonde sur l'idée principale selon laquelle la réglementation conventionnelle permet à la fois au niveau de risque et au niveau de dangerosité des emplois de dépasser le rendement. Une stratégie de réglementation conforme en tous points au rendement diminuerait sensiblement les souffrances des travailleurs canadiens.

2.2 Égalité : Partager le fardeau

Le rendement n'est pas le seul objectif de la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité au travail dans un monde où d'énormes écarts séparent les employés en ce qui a trait aux risques auxquels ils sont exposés sur le lieu de travail. Comme le degré de risque varie considérablement d'un emploi à un autre, les risques professionnels sont distribués de façon très inégale. Certains travailleurs courent des risques élevés, d'autres non.¹

Cette inégalité est-elle une injustice? Pour répondre à cette question, il faudra peut-être savoir si les employés acceptent librement le risque couru. L'inégalité dans l'exposition au risque ne sera peut-être pas inquiétante si ceux qui sont exposés à des risques relativement élevés connaissent les risques en question, composent de façon rationnelle avec les événements dont la probabilité de réalisation est faible et peuvent choisir entre divers emplois dont certains offrent une grande sécurité. Un grand nombre d'employés ne satisfont pas à ces conditions.²

Même si les travailleurs étaient tous bien informés, rationnels et mobiles, les écarts présentés par la distribution des risques seraient probablement injustes parce que la présence de pauvres est élevée dans les emplois les plus dangereux. La preuve empirique montre que l'exposition aux risques professionnels est inversement proportionnelle à la richesse. Selon Viscusi (1983), les personnes défavorisées se sentent, plus souvent que les autres, contraintes économiquement d'échanger leur sécurité individuelle contre les primes de risque offertes à ceux qui acceptent d'occuper des emplois dangereux, même s'ils n'y sont pas préparés.³

Les risques afférents aux emplois dangereux sont supportés par un petit nombre, mais un grand nombre jouissent du produit de leur travail. Les emplois très dangereux exécutés par une petite minorité produisent des biens et des services dont l'utilisation est très répandue. Toutes choses égales d'ailleurs, la consommation par habitant de ces produits et services aura même tendance à augmenter avec la fortune. En bref, les mieux

¹ Pour une répartition des taux de blessures par emploi et par industrie, voir Haggard-Gunenette, 1988.

² On abordera plus loin la question de l'information et du comportement rationnel des employés en ce qui a trait aux risques professionnels.

³ Comme on le verra ci-après, les études empiriques confirment l'existence des primes de risque; mais l'on ne sait pas si les primes reflètent le coût escompté par les travailleurs au plan du risque professionnel.

nantis récoltent une part disproportionnée des bienfaits qui découlent des emplois dangereux, tout en ne supportant qu'une faible part du fardeau.

La réalisation d'un niveau acceptable d'égalité dans la répartition des risques professionnels constitue un objectif important de la réglementation. Le moyen le plus évident de favoriser cette égalité est de réduire l'écart qui sépare les emplois à risque élevé et les emplois à risque faible, mais ce n'est pas le seul moyen. Comme le rendement, l'égalité est fonction non seulement de la diversité des niveaux de risque, mais encore du nombre de travailleurs exposés au danger. Toute réduction du nombre des employés exposés à des dangers plus grands que le reste de la population active favorise l'égalité.

2.3 Mise en équilibre du rendement et de l'égalité

Le lien entre le rendement et l'égalité est complexe. Certaines modifications des niveaux de risque ou des niveaux d'emploi favorisent les deux objectifs, tandis que d'autres favorisent l'un au détriment de l'autre. En l'absence de mesures de prévention, il y aurait d'énormes disparités entre les emplois en ce qui a trait au niveau des risques professionnels. L'adoption de bonnes mesures de prévention rétrécirait l'écart en diminuant les risques inhérents à quelques-uns au moins des emplois dangereux, tout en ayant peu d'effet sur certains emplois déjà très sécuritaires. Dans cette mesure, le rendement et l'égalité sont complémentaires.

Toutefois, l'adoption de bonnes mesures de prévention ne saurait éliminer les différences de risque, même si l'on donne la même valeur au bien-être de tous les employés. Considérons le cas de deux employeurs dont les emplois présentent le même niveau de risque en l'absence de mesures de prévention, mais pour qui le coût marginal de la diminution du risque est différent. Lorsque de bonnes mesures de prévention sont adoptées, l'employeur dont le coût de diminution du risque est le moins élevé offrira des emplois comportant moins de risques que l'autre employeur. Bien entendu, si les deux employeurs supportent le même coût marginal quant à la diminution du risque, mais que les emplois qu'ils offrent présentent des niveaux de risque différents en l'absence de mesures de prévention, l'employeur dont le niveau de risque est moins élevé au départ pourra, de fait, offrir à ses employés un niveau de risque moins élevé que l'autre employeur. De bonnes mesures de prévention n'élimineraient donc pas les différences entre les travailleurs quant aux risques auxquels ils sont exposés. On ne pourra instaurer une plus grande égalité qu'en adoptant des mesures de prévention supérieures aux impératifs de rendement pour protéger les employés à haut risque (ou des mesures de prévention inférieures aux impératifs de rendement pour protéger les employés à faible risque).

Le rendement et l'égalité présentent un rapport analogue lorsqu'on les applique aux niveaux d'emploi. L'augmentation de la mesure dans laquelle le coût des blessures et des affections est reflété dans les prix du marché entraîne, toutes choses égales d'ailleurs, une hausse plus marquée du prix des biens dont la fabrication est dangereuse que du prix des biens dont la fabrication est sécuritaire. Plus on intègre dans les prix du marché le coût des blessures et des affections, plus le nombre d'employés exerçant des tâches

relativement dangereuses diminue par rapport au nombre d'employés exerçant des tâches sécuritaires, encore une fois toutes choses égales d'ailleurs. Le risque est distribué de façon plus égale lorsque les niveaux d'emploi sont conformes au rendement, le coût des blessures et des affections étant intégré dans le prix des produits, que lorsque les prix ne reflètent pas ce coût. Toutefois, malgré des niveaux d'emploi conformes au rendement, certains employés demeurent, plus que d'autres, exposés au danger. La seule façon de réaliser une plus grande égalité est de maintenir au-dessous du rendement le niveau d'emploi des métiers relativement dangereux (ou au-dessus du rendement le niveau d'emploi des métiers sécuritaires).

Certains économistes prétendent que la fréquence des blessures et des maladies professionnelles devrait être déterminée uniquement en fonction du rendement, sans que l'on tienne compte de l'égalité. Par conséquent, on obtiendrait le niveau souhaité d'égalité en redistribuant les pertes subies par les individus lorsque les ressources sont allouées d'une façon conforme au rendement. Toutefois, l'affirmation selon laquelle les pertes de rendement peuvent être redistribuées au nom de l'égalité n'a guère de sens lorsqu'il est question de blessures et de maladies professionnelles. La méthode n'a de valeur que lorsqu'on l'applique aux dommages matériels, les pertes pouvant en général être redistribuées au moyen d'une indemnisation du propriétaire des biens une fois qu'est atteint un niveau efficace de pertes matérielles.

Cependant, on ne pourra utiliser la même méthode dans le cas des employés qui subissent des lésions corporelles ou contractent des maladies; la compensation monétaire est inadéquate. L'argent ne pourra consoler la victime d'un accident mortel, quoiqu'il puisse aider ses personnes à charge. L'argent pourra aider une personne gravement handicapée à mener une vie plus remplie, mais il ne pourra jamais remplacer les aptitudes et le bien-être physique désormais perdus. En ce qui concerne les blessures et les affections, la question de l'égalité doit être envisagée au moment de définir les pertes qu'il convient de prévenir, puisque la possibilité de redistribution de ces pertes après leur survenue est très limitée.

Comme on le montrera dans les chapitres suivants, tant les niveaux de risque que les niveaux de dangerosité des emplois découlant de la réglementation conventionnelle sont supérieurs aux impératifs de rendement. Une diminution servirait à la fois le rendement et l'égalité.

2.4 Faiblesses du marché du travail

Les chapitres suivants examinent la stratégie de réglementation, ou la combinaison de stratégies, qui est le plus en mesure de produire un amalgame acceptable de rendement et d'égalité. Pour définir les mesures d'intérêt public les plus aptes à engendrer le résultat souhaité, nous devons commencer par analyser notre point de départ, le marché du travail, qui détermine les conditions de travail en l'absence de réglementation. Comme on l'a dit précédemment, les forces du marché produisent des niveaux de risque et d'emploi qui sont inacceptables d'après les deux critères d'évaluation.

2.4.1 Absence d'internalisation des coûts sociaux

Comme les employeurs et les employés entretiennent des rapports de nature contractuelle, on pourrait s'attendre à ce qu'ils en arrivent à une entente efficace quant au niveau de risque professionnel, une entente qui permettra aux employés d'obliger leurs employeurs à internaliser le coût social intégral des blessures et des affections.

Dans un monde parfait, les employeurs qui sont soucieux de maximiser leurs bénéfices et qui internalisent ce coût sauraient utiliser à bon escient la technologie du contrôle des risques. En outre, le prix demandé pour leurs produits comprendrait leur coût social intégral, notamment le coût des maux subis par les travailleurs, de sorte que le nombre des employés affectés à la production dangereuse de biens ne dépasse pas le niveau de rendement. Comme les employés sont pleinement mobiles dans un marché parfaitement concurrentiel, non seulement les niveaux d'emploi seraient-ils conformes au rendement, mais encore l'appariement entre employés et emplois le serait lui aussi. Les employés choisiraient parmi les emplois offerts celui qui leur convient le mieux, compte tenu de facteurs tels que le risque et la rémunération. Telle est la façon dont les marchés du travail fonctionneraient si la concurrence parfaite était la règle.

Il est permis de douter que les marchés du travail puissent, dans la réalité, atteindre jamais de tels résultats. Le principal défaut du marché est complètement ignoré par la plupart des économistes, bien qu'un commentateur influent l'ait évoqué il y a près de vingt ans (Calebresi, 1970, 91). Le plus qu'un marché parfaitement concurrentiel puisse obliger les employeurs à internaliser est le coût du risque pour les employés, et la probabilité pour chaque employé de subir des blessures ou de contracter une maladie professionnelle est faible. Or, le véritable coût social des risques professionnels est le coût des blessures et des affections qui surviennent effectivement chez les employés, non le coût du risque lui-même. Le point important, c'est que le coût du risque est presque certainement beaucoup moins élevé que le coût des blessures et des affections.

Prenons, par exemple, un risque pour lequel la probabilité de blessures mortelles est de 0,001 par année par employé, pour une main-d'oeuvre de mille personnes. Quoique ce danger coûte la vie d'un employé chaque année, nul ne peut déterminer à l'avance lequel mourra. Par conséquent, le coût pour chaque individu est la désutilité découlant d'un risque de décès de 0,001, et le plus que le marché puisse faire, c'est de faire porter par l'employeur la somme de cette désutilité pour chacun des mille travailleurs, ce qui est presque certainement moins que la valeur attribuée à sa propre vie par l'employé qui meurt. Des employés pourront accepter la somme de mille dollars et avoir une chance sur mille de mourir, mais la plupart refuseront probablement une somme dépassant même un million de dollars en échange d'une mort certaine. Il n'en va pas différemment pour les blessures et les affections graves, quoique non mortelles; en bref, le coût du préjudice est plus élevé que le coût du risque. Le marché du travail ne peut demander à un employeur de supporter le coût du préjudice, parce que chaque employé ne négocie que le coût du risque. Même si la concurrence parfaite régnait, les employeurs supporteraient beaucoup moins que le coût intégral des blessures et des affections. C'est pourquoi tant les niveaux de risque que le nombre d'employés exécutant des tâches dangereuses sont plus élevés que le niveau de rendement.

2.4.2 Manque de connaissances parmi les travailleurs

Dans un marché du travail parfaitement concurrentiel, les employeurs internaliseraient le coût du risque pour les employés, mais non le coût du préjudice. Mais, le coût du risque est-il lui-même supporté par les employeurs dans les «véritables» marchés du travail? La réponse tient en partie au niveau d'information des employés quant aux risques qu'ils courent. Les employés qui sous-estiment le coût que leur imposent les risques professionnels ne négocieront pas d'une façon susceptible de transférer ce coût aux employeurs. On s'entend de façon générale pour dire que les travailleurs sont mal renseignés sur les risques liés à maints produits chimiques toxiques, mais il y a désaccord sur leur niveau d'appréciation du risque de blessures.

Plusieurs études empiriques ont tenté de mesurer le lien entre les salaires, d'une part, et le risque de blessures, d'autre part, sans ignorer cependant les autres variables qui influent sur les niveaux de rémunération. Il est maintenant admis que la rémunération augmente avec le risque de blessures et de mort, toutes choses égales d'ailleurs. Selon un spécialiste, on peut estimer à environ 200 \$ par année la prime de risque versée aux personnes dont la probabilité de décès au travail est de 0,0001 chaque année. Pour celles dont la probabilité est de l'ordre de 0,001, la prime est estimée à environ 500 \$ (Viscusi, 1983, p. 106). Le fait que les salaires augmentent avec le risque laisse croire que les employés sont capables de reconnaître le risque, mais la question de savoir s'ils sont capables d'établir le coût du risque de façon assez précise demeure sans réponse.

Pour ce faire, un employé doit connaître non seulement le risque de blessures que comporte un emploi, mais le risque couru par les employés qui exécutent ce travail pour un employeur donné. Comme les taux de blessures varient considérablement d'un employeur à un autre dans la même industrie, certains commentateurs croient qu'il est peu probable que les employés disposent de renseignements suffisants sur leur propre employeur, même s'ils ont une certaine idée du niveau général de risque de leur industrie (Ashford, 1976). Ceux qui ne partagent pas cette opinion admettent que, même si un employé en sait peu au moment de l'embauche sur les risques qu'il court en travaillant pour un employeur donné, l'expérience qu'il acquiert lui procure des informations assez exactes (Viscusi, 1983).

Pour déterminer le coût d'un risque de blessures ou d'affections, les travailleurs doivent connaître non seulement la probabilité que tel ou tel genre de préjudice se produise, mais également l'ampleur de la perte qui en résultera. L'estimation que fait un travailleur de la perte pouvant résulter d'une grave incapacité est le plus souvent inférieure à la perte effectivement subie lorsque l'événement se produit et que les conséquences financières, physiques, psychologiques et sociales se manifestent.

L'information touchant la probabilité et la gravité des pertes constitue la matière première grâce à laquelle les travailleurs pourront calculer le coût des risques professionnels. De nombreux travailleurs courent une diversité de risques de blessures, blessures dont la probabilité et la gravité varient énormément; le calcul du coût total de tous ces risques exige une énorme quantité d'informations. Même si les employés sont parfaitement au courant des risques, ils ne tiendront pas compte le plus souvent de toute

cette information dans leurs décisions, surtout lorsqu'il s'agira d'événements dont la probabilité de réalisation est faible.

En résumé, le marché du travail, fût-il parfaitement concurrentiel, ne peut obliger les employeurs à internaliser le coût intégral des maux subis par les employés. Vu l'information restreinte dont disposent les travailleurs et vu les bornes de la rationalité humaine, on peut aussi douter que les employeurs qui opèrent dans les véritables marchés du travail supportent le coût lui-même du risque couru par leurs employés, lequel coût du risque est inférieur au coût du préjudice. Dans la mesure où les employeurs ne sont pas sensibilisés au coût du préjudice, ils seront peu encouragés à prendre des mesures de prévention produisant un avantage social supérieur à leur coût social. Et dans la mesure où les employeurs ne supportent pas le coût du préjudice subi par les employés, ce coût n'est pas reflété dans le prix de leurs produits, de sorte que les biens sont achetés par des clients dont l'évaluation est inférieure au coût pour la société.

Les grandes différences de risque subsisteraient même si de bonnes mesures de prévention étaient adoptées, puisque l'avantage d'une diminution du risque est déterminé par les travailleurs eux-mêmes selon la valeur qu'ils donnent à leur sécurité individuelle. Cette valeur varie en fonction de facteurs tels que l'attitude face au risque et le niveau d'aisance. C'est pourquoi les employés défavorisés sont exposés à un risque plus élevé que les employés mieux nantis. Cette méthode d'évaluation de la diminution du risque conduira presque certainement à des différences de risque plus considérables que ce ne serait le cas avec une réglementation attribuant la même valeur à tous les employés.

3.0 PORTÉE LIMITÉE DES NORMES JURIDIQUES

Le présent chapitre examine ce que donnerait la réglementation conventionnelle si les employeurs respectaient toujours les normes juridiques; l'étendue et les répercussions de l'inobservation sont abordées dans le prochain chapitre. On ne cherchera pas ici à examiner toutes les forces et les faiblesses des normes juridiques. Comme notre but principal est d'établir une comparaison entre, d'une part, les normes juridiques et, d'autre part, les stimulants économiques et les sauvegardes structurelles, nous porterons notre attention sur les insuffisances des normes juridiques que d'autres stratégies de réglementation pourraient corriger, ainsi que sur les vertus que présentent les normes juridiques et qui ne se retrouvent pas dans les autres méthodes.

3.1 Absence d'une prise en considération intégrale des risques

3.1.1 Conséquences de l'inobservation

La grande lacune des normes juridiques, c'est le fait qu'elles ne s'intéressent pas aux risques qui sont la source de la grande majorité des blessures professionnelles. Sans doute les normes juridiques ne parviennent-elles pas mieux à combattre les maladies professionnelles, mais nul autre instrument de réglementation ne pourrait en revanche être plus utile en ce qui concerne les affections. Le point important en ce qui touche les blessures, c'est que les stimulants économiques et les sauvegardes structurelles sont susceptibles de composer avec un éventail de blessures beaucoup plus large que ne pourraient le faire les normes juridiques.

Une abondante preuve empirique montre que le respect des normes juridiques ne se traduirait que par une légère diminution de l'ensemble des blessures professionnelles.⁴ Au niveau global, on constate que cette conclusion est appuyée par une étude portant sur l'effet des normes adoptées aux États-Unis en vertu de la loi dite Occupational Safety and Health Act (OSHA). Deux chercheurs ont examiné le lien qui existe entre le taux d'observation de ces normes par les employeurs dans une industrie donnée et le taux correspondant des blessures subies; ils ont constaté que le lien était ténu et sans grande portée. Compte tenu de cette constatation, les chercheurs ont estimé que, si toutes les entreprises respectaient scrupuleusement les normes de l'OSHA, le taux de blessures diminuerait d'à peine 10 pour cent (Bartel et Thomas, 1985).

On en arrive à la même conclusion, sur une plus petite échelle, dans des études portant sur les circonstances dans lesquelles se produisent les blessures. Dans ces études, on a demandé à des professionnels de la sécurité d'estimer combien de blessures auraient pu être évitées si les normes juridiques avaient été respectées. Un examen des rapports

⁴ La conclusion selon laquelle nombre de blessures ne seraient pas évitées si les normes étaient observées ne signifie pas que les mesures de prévention prévues dans la loi n'évitent pas certaines blessures qui autrement se produiraient. Toutes les études de normes dont il est fait mention dans le présent chapitre montrent que les normes permettent bel et bien d'éviter beaucoup de blessures. Cette conclusion est étayée par des études portant sur des activités récentes de contrôle effectuées aux termes de l'OSHA, études qui sont mentionnées au chapitre 4. Ces études concluent que les taux de blessures sont inversement proportionnels à la fréquence des inspections, ainsi qu'au nombre et à l'importance des peines. Comme le lien entre les activités de contrôle et la conformité n'est pas étanche, le rapport entre les blessures et la conformité aux normes est très probablement plus étroit que le lien entre les blessures et les activités de contrôle.

d'enquête touchant des accidents survenus en Californie et au Wisconsin a montré que les violations de règlements n'expliquaient que 10 à 15 pour cent des accidents mortels.⁵ Selon deux études fondées sur les renseignements beaucoup moins complets que l'on trouve dans les rapports fournis par les employeurs en vertu des programmes d'indemnisation des travailleurs des États de la Californie et de New-York, environ le quart de toutes les blessures étaient dues à l'inobservation de règlements.⁶

3.1.2 Nécessité de reconnaître différents types de risques

Les deux études californiennes ont également jeté de la lumière sur les types de risques que les normes juridiques actuelles sont le mieux en mesure de contrôler. En Californie, trois catégories de risques accaparent environ les trois quarts des blessures; «la tension ou surmenage», «être frappé par quelque chose ou se frapper sur quelque chose» et «chute ou glissade». Pour ces catégories, l'étude des rapports d'enquête estime que le pourcentage de décès résultant d'infractions varie entre un plancher de 16 pour cent et un plafond de 24 pour cent. Quoique la plupart des blessures mortelles causées par ces catégories de risques ne pourraient être évitées même si les normes juridiques étaient respectées, il en va différemment des blessures résultant d'un écrasement. La plupart du temps, il s'agira de travailleurs pris dans des équipements mobiles. Plus de 60 pour cent des décès dans cette catégorie de risques sont la conséquence d'un manquement aux normes, mais il ne s'agit que d'un faible pourcentage du total des blessures (six pour cent). Une analyse des rapports d'accidents du travail de la Californie donne des résultats analogues (Mendeloff, 1979, p. 95-98).

Trois études dont l'objet était de mesurer les effets de la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité professionnelles sur la fréquence de blessures causées par divers types de risques ont abouti aux mêmes conclusions. L'une d'elles a révélé que l'adoption de l'OSHA avait entraîné une diminution de 20 pour cent des accidents par écrasement en Californie. L'OSHA n'a pas eu le même effet sur les deux principales catégories de blessures. Le nombre de blessures par tension ou surmenage a en fait augmenté, tandis que le nombre de blessures résultant du fait d'être frappé par quelque chose ou de se frapper sur quelque chose est demeuré le même (Mendeloff, 1979). Une autre étude, fondée sur les données de l'État de New-York, a constaté que l'adoption de l'OSHA avait entraîné une diminution d'un tiers de la gravité des blessures par écrasement dans une machine, et une diminution de 15 pour cent de la fréquence des blessures résultant du fait d'être frappé par une machine, deux catégories relativement mineures de blessures. Encore une fois, ces diminutions ont été en partie compensées par une augmentation de la fréquence et de la gravité des blessures par surmenage (Curington, 1986).

Une troisième étude fait une distinction entre les blessures aiguës, telles que les coupures et les fractures, et les blessures non aiguës, telles que la fatigue et la douleur, et constate que les inspections effectuées en vertu de l'OSHA dans trois usines ont pu

⁵ Ces deux études sont mentionnées par Mendeloff (1979, p. 86) qui a effectué l'enquête en Californie.

⁶ Ibid.

entraîner une diminution des premières, mais pas des secondes (Robertson et Keeve, 1983).

À elles seules, ces trois études n'indiquent pas si l'incapacité de la réglementation conventionnelle à réduire certains risques découle de l'insuffisance des normes, parce que ces normes ignorent les risques en question, ou bien découlent de la fréquente inobservation de normes adéquates. Lorsque les conclusions des recherches sont examinées par rapport aux estimations des professionnels de la sécurité quant au nombre de blessures causées par divers incidents et qui seraient évitées si les normes juridiques étaient respectées, il y a peu de doute que le facteur de «l'insuffisance des normes» explique pour une large part les conclusions des études d'impact. Les dangers que la réglementation conventionnelle, comme le montrent les études d'impact, peut le moins contrôler, sont ceux-là même dont résultent la majorité des blessures, lesquelles, de l'avis des spécialistes de la sécurité, ne pourraient être évitées au moyen de l'observation des normes.

3.1.3 Méconnaissance du milieu de travail

La portée limitée des normes juridiques actuelles est en partie attribuable au fait qu'elles négligent certaines caractéristiques physiques du lieu de travail. De nombreux aspects du milieu de travail sont réglementés de façon très détaillée, mais d'autres sont ignorés presque complètement. Par exemple, la réglementation portant sur les protecteurs de machines et adoptée au début en vertu de l'OSHA ne donnait des indications détaillées que pour environ

15 pour cent de tous les types de machines alors en usage; le reste était régi par une exigence vague portant sur l'installation de dispositifs de protection. Comme cette exigence donnait très peu d'information sur le type de protecteur acceptable, les autorités étaient peu enclines à les faire appliquer (MacAvoy, 1977). De plus, on recourt assez peu aux normes ergonomiques pour diminuer la fatigue que l'exécution de certaines tâches impose au corps humain.

La portée restreinte des normes juridiques actuelles est aussi attribuable en partie au fait qu'elles ne tiennent pas compte du rôle que joue le comportement du travailleur dans les blessures subies. La proportion estimative des blessures résultant, du moins en partie, d'actions dangereuses varie beaucoup, mais il y a peu de doute que la conduite d'un travailleur joue un rôle dans un grand nombre de blessures.⁷ Les seules normes applicables aux méthodes d'exécution du travail sont celles qui obligent les travailleurs à revêtir des équipements individuels de protection. Il y a aussi certaines exigences très vagues selon lesquelles ils doivent être bien formés et bien surveillés. Une exception digne d'être mentionnée concerne les employés qui exécutent des tâches très dangereuses, tels les travailleurs forestiers, et dont le travail est régi par des normes très précises.

