

LA NORMALISATION TECHNIQUE ET L'ENVIRONNEMENT DU TRAVAIL

La participation du Bureau Technique Syndical Européen pour la Santé et la Sécurité aux travaux européens de normalisation

Marc Sapir
Directeur du BTS

L'avenir de la normalisation européenne, outil de l'intégration européenne touche des milieux très différents et pas seulement économiques, parmi lesquels les syndicats européens au travers de la Confédération Européenne des Syndicats. La CES est la voix des travailleurs européens organisés qui défendent des valeurs essentielles telles que la démocratie, la justice sociale, le plein emploi et la solidarité.

Le processus et les finalités de l'intégration européenne sont au cœur du rôle de la CES comme organisation transnationale. Le processus d'intégration européenne a propulsé les multinationales de la finance et de l'industrie comme il a bouleversé le rôle des Etats en déplaçant les lieux de décisions importants. Tous ces éléments ont réduit la capacité des syndicats à influencer tant les décisions politiques nationales que les comportements des entreprises dans un grand nombre de domaines.

Un objectif central du mouvement syndical européen est la construction d'une capacité de contre-pouvoir au niveau européen à même d'influencer les employeurs et les autorités publiques. Cet objectif est la base de la création de la CES en 1973. Le marché unique comme la monnaie unique européenne renforcent encore cette exigence.

L'introduction de l'Euro est une étape marquante de la construction européenne. Mais une monnaie unique doit être la base d'un développement de politiques coordonnées de croissance soutenable, qui respecte les exigences de l'environnement et de l'emploi.

L'intégration européenne ne peut pas être confinée au marché et à la monnaie. Elle doit intégrer une réelle union sociale qui implique le développement des relations industrielles et une union politique basée sur des institutions démocratiques. Avec l'achèvement du marché intérieur, les libertés reconnues au marché influencent et bouleversent les politiques sociales, comme elles constituent un défi pour la mise en place de régulations nouvelles. La normalisation européenne joue et pourra dans l'avenir jouer un rôle essentiel de support à ces politiques si elle parvient à être un lieu de dialogue social étendu à l'ensemble des parties concernées, notamment les consommateurs, les associations de protection de l'environnement, et si les Etats définissent des règles de procédure et un statut de la norme qui clarifie ses obligations au regard des intérêts collectifs.

Le nouveau Traité d'Amsterdam donnera un rôle crucial aux partenaires sociaux : il leur confèrera la possibilité d'élaborer la législation sociale à la place de la Commission. Depuis le début de la Communauté européenne, les partenaires sociaux sont informés et consultés par la Commission lors de la préparation de ses initiatives législatives non seulement dans le domaine social mais également dans les domaines qui concernent la régulation du marché unique.

La santé et la sécurité au travail au croisement des politiques sociales et économiques de l'Union européenne

La protection de la santé et de la sécurité des travailleurs est un domaine exemplaire de l'intervention communautaire à la fois dans le champ de la politique sociale qui relève de la compétence des Etats membres, mais pour lequel la Commission dispose de pouvoirs de proposition au Conseil pour les directives minimales, et dans le champ de la conception des équipements (ou de l'étiquetage et de la classification des substances et préparations chimiques) dont les aspects relatifs à la sécurité ne relèvent plus des autorités nationales mais doivent être pris conjointement par l'ensemble des Etats (sur propositions de la Commission).

Le domaine de la protection de l'intégrité physique des personnes relève de la compétence des Etats membres dans leur mission de protection des populations, dont les travailleurs et les consommateurs.

Cette évolution, la fragmentation et la recomposition du champ d'intervention publique – la séparation des obligations des employeurs de celle du fabricant ou de celui qui met sur le marché – mais également son ouverture aux règles de conception d'une gamme très large d'équipements de travail - exigence qui s'inscrit dans la ligne du combat syndical pour une approche préventive des risques à leur source - a amené la CES à mener une réflexion sur le rôle de la normalisation européenne. La normalisation est avant tout un outil – production de documents de consensus - à la disposition des opérateurs du marché mais elle

est également souvent au niveau européen un outil de l'autorité publique pour aider à la mise en œuvre des politiques harmonisées de régulation du marché.

La normalisation comme vecteur de concrétisation d'objectifs d'intérêt public

Le mouvement syndical a exprimé sa volonté de participer aux travaux de normalisation pour lesquels un cadre de référence et des exigences essentielles sont définies par les pouvoirs publics. En effet, les travailleurs, utilisateurs finaux de nombreux produits industriels, dont les équipements de travail, sont directement intéressés par une application effective des dispositions légales qui concernent la protection de leur santé et de leur sécurité. Et lorsque l'autorité publique définit les types et les niveaux des risques, des documents volontaires peuvent jouer un rôle essentiel pour la mise en œuvre de ces objectifs d'intérêt public en y associant l'ensemble des parties concernées en particulier les concepteurs et les utilisateurs des équipements.

La normalisation européenne offre un lieu où peuvent dialoguer des points de vue techniques différents et permettre la recherche de solutions techniques qui intègrent les développements technologiques

Le BTS: instrument de coordination de l'expertise syndicale

Le BTS a été fondé par la CES pour aider les