Une autre limite des normes juridiques est le fait qu'elles ne s'intéressent pas au climat général de relations industrielles dans lequel les employés sont exposés. L'expérience montre que les taux de blessures sont directement liés à la durée de la

⁷ Bacow (1980) passe en revue les études portant sur les circonstances dans lesquelles les blessures ont eu lieu, en vue de déterminer le pourcentage des blessures qui sont dues à des gestes dangereux, à des conditions dangereuses ou à une combinaison des deux.

journée de travail et au taux de renouvellement de la main d'oeuvre.⁸ Il est aussi prouvé, bien que de façon moins décisive, que les primes de rendement et le travail à la pièce augmentent les taux de blessures.⁹ Il ne fait aucun doute que d'autres facteurs touchant les relations industrielles influent sur le taux des risques professionnels.

Il est sans doute possible de formuler des normes plus complètes qui auraient pour effet de prévenir certaines blessures. Cependant, il n'est pas sûr que la réglementation conventionnelle puisse un jour régler une grande partie du problème des blessures professionnelles. On adopte généralement des normes juridiques pour contrôler seulement les dangers communs à un grand nombre de lieux de travail, les organismes de réglementation n'ayant pas l'information et les ressources nécessaires pour s'intéresser aux dangers moins courants. Un problème connexe a trait au fait que, souvent, une norme n'est adoptée que plusieurs mois ou plusieurs années après l'apparition d'un nouveau danger ou la découverte d'un danger existant. Le processus normatif exige du temps. Il faut recueillir les données relatives au préjudice susceptible d'être subi par les travailleurs et au coût de la diminution du risque. Il faut aussi décider du niveau de risque qu'il convient de tolérer.

Les normes qui sont adoptées sont applicables à tous les employeurs d'une industrie ou, dans certains cas, à l'économie tout entière. La rédaction de normes uniformes visant à régir des questions telles que la formation et les méthodes de rémunération est une tâche considérable. Plus il y a d'employeurs assujettis à une règle, plus grande est la diversité de la population ainsi réglementée (Bardach et Kagan, 1982). La non-concordance fondamentale entre l'uniformité des règles et la diversité des lieux de travail pose un obstacle à l'utilisation des normes juridiques.

Pour toutes ces raisons, les normes juridiques laissent de côté un certain nombre de risques, des risques qui expliquent la grande majorité des blessures qui surviennent aujourd'hui. En outre, la réglementation conventionnelle ne corrige pas les lacunes du marché, qui poussent les employeurs à adopter des mesures de prévention insuffisantes contre ces risques. Le résultat est non seulement inefficace, mais également injuste pour les employés exerçant des métiers à haut risque.

3.2 Niveau de risque autorisé par les normes juridiques

Quant aux risques envisagés par les normes juridiques, il importe de savoir si ces normes produisent un niveau acceptable de risque.

3.2.1 Les normes et l'équilibre entre le rendement et l'égalité

Aux États-Unis, les critiques de l'OSHA prétendent que ses normes en matière d'hygiène professionnelle imposent des niveaux de risque inférieurs au rendement. Le bon niveau de risque, discuté au chapitre 2, est fonction tant de la valeur attribuée au

⁸ Voir Mendeloff (1980), Cooke et Gautachi (1981), Viscusi (1979 et 1986), Robertson et Keeve (1983) et Curington (1986).

⁹ La preuve empirique est passée en revue par la Commission d'enquête mixte fédérale-provinciale, (1981), p. 173-195.

bien-être des travailleurs que du coût du contrôle des risques. Les organismes de réglementation attribuent rarement une valeur précise à la vie, mais une valeur implicite émane de chaque norme, à savoir le coût estimatif d'une vie sauvée grâce au respect de la norme.

Les critiques affirment que, pour de nombreuses normes, la valeur implicite est beaucoup trop élevée. Cette assertion repose sur la prémisse discutable selon laquelle la valeur attribuée par l'ordre public à la protection de la vie humaine devrait être fondée sur les primes de risque payées aux travailleurs. Comme les primes payées aux travailleurs exposés à un risque d'affection très mal compris sont notoirement insuffisantes, les critiques s'appuient plutôt sur les primes reçues par les employés qui courent un risque de blessures. Leur argument est que la valeur d'une vie peut être déterminée par extrapolation, à partir de la prime versée à ceux qui courent un risque de blessures mortelles. Si les travailleurs dont la probabilité de mort accidentelle est de 0,0001 reçoivent une certaine prime, la valeur d'une vie est tenue pour être dix mille fois ce montant.

Ce raisonnement donne ouverture à au moins deux vigoureuses répliques découlant de l'analyse effectuée au chapitre 2 :

1. la prime versée aux travailleurs qui courent un risque de décès ne reflète pas complètement le coût qu'ils supportent en courant ce risque, parce qu'ils ne sont ni bien renseignés ni tout à fait rationnels à l'égard de l'incertitude; et
2. le coût du risque pour les employés amoindrit le coût social des dangers mortels.

Une meilleure mesure du coût social de ces dangers est le coût des vies réellement perdues, lequel est presque certainement beaucoup plus élevé que le coût du risque. Comme le marché n'offre aucun moyen de fixer un prix à la vie, la seule façon de le faire est de recourir au processus politique.

3.2.2 La question du contrôle des coûts

Lorsque la valeur attribuée au bien-être des travailleurs est déterminée, la seule question restante pour l'analyse de rendement consiste à se demander si le niveau de risque permis par la norme juridique entraîne un coût du contrôle des risques qui est proportionné à l'avantage.¹⁰ Même si les organismes de réglementation n'équilibrent pas consciemment les coûts et les avantages lorsqu'ils fixent des normes, ils le font de façon implicite en refusant d'adopter une norme qui aurait pour effet de forcer la fermeture de nombreuses entreprises (Pierce, 1980). Par conséquent, leurs estimations du coût du contrôle des risques déterminent souvent les normes. Toutefois, ces estimations exagèrent souvent le coût de la diminution des risques, ce qui fait que les niveaux maximums admissibles de risque sont fixés trop haut pour produire l'amalgame voulu de rendement et d'égalité.

¹⁰ Bien entendu, une norme fixant un niveau de risque inférieur au rendement pourrait être justifiée pour des motifs d'égalité.

La raison principale pour laquelle de nombreuses normes sont basées sur des estimations exagérées des coûts est qu'elles ne tirent pas pleinement avantage des progrès technologiques qui diminuent le coût du contrôle des risques. L'amélioration de la technologie touchant la prévention n'est incorporée dans les normes qu'après un long délai, de la même façon qu'il y a une période de latence entre l'apparition ou la découverte d'un nouveau risque et l'adoption de normes destinées à y remédier.

3.2.3 Les niveaux de risque et le progrès technologique

Une lacune connexe mais beaucoup plus grave des normes juridiques est qu'elles font peu pour encourager les employeurs et leurs fournisseurs à investir dans la recherche de nouvelles technologies de contrôle des dangers. De tels progrès sont un moyen très important de diminuer les niveaux des risques professionnels, et l'une des plus importantes contributions que puissent apporter les pouvoirs publics dans la prévention des blessures et des affections est de promouvoir les investissements dans les changements technologiques. Le coût social des nouvelles technologies de prévention comprend le coût de la recherche et le coût d'utilisation de ces technologies. Dans la mesure où la somme de ces coûts ne dépasse pas l'avantage qui en résulte au plan de la diminution du risque, le rendement exige que de nouvelles technologies soient élaborées et appliquées. L'égalité peut même dicter un investissement technologique plus important afin que soit réduit le risque dans les industries dangereuses.

Pourtant, les normes juridiques font peu pour promouvoir la recherche et l'utilisation efficaces de nouvelles technologies. Le problème se pose surtout en ce qui concerne les normes de spécification, quelquefois appelées normes de conception, qui prescrivent en détail les mesures de prévention à appliquer pour atteindre le niveau souhaité de risque. Lorsque la loi exige l'emploi d'une technologie, il ne vaut guère la peine pour les entreprises ainsi réglementées d'en chercher une meilleure. Une norme de spécification peut même empêcher l'utilisation d'une nouvelle technologie déjà mise au point.

Contrairement aux normes de spécification, les normes d'exécution ne prescrivent que le résultat souhaité, permettant aux employeurs de décider de la façon d'obtenir ce résultat. Les normes d'exécution fixent en général le risque maximum admissible à un niveau que la technologie existante est en mesure d'atteindre. Contrairement aux normes de spécification, les normes d'exécution n'empêchent pas l'adoption de nouvelles technologies et elles encouragent d'une certaine façon l'investissement dans la mise au point de nouvelles technologies, en particulier pour trouver des méthodes nouvelles et moins onéreuses qui permettraient d'obtenir le résultat exigé. Toutefois, les normes d'exécution elles-mêmes n'encouragent nullement la réalisation d'un niveau de risque inférieur à celui que prévoit la loi.

Les organismes de réglementation cherchent bien parfois à forcer l'innovation en établissant un niveau d'exécution qui dépasse la capacité de la technologie actuelle (Ashford, Ayers et Stone, 1985). On force rarement l'adoption d'une technologie, peut-être en raison des difficultés auxquelles se heurtent les organismes de réglementation lorsqu'ils prédisent les coûts et les avantages de la mise au point et de l'application de technologies nouvelles.

L'allocation de ressources trop restreintes aux technologies nouvelles laisse les travailleurs inutilement exposés à des niveaux de risque plus élevés, auxquels il serait possible de les soustraire avec de nouvelles technologies. Dans la mesure où le coût du contrôle des risques est une contrainte de la diminution des risques, les technologies nouvelles qui réduisent ce coût conduisent par le fait même à un niveau plus faible de risque.

Outre qu'elles ne tirent pas pleinement parti de l'évolution de la technologie, certaines normes juridiques sont fondées sur une surestimation des coûts d'application de la technologie existante au moment de leur adoption. Les organismes de réglementation dépendent en grande partie de l'industrie quant aux données relatives au coût du contrôle des risques. L'industrie n'a aucune raison de ne pas gonfler les estimations de coûts, et l'incertitude entourant le coût que suppose la réalisation d'un niveau de risque inférieur à celui qui prévaut de façon générale facilite énormément le gonflement en question. Pour cette raison, les organismes de réglementation auront plus souvent tendance à surestimer les coûts de la conformité qu'à les sous-estimer, comme le montre une expérience américaine récente touchant les normes d'hygiène professionnelle.¹¹ Les normes juridiques ont tendance à permettre systématiquement des niveaux de risque plus élevés que ceux qui seraient tolérés si les coûts étaient estimés avec plus de précision.

En bref, le niveau de risque toléré par de nombreuses normes juridiques est trop élevé, parce que les normes n'encouragent pas l'évolution technologique et qu'elles sont lentes à l'intégrer, et aussi parce que le coût d'utilisation de la technologie existante est souvent surestimé. Ces problèmes existeraient même si les coûts et les avantages du contrôle des risques ne variaient pas entre les employeurs.

La diversité ajoute ses propres défauts. Une norme juridique uniforme, même une norme d'exécution, est inefficace lorsqu'elle s'applique à des employeurs qui ne supportent pas les mêmes coûts de diminution du risque; le coût du contrôle de certains dangers est beaucoup plus élevé pour certains employeurs que pour d'autres. Une norme d'exécution impose à tous les employeurs le même niveau de risque, conformément sans doute au coût moyen du contrôle. Plus de blessures et d'affections seraient évitées, au même coût social, si l'on abandonnait la norme uniforme et si l'on forçait plutôt les employeurs dont les coûts de contrôle sont inférieurs à appliquer des mesures de prévention plus élevées que ceux dont les coûts sont supérieurs.

Certains commentateurs déplorent l'absence de rendement des normes uniformes dans ce contexte, mais l'on ne pourra obtenir un meilleur rendement que lorsque les niveaux de risque pourront varier d'un lieu de travail à un autre, le résultat étant l'inégalité devant le risque. Toutefois, dans la mesure où l'égalité est valorisée, l'aptitude des normes juridiques à produire des niveaux uniformes de risque parmi les travailleurs exposés à un danger commun est une vertu, non un vice. Les normes juridiques peuvent également être formulées de manière à atteindre le niveau d'égalité souhaité parmi les travailleurs exposés à des dangers différents.

3.3 Normes juridiques et niveaux d'emploi

¹¹ Viscusi et Mendeloff (1988) en donnent des exemples.

L'une des limites les plus importantes des normes juridiques est souvent oubliée dans le débat sur les stratégies de réglementation. Les normes juridiques visent à régir le degré de risque auquel les employés sont exposés, en forçant les employeurs à appliquer des mesures de prévention. Toutefois, les normes sont sans effet sur le nombre d'employés qui sont exposés à divers niveaux de risque. Bien qu'elles concernent les niveaux de risque plutôt que les niveaux d'emploi, elles réduisent tout de même légèrement le nombre de travailleurs exécutant des tâches dangereuses, en augmentant le coût de production. Pourtant, des employés sont encore victimes de blessures et d'affections, sans que leurs pertes ne soient reflétées dans le prix des biens qu'ils produisent. Il s'ensuit malheureusement que les biens sont achetés par des clients à un prix inférieur à leur coût social total. Autrement dit, les normes juridiques ne corrigent pas le défaut du marché, ce qui donne davantage d'emplois relativement dangereux et moins d'emplois sécuritaires que ne l'exige le niveau de rendement.

L'impuissance des normes juridiques à maintenir le nombre d'employés exécutant des tâches dangereuses à un niveau de rendement produit elle aussi des inéquités. Actuellement, un nombre relativement faible d'employés courent des risques beaucoup plus élevés que le reste de la population active. L'inéquité des normes juridiques vient de leur incapacité à réduire ce nombre.

Les organismes de réglementation pourraient-ils décréter des normes fixant des niveaux efficaces de production et d'emploi, soit directement, soit en réglementant les niveaux de production? Pour ce faire, il leur faudrait déterminer les coûts et bénéfices sociaux marginaux de chaque produit, puis fixer la production et l'emploi au niveau où les coûts sont égaux aux avantages, une tâche qui équivaut à administrer une économie planifiée.

Si nous avons évoqué les lacunes de la réglementation conventionnelle, ce n'est pas pour laisser entendre que les organismes de réglementation devraient adopter des normes qui dictent les niveaux d'emploi, forcent le progrès technologique et éliminent la moindre source possible de blessures sur le lieu de travail. On a voulu plutôt souligner qu'il importe de trouver des mécanismes de réglementation qui puissent corriger les limites inhérentes aux normes juridiques.

4.0 CONTRÔLE ET DÉFICIT À COMBLER TOUCHANT LE RESPECT DES NORMES

L'adoption de normes juridiques n'est que la première étape de la diminution des niveaux de risque sur le lieu de travail. Il appartient aux employeurs d'appliquer les mesures de prévention requises avant que les normes puissent avoir des répercussions sur la fréquence des blessures et des affections. Pour encourager le respect des normes juridiques, les organismes de réglementation effectuent des inspections et ont parfois recours à des sanctions en cas d'inobservation. Toutefois, les activités actuelles de contrôle exercées par les organismes de réglementation ne parviennent pas à empêcher un grand nombre de contraventions. Une plus grande rigueur produirait sans doute un taux plus élevé de conformité mais, quel que soit le niveau réalisable d'exécution, il resterait probablement un déficit à combler au plan de l'observation des règles.

L'analyse effectuée dans le présent chapitre s'inspire d'une étude détaillée des méthodes de contrôle de la Commission des accidents du travail (CAT) de la Colombie-Britannique. Des données récapitulatives ont aussi été obtenues de toutes les autres provinces sauf la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard; on n'a pas pu obtenir non plus les données de l'administration fédérale.

4.1 Étendue de l'inobservation

L'étendue exacte de l'inobservation ne peut être déterminée, mais il ne fait aucun doute qu'il existe un fossé considérable entre les règles et leur application. Les seules données faciles d'accès portant sur l'étendue de l'observation des normes juridiques se trouvent dans les rapports d'inspection, qui donnent un «instantané» de l'état de conformité des entreprises inspectées, au moment où est faite l'inspection. Le nombre d'ordonnances écrites délivrées par les inspecteurs et enjoignant les employeurs de respecter les dispositions réglementaires est la meilleure mesure existante de l'étendue des contraventions détectées. Des dizaines de milliers d'ordonnances sont délivrées chaque année dans les trois provinces les plus importantes, tel qu'il appert du tableau 1.

Tableau 1 Nombre d'ordonnances délivrées (1983-1988)*

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
Colombie-Britannique	29 323	31 169	34 051	39 406	37 946
Ontario	103 077	100 515	93 333	81 382	70 504
Québec	50 359	37 720	35 407	34 464	38 489

* Les données du Québec et de la Colombie-Britannique sont celles des années civiles; les données de l'Ontario sont celles de l'année financière.

Le tableau 2 donne le nombre moyen d'ordonnances par inspection, entre 1983 et 1987. Les chiffres varient entre 0,71 et 0,86 en Ontario, 1,16 et 1,4 en Colombie-Britannique et 0,94 et 1,55 au Québec; ils sont beaucoup plus bas en Alberta et en

Saskatchewan. Cette différence traduit peut-être un niveau plus faible de détection des contraventions, mais elle est probablement attribuable à l'attitude des autorités compétentes face à la rédaction des ordonnances. Les chiffres laissent croire qu'un pourcentage plus faible de contraventions détectées sont consignées dans une ordonnance écrite en Alberta et en Saskatchewan que dans les autres provinces. Le travail sur le terrain en Colombie-Britannique révèle que, même dans cette province, de nombreuses contraventions observées par les agents ne sont pas consignées par écrit. Au surplus, évidemment, toutes les contraventions existant au moment d'une inspection ne sont pas détectées.

Tableau 2 Nombre moyen d'ordonnances par inspection (1983-1988)*

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
Colombie-Britannique	1,16	1,13	1,22	1,23	1,40
Alberta	0,39	n/d	0,31	0,24	n/d
Saskatchewan	0,36	0,45	0,39	0,46	n/d
Manitoba	n/d	0,57	0,60	0,68	0,67
Ontario	0,71	0,74	0,80	0,75	0,86
Québec	1,55	0,94	0,97	1,03	0,93
Nouveau-Brunswick	0,52	0,66	0,70	0,68	n/d
Terre-Neuve	n/d	n/d	2,20	2,10	2,50

* Les données de la Colombie-Britannique, de Terre-Neuve et du Québec sont celles des années civiles; les autres sont celles des années financières.

De nombreuses contraventions signalées ne se rapportent pas à de graves dangers, mais c'est le cas pour d'autres. Ainsi en 1986, les agents de la CAB de la Colombie-Britannique ont signalé 1 612 contraventions se rapportant à des garde-fous et 409 concernant des ouvertures dans le plancher. Ces deux contraventions exposent les travailleurs au risque de tomber d'une certaine hauteur, un danger responsable de plus de blessures graves et de décès que tout autre danger dans l'industrie du bâtiment. Les agents de la Commission ont également délivré 2 540 ordonnances concernant des protecteurs de machine, 339 concernant l'inclinaison et l'étrésillonnement de tranchées, 238 concernant l'amiante, 174 concernant les isocyanates, 109 concernant le contrôle de la chute d'un arbre et 74 concernant des explosifs. Beaucoup de ces contraventions, sinon la plupart d'entre elles, posent un risque sérieux de blessures ou d'affections.

De nombreuses ordonnances sont délivrées à des entreprises à qui l'on a déjà reproché la même contravention. On a examiné les fichiers informatisés de tous les rapports d'inspection effectués en Colombie-Britannique durant la période de trois ans allant de 1984 à 1986, dans le dessein de recenser les cas d'employeurs à qui une nouvelle ordonnance a été délivrée. Une «nouvelle ordonnance» s'entend d'une ordonnance délivrée au même employeur en vertu du même paragraphe du règlement que la ou les ordonnances antérieures. Environ 60 000 ordonnances ont été délivrées à des employeurs inspectés dix fois ou davantage au cours de cette période. Près de la moitié de ces

ordonnances (28 500) visaient une première récidive, 10 pour cent (5 950) une cinquième récidive ou davantage, et trois pour cent (1 936) une dixième récidive ou davantage. Tous ces chiffres sous-estiment beaucoup le nombre véritable des nouvelles ordonnances délivrées durant cette période de trois ans, puisqu'il n'est pas tenu compte des ordonnances rédigées avant 1984.

4.2 Pratiques actuelles de contrôle

Le grand nombre de contraventions qui sont toujours commises partout au Canada exposent un grand nombre de travailleurs aux risques mêmes que les normes juridiques sont censées éliminer. On peut expliquer en partie ce déficit de conformité par le fait que de nombreux employeurs ne sont inspectés qu'à de longs intervalles, si même ils le sont, que peu de contrevenants sont punis et que les sanctions ne sont pas considérables.

L'inspection de dizaines de milliers de lieux de travail est un défi de taille pour les agents de contrôle. Moins du tiers des quelque 85 000 employeurs assujettis à la réglementation de la CAB de la Colombie-Britannique ont été inspectés entre 1984 et 1986. Un bon nombre des employeurs qui n'ont pas été inspectés appartiennent sans doute à des industries à faible risque. Pourtant, plus de la moitié des employeurs inspectés par les agents de sécurité n'ont été visités qu'une seule fois durant cette période de trois ans; à peine plus de 10 pour cent ont été visités cinq fois ou plus. Ces chiffres augmentent la fréquence des visites sur les chantiers, vu que de nombreux employeurs exercent leurs activités à plus d'un endroit.

De nombreuses contraventions échappent à la détection parce que les employeurs sont au mieux inspectés de façon épisodique, mais une infime partie seulement des contraventions détectées donnent lieu effectivement à une sanction. Les études portant sur le contrôle de la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité professionnelles au Canada¹², au Royaume-Uni¹³, en Australie¹⁴ et dans plusieurs pays d'Europe¹⁵ au cours de la dernière décennie ont permis de conclure qu'une partie seulement de toutes les contraventions sont suivies de sanctions. Cette observation décrit fidèlement l'expérience canadienne récente.

Le tableau 3 donne la proportion entre les ordonnances et les sanctions prises contre les employeurs et indique, entre parenthèses, la proportion entre les ordonnances et l'ensemble des sanctions, notamment les sanctions prises contre les employés et les surveillants. Le nombre de sanctions est basé sur le nombre de procédures officielles de contrôle entreprises, non sur le nombre de procédures ayant entraîné l'imposition d'une peine. À l'exception de l'Alberta et du Québec, le nombre d'ordonnances par sanction dépasse 100, et il est beaucoup plus élevé dans la plupart des provinces; au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve, on dénombre des milliers d'ordonnances pour chaque sanction.¹⁶

¹² Reschenthaler (1979) et Commission royale (1985).

¹³ Carson (1970a et 1982)

¹⁴ Grabosky et Braithwaite (1986), Braithwaite et Grabosky (1985).

¹⁵ Morgenstern (1982).

¹⁶ Les seules données disponibles pour Travail Canada sont le nombre de poursuites engagées dans trois de ses six régions, à savoir la région

La répugnance des organismes de réglementation à recourir aux sanctions trouve sa meilleure expression dans leur fréquente omission de punir les employeurs qui récidivent constamment. Citons par exemple le cas des employeurs accusés de contraventions en matière de garde-fous en Colombie-Britannique, entre 1984 et 1986. Quarante employeurs ont reçu entre cinq et neuf ordonnances, et vingt et un en ont reçu dix ou plus. Cinquante-sept pour cent des employeurs ayant reçu entre cinq et neuf ordonnances relatives aux garde-fous n'ont été pénalisés pour aucune contravention durant cette période de trois ans. Pour les employeurs ayant reçu dix ordonnances ou plus, la proportion est de 48 pour cent. On ignore si les sanctions imposées aux employeurs ayant récidivé au chapitre des garde-fous l'ont été en raison de ces contraventions ou d'autres. Comme certaines des sanctions étaient probablement attribuables, du moins en partie, à d'autres contraventions, ces chiffres surestiment la mesure dans laquelle la Commission est disposée à punir les employeurs qui persistent à enfreindre les règles relatives aux garde-fous.

Au Canada, le nombre relativement peu élevé de contrevenants qui sont punis ne sont pas condamnés à des amendes importantes. Le tableau 4 indique l'amende moyenne imposée à l'employeur dans les provinces pour lesquelles il existe des données. L'amende moyenne n'a dépassé 4 000 \$ que dans deux provinces, à savoir l'Ontario et la Colombie-Britannique, et seulement au cours d'une année dans les deux cas. Ailleurs, les amendes moyennes sont aussi faibles que 550 \$ et elles dépassent rarement 2 000 \$.

Tableau 3 Proportion entre les ordonnances et les sanctions imposées aux employeurs (1983-1988)*

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
Colombie-Britannique	484	346	181	131	175
Alberta	187	-	83 (49)	46 (29)	-
Saskatchewan	341	543	205	206	-
Manitoba	-	2 002 (1 334)	474 (252)	248 (237)	266 (178)
Ontario	- (185)	- (226)	- (166)	212 (129)	127 (110)
Québec	(109)	(55)	(31)	(26)	(29)
Nouveau-Brunswick	1 156	2 870	3 641	3 480**	-
Terre-Neuve	-	-	1 163 (1 163)	2 192 (731)	-

Remarques :

Les chiffres entre parenthèses représentent la proportion entre les ordonnances et toutes les sanctions, y compris les sanctions imposées aux employés et aux surveillants.

* Il n'y a eu aucune poursuite et il y a eu 3 480 ordonnances durant cette année.

** Les données pour l'Alberta (1985 et 1986), la Colombie-Britannique, Terre-Neuve et le Québec sont celles des années civiles; toutes les autres sont celles des années financières.

de l'Atlantique, la région du St-Laurent et la région du centre; il y a eu quatre poursuites durant l'année financière 1986-1987 et deux durant l'année financière 1987-1988. La meilleure estimation du nombre de contraventions enregistrées dans ces régions durant chacune de ces années atteint plusieurs milliers.

Tableau 4 Amendes moyennes imposées aux employeurs (1983-1988) *

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88
Colombie-Britannique	3 122	2 368	1 911	3 298	4 914
Alberta	1 840	1 608	1 912	1 093	1 060
Saskatchewan	1 300	1 400	1 800	1 360	n/d
Manitoba	n/d	n/d	n/d	n/d	2 969
Ontario**	3 194	2 285	2 656	4 420	3 484
Terre-Neuve	550	1 167	550	1 000	n/d

* Les données de l'Alberta (1985 et 1986), de Terre-Neuve et du Québec sont celles des années civiles, non des années financières.

** Les données sont celles de la Division de la santé et de la sécurité dans l'industrie seulement, non celles de la Division de la santé et de la sécurité dans la construction.

4.3 Perspectives d'un contrôle plus strict

Les contraventions diminueraient presque certainement si les organismes de réglementation faisaient davantage d'inspections ou imposaient des amendes plus nombreuses ou plus élevées. Selon la théorie classique de la dissuasion, une augmentation du nombre ou du montant des amendes devrait entraîner une diminution du nombre de contraventions en accroissant le coût escompté de l'inobservation des normes juridiques. Les employeurs qui ignorent volontairement les exigences juridiques lorsque cette voie est plus profitable que la conformité modifieront tout probablement leurs méthodes lorsque le coût projeté de l'inobservation, ou plutôt le coût tel qu'ils le perçoivent, augmentera.

Il y a aussi lieu de croire qu'une augmentation du nombre d'inspections donnerait un taux plus élevé de conformité, même en l'absence d'un changement dans le montant ou la fréquence des amendes. Toutes les contraventions ne sont pas commises pour un motif avoué de profit. Certains employeurs ne savent tout simplement pas ce que la loi exige, et ils la respecteront lorsqu'un inspecteur leur montrera comment s'y prendre. D'autres, qui connaissent leurs obligations, mais qui sont préoccupés par d'autres problèmes, corrigeront les lacunes qu'un inspecteur portera à leur attention. Certains de ces employeurs seront peut-être disposés à se conformer à cause de l'amende possible, d'autres parce qu'ils sont d'avis que c'est la meilleure chose à faire.

Certaines études empiriques confirment que les inspections et les amendes accroissent la conformité à la loi. Depuis l'adoption de la loi dite Occupational Safety and Health Act (OSHA) aux États-Unis en 1969, plusieurs chercheurs ont voulu mesurer les répercussions de cette forme de contrôle réglementaire. Comme aucune recherche analogue n'a été effectuée au Canada ou ailleurs, ces études américaines constituent les seules indications sur les résultats réels des activités de contrôle.

Dans les deux seules études où l'on ait examiné l'effet des inspections effectuées au titre de l'OSHA sur les taux de conformité, on a constaté qu'une augmentation du nombre des inspections avait un effet bénéfique. Une étude a retracé le niveau de conformité de certains employeurs au gré d'inspections successives et a permis de conclure que le nombre de contraventions détectées diminue à mesure qu'augmente la fréquence des inspections (Gray et Jones, 1987). Le nombre de contraventions détectées entre la première inspection d'une entreprise et la deuxième diminuait en moyenne de trois, chiffre très supérieur à la diminution moyenne observée à partir de la cinquième inspection (0,028). Des résultats semblables ont été obtenus lorsqu'on a appliqué cette méthode aux contraventions à l'hygiène, sans tenir compte des contraventions à la sécurité. La deuxième étude a constaté une relation inverse entre la fréquence des inspections dans une industrie et le nombre d'ordonnances délivrées aux employeurs de cette industrie (Bartel et Thomas, 1985). Les chercheurs ont estimé que le fait de doubler la fréquence des inspections augmenterait le taux de conformité d'un peu plus de 25 pour cent.

Dans cette deuxième étude, on a aussi examiné l'effet des amendes prévues par l'OSHA sur les taux de conformité, et l'on a constaté encore une fois une relation inverse. On a même constaté que le rapport entre les amendes moyennes et les contraventions était plus étroit que le rapport entre les inspections et les contraventions. Cette conclusion laisse croire que les amendes jouent un rôle crucial dans le contrôle de la réglementation.¹⁷

L'expérience laisse croire que l'augmentation du nombre d'inspections et l'imposition de peines plus sévères augmenteront le taux de conformité. Cette conclusion est appuyée indirectement par une série d'études, résumées à l'annexe I, concernant l'effet des inspections et des amendes prévues par l'OSHA sur les taux de blessures. Dans l'ensemble, pour chaque étude où l'on constate un effet bénéfique sur les taux de blessures, une autre en arrive à la conclusion inverse. Toutefois, la situation dépeinte par cette recherche se précise si l'on se concentre sur les récentes activités de contrôle de l'OSHA, en laissant de côté les premières années d'existence de l'organisme.

Les deux seules études utilisent les données d'inspection d'une période allant au delà de 1978. Dans les deux, on en conclut que les inspections effectuées en vertu de l'OSHA réduisent le nombre de blessures (Robertson et Keeve, 1983; Viscusi, 1986). Un chercheur a estimé que l'effet des inspections aux termes de l'OSHA était de réduire d'une quantité oscillant entre 1,5 et 3,6 pour cent le nombre de blessures entraînant une perte de temps (Viscusi, 1986).

Deux études seulement utilisent les données relatives aux amendes et couvrant une période qui se termine après 1978. L'une d'elles, utilisant les données de 1973 à 1983, en conclut qu'il n'y a pas de rapport entre l'amende moyenne dans une industrie ou le nombre d'amendes par employeur dans une industrie, d'une part, et le taux de blessures dans l'industrie, d'autre part (Viscusi, 1986). En revanche, une autre étude fondée sur les données de 1979 à 1985 relatives aux employeurs, en conclut que les taux de blessures sont inversement proportionnels tant à la probabilité pour l'employeur d'être pénalisé qu'à

¹⁷ Cette conclusion a également été tirée par Gray et Scholz (1988); ils ont constaté que les amendes avaient un effet beaucoup plus marqué sur les blessures que les inspections.

l'amende moyenne pour l'industrie (Scholz et Gray, 1988). Non seulement cette étude est fondée sur des données plus récentes que l'autre, mais encore elle a évité les problèmes associés à la collecte de données relatives aux blessures et aux amendes au niveau de l'industrie. Plus précisément, les chercheurs ont développé un modèle permettant d'estimer la probabilité pour chaque employeur d'être pénalisé, compte tenu de la taille de son entreprise et de ses antécédents au chapitre des blessures, et d'estimer le nombre moyen d'amendes par employeur dans cette industrie, plutôt que de présumer que tous les employeurs d'une même industrie sont assujettis à la même probabilité de sanction. La précision plus grande de cette étude, qui s'intéresse aux employeurs, rend crédible sa conclusion selon laquelle les amendes préviennent bel et bien les blessures.

Ces chercheurs ont constaté que l'effet de dissuasion qui s'exerce de façon générale sur tous les employeurs influe bien davantage sur les taux de blessures que l'effet de dissuasion qui s'exerce sur tel ou tel employeur effectivement pénalisé. Ils ont également estimé qu'une augmentation de 10 pour cent du nombre des amendes réduirait de 1,16 pour cent le nombre de blessures et qu'une augmentation analogue de la taille moyenne des amendes diminuerait les blessures de 0,93 pour cent. Autrement dit, l'augmentation de la probabilité d'une amende a plus d'effet sur la fréquence des blessures qu'une augmentation analogue du montant de l'amende.

Les études portant sur les premières années de l'OSHA ont donné des résultats partagés, mais les études fondées sur des données plus récentes laissent croire que les activités de contrôle de l'OSHA préviennent effectivement les blessures. La preuve la plus récente donne probablement une meilleure idée du potentiel de l'organisme. Les activités de contrôle peuvent sans doute inciter les employeurs à appliquer des mesures de prévention auxquelles ils ne sont pas tenus par la loi, mais la conformité accrue aux normes juridiques est probablement le mécanisme qui rend compte le mieux de l'effet des inspections et des amendes sur les blessures. Autrement dit, les études où l'on conclut qu'il existe un rapport entre le contrôle et les blessures laissent croire que le contrôle favorise la conformité.

4.4 Limites à la rigueur du contrôle

Les inspections et les amendes augmentent probablement la conformité, mais les pratiques actuelles de contrôle présentent un important déficit au chapitre de la conformité. La rigueur du contrôle peut être accrue, mais il y a des limites à ce qu'il est possible de faire dans le contexte politique actuel. Si l'on tentait d'accroître la rigueur du contrôle dans la mesure requise pour éliminer un tant soit peu ce déficit, il est probable que l'on ne réussirait pas.

Les ressources consacrées aux activités d'inspection ne sont pas suffisantes pour s'assurer que les employeurs mêmes des industries à haut risque sont inspectés régulièrement. Des ressources énormes seraient nécessaires pour augmenter la fréquence des inspections d'une manière qui suffise à faire tomber le nombre de contraventions à un niveau négligeable. Toutefois, même des inspections très fréquentes ne parviendraient pas à détecter un nombre important de contraventions passagères, par exemple le fait pour des employés de travailler trop près d'une ligne électrique ou de ne pas porter

l'équipement personnel de protection. Ce sont là des contraventions qui peuvent expliquer un grand nombre de blessures. Une étude des rapports déposés par les fonctionnaires de la Californie enquêtant sur des blessures causées à l'occasion de contraventions estime qu'environ la moitié des contraventions sont de caractère passager (Mendeloff, 1979, 87).

Comparée à une augmentation du nombre des inspections, la menace d'amendes plus nombreuses et plus élevées paraît un moyen beaucoup moins onéreux de diminuer le nombre de blessures. On ne peut espérer que les employeurs en faute se conformeront aux règles que si un nombre suffisant de contrevenants sont punis et si les amendes sont suffisamment élevées. Mais il y a des limites importantes à la mesure dans laquelle on peut recourir aux amendes pour faire respecter la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité professionnelles. Ce sont des limites qui tiennent à la fois aux attitudes devant le principe de la sanction et à la rareté des ressources.

L'une de ces limites a trait au processus de réglementation lui-même. Les organismes canadiens de réglementation ont toujours hésité à punir les employeurs, même dans les cas de contraventions répétées en ce qui concerne l'hygiène et la sécurité. Le nombre de contraventions qui sont commises, dont beaucoup posent de graves dangers, montre que le moyen restreint de dissuasion que constituent les activités de contrôle n'a pas réussi jusqu'à maintenant à offrir un niveau acceptable de conformité. Pourtant, seul un infime pourcentage de contrevenants est pénalisé aujourd'hui, même en Ontario et en Colombie-Britannique, où le nombre de procédures de contrôle s'est accru considérablement ces dernières années. Il n'est pas du tout certain que les niveaux actuels de contrôle dans ces provinces puissent être maintenus, et il est encore moins certain que d'autres administrations puissent atteindre de tels niveaux dans un proche avenir.

L'hésitation de maints agents d'exécution à recourir à des sanctions a plusieurs explications. On note d'abord une préférence marquée pour la persuasion plutôt que la punition. Cette préférence est transmise d'une génération d'agents d'exécution à la suivante. Comment cette préférence s'est-elle manifestée et pourquoi s'est-elle perpétuée?

La grande majorité des contraventions, surtout les contraventions aux normes de sécurité par opposition aux normes d'hygiène, créent un risque de préjudice, mais ne provoquent pas véritablement un préjudice. Dans certaines administrations, la plupart des poursuites concernent des contraventions qui ont conduit à un décès ou à des blessures graves. En revanche, des contrevenants qui exposent les travailleurs au même degré de risque, mais qui, par chance, ne causent aucun préjudice, sont considérés comme ne méritant pas autant d'être pénalisés.

Au reste, les agents d'exécution sur le terrain, qui ont pour tâche de recommander que des poursuites soient engagées le cas échéant, entretiennent des rapports suivis avec les entreprises qu'ils inspectent. Les agents s'appliquent avec conviction à se ménager les bonnes dispositions des entreprises réglementées, en partie parce que les bonnes relations rendent les tâches d'éducation et de persuasion plus aptes à engendrer la conformité. Lorsque ces méthodes échouent, les liens personnels ainsi établis peuvent empêcher un agent de recourir à des mesures plus sévères.

Les cadres supérieurs pourront aussi chercher à éviter les poursuites, qui prennent beaucoup de temps, parce qu'ils croient que le temps des inspecteurs est utilisé à meilleur escient sur le terrain. Certains organismes de réglementation pourront hésiter à pénaliser des entreprises (et leurs dirigeants personnellement) pour des contraventions perçues comme l'inévitable sous-produit d'une activité économique productive. Quelle que soit la raison de cette répugnance de maints organismes à recourir aux sanctions, ce sont des attitudes qu'il n'est pas facile de changer.

La deuxième limite à l'utilisation des amendes vient non pas des organismes de réglementation, mais des entreprises réglementées. Jusqu'à un certain point, l'augmentation de la fréquence ou de l'importance des amendes au-dessus des niveaux actuels entraînera souvent une diminution des contraventions, diminution qui justifiera amplement le coût des activités de contrôle. Mais à mesure que le contrôle devient plus strict, il est probable qu'à un certain moment, les employeurs riposteront, faisant ainsi croître le coût des activités de contrôle. La punition, de par sa nature même, suscite la résistance. Non seulement les employeurs contesteront-ils peut-être les sanctions et les ordonnances de conformité, mais encore les associations d'employeurs prendront sans doute les moyens requis pour affaiblir l'organisme de contrôle, en visant par exemple une diminution de son budget. Le remous politique suscité par le recours très fréquent de l'OSHA aux amendes, dont la plupart sont d'un montant relativement modeste, illustre ce qui peut arriver (Bardach et Kagan, 1982). Cette contrainte politique externe limiterait le nombre et l'importance des amendes, même si les organismes de réglementation parvenaient à se défaire de leur propre aversion pour les sanctions.

La répugnance à l'égard des sanctions, une répugnance partagée par les organismes de réglementation et les employeurs, restreint non seulement le nombre des amendes, mais également leur montant. Les contraintes politiques et sociales influent elles aussi sur l'importance des amendes. Un employeur qui respecte la loi uniquement lorsque la conformité est plus rentable que l'inobservation n'observera pas la loi à moins de s'exposer à une amende beaucoup plus élevée que le coût de la conformité. La raison pour laquelle l'amende doit être sensiblement plus élevée est que l'employeur l'actualisera selon des probabilités subjectives d'être pincé et puni, le facteur d'actualisation dépendant de son attitude face au risque. La probabilité qu'une contravention soit détectée est faible, surtout dans le cas des contraventions passagères, et la probabilité qu'un employeur soit pénalisé est encore plus faible. Si la probabilité de détection est de 0,01, et si la probabilité qu'une contravention détectée conduise à une amende est de 0,01 (ces estimations ne sont pas déraisonnables pour de nombreux types de contraventions), alors la probabilité qu'une contravention soit punie est de 0,0001. À moins qu'un employeur ne surestime énormément cette probabilité ou n'ait extrêmement peur du risque, l'amende symbolique devra être au moins plusieurs milliers de fois supérieure au coût de la conformité pour que le coût de la conformité soit plus économique. C'est pourquoi des amendes très élevées seraient nécessaires pour empêcher les contraventions qui supposent des coûts de conformité insignifiants.

Les amendes de cet ordre donnent ouverture à deux objections. Comme de nombreuses entreprises commettent des infractions aux règles, le prélèvement d'une amende énorme sur les quelques-unes parmi celles qui sont pincées, pendant que les autres s'en tirent indemnes, sera peut-être considéré comme injuste. L'objection n'est pas

que le contrevenant ne mérite pas une sanction sévère, mais plutôt qu'un seul ne devrait pas payer pour les autres. Quel que puisse être le bien-fondé de cet argument touchant l'égalité de traitement, il est tout probablement un obstacle aux amendes pouvant constituer un moyen de dissuasion.

Le deuxième problème se présente lorsqu'une amende suffisamment élevée pour constituer un moyen de dissuasion acculerait le contrevenant à la faillite ou le forcerait à licencier du personnel, avec les pertes qui en découleraient pour les créanciers, la collectivité locale et les employés. Les organismes de réglementation et les poursuivants ne requerront pas en général les amendes qui seraient appropriées dans les circonstances, et les juges ne voudront pas davantage les imposer (Coffee, 1981).

La répugnance à faire porter par quelques intervenants le coût total de la dissuasion ou à permettre à des parties innocentes de souffrir empêche sans doute l'imposition d'amendes importantes. Mais même si des amendes importantes sont imposées, la menace qu'elles posent est sans effet dans certains cas. La fortune d'un contrevenant fixe une limite supérieure au montant qui peut en être soustrait au moyen d'une amende. Lorsque l'amende imposée dépasse les ressources d'un employeur, celles-ci seront escomptées en fonction de la probabilité d'imposition d'une amende, dans le calcul du coût prévu de l'inobservation, et le montant de l'amende cesse d'être pertinent. Si, selon ce calcul, la transgression de la loi est la voie la plus rentable, le système juridique est alors simplement inapte à instituer un moyen de dissuasion monétaire adéquat (Coffee, 1981).

5.0 STIMULANTS ÉCONOMIQUES

5.1 Introduction

Les normes juridiques ne sont pas la seule façon de lutter contre les risques du lieu de travail; les stimulants économiques peuvent aussi être mis à contribution. Bien que l'on considère parfois les stimulants comme une solution de rechange aux normes, la logique n'oblige nullement à choisir l'une seulement de ces deux stratégies de réglementation. Les employeurs pourraient être tenus d'observer des normes juridiques, en plus de payer un droit reflétant le coût social du danger qui subsiste après que les règles juridiques sont observées. Le versement d'un droit pour pouvoir exposer des employés à un risque pourra sembler immoral, mais le recours à des stimulants économiques, doublés d'une réglementation conventionnelle, réduira la fréquence des blessures et des affections, mieux que ne pourrait le faire la seule mise en application de normes juridiques. Les deux types de stimulants économiques discutés ici sont l'évaluation de l'expérience et les frais de risque.

5.1.1 Évaluation de l'expérience

L'évaluation de l'expérience se fait au moyen du système d'indemnisation des travailleurs. Dans un régime d'évaluation de l'expérience, la somme que verse un employeur est fonction des prestations d'indemnisation reçues par sa main-d'oeuvre. Une autre façon de financer les programmes d'indemnisation des travailleurs est de calculer la contribution exigée d'une entreprise, quelle que soit sa taille, en fonction du coût des réclamations pour l'industrie dont fait partie cette entreprise. Selon cette méthode, les employeurs qui font partie d'une industrie à haut risque verseront un pourcentage plus élevé de leurs frais de personnel que les employeurs qui font partie d'une industrie à faible risque. Cependant, tous les membres de la même industrie versent le même pourcentage de leurs frais de personnel, quel que soit le niveau de qualité de leurs pratiques en matière d'hygiène et de sécurité.

Autrefois, de nombreux employeurs versaient leur quote-part de cette façon. La plupart des autres versaient une contribution qui était autant, sinon plus, fonction du coût des réclamations pour l'industrie que fonction de leur propre expérience. Quelques employeurs seulement étaient obligés de payer le coût intégral de toutes les réclamations de leur main-d'oeuvre.

5.1.2 Frais de risque

Tandis que l'évaluation de l'expérience est utilisée de façon restreinte au Canada depuis de nombreuses années, les frais de risque sont une nouveauté dans le domaine de la réglementation. Dans un régime de frais de risque, les employeurs paient une redevance basée sur le degré de risque observé sur le lieu de travail plutôt que sur le préjudice effectivement subi par les employés, comme c'est le cas pour l'évaluation de l'expérience. Si les frais de risque étaient utilisés en combinaison avec les normes

juridiques, une norme pourrait prescrire un niveau maximal admissible de risque pour un danger donné, et les redevances seraient calculées selon la mesure dans laquelle les employeurs parviennent à réduire le risque au-dessous de ce niveau.

Par exemple, si le niveau maximal admissible de bruit est de 90 décibels, les employeurs qui se contentent de respecter cette norme paieront une redevance plus élevée que ceux qui exposent leur main-d'oeuvre à seulement 85 décibels. La distinction entre des frais de risque et une amende perçue en raison d'une contravention aux normes juridiques est que les frais de risque sont payables même si aucune norme obligatoire n'a été violée.

Dans le présent chapitre, on tentera d'abord de décrire ces deux types de stimulants économiques, de façon plus détaillée, puis d'évaluer la mesure dans laquelle ils peuvent forcer les employeurs à supporter le coût des risques professionnels. Comme nous le verrons, l'évaluation de l'expérience est plus apte que les frais de risque à atteindre cet objectif pour ce qui est des blessures professionnelles, tandis que les frais de risque jouissent d'un avantage comparatif en ce qui concerne la perte du sens de l'ouïe et les maladies professionnelles. Sur cette toile de fond, la section suivante présente l'argument selon lequel les stimulants économiques, lorsqu'ils sont utilisés avec des normes juridiques, peuvent corriger les lacunes les plus graves de la réglementation conventionnelle. On s'arrêtera ensuite aux problèmes que posent l'évaluation de l'expérience pour l'indemnisation et la réadaptation des travailleurs blessés, tandis que la section finale examinera l'urgence d'une recherche empirique sur les effets des stimulants économiques.

5.2 Stimulants économiques : Le concept

L'objet des stimulants économiques est de faire en sorte que chaque employeur internalise le coût social des risques que présente son lieu de travail. Un régime qui vise à atteindre cet objectif doit estimer les niveaux de risque, donner un prix au préjudice qui peut en résulter pour les employés et transférer ce coût aux employeurs en temps opportun.

5.2.1 Nécessité d'un lien direct

Les stimulants économiques ne visent pas seulement à faire en sorte que les employeurs considèrent le préjudice pouvant être subi par les employés, lorsqu'ils décident des mesures de prévention à prendre, mais également à garantir que le préjudice effectivement causé, peu importe les mesures de prévention qui ont été prises, est reflété dans le prix demandé pour le produit de l'employeur. Pour que soient réalisés ces objectifs, le coût des dangers existant à n'importe quel moment doit être porté au compte des employeurs sans délai excessif.

La perspective de payer, dans un avenir lointain, une redevance pour des dangers actuels n'incite guère à appliquer des mesures de prévention pour les conjurer, ni à intégrer leur coût dans les prix. L'une des raisons est que de nombreux patrons fondent

leurs décisions sur les conséquences à court terme, sans tenir compte des obligations futures. Même les patrons dont les opérations tiennent davantage compte du long terme auront souvent le réflexe d'actualiser une obligation future et de fonder leurs décisions sur sa valeur ainsi actualisée. Si l'obligation intégrale est égale au coût du préjudice pour les employés, l'obligation actualisée sous-estime énormément ce coût.

L'évaluation de l'expérience peut rapidement faire supporter par les employeurs le coût des dangers causant des blessures, parce que les blessures ont une période de latence généralement brève. En revanche, l'évaluation de l'expérience n'est pas un bon instrument lorsqu'il s'agit de maladies professionnelles, dont la période de latence est souvent de dix, vingt ou même trente ans après que le travailleur commence à être exposé aux matières nocives. L'évaluation de l'expérience ne peut faire porter par l'employeur le coût social des dangers avant que des prestations d'accident du travail ne soient versées, lorsque le préjudice devient apparent. Par conséquent, même si tous les travailleurs atteints d'une maladie industrielle recevaient de semblables prestations, ce qui n'est pas le cas, pour les raisons discutées ci-après, l'évaluation de l'expérience ne parviendrait pas malgré tout à les prémunir contre les risques professionnels se rapportant à l'hygiène.

Comme les frais de risque sont basés sur les conditions du lieu de travail plutôt que sur le préjudice réel, ils peuvent refléter les conditions qui avaient cours dans un passé très récent. C'est pourquoi l'effet des frais de risque n'est pas émoussé par la longue période de latence commune à maintes maladies professionnelles.

5.2.2 Évaluation des niveaux de risque : l'élément de hasard

Les sommes perçues dans un système d'évaluation de l'expérience sont fondées sur les demandes d'indemnisation faites par les travailleurs. Si les sommes en question doivent refléter le niveau de risque supporté par les employés, deux conditions doivent être remplies :

- les données relatives aux réclamations doivent donner une idée assez précise de la fréquence réelle des blessures et des affections qui frappent le personnel d'un employeur; et
- la fréquence réelle des blessures et des affections doit refléter le niveau de danger auquel les employés sont exposés, et non pas être une question de hasard.

Les données relatives aux réclamations donnent une idée trompeuse de la maladie professionnelle. Un pourcentage très faible des employés souffrant d'une maladie professionnelle reçoivent des prestations pour accident de travail (Barth, 1980 et Weiler, 1983). S'il en est ainsi, c'est en partie parce que la science moderne n'a pas encore établi le lien de causalité entre la maladie et le fait d'être exposé à certaines substances dans le milieu de travail. De plus, les indemnités versées n'ont pas évolué avec les découvertes de la science moderne en matière d'étiologie.

L'une des raisons des insuffisances évoquées, c'est que l'état de certains travailleurs atteints d'une maladie professionnelle n'est pas diagnostiqué avec précision. À moins d'un bon diagnostic, ou même si le diagnostic est bon, les travailleurs qui ont été exposés à des substances nocives plusieurs années avant que la maladie ne se déclare ignoreront peut-être qu'ils ont été ainsi exposés ou ne pourront prouver qu'ils l'ont été. Comme la plupart des maladies causées par les risques professionnels prennent aussi naissance en dehors du milieu de travail, un travailleur qui est en mesure de prouver qu'il a été exposé, dans son travail, à une substance nocive se verra souvent refuser une indemnisation, parce que l'on attribuera sa maladie à d'autres facteurs.¹⁸ Pour toutes ces raisons, le nombre de travailleurs indemnisés à cause d'une maladie professionnelle est considérablement inférieur à la fréquence véritable de telles maladies.

Les données touchant les réclamations donnent une bien meilleure idée des blessures professionnelles que des maladies professionnelles. La grande majorité des employés qui se blessent au travail reçoivent une indemnité. Cela ne veut pas dire toutefois que les données reflètent parfaitement la fréquence et la gravité des blessures. Certains travailleurs blessés qui ont droit à une indemnité ne la reçoivent pas, et vice versa; d'autres touchent une indemnité supérieure ou inférieure à celle à laquelle ils ont droit.

Les données relatives aux réclamations donnent une image imparfaite du nombre de blessures, même abstraction faite de l'évaluation de l'expérience, mais les critiques de l'évaluation de l'expérience affirment qu'elle a pour effet d'entraîner, dans les données, une sous-estimation systématique du préjudice subi par les employés. L'évaluation de l'expérience incite les employeurs à faire pression sur leurs employés pour qu'ils ne présentent pas de demandes d'indemnisation, à contester les demandes présentées par les travailleurs et à faire pression sur les travailleurs blessés pour qu'ils retournent au travail trop tôt (Ison, 1986). Les partisans de l'évaluation de l'expérience répliquent que certains employés qui demandent à être indemnisés n'ont pas droit à une indemnité ou bien n'ont droit qu'à une indemnité moindre, et que l'évaluation de l'expérience pourrait permettre l'élimination de telles réclamations en encourageant les employeurs à les contester (Weiler, 1983).

Or, même si l'évaluation de l'expérience a pour effet d'entraîner, dans les données des réclamations, une sous-estimation systématique de la fréquence et de la gravité des blessures, les contributions calculées d'après l'évaluation de l'expérience peuvent quand même constituer pour les employeurs un bon encouragement à diminuer la fréquence des blessures, bien qu'un encouragement moindre que s'il s'agissait de contributions reflétant la fréquence véritable des blessures.

L'utilité de l'évaluation de l'expérience dans la prévention des blessures diminue à mesure que l'effectif d'un employeur diminue et que le niveau de danger tombe. L'objectif de l'évaluation de l'expérience est de faire supporter par chaque employeur le coût des risques professionnels. Lorsque le hasard a peu d'influence, sinon aucune, sur le préjudice subi par les employés, les blessures sont le reflet exact du niveau de risque

¹⁸ Par exemple, même si l'on sait que, dans un cas sur trois, une maladie a pour origine le lieu de travail, les chances pour que la maladie de tel ou tel individu soit attribuable à d'autres facteurs sont quand même deux fois plus élevées. Si l'on appliquait le critère de la prépondérance des probabilités, toutes les réclamations seraient refusées.

auquel ils sont exposés; mais lorsque l'élément de hasard est sans rapport avec la fréquence et la gravité des blessures, seul un lien ténu existe entre le degré de danger couru par les employés et les blessures qui surviennent. Le rôle du hasard dans le calcul de la fréquence réelle des blessures subies au sein d'un groupe de travailleurs est en raison inverse du nombre d'employés et du niveau de danger.¹⁹

L'objectif d'un régime d'évaluation de l'expérience est de forcer les employeurs à internaliser le coût des risques professionnels. Le coût des blessures doit être mis à la charge d'un employeur dans les quelques années de leur survenue, ce qui garantit que le coût ne sera pas oublié ou fortement actualisé. Dans la mesure où la fréquence réelle des blessures parmi un groupe de travailleurs est le produit du hasard plutôt que du niveau de risque, on ne sert aucun objet de prévention en faisant supporter par l'employeur le coût des blessures effectives. Lui faire supporter ce coût équivaut à nier à l'employeur la possibilité de s'assurer contre le fait du hasard.

De même que l'effet du hasard sur la fréquence des blessures varie en fonction de la taille de l'entreprise et du niveau de danger, l'application aux employeurs du système d'évaluation de l'expérience devrait varier en fonction des mêmes facteurs. L'évaluation de l'expérience peut présenter divers degrés. En son absence, la contribution d'un employeur repose uniquement sur les données des réclamations à l'échelle de l'industrie. En cas d'application intégrale, la contribution repose alors entièrement sur les propres antécédents de l'employeur au chapitre des réclamations. Entre ces deux pôles se trouve un registre croissant d'évaluation de l'expérience, où sont prises en considération à la fois les données de réclamations au niveau industriel et les données de réclamations au niveau de l'entreprise. Un régime partiel d'évaluation de l'expérience à la fois incite à appliquer des mesures de prévention et prémunit contre le fait du hasard.

Les gros employeurs devraient verser des contributions fondées sur un système intégral d'évaluation de l'expérience.²⁰ À mesure que la taille de l'effectif diminue, le niveau d'évaluation de l'expérience diminuera lui aussi. Le taux de diminution devrait varier en fonction du degré de risque d'une industrie. La diminution sera la plus marquée dans les industries où la probabilité de blessures est la plus faible. Pour les industries à faible risque, le taux applicable de diminution sera généralement si fort que les plus petits employeurs échapperont à toute forme d'évaluation de l'expérience. Pour inciter les

¹⁹ Examinons la façon dont le hasard influe sur le nombre de blessures au sein d'un petit groupe de travailleurs :

Dans de nombreuses industries, les chances pour qu'un employé donné subisse une blessure invalidante au cours d'une année ou plus est faible. Il est peu probable qu'une blessure frappe une main-d'oeuvre très peu nombreuse. Même si le degré de risque était le même pour tous les petits employeurs d'une industrie, quelques-uns seulement connaîtraient une blessure au travail dans leur effectif durant une année donnée. Une blessure dans un lieu de travail et non dans un autre n'est pas la preuve que la probabilité de blessure est plus élevée dans le premier que dans le deuxième.

En revanche, le hasard a peu de rapport avec le nombre de blessures invalidantes dans une main-d'oeuvre très nombreuse, même si la probabilité de blessure d'un employé est faible. Par exemple, le fait qu'il y ait deux fois plus de blessures dans une main-d'oeuvre très nombreuse que dans une autre prouve assez que la probabilité de blessure d'un employé est deux fois plus élevée dans la première que dans la deuxième.

L'effet du hasard sur le nombre de blessures invalidantes dans une main-d'oeuvre est fonction non seulement du nombre d'employés, mais également de la probabilité de blessure de tel ou tel employé. Si cette probabilité est suffisamment élevée, le hasard a peu d'effet sur le nombre de blessures qui surviennent au cours de quelques années, même dans une main-d'oeuvre peu nombreuse.

Le hasard joue également un rôle dans la gravité des blessures. Pour un employé donné, la probabilité d'une blessure grave ou d'un décès est plus faible que la probabilité d'une blessure légère. C'est pourquoi le hasard a une plus grande influence sur la gravité des blessures subies au sein d'une main-d'oeuvre que sur le nombre des blessures.

²⁰ On pourrait faire une exception pour une probabilité extrêmement faible de catastrophe tuant ou blessant de nombreux employés.

employeurs en question à appliquer des mesures de prévention, leur police d'assurance devrait prévoir une franchise les obligeant à supporter les premières centaines de dollars de chaque réclamation (voir Weiler, 1983).

Les régimes d'évaluation de l'expérience actuellement appliqués ne suivent pas cette méthode. Ils excluent en général les très petits employeurs et évaluent le reste au même degré restreint, quelle que soit la taille de l'entreprise et quel que soit le niveau de danger. Le niveau d'évaluation de l'expérience est fixé assez bas pour que le plus petit des employeurs protégés, dans les industries dont le risque est le plus faible, jouisse d'une bonne assurance contre le hasard. Comme le hasard joue un grand rôle dans le calcul du coût des blessures pour ces employeurs, un faible degré d'évaluation de l'expérience ne compromet pas la prévention des blessures. Toutefois, la prévention des blessures est sacrifiée dans un régime minimal d'évaluation de l'expérience en ce qui concerne les entreprises qui sont très importantes ou qui font partie d'industries à risque si élevé que le hasard intervient peu, sinon pas du tout, dans le calcul du coût des blessures.

Tandis que l'évaluation de l'expérience utilise les données relatives des réclamations pour estimer les niveaux de danger, les frais de risque reposent, quant à eux, sur les conditions réelles dans lesquelles travaillent les employés. Les frais de risque seraient calculés en fonction de ce que l'on sait du rapport général de causalité entre les conditions observées sur le lieu de travail et la fréquence correspondante des blessures ou des maladies.

Si les frais de risque doivent refléter le coût des risques professionnels, un dossier complet doit être conservé, qui décrit l'état du lieu de travail. Cela n'est possible que pour les dangers qui subsistent durant de longues périodes ou qui varient très peu au fil du temps.

Les frais de risque exigent également une compréhension assez bonne du rapport de causalité entre l'état du lieu de travail et les blessures ou maladies. Cette compréhension déborde les connaissances actuelles touchant la plupart des menaces à la sécurité (Robertson, 1983). Toutefois, des études épidémiologiques donnent une estimation grossière de ce rapport dans le cas de certains dangers, par exemple le rapport entre les niveaux de bruit et la perte du sens de l'ouïe, ou bien le taux de maladies chez les travailleurs exposés à telle ou telle quantité de contaminants atmosphériques. Ces estimations constituent une base pour le calcul des redevances fondées sur les niveaux de danger. Quoique ces redevances ne donnent qu'une idée approximative du coût des maladies professionnelles, il est préférable de dévier une partie de ce coût vers les employeurs que de ne rien faire (Weiler, 1983).

Bien que les frais de risque posent des problèmes particuliers dans le calcul des niveaux de danger, ils sont mieux adaptés que l'évaluation de l'expérience pour ce qui est des maladies professionnelles. Tant que la science pourra estimer le rapport général de causalité entre le risque professionnel et la fréquence d'une maladie, le calcul des frais de risque ne sera pas altéré par le fait que de nombreux employés atteints de cette maladie ne reçoivent pas d'indemnités.

Les frais de risque offrent aussi un avantage par rapport à l'évaluation de l'expérience tant pour ce qui est des blessures que des maladies. Contrairement à l'évaluation de l'expérience, ils n'incitent pas les employeurs à contester les réclamations pour accidents de travail. L'inconvénient correspondant des frais de risque est qu'il faut surveiller constamment l'état du lieu de travail et avoir une assez bonne compréhension du rapport de causalité entre l'état du lieu de travail et les blessures ou maladies.

5.2.3 Évaluer le préjudice

Lorsque les niveaux de dangers sont estimés, il faut assigner une valeur au préjudice qui en découle pour les employés afin de calculer les contributions dérivées de l'évaluation de l'expérience ou bien les frais de risque.

Un régime d'évaluation de l'expérience transmet à l'employeur le coût des prestations versées aux employés atteints d'une blessure ou d'une maladie professionnelle. Autrement dit, la «valeur» implicite donnée au préjudice subi par un travailleur est le montant qu'il reçoit à titre de prestation pour un accident du travail. Ce montant, comme on l'indique au chapitre 2, sous-estime systématiquement la perte subie. Les employés invalides ne reçoivent qu'une indemnisation partielle pour la perte de salaire, et aucune indemnisation pour la souffrance et la perte de jouissance de la vie. Les contributions perçues des employeurs devraient être haussées afin de refléter le coût social intégral des blessures. Lorsqu'on accorde au travailleur blessé une indemnisation partielle afin de l'inciter à reprendre un emploi rémunérateur, le montant demandé à l'employeur ne devrait pas être diminué.²¹ Il convient de signaler que l'évaluation de l'expérience n'accorde pas la même valeur au bien-être de tous les employés. Les contributions versées par les employeurs sont basées sur les prestations reçues par les employés, lesquelles à leur tour sont basées sur les salaires. Autrement dit, l'évaluation de la vie des employés les mieux rémunérés est plus élevée que celle des employés les moins rémunérés.

Les frais de risque devraient également s'intéresser à la question de la valeur à attribuer au bien-être des travailleurs. Comme les frais de risque ne dépendent pas de la survenue effective d'une blessure ou d'une maladie, ils ne peuvent être basés sur les indemnités versées aux prestataires. Néanmoins, une valeur doit être assignée aux pertes auxquelles donneraient lieu les dangers observés sur le lieu de travail. Cette valeur devrait refléter le coût du préjudice effectif subi par les employés, lequel coût est plus élevé que le coût du risque de préjudice.

Comme l'identité des employés exposés n'est ni connue ni pertinente dans un système de stimulants économiques, la même valeur est donnée à toutes les vies, ce qui rend l'exercice d'évaluation comparable à celui qui précède la fixation de normes juridiques. Bien que les organismes de réglementation assignent rarement une valeur explicite au bien-être des travailleurs, lorsqu'ils fixent des normes, chaque norme attribue une valeur implicite à la sécurité individuelle.

²¹ La différence entre les contributions versées par les employeurs et l'indemnisation reçue par les employés blessés pourrait être appliquée au coût d'administration du système d'indemnisation ou à l'application des programmes destinés à prévenir les blessures et les maladies.

Cependant, sous un autre angle, il existe une différence importante entre les stimulants économiques et les normes juridiques. Le fait de percevoir des redevances pour le préjudice rend l'exercice d'évaluation plus explicite, sinon totalement transparent. Deux experts en matière d'environnement ont affirmé que l'un des avantages des stimulants économiques par rapport aux normes juridiques, pour ce qui est de la pollution, est que les stimulants encouragent les législateurs, et le public à qui ils doivent rendre compte, à s'attarder davantage à la valeur d'un air sain et d'une eau saine et à fixer comme il faut le montant qu'il convient de consacrer à la protection de l'environnement. Les experts en question soutiennent que les stimulants favorisent un processus décisionnel démocratique concernant cette importante question (Stewart et Ackerman, 1988).

Si Stewart et Ackerman ont raison, les stimulants favoriseraient également un processus décisionnel démocratique en ce qui concerne la valeur de la protection des travailleurs. On ne peut qu'émettre des conjectures quant à savoir si l'évaluation explicite procurée par les stimulants économiques serait plus élevée ou moins élevée que l'évaluation implicite découlant de normes.

5.3 Prévention du préjudice : Supériorité des stimulants par rapport aux normes

L'évaluation de l'expérience peut forcer les employeurs, sauf les petites entreprises qui font partie d'industries à faible risque, à supporter une mesure approximative du coût social des menaces à la sécurité, tandis que les frais de risque peuvent leur faire endosser une mesure approximative du coût du bruit et du coût de certains dangers se rapportant à l'hygiène. Reste à voir si l'internalisation de ces coûts sociaux disposerait de manière significative des problèmes auxquels se heurte la réglementation conventionnelle et qui sont décrits aux chapitres 3 et 4. La présente section examine ce que l'on obtiendrait en combinant normes juridiques et stimulants économiques.

5.3.1 Limites des mesures de prévention

Les stimulants économiques encouragent l'application de mesures de prévention, et cet encouragement n'est pas touché par les limites inhérentes aux normes juridiques, auxquelles échappent de nombreux cas de blessures. Comme nous l'avons dit auparavant, les normes laissent de côté de nombreux aspects dangereux du milieu de travail, ont peu de poids sur la conduite des travailleurs et ignorent totalement certaines particularités du contexte général des relations industrielles générales, notamment les heures de travail et les méthodes d'indemnisation.

Par ailleurs, un avantage majeur de l'évaluation de l'expérience est qu'elle pousse l'employeur à protéger les travailleurs contre toutes les sources de blessures, notamment celles que ne prévoient pas les normes juridiques. Cela ne veut pas dire que les stimulants économiques suffisent à éliminer ces dangers; les stimulants incitent les employeurs à appliquer des mesures de prévention uniquement si le coût de telles mesures est inférieur à l'avantage procuré par une diminution des contributions ou des frais de risque.

5.3.2 Degré des mesures de prévention

Pour les dangers relevant de normes juridiques, la question est de savoir comment les mesures de prévention découlant de stimulants se comparent à celles qu'imposent les normes. C'est la rigueur des normes qui fera que le niveau de risque obtenu à la faveur de stimulants sera plus élevé ou plus faible que le niveau de risque obtenu grâce à l'observation des normes. La rigueur des normes, à son tour, est déterminée par la valeur attribuée au bien-être des travailleurs et par le coût estimatif de la conformité.

Même si la valeur attribuée au bien-être des travailleurs est la même lorsqu'il s'agit de fixer des redevances que lorsqu'il s'agit d'établir des normes, les deux méthodes peuvent donner différents niveaux de protection, en raison du rôle que joue le coût de la diminution des risques dans la détermination des niveaux acceptables de risque.

Plus précisément, les stimulants économiques peuvent donner des niveaux de risque plus faibles parce qu'ils se prêtent mieux à l'intégration des progrès technologiques qui réduisent le coût de l'élimination des dangers. Les normes n'encouragent aucunement les employeurs à atteindre un niveau de risque inférieur à celui que prévoit la loi, que ce soit en adoptant une technologie différente qui existe déjà, ou en investissant dans le développement d'une nouvelle technologie. Les stimulants économiques incitent, quant à eux, les employeurs non seulement à utiliser la meilleure technologie existante, mais également à chercher des technologies encore meilleures, dans la mesure où le coût du développement et de l'application des technologies nouvelles est inférieur à la diminution correspondante des redevances. Si les normes juridiques et les stimulants économiques sont utilisés de concert, toute nouvelle technologie produite à la faveur des stimulants peut être incorporée dans les normes le moment venu (Weiler, 1983).

Outre qu'elles ne tirent pas pleinement parti de l'évolution technologique, les normes juridiques sont parfois fondées sur une surestimation du coût d'application de la technologie existante au moment où ces normes sont adoptées. Comme on l'a dit précédemment, l'estimation, par les organismes de réglementation, du coût du contrôle des risques joue souvent un rôle dans la détermination du niveau de risque autorisé par une norme. Dans un système de stimulants économiques, toutefois, les estimations officielles ne jouent aucun rôle. Les employeurs déterminent plutôt leur propre coût marginal du mieux qu'ils peuvent et ils diminuent les risques en conséquence. Si, comme on l'a suggéré précédemment, les organismes de réglementation surestiment systématiquement les coûts du contrôle des risques, les stimulants économiques offrent aux employeurs une incitation à diminuer les risques à un niveau inférieur à celui qu'impose de nombreuses normes juridiques, pour autant que les normes et les stimulants assignent la même valeur au bien-être des travailleurs.

Les stimulants économiques favorisent davantage le rendement que les normes juridiques, mais en remplaçant les normes par des stimulants, on augmenterait l'écart qui existe entre les travailleurs à haut risque et les travailleurs à faible risque. Si les stimulants étaient utilisés sans les normes, le niveau de risque couru par les employés exposés à un danger commun varierait selon les coûts de diminution du danger qui sont supportés par leur employeur. Les employeurs pour qui les coûts sont faibles réduiront le risque davantage que les employeurs pour qui les coûts sont élevés. L'emploi des

stimulants seulement produirait des écarts analogues parmi les groupes professionnels exposés à des dangers différents, dont les coûts de contrôle sont différents. Lorsque les stimulants économiques sont utilisés en même temps que des normes juridiques, les écarts demeurent, mais les normes en réduisent l'ampleur en prescrivant le risque maximum admissible.

Les stimulants économiques incitent les employeurs à appliquer des mesures de prévention, mais ils ne garantissent pas qu'ils le feront. Idéalement, un employeur réagit aux stimulants économiques en repérant les dangers, en choisissant ou en développant les techniques de contrôle les plus rentables, puis en diminuant le risque jusqu'à ce que le coût marginal soit égal au bénéfice marginal représenté par une diminution des redevances. Cette façon de faire maximiserait les profits en minimisant à la fois le coût des mesures de prévention et les redevances reflétant le coût escompté des blessures et des maladies. Aucun employeur n'exécutera sans doute cette tâche parfaitement, mais la plupart réussiront probablement autant à minimiser les coûts liés aux blessures qu'à minimiser les autres coûts de production.

Un marché concurrentiel de produits n'est pas une condition nécessaire pour que des stimulants produisent des mesures de prévention productives. Le seul préalable est que les employeurs minimisent leurs coûts de production, notamment la redevance perçue dans un système de stimulants. Même un monopoliste s'efforce d'atteindre ce but (Shavell, 1988, p. 62). La concurrence n'a d'intérêt que pour les employeurs qui ne parviendraient pas à minimiser leurs coûts en son absence. Dans un marché concurrentiel, la perspective de perdre des clients en faveur de fournisseurs dont les coûts sont moindres est une raison supplémentaire pour appliquer des mesures de prévention qui réduisent les coûts. Pour qu'un régime de stimulants économiques tire pleinement parti des pressions de la concurrence, on devrait dire aux employeurs comment les redevances qu'ils paient se comparent à celles de leurs concurrents.

De même que certaines entreprises contrôlent mal leurs coûts de production, certaines n'appliqueront pas les mesures de prévention qui réduiraient leurs coûts liés aux blessures. Pourtant, même ces entreprises ne sont pas à l'abri de l'effet salutaire des stimulants sur les risques professionnels. S'ils n'adoptent pas des mesures de prévention qui sont profitables dans un système de stimulants, les employeurs devront demander des prix plus élevés que nécessaire, et ils verront leur production et leur main-d'oeuvre se rétrécir en conséquence.

5.3.3 Niveaux d'emploi

Contrairement aux normes juridiques, les stimulants économiques exercent une forte influence sur les niveaux de production et d'emploi. Les stimulants intègrent dans le prix des produits le coût des blessures et des maladies subies durant la fabrication de tels produits, de sorte que les clients tiennent compte de ce coût. Dans la mesure où les stimulants obligent les employeurs à internaliser ce coût, le prix des produits dont la fabrication est dangereuse reflète leur coût social intégral, et l'on ne peut laisser le nombre d'employés exécutant des tâches dangereuses augmenter au-delà d'un niveau productif.

Lorsque certaines entreprises seulement d'une industrie concurrentielle minimisent leurs coûts en appliquant de bonnes mesures de prévention, les stimulants dirigeront la production vers les producteurs à moindre coût dont les employés sont moins exposés.²² Les stimulants économiques modifient non seulement la répartition des travailleurs parmi les employeurs d'une industrie, mais également leur répartition parmi les industries présentant divers degrés de risques professionnels.

Les normes juridiques qui ne maintiennent pas les emplois dangereux à un niveau de rendement sont également inéquitables. En diminuant le nombre des employés exposés à des risques plus élevés que le reste de la main-d'oeuvre, les stimulants favorisent l'égalité autant que le rendement.

Même si tous les employeurs observaient scrupuleusement toutes les normes juridiques, l'argument favorable à l'adjonction de stimulants économiques aux normes ne laisserait pas d'être convaincant. Contrairement aux normes, les stimulants touchent la gamme complète des risques de blessures, ils jouent un rôle de catalyseur pour le progrès technologique et ils exercent une influence considérable sur le niveau des emplois dangereux. L'inobservation répandue des normes juridiques rend encore plus irrésistible l'argument favorable à l'emploi simultané de normes et de stimulants.

5.3.4 Mise en oeuvre

L'étendue du déficit de conformité est examinée au chapitre 4. Dans beaucoup de lieux de travail, les dangers régis par les normes ne sont pas contrôlés comme la loi l'exige. Les stimulants économiques offrent aux employeurs une autre incitation à appliquer des mesures de prévention contre ces dangers.

Les stimulants posent toutefois des problèmes particuliers de mise en oeuvre, tantôt semblables aux problèmes découlant des normes juridiques, tantôt différents. La mise en oeuvre de l'une ou l'autre de ces stratégies de réglementation peut être envisagée comme un processus en deux temps. D'abord, il faut recueillir de l'information sur la conduite des entreprises réglementées afin de déterminer quelles mesures sont nécessaires; ensuite, les mesures appropriées doivent être prises. Chacune de ces étapes est un obstacle majeur pour la réglementation conventionnelle. Les contraintes de ressources limitent le nombre des inspections, et les organismes de réglementation hésitent à punir les contrevenants, même lorsque les mesures de persuasion et d'éducation sont demeurées sans résultat.

Contrairement aux normes juridiques, l'évaluation de l'expérience n'exige pas l'inspection ou la surveillance des lieux de travail. L'information nécessaire pour calculer les contributions de l'employeur est fournie par les demandes d'indemnisation faites par

²² L'effet des stimulants sur les niveaux d'emploi n'est pas le même dans un marché concurrentiel et dans une situation de monopole. Un monopoliste demande toujours un prix plus élevé que les coûts unitaires, le résultat étant que les clients achètent moins qu'ils ne le feraient dans un marché concurrentiel où le prix est égal aux coûts unitaires. Il s'ensuit que la production d'un monopoliste qui n'internalise pas le coût du préjudice pour les employés n'excède pas le niveau de rendement dans la même mesure que la production d'un producteur dans un marché concurrentiel. La production du monopoliste peut même tomber au-dessous du niveau de rendement, même lorsque ce préjudice n'est pas internalisé. Autrement dit, il n'est pas aussi nécessaire que les stimulants contrôlent les niveaux d'emploi dans une situation de monopole que dans un marché concurrentiel (Shavell, 1988, p. 62).

ses travailleurs. Le problème que pose l'application d'un régime d'évaluation de l'expérience est de s'assurer que les employeurs ne réagissent pas en contestant des réclamations valides, transformant ainsi les données de réclamations en un compte rendu peu fiable des blessures subies.

Les frais de risque supposent, quant à eux, une surveillance de l'état du lieu de travail. Ils exigent même une information plus complète quant aux conditions qui prévalent sur un chantier que ce n'est le cas pour la réglementation conventionnelle, laquelle n'exige pas que toutes les contraventions soient détectées. Même si les inspecteurs ne détectent qu'une contravention parmi un grand nombre, on peut décourager la transgression de la loi, du moins en principe, en prévoyant des amendes qui dépassent de beaucoup le coût de la conformité. En d'autres termes, des amendes élevées peuvent compenser l'insuffisance de l'information produite par de rares inspections. Comme les frais de risque équivalent au coût social réel d'un danger, non à un multiple de ce coût, une information raisonnablement exacte sur les niveaux de danger au fil du temps s'impose. Cette information n'est accessible à un coût raisonnable que pour les dangers qui demeurent constants durant de longues périodes, ou qui varient très peu.

À la deuxième étape du processus de mise en oeuvre, la méthode de l'évaluation de l'expérience et celle des frais de risque présentent toutes deux plusieurs avantages par rapport à la réglementation conventionnelle. Comme on l'a fait observer au chapitre 4, si l'on veut dissuader les entreprises soucieuses de maximiser leurs profits de contrevenir à la loi, les amendes doivent dépasser de beaucoup le coût de la conformité, parce que les contrevenants en puissance actualisent l'amende symbolique selon la faible probabilité de détection et de sanction. Les poursuivants et les juges hésiteraient probablement à imposer de telles amendes; elles seraient plutôt réservées aux contraventions qui causent effectivement un préjudice grave, par opposition à celles qui constituent un risque, mais ne causent du tort à personne, parce que le fait de causer un préjudice est considéré comme plus blâmable que le fait de provoquer un risque. Même si d'importantes amendes sont imposées, elles seront ignorées dans la mesure où elles excèdent les ressources du contrevenant.

L'évaluation de l'expérience et les frais de risque ne produisent pas en général d'importants effets d'entraînement et sont appliqués de façon impartiale à toutes les entreprises réglementées. Les contributions fondées sur l'évaluation de l'expérience sont le reflet direct du préjudice subi par les employés. En bref, les obstacles qui font échec à l'imposition d'amendes appropriées sont beaucoup moins susceptibles d'empêcher la perception de redevances dans un système de stimulants économiques. En outre, de telles redevances ne dépasseront pas en général le patrimoine de l'entreprise et ne seront donc pas actualisées.

Un autre avantage des stimulants économiques par rapport à la réglementation conventionnelle est qu'ils peuvent prendre la forme d'un renforcement à la fois positif ou négatif. Les régimes actuels d'évaluation de l'expérience présentent déjà les deux formes. Les employeurs dont le pourcentage de réclamations par rapport à leurs frais de personnel est inférieur à la moyenne de l'industrie reçoivent un escompte sur les contributions de base, tandis que ceux dont le pourcentage est supérieur à la moyenne paient une surtaxe. Un régime de frais de risque pourrait lui aussi être appliqué au moyen

d'escomptes ou de surtaxes sur les contributions au titre des accidents du travail. En revanche, la réglementation conventionnelle met beaucoup plus l'accent sur la forme négative du renforcement, c'est-à-dire les amendes, que sur la forme positive. Les amendes prévues par les textes réglementaires conventionnels ne sont pas largement appliquées, mais ces textes ne prévoient rien au chapitre des récompenses.

Le recours simultané à un renforcement positif et à un renforcement négatif est avantageux à plusieurs points de vue :

- les employeurs qui ont de très bons antécédents en matière d'hygiène et de sécurité sont encouragés à faire encore mieux; et
- les employeurs qui bénéficient d'escomptes forment un groupe favorable à l'évaluation de l'expérience, faisant ainsi échec à l'opposition de ceux qui paient des surtaxes.

L'équilibre qui résulte fait que les stimulants sont plus susceptibles de survivre au processus politique que l'application rigoureuse de normes juridiques, application qui suscite beaucoup d'opposition et très peu d'appui dans le monde des affaires.

5.4 Indemnisation et réadaptation

L'objet de l'évaluation de l'expérience, comme celui de toutes les stratégies de réglementation, est de prévenir les blessures, mais cette stratégie a des effets secondaires non envisagés. Comme ses opposants le font remarquer, elle incite les employeurs à contester les demandes d'indemnisation faites par les travailleurs blessés. Les opposants croient que cela entraîne, dans les données des réclamations, une sous-estimation de la véritable fréquence des blessures, mais leur principale préoccupation est que la contestation des demandes par les employeurs affaiblit l'indemnisation et la réadaptation des employés blessés, soit par le refus d'une indemnisation aux employés qui y ont droit, soit en favorisant un conflit entre employés et employeurs dans le traitement des demandes, entraînant ainsi des délais (Ison, 1986).

Les partisans de l'évaluation de l'expérience rétorquent que son effet sur l'indemnisation et la réadaptation n'est pas entièrement négatif. En plus de signaler que l'évaluation de l'expérience encourage les employeurs à se défendre contre des réclamations injustifiées, ils soutiennent qu'elle les incite à offrir un emploi continu aux employés blessés, qui pourraient autrement demeurer sur les listes de prestataires après qu'ils se sont rétablis (Weiler, 1983).

5.5 Nécessité d'une recherche empirique

Dans les deux sections précédentes, on a examiné les arguments théoriques concernant l'effet de l'évaluation de l'expérience sur les blessures, ainsi que sur l'indemnisation et la réadaptation des travailleurs blessés. À ce jour, ces arguments n'ont guère fait l'objet de vérifications empiriques.

La seule étude concernant l'effet de l'évaluation de l'expérience sur l'indemnisation et la réadaptation est une enquête menée auprès de représentants syndicaux et portant sur les pratiques de 33 employeurs. Pour environ la moitié de ces employeurs, les contributions étaient fondées sur une évaluation de l'expérience (Walker, 1986). Les résultats laissent croire que l'évaluation de l'expérience encourage effectivement les employeurs à faire pression sur leurs employés pour qu'ils ne fassent pas de réclamations, à contester les réclamations et à faire pression sur leurs employés pour qu'ils retournent au travail avant d'en être capables.²³ Les deux études quelque peu contradictoires publiées concernant l'effet de l'évaluation de l'expérience sur les taux de blessures sont résumées à l'annexe II.

Dans leurs études futures, les chercheurs devront se rappeler que l'évaluation de l'expérience, comme tout stimulant économique, est susceptible d'influer non seulement sur les mesures de prévention appliquées par les employeurs, mais également sur leurs niveaux d'emploi. Autrement dit, la comparaison des taux de blessures chez les employeurs qui sont soumis à l'évaluation de l'expérience et des taux de blessures chez les employeurs qui ne le sont pas ne saisiserait qu'une partie de l'effet salutaire de l'évaluation de l'expérience sur les taux de blessures. Pour en saisir le plein effet, les chercheurs doivent également déterminer l'effet de l'évaluation de l'expérience sur la distribution des employés parmi les emplois présentant divers niveaux de risque.

D'autres recherches confirmeront peut-être que l'évaluation de l'expérience à la fois prévient les blessures et entrave l'indemnisation et la réadaptation des travailleurs blessés. Si l'on venait à démontrer qu'elle a ces effets, tout jugement final concernant ce mécanisme devrait être fondé sur l'ampleur relative de tels effets, ainsi que sur l'importance de la prévention par rapport à la prise en charge des travailleurs blessés.

²³ Une constatation inattendue et inexplicable est que la proportion des employeurs régis par l'évaluation de l'expérience qui ont réintégré les employés blessés dans des emplois appropriés était inférieure à celle des employeurs non régis par l'évaluation de l'expérience.

6.0 PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS

De nombreux employeurs assujettis à la législation en matière d'hygiène et de sécurité professionnelles sont des organismes, sociétés ou autres, comprenant un grand nombre de travailleurs et de patrons. Toutes choses égales d'ailleurs, une grande entreprise industrielle pose un risque plus élevé de blessures et de maladies qu'une petite entreprise, pour la raison évidente que plus d'employés sont exposés à des risques professionnels. Mais, les grandes organisations, qui disposent de ressources importantes, sont aussi mieux en mesure de contrôler les risques professionnels que les petits employeurs. Le défi que doivent relever les organismes responsables des questions d'hygiène et de sécurité est d'aménager cette capacité organisationnelle.

La structure organisationnelle joue un rôle important dans la détermination du niveau de risque auquel des employés sont exposés. Une entreprise dotée d'un comité syndical-patronal efficace, d'un directeur compétent en matière d'hygiène et de sécurité et d'un directeur général bien renseigné sur les risques professionnels, mettra son personnel à l'abri des blessures beaucoup plus qu'un concurrent ne possédant pas ces atouts. En bref, une organisation bien structurée est plus susceptible d'agir de manière socialement responsable qu'une autre qui ne l'est pas (Stone, 1975, 1980 et 1988; Braithwaite et Fisse, 1985).

Une stratégie juridique de contrôle des risques professionnels consiste donc à promouvoir la responsabilité organisationnelle en exigeant des employeurs qu'ils adoptent des garanties structurelles. Le présent chapitre examine les garanties structurelles qui permettent aux travailleurs d'intervenir par l'entremise des comités mixtes sur l'hygiène et la sécurité (CHS). La réglementation structurelle régissant le rôle des directeurs de l'hygiène et de la sécurité dans les entreprises et le rôle des représentants de la haute direction est discutée au chapitre 7.

Les garanties structurelles peuvent aider à contrôler les risques professionnels de deux façons très différentes : elles peuvent faciliter la mise en oeuvre de la réglementation conventionnelle et des stimulants économiques, et elles peuvent amener les employeurs à appliquer des mesures de prévention que ne pourraient produire d'autres méthodes de réglementation, même intégralement mises en oeuvre.

6.1 Comités mixtes de l'hygiène et de la sécurité

6.1.1 Fonction et limites

Les employés ont plus d'intérêt que quiconque à contrôler les risques du lieu de travail, car ce sont eux qui les courent. Comme ils ont une connaissance intime des tâches à accomplir et des conditions dans lesquelles ils travaillent, ils sont également bien placés pour savoir quelles actions et conditions sont dangereuses, pour détecter la présence de risques et pour formuler des méthodes propres à les éliminer. L'intérêt personnel des travailleurs et leur connaissance de la situation sont d'excellentes raisons pour les pouvoirs publics d'encourager leur participation dans le contrôle des risques professionnels.

Les comités syndicaux-patronaux sont au Canada le principal instrument de participation des travailleurs. Nous examinons dans cette section les mécanismes grâce auxquels les comités mixtes pourraient réduire la fréquence des blessures et des maladies. On examinera aussi les limites inhérentes de ces comités, qui n'ont aucun pouvoir décisionnel. En dernière analyse, ces limites font que les comités doivent s'en remettre à l'application de la réglementation. La section suivante traite de la contribution qu'apportent la formation, les ressources et les syndicats au succès de ces comités. Sur cette toile de fond, la section finale passe en revue les données empiriques existantes relatives à l'effet des comités sur le niveau des risques professionnels et relatives aux facteurs qui déterminent cet effet.

6.1.2 CHS et diminution des blessures et des affections

La législation en matière d'hygiène et de sécurité professionnelles prévoit généralement la création de comités mixtes, encore que le principe du comité ne soit pas partout appliqué de la même façon. Certaines administrations exigent qu'un comité soit établi dans chaque lieu de travail comprenant plus qu'un certain nombre d'employés -- vingt en général -- et ce dans la plupart ou la totalité des industries. Dans certaines provinces, un comité n'est obligatoire que sur les lieux de travail désignés par le ministre responsable de l'hygiène et la sécurité professionnelles (Brown, 1982). Certaines lois exigent la nomination de représentants des travailleurs pour l'hygiène et la sécurité, soit en plus du comité, soit sur les lieux de travail où un comité n'est pas requis. Il ne sera question ici que des comités mixtes, mais les représentants des travailleurs exercent sensiblement les mêmes fonctions que les membres des comités de travailleurs.

Les activités d'un comité mixte peuvent accroître la somme des informations relatives aux dangers et à la façon de les réduire pour le bien des intéressés. Un comité mixte syndical-patronal peut tenir lieu de tribune où les travailleurs feront connaître leurs préoccupations quant aux risques professionnels et proposeront des solutions pour les éliminer. En outre, les membres du comité formés aux questions d'hygiène et de sécurité pourront reconnaître les dangers et les solutions ayant pu échapper à d'autres sur le lieu de travail. Les membres du comité s'y prendront par exemple en étudiant les cas de blessures et de maladies, ainsi que les incidents marquants qui n'ont pas eu de conséquences graves. Les membres du comité évalueront aussi les matériaux, équipements et installations, existants ou proposés, ainsi que les méthodes de travail, les programmes de formation et les pratiques de surveillance.

Les membres du comité bénéficient d'un avantage important par rapport aux organismes de réglementation, pour ce qui est du repérage des risques et de l'application de mesures propres à les éliminer. L'inaptitude de la réglementation conventionnelle à prévenir aujourd'hui la majorité des blessures vient de ce que l'uniformité des normes juridiques s'accorde mal avec la diversité des lieux de travail. Les membres du comité qui connaissent leur situation propre sont beaucoup mieux placés pour s'occuper de questions précises, telles que la conduite des travailleurs, la durée de la journée de travail et les primes de rendement, que ne le sont les organismes de réglementation, obligés de rédiger des règles d'application générale.

Le repérage des risques et l'adoption de méthodes propres à les éliminer seront sans grande valeur si des changements ne sont pas apportés dans le lieu de travail. Les CHS n'ont pas de pouvoir décisionnel, et les membres des comités de travailleurs en ont encore moins. Les comités sont sans doute mieux informés que les organismes de réglementation sur certains risques, mais les organismes de réglementation exercent des pouvoirs, contrairement aux comités. Bien des changements coûteux préconisés par les membres des comités de travailleurs risquent d'être rejetés par la direction s'ils ne sont pas appuyés par les organismes de réglementation.

Une réglementation sera sans doute nécessaire pour obtenir certains changements, mais les comités peuvent apporter d'autres améliorations sans avoir à demander l'intervention des autorités. Dans la mesure où les employés peuvent contrôler les niveaux de risque en modifiant leur propre comportement, les activités d'un comité mixte peuvent apporter une meilleure protection. Les activités d'un comité peuvent aussi accroître la motivation des travailleurs, grâce à l'exemple donné par des membres qui manifestent leur engagement envers l'hygiène et la sécurité.

Les activités d'un CHS peuvent également pousser les employeurs à appliquer des mesures de prévention qui ne sont pas requises par les autorités compétentes. Les inspections menées par les membres du comité, ou les plaintes qu'ils reçoivent des travailleurs, peuvent attirer l'attention des employeurs sur telle ou telle situation contraire aux politiques de gestion. De plus, les activités du comité peuvent inciter la direction à modifier ses politiques et ses pratiques, par exemple en fournissant des renseignements sur les risques provoqués par l'état du lieu de travail, sur les stratégies d'élimination de ces risques et sur les coûts qui sont supportés par les employeurs à la suite de blessures. Lorsque l'évaluation de l'expérience est utilisée, les membres du comité pourront montrer à l'employeur comment réduire ses contributions au titre des accidents du travail en diminuant les risques. Autrement dit, le système des comités peut faciliter la mise en oeuvre d'un régime d'évaluation de l'expérience. Outre qu'il va dans le sens des intérêts financiers de l'employeur, le système des comités peut faire appel à des sentiments d'ordre moral. Les rapports entre la direction et les membres du comité, en particulier les membres travailleurs, peuvent encourager la direction à accorder une plus grande priorité à la prévention des blessures et des maladies.

Outre ces effets directs, les activités du comité peuvent indirectement influencer sur la direction en encourageant les travailleurs de la base à demander des améliorations en matière d'hygiène et de sécurité. De telles demandes sont susceptibles de renforcer l'engagement moral de la direction à l'égard du contrôle des risques professionnels; un employeur qui ignore les préoccupations de ses employés s'expose à une baisse coûteuse du moral de ses effectifs.

6.1.3 Limites des pouvoirs des CHS

L'appel au sens moral et aux intérêts personnels de l'employeur présente toutefois des limites évidentes comme moyen de diminuer les risques du lieu de travail. Inévitablement, les représentants des employés réclameront des changements que la

direction ne sera pas disposée à apporter parce qu'ils sont trop coûteux.²⁴ Le système des comités n'a pas beaucoup d'effet sur l'équilibre des pouvoirs entre la main-d'oeuvre et la direction. Lorsque les membres d'un comité de travailleurs voient leurs propositions rejetées, ils ne peuvent que s'en remettre aux autorités compétentes. Ce n'est que si les organismes de réglementation déterminent que les exigences de la loi ne sont pas respectées que l'employeur sera tenu de prendre des mesures correctrices. En dernier ressort, les membres d'un comité de travailleurs dépendent entièrement des organismes de réglementation, parce que les prérogatives de la direction l'emportent sauf dans la mesure où elles sont limitées par la loi.

Les prérogatives de la direction ne sont pas touchées de façon importante par le droit d'un employé de refuser de faire un travail dangereux, droit qui figure généralement dans la législation canadienne en matière d'hygiène et de sécurité professionnelles.²⁵ C'est parce que les organismes de réglementation ont le dernier mot quand il s'agit de savoir ce qui est dangereux et ce qui ne l'est pas. Si, après réflexion, l'autorité compétente chargée d'enquêter sur un refus de travailler en arrive à la conclusion qu'il n'y a aucune contravention -- ni à l'obligation générale de l'employeur d'appliquer des mesures de prévention raisonnables, ni à une norme précise -- alors aucune ordonnance correctrice ne sera rendue, et l'employé qui continue à refuser de travailler s'expose à des mesures disciplinaires.

Les prérogatives de la direction ne seront pas non plus limitées de façon importante par les modifications législatives qui sont à l'étude actuellement en Ontario.²⁶ La nouvelle législation autoriserait les membres d'un comité de travailleurs, accrédité par une agence bipartite pour la santé et la sécurité au travail, à interrompre un travail dangereux²⁷, mais uniquement durant la période requise pour obtenir une décision officielle sur la question de savoir si l'employeur contrevient à une règle. Aux termes du régime proposé, l'ordre de «cessation de travail» sera annulé par l'agent enquêteur s'il conclut qu'il n'y a pas de contravention. À l'instar du droit des employés de refuser d'exécuter une tâche dangereuse, l'éventuel droit d'un représentant des travailleurs d'ordonner une «cessation de travail» ne modifierait que très temporairement l'équilibre des pouvoirs entre la main-d'oeuvre et la direction.

Aucune loi canadienne en matière d'hygiène et de sécurité au travail n'autorise les travailleurs à prendre des décisions qui ont pour effet de lier leur employeur. La loi du Québec est la plus avancée sur ce point.²⁸ Dans cette province, le comité mixte peut

²⁴ La résistance d'un employeur au changement tient généralement au coût des mesures de prévention, mais les demandes des travailleurs sont parfois rejetées parce qu'elles sont perçues comme un empiétement sur le droit de la direction de gérer l'entreprise, sans égard aux considérations d'ordre financier.

²⁵ Néanmoins, un refus de travailler peut exercer une certaine pression sur la direction, en raison des interruptions de production. Cependant, l'interruption sera probablement de courte durée si les organismes de réglementation ne découvrent aucune contravention; ils réagissent très rapidement à la notification d'un refus de travailler. De plus, les employés hésiteront parfois à refuser de travailler parce qu'ils s'exposent à des mesures disciplinaires si leur perception du danger est subséquemment jugée déraisonnable et, dans la plupart des provinces, ils n'ont pas droit à une rémunération pour les heures non travaillées même si leur refus de travailler était justifié. Pour une discussion plus détaillée du droit de refuser de travailler, voir Brown (1983).

²⁶ La Loi modifiant la Loi sur la santé et la sécurité au travail et la Loi sur les accidents du travail, projet de loi 208.

²⁷ L'exercice de ces droits se limite aux situations qui posent un risque élevé de préjudice immédiat. En ce qui concerne les autres contraventions, les employés doivent continuer à travailler et faire connaître leurs inquiétudes à l'employeur ou aux organismes de réglementation selon la procédure habituelle.

²⁸ Loi sur la santé et la sécurité au travail, L.R.Q. 1988, ch. S-2.1, art. 78(1) à (4) et 79.

désigner le médecin responsable des services de santé, approuver son programme de santé, élaborer des programmes de formation et choisir l'équipement de protection individuel. Cependant, la loi québécoise, comme les autres lois en vigueur au Canada, autorise la direction à nommer autant de représentants au sein de ce comité que les travailleurs. Si les deux parties ne parviennent pas à s'entendre sur une question qui relève du pouvoir décisionnel du comité, la décision finale est rendue par l'organisme de réglementation compétent. Dans les autres provinces et au niveau fédéral, même un comité unanime, et encore moins les membres d'un comité de travailleurs de leur propre chef, ne peuvent prendre de décisions obligatoires.

En Suède, les membres d'un comité de travailleurs ont certains pouvoirs. Plus de la moitié des membres du comité doivent être des représentants des travailleurs. Le comité, dominé par les travailleurs, approuve le choix du médecin de l'entreprise, de l'infirmière, de l'ingénieur de la sécurité et de l'hygiéniste industriel, et il dirige leur travail (Elling, 1986). Il conviendrait d'examiner attentivement la possibilité d'adopter la même démarche au Canada.

Même si les droits des travailleurs actuellement englobés dans le système des comités, et leur droit de refuser d'exécuter une tâche dangereuse, ne peuvent être exercés pour forcer les employeurs à appliquer des mesures de prévention non imposées par la loi, ces droits de participation peuvent faire en sorte que les employeurs observeront les règles. Les membres du comité sont en mesure d'effectuer des inspections plus souvent que les agents d'application, compte tenu des ressources restreintes qui sont consacrées à l'application de la réglementation. Les membres du comité, qui connaissent parfaitement leur lieu de travail, surtout s'ils ont reçu une formation en matière d'hygiène et de sécurité, peuvent détecter les contraventions qui échapperaient à un inspecteur de l'extérieur. De plus, les membres du comité peuvent tenir lieu de porte-parole des employés. Les travailleurs seront plus enclins à signaler les contraventions à leurs représentants siégeant à un comité qu'à déposer une plainte officielle. Si les membres du comité n'arrivent pas à persuader l'employeur de remédier aux contraventions ainsi découvertes, ils peuvent en référer aux autorités compétentes.

6.1.4 Interaction des CHS et des organismes de réglementation

Le système des comités peut également influencer sur la façon dont réagissent les organismes de réglementation. Toutes choses égales d'ailleurs, un inspecteur sera plus souvent enclin à rendre une ordonnance écrite de conformité ou à imposer une amende, lorsqu'une plainte sera déposée par les membres bien formés d'un comité.

Finalement, la participation des travailleurs pourrait avoir un effet subtil sur la façon dont les normes juridiques sont interprétées. En particulier, elle influera parfois sur l'application de la clause de l'«obligation générale», que l'on trouve souvent dans les lois relatives à l'hygiène et à la sécurité professionnelles. Cette clause oblige les employeurs à appliquer des mesures de prévention raisonnables.²⁹ Les organismes de réglementation

²⁹ Les organismes de réglementation invoqueront certainement cette clause pour obliger un employeur à remédier à un danger dont la loi ne fait pas état expressément. Ils pourraient également s'appuyer sur une clause d'obligation générale pour réduire un risque qui fait l'objet d'une norme juridique précise, mais qui pose un plus grand danger dans un contexte particulier qu'autrement. Les organismes de réglementation

invoqueront plus souvent la clause de l'obligation générale pour corriger les dangers observés dans divers lieux de travail et insuffisamment pris en compte par des normes uniformes, si ces dangers leur sont signalés par des membres du comité de travailleurs soucieux de protéger leurs collègues. Le système des comités augmente la probabilité de ce type d'interdépendance entre employés et organismes de réglementation.

La question de savoir si les comités influent effectivement sur la façon dont les règles sont interprétées et appliquées dépendra souvent de la démarche adoptée par les autorités responsables. Le ministère du Travail de l'Ontario a été critiqué pour son hésitation à renforcer la participation des travailleurs en faisant appliquer la législation sur l'hygiène et la sécurité au travail.³⁰ Les critiques ont surtout été formulées par le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO), agent négociateur des inspecteurs de l'Ontario. Le SEFPO s'est plaint que les inspecteurs soient empêchés par leurs supérieurs de poursuivre les employeurs contrevenants et qu'ils soient limités à un rôle de médiation dans les différends entre les membres d'un comité qui représentent les employés et ceux qui représentent la direction.

Un groupe de travail indépendant nommé par le sous-ministre du Travail et chargé d'enquêter sur les allégations du SEFPO a estimé que de nombreuses allégations n'étaient pas fondées, mais que le ministère avait tardé à appliquer les normes juridiques dans bon nombre de cas. Les auteurs de ce rapport ont déploré surtout l'application peu rigoureuse des normes juridiques régissant l'utilisation des substances toxiques. Remarquant que l'on ne devrait pas reprocher au ministère d'accorder aux employeurs une période de grâce pour l'investissement des sommes importantes nécessaires au respect des règles, les auteurs en ont conclu néanmoins que, dans de nombreux cas, «le ministère n'a pas pris les mesures suffisantes pour s'assurer que les niveaux de substances toxiques étaient réduits dans un délai acceptable» (McKenzie et Laskin, 1987, p. 29).

6.2 Critères de succès des CHS

Le système des comités aura sans doute peu d'effet, sinon aucun, sur le niveau des risques professionnels, si les membres des comités ne reçoivent pas divers soutiens. Comme nous l'avons dit dans la section précédente, les pratiques de contrôle observées par les organismes de réglementation jouent probablement un rôle très important dans l'effet qu'un comité peut avoir sur la mise en oeuvre de normes juridiques. Les membres des comités auront sans doute besoin d'autres types de soutien si l'on veut que le système des comités facilite la réglementation conventionnelle et l'évaluation du préjudice et favorise l'autodiscipline des employeurs.

pourraient forcer un employeur à prendre des mesures de prévention plus rigoureuses que ce que prévoit la loi, mais la légalité d'une telle action est discutable et il est improbable que les organismes de réglementation s'aventurent sur ce terrain.

³⁰ Voir également Fidler (1986) et Parsons (1988).

6.2.1 Formation

La formation des membres des comités au repérage et au contrôle des risques, ainsi qu'au droit de l'hygiène et de la sécurité professionnelles aura un effet notable sur le succès des comités mixtes. À ce jour, les pouvoirs publics n'ont pas répondu au besoin de formation. Même dans une province riche comme l'Ontario, les fonds publics et privés consacrés à la formation sont très insuffisants. Les deux tiers des membres des comités représentant les travailleurs n'ont reçu aucun enseignement dans le repérage des dangers; autant n'ont aucune formation à la Loi sur la santé et la sécurité au travail (Comité consultatif, 1986 et 1987). Seules les provinces de la Saskatchewan et du Québec exigent que les employeurs accordent aux membres des comités un congé payé de formation afin de leur permettre d'assister aux cours donnés par l'organisme gouvernemental responsable de la santé et de la sécurité au travail.³¹

6.2.2 Accès à l'information

Le succès des comités mixtes dépend également de l'accès à l'information relative aux risques posés par les lieux de travail, notamment à l'information concernant les matériaux, l'équipement et les installations, ainsi que les méthodes de travail, les programmes de formation des employés et les méthodes de surveillance. Le Système d'information sur les matières dangereuses utilisées au travail (SIMDUT), mis en oeuvre récemment par l'adoption de lois complémentaires fédérales et provinciales, garantit aux membres des comités un accès à l'information relative aux matières dangereuses. Dans plusieurs provinces, les employeurs doivent fournir aux employés les renseignements nécessaires pour la protection de leur santé et de leur sécurité, mais cette exigence vague ne donne pas aux membres des comités un droit à d'autres renseignements nécessaires.³²

6.2.3 Temps et ressources

Les membres des comités ont aussi besoin du temps et des installations nécessaires pour s'acquitter de leurs responsabilités. La plupart des lois canadiennes en matière d'hygiène et de sécurité au travail prévoient que les membres doivent être payés pour assister aux réunions du comité, mais quelques provinces seulement et le gouvernement fédéral leur accordent du temps rémunéré pour préparer ces réunions.³³ Il n'y a qu'au Québec où un employeur soit obligé de fournir aux membres des comités un local, de l'équipement et un secrétariat.³⁴

³¹ Occupational Health and General Regulations, Sask. Reg. 55/81, art. 27; Loi sur la santé et la sécurité au travail, L.R.Q. 1988, ch. S-2.1, art. 91.

³² Voir, par exemple, Loi sur la santé et la sécurité au travail, L.R.O. 1980, ch. 321, al. 14(2)a).

³³ Code canadien du travail, L.R.C. 1985, ch. L-1, art. 84.1(7); Loi sur la santé et la sécurité au travail, L.R.Q. 1988, ch. S-2.1, art. 76; Occupational Health and General Regulations, Sask. Reg. 55/81, art. 24.

³⁴ Loi sur la santé et la sécurité au travail, L.R.Q. 1988, ch. 2.1, art. 51(15).

6.2.4 Syndicalisation

Un comité peut avoir plus d'influence dans un lieu de travail où les employés sont représentés par un syndicat, particulièrement un syndicat fort, qui s'intéresse à la santé et à la sécurité des travailleurs. Comme la négociation collective protège les employés contre les représailles de leur employeur, les employés syndiqués seront peut-être plus disposés à faire connaître leurs préoccupations en matière de santé et de sécurité et à jouer un rôle actif au sein des comités. Les cotisations syndicales pourront servir à engager un spécialiste en matière d'hygiène et de sécurité ou à financer d'autres activités connexes auxquelles tous les employés doivent contribuer. La pression économique d'une grève peut permettre à un syndicat d'obtenir des concessions de la part de la direction.

De même qu'un syndicat peut influencer sur le fonctionnement d'un comité d'hygiène et de sécurité, de même un comité peut influencer sur le fonctionnement d'un syndicat. Les activités d'un comité peuvent modifier le point de vue des représentants syndicaux concernant les risques professionnels en les renseignant davantage et en incitant les employés à réclamer une meilleure protection.

6.3 Études empiriques sur l'influence des comités

6.3.1 États-Unis

Quelques études empiriques seulement ont examiné les CHS. La seule étude publiée concernant l'incidence des CHS sur les taux de blessures vise des comités formés à la faveur de la négociation collective aux États-Unis. On a constaté que l'existence d'un comité pourrait expliquer une petite diminution, statistiquement insignifiante, des blessures dans les lieux de travail comptant moins de 300 employés; pour un nombre plus élevé d'employés, la présence d'un comité entraîne une diminution très importante, encore que marginale, du taux de blessures. Les chercheurs ont remarqué que la véracité de cette dernière conclusion est mise en doute par son envergure et son importance marginale, ainsi que par la constatation opposée pour les lieux de travail plus petits (Cooke et Gautachi, 1981).

Deux autres études américaines laissent entendre que les comités syndicaux-patronaux peuvent diminuer le nombre des contraventions découvertes par les agents d'application. Dans une étude, on a trouvé qu'un «comité syndical-patronal actif, et surtout un taux élevé de solution des problèmes à l'intérieur de ce comité, entraînaient une diminution des contraventions» (Kochan, Dyer et Lipsky, 1977). L'autre étude a permis de constater que l'efficacité d'un comité, selon l'idée que s'en font ses membres, était inversement proportionnelle au nombre d'infractions graves relevées pour chaque heure d'inspection; on n'indique pas l'importance de la corrélation (Boden, Hall, Levenstein et Punnet, 1984). Dans la mesure où le nombre de contraventions relevées permet d'estimer le niveau de risque, ces études laissent croire que des comités efficaces, sinon tous les comités, se traduisent par une diminution de la fréquence des blessures et des maladies.

6.3.2 Saskatchewan

La Direction de l'hygiène et de la sécurité professionnelles du gouvernement de la Saskatchewan a recueilli des données sur les activités d'environ 2 400 comités dans cette province au cours de plusieurs années; les membres des comités devaient remplir et présenter un formulaire normalisé après chaque réunion. En 1981, par exemple, selon les données recueillies dans ces formulaires, les employeurs ont pris des mesures préventives pour régler un peu plus de 18 000 des quelque 25 000 questions de santé et de sécurité soulevées au cours des réunions des comités. Les mesures de loin les plus importantes ont été la modification des équipements en place ou l'achat de nouveaux équipements (33,8 pour cent), l'amélioration de l'entretien (33 pour cent) et l'amélioration de la formation des travailleurs en matière de sécurité (21,9 pour cent) (Bryce et Manga, 1985). On ne sait pas si ces mesures ont réglé les problèmes à la satisfaction des membres des comités.

6.3.3 Ontario

Peut-être l'étude la plus complète sur les comités mixtes est une enquête portant sur environ 2 000 comités en Ontario, menée sous les auspices du Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail de la province (Conseil consultatif, 1986 et 1987).³⁵ Comme pour les études américaines évoquées ci-dessus, l'enquête ontarienne a permis de constater une corrélation négative entre l'efficacité d'un comité, selon l'idée que s'en font les travailleurs, dans la réduction des risques professionnels et le nombre d'ordonnances délivrées par un inspecteur au cours des derniers 12 mois.

L'enquête a également utilisé des mesures subjectives de l'influence du système des comités sur le niveau des risques professionnels. Environ 60 pour cent des représentants tant des travailleurs que de la direction ont évalué de «plus que satisfaisante» à «excellente» la performance globale de leur comité dans la diminution des accidents et des risques pour la santé. La capacité du comité à obtenir des modifications dans les équipements, les matériaux et les méthodes de travail a été évaluée à un niveau un peu supérieur au succès obtenu par le comité au chapitre de la sensibilisation de la main-d'oeuvre ou de la direction.³⁶

³⁵ L'échantillon aléatoire stratifié examiné par les chercheurs comprenait plus de 2 800 comités; le taux de réponse des représentants des travailleurs comme des représentants de la direction a été d'environ 75 pour cent.

³⁶ Voir également l'enquête albertaine auprès de membres des comités, rapportée dans Bryce et Manga (1985). Cette enquête a donné des résultats généralement semblables.

En plus d'examiner l'influence et le fonctionnement des comités, l'enquête ontarienne a cherché à déterminer le taux de conformité à la règle qui exige la création de comités dans les lieux de travail comptant plus de 20 employés ou utilisant une substance dangereuse désignée. On a constaté que 93 pour cent des lieux de travail comptant plus de 20 employés avaient un comité. Le taux de conformité pour les lieux de travail comptant moins de 20 employés et utilisant une substance dangereuse désignée selon les dossiers du ministère du Travail était beaucoup plus faible -- 66 pour cent (comparer le taux très faible de conformité à la législation britannique exigeant la nomination de représentants en matière de sécurité, lequel taux est signalé par Beaumont et Leopold [1982]).

Un nombre important des comités en existence n'ont pas été constitués en totale conformité avec les exigences législatives. Par exemple, les représentants des travailleurs, dans plus du tiers des comités, n'ont pas été choisis par les travailleurs (ou leurs représentants syndicaux) comme il est requis, mais ils ont été nommés par la direction (19 pour cent) ou bien s'étaient offerts comme membres du comité (16 pour cent).

On a constaté une corrélation négative moyenne entre l'évaluation, par les membres des comités, de leur succès et le niveau de risque perçu. En d'autres termes, les membres oeuvrant dans des lieux de travail comportant de forts risques ont estimé que leurs comités réussissaient moins bien que ceux des lieux de travail où les risques sont faibles.

L'enquête ontarienne jette également de la lumière sur les facteurs contribuant au succès d'un comité mixte. En général, la présence d'un représentant syndical n'a qu'un effet positif limité sur le succès d'un CHS dans la diminution des risques professionnels, selon l'idée que se font d'un tel succès les membres du comité. Chose peu surprenante, il existe aussi une corrélation positive moyenne entre la sensibilisation des chefs syndicaux aux questions d'hygiène et de sécurité et le succès d'un comité, selon l'idée que se font les membres travailleurs de cette sensibilisation et de ce succès. L'une des études portant sur les comités syndicaux-patronaux et effectuées aux États-Unis fait une distinction entre les syndicats forts et les syndicats faibles, selon les évaluations données par les agents commerciaux des syndicats. L'idée que se font les travailleurs de la sensibilisation de la direction aux questions d'hygiène et de sécurité est reliée directement et étroitement à la force du syndical local (Kochan, Dyer et Lipsky, 1977).

L'enquête ontarienne laisse croire que le rôle joué par les organismes de réglementation influe énormément sur le succès d'un comité mixte. La fréquence avec laquelle les inspecteurs examinent les procès-verbaux des réunions des comités, donnent des conseils sur la façon d'améliorer l'efficacité des comités et tentent de résoudre les différends, présente une forte corrélation positive avec le succès des comités dans la réduction des risques professionnels, selon l'idée que se font de ce succès les membres qui représentent les travailleurs et ceux qui représentent la direction.

Comme on l'a déjà noté, cette enquête a permis de constater que le nombre des ordonnances délivrées par les organismes de réglementation durant les 12 derniers mois présentait une corrélation négative avec le succès des comités, selon l'idée que s'en font les travailleurs. S'autorisant de ces constatations touchant les ordonnances et les autres types de soutien de la réglementation, les consultants qui ont mené l'enquête croient que l'efficacité d'un comité dépend moins de l'application des exigences réglementaires que des autres activités de soutien des organismes de réglementation. Cette interprétation ne convainc pas. Elle ignore la très forte possibilité d'un rapport de causalité bidirectionnel entre le succès d'un comité et les ordonnances délivrées. L'existence d'un comité efficace peut influencer sur le nombre d'ordonnances, tout comme les ordonnances peuvent influencer sur le succès d'un comité. Par exemple, il est tout à fait possible que l'efficacité d'un comité dépende en partie du consentement des organismes de réglementation à délivrer des ordonnances qui règlent des questions épineuses entre les membres du comité représentant les travailleurs et ceux représentant la direction, tandis qu'un comité efficace est en mesure de résoudre les questions pour lesquelles les inspecteurs seraient par ailleurs tenus de délivrer des ordonnances. Si les comités et les agents interagissent de la sorte, l'existence d'une corrélation négative entre le nombre d'ordonnances et le succès des comités s'accorde parfaitement avec l'idée selon laquelle ce succès dépend de la bonne disposition des autorités à délivrer des ordonnances lorsque c'est nécessaire.

Bon nombre de membres des comités de l'Ontario pensent même que leur succès dépend en partie du contrôle. Plus de la moitié des membres représentant les travailleurs et plus du quart des membres représentant la direction ont déclaré que l'exercice de contrôles plus rigoureux par le ministère du Travail rendrait leurs comités plus efficaces. Dans le même ordre d'idées, une étude portant sur les comités syndicaux-patronaux aux États-Unis a permis de constater que le succès d'un comité à obtenir des concessions de la part de la direction augmente avec la rigueur des activités de contrôle exercées en vertu de l'OSHA³⁷ (Kochan, Dyer et Lipsky, 1977).

³⁷ Les chercheurs ont constaté une forte corrélation positive entre la sensibilisation de la direction aux préoccupations des employés, selon l'idée que se font de cette sensibilisation les membres représentant les travailleurs, et la force d'impact de l'OSHA sur l'importance accordée par la direction aux questions de sécurité, selon l'idée que se font de cette force d'impact les membres représentant les travailleurs.

7.0 STRUCTURE DE GESTION

Les entreprises et autres organisations emploient de nombreux cadres et travailleurs. Le chapitre précédent portait sur la façon dont la loi peut contrôler les risques professionnels en encourageant la participation des travailleurs par l'entremise des CHS; le rôle joué par les individus dans la hiérarchie de la gestion exerce aussi une grande influence sur la fréquence des blessures et des maladies. Le présent chapitre examine la façon dont on peut améliorer la performance de l'organisation en obligeant les employeurs à engager un directeur qualifié en matière d'hygiène et de sécurité (DHS) et en tenant un cadre supérieur désigné personnellement responsable des contraventions dans tel ou tel cas.

7.1 Réglementer la compétence des dirigeants

Une première étape de la réglementation de la compétence en matière de gestion est d'obliger un employeur à engager un directeur qualifié de l'hygiène et de la sécurité. Dans une grosse entreprise, il s'agira sans doute d'un poste à plein temps, tandis que, dans une petite organisation, le titulaire du poste pourra exercer d'autres fonctions. L'influence du directeur sur la fréquence des blessures et des maladies dépend en partie de sa compétence en matière de gestion de l'hygiène et de la sécurité, de son engagement personnel envers la protection des employés et de son poids au sein de l'organisation de l'employeur.

Le DHS devrait avoir un niveau minimum de compétence dans la gestion de la sécurité, un niveau qui augmente avec la taille de la main-d'oeuvre et le degré de risque. Les directeurs devraient être formés non seulement aux questions techniques du repérage et du contrôle des risques ou aux normes juridiques, mais également à la communication et à la motivation, parce qu'une gestion efficace de la santé et de la sécurité exigent la capacité d'influencer la conduite des cadres et des travailleurs. Sauf dans les lieux de travail très petits ou à très faible risque, le directeur devrait faire état d'une compétence plus élevée en matière de risques que celle à laquelle on pourrait s'attendre en général chez les membres des CHS.

Quoique la raison la plus évidente de l'accréditation des DHS soit de garantir leurs compétences, l'accréditation peut aussi accroître leur engagement et leur influence, surtout lorsque le niveau de compétence requis est élevé. Une personne pourvue de titres de compétence en matière de santé et de sécurité au travail est susceptible d'accorder une plus grande priorité au bien-être des travailleurs que les autres représentants de la direction, toutes choses égales d'ailleurs. Exiger que les titulaires du poste soient des gestionnaires qualifiés en matière de santé et de sécurité augmentera vraisemblablement leur poids et leur engagement; la haute direction et les cadres organiques seront plus enclins à tenir compte des conseils d'un directeur spécialisé dans les questions de sécurité.

Une autre façon d'encourager le DHS à protéger les employés est d'exiger qu'il s'assure de l'exécution de certaines tâches essentielles sous peine de sanction. Parmi les tâches en question, il devrait y avoir l'inspection et la surveillance du lieu de travail, pour les contraventions tant aux normes juridiques qu'aux règlements internes, et la tenue de

dossiers relatifs à ces contraventions ainsi qu'à tous les cas de blessures et de maladies et aux incidents à haut risque.

Peut-être le moyen le plus efficace d'augmenter l'engagement du directeur à l'égard du contrôle des risques professionnels est de faire intervenir les travailleurs dans le choix du directeur et dans la surveillance de ses activités. La méthode suédoise, selon laquelle les cadres responsables de la santé et de la sécurité sont nommés et surveillés par des CHS où prédominent les travailleurs, présente un modèle que l'on pourrait appliquer au Canada (Elling, 1986).

7.2 Tenir les cadres responsables

7.2.1 Déterminer l'obligation de rendre compte

La nomination d'un DHS qualifié peut accroître l'information des dirigeants, mais l'information elle-même ne garantit pas que l'effort accompli, ou l'absence d'effort, pour contrôler les risques professionnels est socialement acceptable. L'une des tâches importantes des pouvoirs publics est de trouver le moyen d'obliger les individus qui font partie de la hiérarchie administrative à agir de façon responsable (Stone, 1975; Coffee, 1981; Braithwaite et Fisse, 1985 et Fisse et Braithwaite, 1988).

On peut accroître la responsabilité individuelle en obligeant les dirigeants à rendre compte de leur rôle dans les contraventions aux règlements. Cet objectif peut être atteint de deux façons très différentes :

1. les pouvoirs publics déterminent qui, au sein de l'organisation, est responsable des contraventions et punissent les contrevenants en recourant au processus administratif ou au processus judiciaire; et
2. l'autre méthode est de s'en remettre aux organisations pour désigner les personnes responsables et leur imposer des sanctions privées, sous réserve d'une vérification par les pouvoirs publics.

Par exemple, deux éminents spécialistes ont suggéré que les entreprises condamnées aient la possibilité de désigner et de punir les contrevenants avant le prononcé de la peine; une organisation qui a pris les mesures nécessaires serait condamnée à une peine plus légère (Fisse et Braithwaite, 1988; Coffee, 1981).

Ceux qui favorisent cette façon de contrôler la conduite des dirigeants font remarquer que les organisations jouissent de plusieurs avantages par rapport aux pouvoirs publics. Dans les grandes organisations, les actes et omissions de nombreuses personnes jouent souvent un rôle dans la création des risques professionnels, -- par exemple des cadres moyens s'efforçant d'atteindre des objectifs de production, des vendeurs insistant sur des livraisons à temps, des ingénieurs chargés de concevoir des équipements et des structures, des acheteurs choisissant des matériaux et des équipements, enfin des cadres subalternes chargés de surveiller les travailleurs. Lorsque quelque chose ne va pas, ceux qui occupent les postes clés de l'organisation sont plus aptes que les personnes de

l'extérieur à déterminer ce que chacun a fait et ce qu'il aurait dû faire. Au surplus, forcer les entreprises à utiliser leurs propres ressources pour découvrir qui est en faute permet d'étirer le budget d'application des lois à davantage d'organisations (Fisse et Braithwaite, 1988).

7.2.2 Bien-fondé de la méthode

S'en remettre aux organismes de réglementation ou aux organisations pour punir les individus responsables pose un problème : ceux qui sont tenus responsables selon l'une ou l'autre méthode ne seront généralement pas les chefs d'entreprise. Très éloignés du niveau opérationnel où la plupart des infractions sont commises, ils n'interviennent pas directement dans ces infractions, et l'on ne saurait dire non plus qu'ils les autorisent. Leurs actes et omissions contribuent indirectement à maintes contraventions, mais on admet généralement qu'ils ne sont pas moralement responsables des infractions commises (Stone, 1975). C'est pourquoi ils ne sont presque jamais poursuivis. Il est peu probable que les cadres supérieurs seraient punis plus souvent si l'on procédait à la désignation des responsables sous la surveillance des pouvoirs publics. Si les cadres supérieurs doivent être tenus responsables, il faut alors modifier les structures organisationnelles et redéfinir les exigences juridiques afin qu'ils ne soient plus aussi éloignés des infractions commises.

Il importe de tenir les chefs d'entreprise responsables parce qu'ils sont mieux placés que quiconque dans l'organisation pour contrôler les risques professionnels. Les cadres supérieurs détiennent le pouvoir ultime d'élaborer des lignes de conduite en matière de santé et de sécurité et d'allouer des ressources à la prévention. En fixant les objectifs de production ou les objectifs financiers que doivent atteindre les dirigeants subalternes, les cadres supérieurs déterminent la mesure dans laquelle leurs subordonnés se sentent contraints d'ignorer les questions d'hygiène et de sécurité pour augmenter la production ou les profits (Stone, 1975; Coffee, 1981 et Commission mixte fédérale-provinciale, 1981).

Les chefs d'entreprise peuvent aussi tenir leurs subordonnés responsables des conséquences de leurs actes sur la santé et la sécurité. En plus de déterminer qui est responsable lorsqu'un incident se produit, les cadres supérieurs peuvent établir clairement avant le fait les canaux hiérarchiques, minimisant ainsi les différends après le fait concernant la question de savoir qui aurait dû faire quoi. En plus de faciliter la désignation des responsables, des canaux hiérarchiques bien définis auront pour effet d'augmenter le sens moral des individus, qui alors réfléchiront avant d'agir, même s'il y a peu de chances pour qu'ils doivent un jour justifier leur conduite (Monahan et Novaco, 1980 et Stone, 1980).

7.2.3 Rôle des cadres supérieurs en matière de conformité

Ces observations laissent croire que le rôle joué par les cadres supérieurs est un facteur important de la fréquence des blessures et des maladies. La preuve empirique, bien que très restreinte, confirme cette conclusion. Une étude a examiné les pratiques en matière de sécurité de 42 couples d'entreprises; les entreprises de chaque couple étaient

situées dans la même région, avaient à peu près la même taille et appartenaient à la même catégorie industrielle, mais le taux de blessures de l'une était très faible, tandis que celui de l'autre était très élevé. Les chercheurs ont constaté que les entreprises connaissant un faible taux d'accidents étaient plus nombreuses à compter parmi leurs cadres supérieurs un ou plusieurs dirigeants chargés des mesures de prévention (Cohen, Smith et Cohen, 1975). Dans une autre étude portant sur plusieurs compagnies minières ayant d'excellents antécédents en matière de sécurité, on a constaté que les cadres supérieurs de chacune d'elles accordaient beaucoup d'importance à la protection des employés (Braithwaite, 1985). La même constatation a été faite en Ontario par la Commission d'enquête fédérale-provinciale sur la sécurité dans les mines et les installations minières (1981), laquelle avait examiné les résultats de deux compagnies minières ayant de très bons antécédents au plan de la sécurité.³⁸

Le défi pour les pouvoirs publics est d'encourager les chefs d'entreprise à utiliser leur influence pour harmoniser les risques professionnels avec les attentes du public. Une façon d'atteindre cet objectif est d'investir d'une obligation juridique déterminée le directeur général, ou un autre cadre supérieur désigné par l'organisation, et de le tenir responsable de tout manquement à cette obligation. Comme on l'a déjà dit, les cadres supérieurs sont si éloignés du niveau de production où les contraventions se produisent qu'on les considère le plus souvent comme non responsables de ces contraventions sur le plan moral. Toutefois, il n'y a aucune objection morale à les blâmer de ne pas prendre les mesures propres à corriger un problème sérieux de conformité, après qu'ils aient été informés de ce problème (ou qu'ils auraient dû l'être). Si un cadre supérieur est tenu responsable, ce sera parce qu'il n'a pas cherché à corriger un problème connu de conformité, non parce qu'il a pu contribuer à l'existence initiale de la contravention. On ne peut s'attendre des cadres supérieurs qu'ils voient aux moindres détails, et leur responsabilité doit donc être limitée aux graves problèmes de conformité définis ci-après.

7.2.4 Exigences de notification de l'information

Pour imposer ce genre de responsabilité aux chefs d'entreprise, il faut absolument les sensibiliser aux manquements les plus courants ou leur insuffler le réflexe de les découvrir. Dans de nombreuses organisations, il existe une sélection naturelle des «mauvaises nouvelles», qui les empêchent de parvenir au sommet. Cette sélection sera encore plus susceptible de se produire si la connaissance des «mauvaises nouvelles» par les dirigeants s'accompagne d'une possible responsabilité légale (Stone, 1975). Si une responsabilité personnelle doit être imposée aux cadres supérieurs, il faut modifier les structures organisationnelles afin d'assurer la diffusion des nouvelles touchant les problèmes de conformité.

À cette fin, le CHS devrait être tenu d'effectuer des inspections régulières et de surveiller l'état des lieux de travail. Les membres du CHS devraient être autorisés à participer à ces activités. Le directeur devrait également être tenu de présenter, au cadre

³⁸ D'autres preuves de l'importance d'une participation des cadres supérieurs se trouvent dans une étude portant sur la mise en oeuvre de la Health and Safety at Work Act, en Grande-Bretagne. Les chercheurs ont constaté que les entreprises comptant un cadre supérieur expressément responsable des relations industrielles étaient plus susceptibles de respecter les normes juridiques concernant les représentants de la sécurité et les comités mixtes que les autres entreprises (Beaumont et Leopold, 1982).

supérieur responsable, des rapports internes de conformité, énumérant toutes les contraventions connues et signalant les principaux problèmes. Les membres du CHS devraient être invités à annexer leurs commentaires à ces rapports. Une telle surveillance de la part du directeur et des membres du comité est susceptible de mettre à jour les contraventions qui échappent à l'attention des agents d'application; néanmoins, les rapports d'inspection rédigés par les agents d'application devraient aussi être mis à la disposition du cadre supérieur responsable. Ce dernier devrait être tenu de s'informer des principaux problèmes de conformité mentionnés dans ces documents, et l'omission pour lui de s'informer ne devrait pas être une excuse recevable.

Les principaux problèmes de conformité sont de deux ordres : une seule infraction peut donner lieu à un risque élevé de blessures graves ou de maladies, ou bien un grand nombre de contraventions moins sérieuses sont commises. Autrement dit, la gravité d'un problème de conformité est fonction non seulement du risque posé par une seule contravention, mais également du nombre d'infractions commises. Un grand nombre d'infractions mineures finissent par constituer un problème majeur.

La première obligation du cadre supérieur est de prendre les mesures nécessaires pour que soient corrigés les manquements, mais ses devoirs ne s'arrêtent pas là. Il devrait être tenu de prendre les mesures nécessaires pour prévenir la répétition des ces infractions. Selon les circonstances, il pourra s'agir d'allouer des ressources pour l'achat des équipements nécessaires, de modifier les méthodes habituelles d'opération, enfin d'inculquer aux subordonnés le sens des responsabilités.

Les décisions du cadre supérieur responsable dépendront parfois de la mesure dans laquelle les manquements sont portés à la connaissance des agents d'application. Lorsque les organismes de réglementation ne font que des inspections sporadiques, la persistance d'un problème de conformité peut leur échapper. Pour faciliter la désignation du cadre supérieur en défaut, on devrait permettre aux organismes de réglementation d'examiner régulièrement les rapports internes de conformité. On pourrait aussi s'en remettre au DHS ou aux membres du comité pour informer les organismes de réglementation lorsque le dirigeant responsable ne fait pas ce que la loi exige.

On pourrait croire que l'examen public de tous les rapports de conformité est la meilleure façon de s'assurer que les organismes de réglementation soient informés des manquements des cadres supérieurs, puisque le directeur ou les membres du comité hésiteront peut-être à dénoncer le patron, surtout dans une entreprise non syndiquée. S'ils hésitent à compromettre un cadre supérieur, toutefois, ils sont tout aussi susceptibles de présenter des rapports édulcorés. Autrement dit, les deux méthodes sont sans doute très peu différentes quant à leur aptitude à révéler au monde extérieur la négligence d'un dirigeant.

Une deuxième différence entre ces deux méthodes concerne leur aptitude à informer les cadres supérieurs des problèmes existants. Les rapports internes de conformité et les commentaires écrits des membres du comité seront peut-être moins francs si les autorités ont le pouvoir d'examiner ces documents que s'ils ne sont rédigés que pour les cadres supérieurs. Cette considération conduit Braithwaite (1982) à croire que les organismes de réglementation ne devraient pas avoir automatiquement accès à ces

documents. Si ce principe était adopté, il faudrait que la loi s'en remette aux DHS et aux membres des comités pour dénoncer les cadres qui ne s'acquittent pas de leurs responsabilités et aux agents d'application pour les prendre en défaut.

Quoi qu'il en soit, les rapports internes de conformité devraient être admissibles en preuve dans les procédures engagées contre un cadre supérieur, pour prouver qu'il était au courant d'un important problème de conformité. L'obligation du directeur de présenter des rapports de conformité à la direction et d'informer les agents d'application des manquements de la direction devrait être assortie de sanctions légales. Dans la mesure du possible, la loi devrait protéger le directeur, ou toute personne de l'organisation, contre toute forme de représailles pour avoir «dénoncé» la direction.

7.2.5 Sanctions et solutions de rechange

Le succès de la méthode qui consiste à tenir les chefs d'entreprise légalement responsables des contraventions dépend en partie de l'existence de sanctions. Toutefois, il y a des limites à ce que les sanctions peuvent accomplir dans ce contexte. Même si l'on modifie la loi pour imposer de nouvelles obligations aux cadres supérieurs, les poursuivants et les juges hésiteront peut-être à punir des personnages influents pour ce type d'infraction.

Lorsque des sanctions sont imposées, l'organisation peut tenter d'amoindrir leur effet en indemnisant les dirigeants condamnés à des amendes. La loi pourrait interdire l'indemnisation, mais les indemnités peuvent revêtir des formes multiples au point d'enlever tout effet à l'interdiction (Stone, 1982). Malgré tout, l'effet dissuasif de la loi sur les individus ne peut être complètement neutralisé par une indemnisation financière. L'argent ne peut effacer les marques du châtiment, lesquelles sont probablement le moyen de dissuasion le plus efficace de tous pour les cadres supérieurs. L'argent ne peut non plus effacer l'épreuve d'un emprisonnement, même si les incarcérations pour infraction à un règlement sont très rares.

L'effet dissuasif des sanctions est limité, mais la dissuasion n'est pas le seul moyen grâce auquel la responsabilité personnelle peut modifier la conduite des chefs d'entreprise. Outre les sanctions, l'imposition d'une obligation légale est susceptible d'engendrer des pressions à la fois psychologiques et sociales en faveur du respect de la loi (Monahan et Novaco, 1980; Stone, 1980).

Selon la proposition décrite ici, la seule obligation légale imposée au cadre supérieur serait celle de corriger les principaux problèmes de conformité. Toutefois, l'imposition d'une responsabilité personnelle peut avoir des répercussions qui débordent les problèmes en question, en augmentant l'importance des questions de santé et de sécurité, du moins pour certains chefs d'entreprise, modifiant du même coup leur façon de voir les risques professionnels. Par exemple, ils peuvent manifester un intérêt nouveau pour les renseignements donnés par le DHS ou le comité mixte concernant les sources de danger ou les coûts que les blessures entraînent pour l'entreprise. Dans certains cas, le cadre supérieur réagira en tenant les directeurs des opérations responsables du coût total occasionné à l'entreprise par les problèmes d'hygiène et de sécurité, même si aucune

norme n'a été violée. Dans d'autres cas, il réagira en exigeant une diminution des niveaux de risque pour des motifs humanitaires.

L'argument favorable à une responsabilisation des cadres supérieurs repose sur le postulat selon lequel la responsabilité personnelle favorisera un meilleur contrôle de leur conduite que la responsabilité organisationnelle. À première vue, c'est un postulat qui paraît convaincant; la séparation entre le capital et la gestion, dans les grandes entreprises, signifie que le fardeau financier des sanctions imposées aux entreprises n'est pas supporté par les dirigeants. En outre, les sanctions imposées à l'organisation touchent peu les individus.

Pourtant, certains économistes affirment que les amendes imposées aux organisations sont plus que suffisantes pour contrôler la conduite des dirigeants de sociétés privées et autres organisations à but lucratif. Selon cet argument, on peut compter sur les entreprises pour congédier ou rétrograder un dirigeant qui sacrifie les bénéficiaires en exposant l'entreprise à des sanctions. Autrement dit, on peut compter sur les entreprises pour transformer une sanction imposée publiquement à l'organisation en une sanction privée imposée à l'individu, si c'est effectivement la meilleure chose à faire (Posner, 1977). Toutefois, la pertinence de ce modèle économique par rapport aux réalités de la vie est sérieusement mise en doute dans les données concernant le traitement réservé aux cadres supérieurs convaincus d'infractions, qui ont exposé leur organisation à une responsabilité légale; très peu ont été congédiés ou rétrogradés (Coffee, 1980 et 1981).

On peut expliquer la rareté des sanctions privées par le fait que les peines prononcées contre les organisations sont rarement assez importantes pour rendre les infractions non profitables (Coffee, 1980 et 1981). Comme on l'a vu au chapitre 4, les amendes requises pour que les contraventions cessent d'être lucratives doivent être des centaines de fois supérieures au coût de la conformité, vu la faible probabilité de leur imposition. Des amendes importantes sont rarement imposées parce qu'elles peuvent causer un préjudice aux employés, aux créanciers et à d'autres parties innocentes, ou elles sont susceptibles de dépasser le patrimoine de l'entreprise et elles sont actualisées en conséquence.

Ces limites empêchent les amendes de rendre les contraventions non profitables pour les organisations, mais elles ne sont pas un obstacle à la dissuasion individuelle. Comme les sanctions individuelles ont peu d'effet au-delà de la famille du contrevenant, les préoccupations suscitées par les parties innocentes ne seront plus un obstacle à la force de dissuasion du châtement. En outre, la fortune d'un individu ne fixe pas une limite supérieure à la gravité du châtement, parce que l'individu s'expose aussi à l'humiliation et à l'emprisonnement.

7.3 Réglementation actuelle de la structure de gestion au Canada et à l'étranger

La législation canadienne en matière d'hygiène et de sécurité au travail fait très peu appel à des garanties structurelles pour réglementer les titres de compétence des cadres responsables de l'hygiène et de la sécurité ou pour encourager la participation des

cadres supérieurs. Les titres de compétence des directeurs de l'hygiène et de la sécurité ne sont nulle part réglementés par la loi. Seul le Québec oblige les employeurs à désigner des individus responsables de l'hygiène et de la sécurité, mais même dans cette province, il n'est pas obligatoire que le titulaire du poste soit un cadre dirigeant³⁹. Ailleurs, le système juridique ne fait rien pour attribuer une responsabilité aux dirigeants personnellement. Les employeurs doivent en général surveiller l'état des lieux de travail, mais il n'y a aucune obligation de présenter des rapports d'inspection internes ou officiels aux cadres supérieurs. Quoiqu'en principe, les individus responsables d'une contravention soient passibles de sanctions, la grande majorité des amendes sont imposées aux entreprises. Les rares personnes poursuivies sont presque toujours des travailleurs ou des surveillants de premier niveau. Il est rarissime que des cadres supérieurs soient poursuivis, ce qui n'est pas surprenant, vu que la loi ne les oblige pas à veiller au respect de la réglementation.

Plusieurs exemples d'utilisation de garanties structurelles destinées à rendre plus responsables les cadres supérieurs sont signalés dans la littérature portant sur la réglementation. Aux États-Unis, la Food and Drug Administration (FDA) oblige les sociétés pharmaceutiques qui procèdent à des essais toxicologiques à nommer un «directeur d'étude» pour chaque médicament ainsi mis à l'essai (Braithwaite et Fisse, 1985). Les employeurs de la Californie doivent désigner une personne responsable de la santé et de la sécurité au travail (Bardach et Kagan, 1982, p. 8). La législation australienne sur la sécurité dans les mines exige un certain nombre de postes de commande et impose des obligations détaillées à leurs titulaires (Braithwaite et Fisse, 1985).

La principale cause américaine dans laquelle un cadre supérieur a été tenu responsable d'infractions aux règlements vient d'une poursuite engagée par la FDA⁴⁰. M. Park, le directeur général d'un détaillant national en alimentation, avait été informé par la FDA de la présence de rongeurs dans les entrepôts de la compagnie à Philadelphie et à Baltimore. Lorsqu'on trouva de nouveau des rongeurs à Baltimore, M. Park fut accusé et reconnu coupable. Dans sa défense, il avait déclaré qu'il comptait sur ses subordonnés pour régler le problème et que, lorsque le problème des rongeurs à l'entrepôt de Baltimore avait été porté à son attention la première fois, il en avait parlé à un vice-président pour qu'il y remédie. La Cour suprême confirma la condamnation de M. Park, déclarant que les deux premières infractions auraient dû le convaincre qu'il ne pouvait «s'en remettre à son système de délégation aux subordonnés pour prévenir et corriger des conditions non hygiéniques». Autrement dit, le fondement de l'imposition d'une responsabilité personnelle au directeur général était son omission de prendre les mesures nécessaires pour corriger un problème récurrent qui avait été porté à son attention. Cette affaire constitue un bon exemple de la façon dont la loi peut mettre à profit le pouvoir des chefs d'entreprise.

³⁹ Loi sur la santé et la sécurité au travail, L.R.Q. ch. S-2.1, par. 51(2).

⁴⁰ United States c. Park, (1975) 95 S.Ct. 1903.

8.0 SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS

Dans le présent rapport, nous avons comparé la méthode de la réglementation conventionnelle, à savoir le recours aux normes juridiques, avec deux autres mécanismes de réglementation, à savoir les stimulants économiques conçus pour obliger les employeurs à internaliser le coût social intégral du préjudice subi par les employés, et les garanties structurelles, qui concernent les rôles joués par les représentants des travailleurs, les directeurs de la santé et de la sécurité au travail et les cadres supérieurs, dans le contrôle des risques existant sur les lieux de travail.

On a constaté que la réglementation au moyen de normes juridiques avait des limites inhérentes :

- même s'il y a respect intégral des normes, la fréquence des blessures et des maladies demeure excessivement élevée;
- les normes laissent de côté les caractéristiques physiques des lieux de travail, le comportement des travailleurs, les heures de travail, les méthodes de rémunération et les autres aspects du contexte plus large des relations industrielles;
- les normes ne tirent pas parti des progrès technologiques qui permettraient de réduire le coût du contrôle des risques et elles n'exigent pas leur adoption en temps utile;
- les normes ont tendance à surestimer les coûts du contrôle des risques, ce qui les rend insuffisamment rigoureuses;
- les normes ont peu d'effet sur la distribution des travailleurs entre les industries à haut risque et les industries à faible risque, ce qui fait qu'un trop grand nombre d'employés occupent des postes à haut risque; et
- les prix des biens et des services dans un système fondé sur des normes juridiques uniquement ne reflètent pas l'intégralité des coûts sociaux entraînés par les risques et les préjudices subis à l'occasion de leur production.

L'aptitude de la réglementation conventionnelle à contrôler suffisamment les risques professionnels est restreinte non seulement par ces lacunes inhérentes aux normes juridiques, mais également par les difficultés auxquelles se heurtent les organismes de réglementation lorsqu'ils veulent obtenir la collaboration des employeurs.

Les principaux facteurs contribuant aux insuffisances actuelles dans le domaine de la détection des contraventions et celui de l'application des normes sont les suivants :

- les inspections sont coûteuses et elles ne permettent pas de détecter les contraventions passagères;
- les poursuivants hésitent à dire que l'auteur des contraventions est une personne en particulier;

- les tribunaux hésitent à imposer des amendes de taille suffisante pour produire un effet dissuasif, en raison du sentiment d'injustice qui peut en résulter ou de l'incapacité de payer du contrevenant; et
- les contrevenants possibles actualisent les coûts du contrôle des risques ou des amendes éventuelles en fonction de la faible probabilité de détection et de condamnation.

Les insuffisances inhérentes aux normes juridiques et les difficultés auxquelles se heurte leur application font ressortir l'urgente nécessité d'étayer la réglementation conventionnelle par d'autres mécanismes de réglementation.

8.1 Solution # 1 : Stimulants économiques

Dans un régime d'évaluation de l'expérience, la contribution au régime d'indemnisation des travailleurs qui est versée par les employeurs est liée au coût des réclamations de leur propre main-d'oeuvre. Un régime bien conçu d'évaluation de l'expérience peut forcer les employeurs, sauf les petits employeurs appartenant à des industries à faible risque, à supporter une mesure approximative du coût social des risques.

L'évaluation de l'expérience incite les employeurs à protéger les travailleurs contre toutes les sources de blessures, notamment celles que ne prévoient pas les normes juridiques.

Les frais de risque sont fondés sur le degré de risque observé dans le lieu de travail. Ils permettent de faire supporter par les employeurs une mesure approximative du coût des risques associés au bruit et à certaines opérations insalubres.

Les stimulants économiques incitent les employeurs à adopter la meilleure technologie de contrôle et à élaborer de nouvelles méthodes, dans la mesure où tels investissements sont moindres que les avantages obtenus au titre de la diminution des contributions ou des frais de risque. Les employeurs sont forcés de déterminer leurs propres coûts de diminution des risques; on élimine ainsi la surestimation des coûts à laquelle donnent souvent lieu les normes juridiques.

La surveillance des employeurs est plus facile et plus économique dans un régime de contributions, puisque tous les renseignements nécessaires figurent dans les demandes d'indemnisation faites par les travailleurs.

Finalement, les stimulants réduisent la production des employeurs à haut risque et augmentent celle des producteurs à faible risque, qui minimisent leurs propres coûts, et les prix payés par les consommateurs, en prenant les mesures de prévention qui s'imposent.

L'avantage des stimulants économiques est qu'ils forcent les employeurs à internaliser le coût social des risques professionnels, ce qui conduit à un rendement

supérieur à celui des seules normes juridiques. Toutefois, sans le concours de normes juridiques, les stimulants économiques conduiraient à des disparités entre les entreprises, et à des inégalités parmi les travailleurs, dans les cas où le contrôle des risques est plus coûteux pour un employeur que pour un autre.

8.2 Solution # 2 : Restructuration organisationnelle

La réglementation conventionnelle et les stimulants économiques devraient conduire l'employeur à introduire dans son organisation les changements susceptibles de réduire notablement le niveau des risques professionnels. Il pourrait s'agir des sauvegardes suivantes :

- comités syndicaux-patronaux de l'hygiène et de la sécurité qui :
 1. favorisent la participation des travailleurs au repérage des risques particuliers à un lieu de travail et non décelables au moyen de contrôles réglementaires,
 2. ont le pouvoir d'effectuer des inspections plus fréquentes, et
 3. sont en mesure de montrer à un employeur les épargnes qu'il pourrait réaliser au chapitre des contributions et des frais de risque, s'il appliquait certaines mesures de prévention;
- directeurs compétents et qualifiés dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité (à plein temps ou à temps partiel);
- directeurs généraux qui doivent être bien au fait des risques professionnels, et qui doivent répondre personnellement de toute omission de réduire les risques dont ils ont connaissance ou devraient avoir connaissance.

Aucun mécanisme de réglementation ne peut, à lui seul, contenir les risques professionnels dans des limites acceptables. Toute stratégie de réglementation qui entend protéger les employés contre les risques du lieu de travail doit donc être un amalgame de normes juridiques, de stimulants économiques et de protections structurelles ou organisationnelles.

ANNEXE I

EXAMEN DE LA LITTÉRATURE RELATIVE À L'EFFET DES INSPECTIONS ET DES SANCTIONS PRÉVUES PAR L'OSHA SUR LES TAUX DE BLESSURES

Quatre études concernant l'effet des inspections sur les taux de blessures ont donné des résultats très partagés :

1. Smith, 1979

Des inspections effectuées en 1973 ont entraîné une diminution des taux de blessures de l'ordre de 16 p. 100; les petits employeurs ont connu la plus importante diminution, et les autres employeurs une diminution plus faible; on a trouvé que les inspections de 1974 n'ont produit aucun effet statistiquement important.

2. Cooke et Gautachi, 1981

Cette étude portant sur des inspections effectuées entre 1970 et 1976 a permis de constater une corrélation entre le nombre d'ordonnances de conformité délivrées à une grosse entreprise et le taux de blessures dans cette entreprise; mais on n'a observé aucune corrélation semblable dans les petites entreprises. Les chercheurs ont estimé que les contraventions détectées ont eu pour effet de faire baisser en moyenne de 0,29 jour le nombre de jours perdus par employé dans une entreprise comptant plus de 200 employés. À titre de comparaison, ils signalent que le nombre moyen de jours perdus par employé était de 1,22 pour les entreprises de cette taille (pour une critique de la méthode utilisée dans cette étude, voir Viscusi, 1986).

3. McCaffrey, 1983

Cette étude a permis de conclure que les inspections effectuées de 1976 à 1978 n'ont eu aucun effet sur les taux de blessures dans les entreprises inspectées.

4. Robertson et Keeve, 1983

Cet examen des taux de blessures chez des employeurs inspectés entre 1973 et 1980 a permis de conclure que les inspections ont un effet salubre sur les taux de blessures.

Plutôt que d'examiner l'effet d'une inspection ou d'une ordonnance de conformité sur le taux de blessures chez l'employeur inspecté, d'autres chercheurs ont examiné la corrélation entre le taux de blessures pour une industrie et le nombre d'inspections par employé (ou par employeur) dans cette industrie. Encore une fois, les résultats sont partagés, mais les données les plus récentes laissent croire que les inspections ont un effet assez négligeable. Dans trois études fondées sur des données recueillies durant les premières années de la décennie 1970, les chercheurs n'ont constaté aucune corrélation statistiquement importante entre la probabilité d'une inspection et les taux de blessures (Smith, 1976; Viscusi, 1979; et Bartel et Thomas, 1985). Deux autres études en sont arrivées à la conclusion opposée (Robertson et Keeve, 1983; Viscusi, 1986). Une de ces études a utilisé les données de 1973 à 1983, une période se terminant beaucoup plus tard (et d'une durée plus longue) que celle envisagée dans les autres études (Viscusi, 1986).

Le fait que certaines études effectuées au niveau industriel n'ont fait ressortir aucune corrélation entre la probabilité d'une inspection et les taux de blessures ne signifie pas nécessairement que les inspections sont sans effet. Il est tout à fait possible qu'une inspection

réelle provoque une diminution du taux de blessures chez un employeur, tandis qu'une simple augmentation de la probabilité d'une inspection n'aura pas cet effet. Par conséquent, si l'augmentation de la probabilité d'une inspection au sein d'une industrie donnée n'entraîne qu'un léger accroissement du nombre d'employeurs inspectés, une diminution des taux de blessures pour l'industrie ne sera sans doute pas observable, même si les taux de blessures chez les employeurs qui sont inspectés diminuent effectivement.

Quatre études ont examiné l'effet des amendes prévues par l'OSHA sur les taux de blessures; trois de ces études, fondées sur des données consolidées au niveau de l'industrie -- données de 1972 à 1975 dans un cas, de 1974 à 1978 dans un autre cas, et de 1973 à 1983 dans le troisième cas -- n'ont fait ressortir aucune corrélation statistiquement importante entre, d'une part, le nombre d'amendes imposées par employé ou l'amende moyenne dans une industrie et, d'autre part, le taux correspondant de blessures (Viscusi, 1979; Bartel et Thomas, 1985; et Viscusi, 1986, respectivement). La quatrième étude, fondée sur les données d'employeurs et recueillies de 1979 à 1985, a permis de constater que les taux de blessures chez ces employeurs étaient inversement proportionnels à la probabilité d'une amende et à l'amende moyenne (Gray et Scholz, 1988).

Deux autres études relatives à l'effet de l'OSHA sur les taux de blessures ont déjà été mentionnées au chapitre 3 (Mendeloff, 1979; Curington, 1986). Les deux comparent les taux de blessures au niveau industriel avant l'OSHA et les taux correspondants du début des années 70. On observe une diminution de certains types de blessures, mais aucun changement du taux global de blessures.

Plusieurs de ces études n'ont peut-être pas intégré totalement l'effet des inspections ou des amendes sur les taux de blessures. Certaines ne tiennent pas compte d'une augmentation constante des prestations versées aux travailleurs, même si cette augmentation a pu conduire les employés à signaler davantage de blessures et à recevoir des prestations pendant une plus longue période, annulant ainsi l'effet salutaire de l'application des règlements sur les taux de blessures (Robertson et Keeve, 1983). Au surplus, plusieurs études ont peut-être porté sur des périodes trop courtes. Une partie de l'effet des inspections et des amendes au cours d'une année donnée peut n'être reflétée dans les taux de blessures que deux ans plus tard et même davantage (Scholz et Gray, 1988).

Une dernière étude reposait sur l'hypothèse selon laquelle la seule façon pour les inspections et les amendes d'influer sur les taux de blessures est la conformité aux normes juridiques. On n'a pas tenu compte de la possibilité que l'application de la réglementation puisse diminuer les blessures en incitant les employeurs à appliquer des mesures de prévention non exigées par la loi. Les chercheurs ont d'abord estimé l'effet des inspections et des amendes sur les taux de conformité et ont constaté l'existence d'une corrélation négative; ensuite, ils ont estimé l'effet de la conformité sur les blessures, et ils n'ont observé aucune corrélation (Bartel et Thomas, 1985).

Toutes les études qui s'intéressent uniquement aux inspections, aux amendes, ou à la fois aux inspections et aux amendes, ignorent la possibilité que la réglementation puisse influencer sur les taux de blessures par d'autres moyens, tels que la sensibilisation accrue des employeurs et des employés aux risques professionnels.

ANNEXE II

EXAMEN DE LA LITTÉRATURE RELATIVE À L'EFFET DE L'ÉVALUATION DE L'EXPÉRIENCE SUR LES TAUX DE BLESSURES

De nombreux États américains appliquent un régime d'évaluation de l'expérience conçu par le National Council on Compensation Insurance. En vertu de ce programme, les contributions au titre de l'indemnisation des travailleurs qui sont versées par les plus petites entreprises sont calculées en fonction de leur propre coût de réclamations, non en fonction de celui de l'industrie. Les entreprises plus importantes, soumises à une certaine contribution annuelle, versent des primes d'évaluation de l'expérience fondées sur une combinaison pondérée de leurs propres réclamations et de celles de l'industrie. La pondération attribuée aux réclamations de l'entreprise augmente avec la taille de celle-ci. Quoique la formule exacte varie d'un État à un autre, en général seules les plus grosses entreprises, celles qui comptent mille employés ou plus, versent une contribution qui est fondée entièrement sur l'évaluation de l'expérience.

1. Chelius et Smith (1983)

La première étude publiée sur l'évaluation de l'expérience aux États-Unis a été réalisée par Chelius et Smith (1983). Reconnaisant que toute tentative pour comparer les taux de blessures dans les entreprises soumises à l'évaluation de l'expérience avec les taux de blessures dans les entreprises non soumises à l'évaluation de l'expérience serait brouillée par le fait que les entreprises des deux groupes ont des tailles très différentes -- un facteur qui est lui-même en corrélation avec les taux de blessures -- les chercheurs ont adopté une stratégie différente. Leur méthodologie était fondée sur l'hypothèse selon laquelle, toutes choses égales d'ailleurs, c'est l'évaluation de l'expérience qui incite le plus les employeurs à appliquer des mesures de prévention lorsque les prestations pour accidents de travail sont les plus élevées. Les niveaux de prestations varient selon les États et les industries, en raison des différences de pourcentage des pertes de salaire qui sont compensées et des différences de niveau initial de salaire. Les auteurs ont comparé la différence entre les taux de blessures des grandes entreprises et des petites entreprises dans un État et une industrie dont les prestations pour accidents de travail sont élevés avec la différence entre les groupes correspondants d'employeurs dans un État et une industrie où les prestations sont faibles. Ne sachant pas quelles entreprises étaient soumises à l'évaluation de l'expérience et dans quelle mesure, ils ont utilisé la taille des installations comme indication du degré d'évaluation de l'expérience. Supposant que l'évaluation de l'expérience conduit à une diminution des blessures, ils ont prédit que les taux de blessures dans les grandes entreprises seraient les plus faibles par rapport aux petites entreprises dans les États et les industries où les prestations sont les plus élevées.

Chelius et Smith ont utilisé les données de 1979 se rapportant à 37 États et à 15 industries manufacturières. Pour chaque industrie, ils ont fait quatre régressions, comparant le temps perdu en raison des blessures chez les grands et les petits employeurs; chaque régression définissait «grand» et «petit» de façon différente. Sur un total de 60 régressions, 5 seulement ont produit une corrélation statistiquement importante entre les niveaux de prestations et les divers taux de blessures chez les grands et les petits employeurs à travers les États. Ils en ont conclu que la preuve ne démontrait pas que le degré d'évaluation de l'expérience influait sur les taux de blessures.

Malheureusement, Chelius et Smith n'indiquent pas l'ampleur des différences de niveaux de prestations parmi les employeurs étudiés. Si les différences étaient faibles, alors les employeurs soumis à l'évaluation de l'expérience dans les États et les industries

où les prestations sont élevées ne seraient guère plus incités à prévenir les blessures que les employeurs des États et des industries où les prestations sont faibles.

2. Ruser (1985)

La deuxième étude, effectuée par Ruser (1985), s'est surtout intéressée à l'effet de l'augmentation des niveaux de prestations pour accidents du travail sur la propension des travailleurs à présenter des réclamations. Présument que l'incitation d'un employé à éviter les blessures ou à retourner au travail diminue à mesure que les niveaux de prestations augmentent, Ruser a prédit que cette corrélation serait la plus faible pour les entreprises les plus importantes parce que leurs contributions sont fondées sur l'évaluation de l'expérience dans une plus grande mesure que les contributions versées par les petites entreprises. Plus le degré d'évaluation de l'expérience est élevé, plus l'augmentation des niveaux de prestations incite l'employeur à prévenir les blessures.

Ruser a utilisé les données de plus de 3 000 employeurs répartis dans 25 industries manufacturières et dans 41 États entre 1972 et 1979. Deux variables ont été utilisées pour intégrer les niveaux de prestations, à savoir le pourcentage des pertes de salaire qui sont compensées et le pourcentage des jours perdus pour lesquels une indemnisation a été versée. Ruser a utilisé deux définitions des taux de blessures, le taux de toutes les blessures et le taux des blessures avec temps perdu. Comme il l'avait prédit, il a constaté que le rapport entre chacune de ces variables de prestations et le taux de toutes les blessures était plus faible pour les grandes entreprises. Pour les seules blessures avec temps perdu, il a constaté que la corrélation entre le pourcentage des salaires compensés et le taux de blessures était plus faible pour les grandes entreprises, mais il n'a constaté aucune différence statistiquement importante entre les petites et les grandes entreprises pour ce qui est du rapport entre la taille de l'entreprise et le pourcentage de jours perdus pour lesquels une indemnisation a été versée.

Ces deux études se sont attachées uniquement à l'effet de l'évaluation de l'expérience sur les niveaux de prudence et nullement à son effet sur les niveaux de dangerosité des emplois.

BIBLIOGRAPHIE

- Ackerman, B. and R. Stewart (1988). "Reforming Environmental Law: The Democratic Case for Market Incentives." 13 Columbia J. of Environmental Law 171.
- American Labour Education Center (1980). Labor-Management Health and Safety Committees in Sweden, West Germany, Austria and Saksatchewan, Canada. Springfield, Virginia: National Technical Information Service.
- Ashford, N. (1977). Crisis in the Workplace. Cambridge: M.I.T. Press.
- Ashford, N., C. Ayers, and R. Stone (1985) "Using Regulation to Change the Market for Innovation." 9 Harvard Environmental Law Review 419.
- Bacow, L. (1980). Bargaining for Job Safety and Health. Cambridge: M.I.T. Press.
- Bardach, E. and R. Kagan (1982a). Going By the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness. Philadelphia: Temple University Press.
- Bardach, E. and R. Kagan (1982b). Social Regulation: Strategies for Reform. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Bartel, A. and L. Thomas (1985). "Direct and Indirect Effects of Regulation: A New Look at OSHA's Impact." 28 Journal of Law and Economics 1.
- Barth, P. and H. Hunt (1980). Workers' Compensation and Work-Related Illness and Disease. Cambridge: M.I.T. Press.
- Beaumont, P., J. Coyle, J. Leopold, and T. Schuller (1982). The Determinants of Effective Joint Health and Safety Committees. Glasgow: Centre for Research in Industrial Democracy and Participation, University of Glasgow.
- Beaumont, P. and J. Leopold (1982). "A Failure of Voluntarism: the Case of Joint Health and Safety Committees in Britain." 7 New Zealand Industrial Relations Journal.
- Boden, L., J. Hall, C. Levenstein, and M. Punnett (1984). "The Impact of Health and Safety Committees." 26 Journal of Occupational Medicine 829.
- Braithwaite, J. (1982). "Enforced Self-Regulation: A New Strategy for Corporate Crime Control." 80 Michigan Law Review 1466.
- (1984). Corporate Crime in the Pharmaceutical Industry. London: Routledge & Kegan Paul.
- (1985). To Punish or Persuade: The Enforcement of Coal Mine Legislation. Albany: State University of New York Press.

- (1987). "Negotiation Versus Litigation: Industry Regulation in Great Britain and the United States." American Bar Foundation Journal 559.
- Braithwaite, J. and B. Fisse (1985). "Varieties of Responsibility and Organizational Crime." 7 Law & Policy 315.
- Braithwaite, J. and G. Geis (1982). "On Theory and Action for Corporate Crime Control." Crime and Delinquency 292.
- Braithwaite, J. and P. Grabosky (1985). Occupational Health and Safety Enforcement in Australia: A Report to the National Occupational Health and Safety Commission. Canberra: Australian Institute of Criminology.
- Brown, R. (1982). "Canadian Occupational Health and Safety Legislation." 20 Osgoode Hall Law Journal 90.
- (1983). "The Right to Refuse Unsafe Work." 17 University of British Columbia Law Review 1.
- Bryce, G. and P. Manga (1985). "The Effectiveness of Health and Safety Committees." 40 Relations Industrielles 257.
- Calebresi, G. (1970). The Cost of Accidents: A Legal and Economic Analysis. New Haven: Yale University Press.
- Canada : Commission de Réforme du Droit du Canada (1986). Droit, objectifs publics et observation des normes. Ottawa.
- Canada : Commission Royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (1985). Rapport, vol. 2, ch. 17. Ottawa.
- Carson, W. (1970a). "White Collar Crime and the Enforcement of Factory Legislation." 10 British Journal of Criminology 383.
- (1970b). "Some Sociological Aspects of Strict Liability and the Enforcement of Factory Legislation." 30 Modern Law Review 396.
- (1982). The Other Price of Britain's Oil. Oxford: Martin Robinson & Co.
- Chelius, J. and R. Smith (1983). "Experience-Rating and Injury Prevention." In Worall, J.: Safety and the Workforce. New York: ILR Press.
- Coffee, P. (1980). "Corporate Crime and Punishment: A Non-Chicago View of the Economics of Criminal Sanctions." 17 American Criminal Law Review 419.
- (1981). "No Soul to Damn: No Body to Kick: An Unscandalized Inquiry into the Problem of Corporate Punishment." 79 Michigan Law Review 386.

- Cohen, A., M. Smith, and H. Cohen (1975). Safety Program Practices in High Versus Low Accident Rate Companies. Springfield, Virginia: National Technical Information Service.
- Cohen, M. (1977). "Penal Sanctions in Labour Law." 115 International Labour Review 11.
- Commission d'enquête mixte fédérale-provinciale sur la sécurité dans les mines et les installations minières en Ontario (1981). Rapport
- Cooke, W. and F. Gautachi (1981). "OSHA, Plant Safety Programs and Injury Reduction." 20 Industrial Relations 245.
- Curington, W. (1986). "Safety Regulation and Workplace Injuries." 53 Southern Economic Journal 51.
- Elling, R. (1986). The Struggle for Workers' Health: A Study of Six Industrialized Countries. Farmingdale, N.Y.: Baywood Publishing.
- États-Unis : (1972). Report of National Commission on State Workmen's Compensation Laws.
- (1973). National Commission on State Workmen's Compensation Laws. Supplemental Studies for the National Commission on State Workmen's Compensation Laws. Washington.
- Fidler, R. (1986). "The Occupational Health and Safety Act and the Internal Responsibility System." 24 Osgoode Hall Law Journal 315.
- Fisse, B. and J. Braithwaite (1988). "The Allocation of Responsibility for Corporate Crime: Individualism, Collectivism and Accountability." 11 Sydney Law Review 468.
- Grabosky, P. and J. Braithwaite (1986). Of Manners Gentle: Enforcement Strategies of Australian Business Regulatory Agencies. Melbourne: Oxford University Press.
- Gray, W. and C. Jones (1987). "Longitudinal Analysis of the Impact of OSHA Health and Safety Regulations in Manufacturing." Paper presented to AERE Workshop on Monitoring and Enforcement, August 1987.
- Gray, W and J. Scholz (1988). "A Behavioral Approach to Compliance: OSHA Enforcement's Impact in Workplace Accidents." Paper presented to the Law and Society Annual Meeting in Denver, Colorado, June 1988.
- Hawkins, K. (1984). Environment and Enforcement. Oxford: Clarendon Press.
- Hawkins, K. and J. Thomas (1984). Enforcing Regulation. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing.

- Hemenway, D. (1985). Monitoring and Compliance: The Political Economy of Inspection. Greenwich, Conn.: Jai Press Inc.
- Hopkins, A. (1978). "Anatomy of Corporate Crime." In P. Wilson and J. Braithwaite (eds.) Two Faces of Deviance: Crimes of the Powerless and Powerful. Brisbane: University of Queensland Press.
- (1980). "Controlling Corporate Deviance." 18 American Journal of Criminology 198.
- Hopkins, A. and N. Parnell (1984). "Why Coal Mine Safety Regulations in Australia are not Enforced." 12 International Journal of Sociology of Law 179.
- Ison, T. (1975-76). "The Uses and Limits of Sanctions in Industrial Health and Safety." 2 Workers' Compensation Reporter 203.
- (1986). "The Significance of Experience Rating." 24 Osgoode Hall Law Journal 723.
- Kagan, R. and J. Scholz (1984). "The Criminology of the Corporation and Regulatory Enforcement Strategies." In: K. Hawkins and J. Thomas (eds.) Enforcing Regulation. Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Kelman, S. (1978). "Regulating Job Safety and Health: A comparison of the U.S. Occupational Health and Safety Administration and the Swedish Worker Protection Board." Ph.D. dissertation: Harvard University
- (1981a). Regulating America, Regulating Sweden. Cambridge: M.I.T. Press.
- (1981b). What Price Incentives: Economists and the Environment. Boston: Auburn House Publishing.
- Kochan, T., L. Dyer and D. Lipsky (1977). The Effectiveness of Union-Management Safety and Health Committees. Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Koskinen, P. (1980). "Finnish Law on the Supervision of Safety at Work and its Sanctions." 24 Studies in Scandinavian Law 219.
- Kriesberg, S. (1976). "Decisionmaking Models and the Control of Corporate Crime." 85 Yale Law Journal 1091.
- MacAvoy, P. (1977). OSHA Safety Regulation: Report of the Presidential Task Force. Washington: American Enterprise Institute.
- MacCarthy, M. (1981). "A Review of Some Normative and Conceptual Issues in Occupational Health and Safety Regulation." 9 Boston College Environmental Review 773.

- McCaffrey, D. (1983). "An Assessment of OSHA's Recent Effects on Injury Rates." 18 Journal of Human Resources 130.
- (1984). "Decentralizing Occupational Health and Safety Regulation: An Evaluation of the Foundation and Prospects." 21 California Western Law Review 101.
- McKenzie, G. and J. Laskin (1987). Report on the Administration of the Occupational Health and Safety Act. Toronto: Ontario Ministry of Labour.
- Mendeloff, J. (1980). Regulating Safety: An Economic and Political Analysis of Occupational Safety and Health Policy. Cambridge: M.I.T. Press.
- (1986). "Regulatory Reform and OSHA Policy." 5 Journal of Policy Analysis and Management 440.
- (1988). The Dilemma of Toxic Substance Regulation. Cambridge: M.I.T. Press.
- Monahan, J. and R. Novaco (1980). "Corporate Violence: A Psychological Analysis." In P. Lipsett and B. Sales, New Directions in Psycholegal Research. New York: Van Nostrand Reinhold Company.
- Morgenstern, F. (1982a). Deterrence and Compensation: Legal Liability in Occupational Health and Safety. Geneva: International Labour Organization.
- (1982b). "Some Reflections on Legal Liability as a Factor in the Promotion of Occupational Health and Safety." 121 International Labour Review 387.
- Nichols, A. and R. Zeckhauser (1981). "OSHA After a Decade: A Time for Reason." In L. Weiss and M. Klass: Case Studies in Regulation: Revolution and Reform. Boston: Little Brown and Company.
- Oi, W. (1975). "On Evaluating the Effectiveness of the OSHA Inspection Program." U.S. Department of Labor.
- Ontario : Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail (1986). Ninth Annual Report. Toronto, Imprimeur de la Reine.
- Ontario : Conseil consultatif sur la santé et la sécurité au travail(1987). "Advisory Memorandum 86-II." Ninth Annual Report. Toronto, Imprimeur de la Reine.
- Parsons, M. (1988). "Worker Participation in Occupational Health and Safety: Lessons from the Canadian Experience." ** Labor Studies Journal 22.
- Pierce, R. (1980). "Encouraging Safety: The Limits of Tort Law and Government Regulation." 33 Vanderbilt Law Review 1281.
- Posner, R. (1977). Economic Analysis of Law. Boston: Little Brown and Company.

- Reschenthaler, G. (1979). Occupational Health and Safety in Canada. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Rees, J. (1988). Reforming the Workplace: A Study of Self-Regulation in Occupational Safety. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Rhodes, G. (1981). Inspectorates in British Government. London: George Allen & Unwin.
- Robertson, L. (1983). Injuries, Causes, Control Strategies and Public Policy. Lexington: D.C. Heath.
- Robertson, L. and J. Keeve (1983). "Worker Injuries: The Effects of Workers' Compensation and OSHA Inspections." 8 Journal of Health Politics, Policy and Law 581.
- Ruser, J. "Workers' Compensation Insurance, Experience-Rating, and Occupational Injuries." 16 Rand Journal of Economics 487.
- Russell, C., W. Harrington and W. Vaughan (1986). Enforcing Pollution Control Laws. Washington: Resources for the Future.
- Schachter, E. (1974). Enforcing Air Pollution Controls: Case Study of New York City. New York: Praeger Publishers.
- Schelling, T. (1984). "Command and Control." In: Choice and Consequence. Cambridge: Harvard University Press.
- Schultz, C. (1977). The Public Use of Private Interest. Washington: Brookings Institution.
- Shavell, S. (1987). Economic Analysis of Accident Law. Cambridge: Harvard University Press.
- Smith, R. (1976). The Occupational Safety and Health Act. Washington: American Enterprise Institute.
- (1979). "The Impact of Inspections on Manufacturing Injury Rates." 14 Journal of Human Resources 145.
- Solomon, L. and N. Novak (1980-81). "Managerial Restructuring: Prospects for a New Regulatory Tool." 56 Notre Dame Lawyer 120.
- Stearns, L. (1979). "Fact and Fiction of a Model Enforcement Bureaucracy: The Labour Inspectorate of Sweden." 6 British Journal of Law and Society 1.
- Stewart, R. (1988). "Controlling Environmental Risks Through Economic Incentives." 13 Columbia Journal of Environmental Law 153.

- Stone, C. (1975). Where the Law Ends: The Social Control of Corporate Behavior. New York: Harper and Row.
- (1977a). "Controlling Corporate Misconduct." 48 Public Interest 55.
- (1977b). "Corporate Regulation: The Place of Social Responsibility." In: B. Fisse and P. French (eds.) Corrigible Corporations and Unruly Law. San Antonio: Trinity University Press.
- (1980). "The Place of Enterprise Liability in the Control of Corporate Conduct." 90 Yale Law Journal 1.
- (1988). "Choice of Target and Other Law Enforcement Variables." In: M. Friedland Sanctions and Rewards in the Legal System: A Multidisciplinary Approach. Toronto: University of Toronto Press.
- Tucker, E. (1987). "Making The Workplace Safe in Capitalism," document non publié présenté lors de l'assemblée annuelle de l'Association canadienne "droit et société" à Hamilton.
- United Kingdom: Law Commission (1971). Codification of the Criminal Law: Strict Liability and the Enforcement of the Factories Act. London.
- Viscusi, K. (1979). "The Impact of Occupational Health and Safety Regulation." 10 Bell Journal of Economics 117.
- (1983). Risk by Choice: Regulating Health and Safety in the Workplace. Cambridge: Harvard University Press.
- (1985). "Cotton Dust Regulation: An OSHA Success Story." 4 Journal of Policy Analysis and Management 325.
- (1986a). "The Impact of Occupational Safety and Health Regulation, 1973-83." Rand Journal of Economics (forthcoming).
- (1986b). "The Structure and Enforcement of Job Safety Regulation." 47 Law and Contemporary Problems 1.
- Vogel, D. (1986). National Styles of Regulation. Ithaca: Cornell University Press.
- Walker, C. (1986). "A Labour Perspective." In: Experience Rating: Incentive or Disincentive? Toronto: Corpus Information Services.
- Walters, V. and T. Haines (1988). "Workers' Use and Knowledge of the Internal Responsibility System: Limits to Participation in Occupational Health and Safety." 14 Canadian Public Policy 411.

Weiler, P. (1983). Protecting the Worker from Disability: Challenges for the Eighties.
Toronto: Queen's Printer

Worrall, J. (1983). Safety and the Workforce. New York: ILR Press.

Yale Law Journal, (1979). "Structural Crime and Institutional Rehabilitation."
89 Yale Law Journal 353.

Zalusky, J. (1975). "The Worker Views the Enforcement of Safety Laws." 26 Labor Law
Journal 224.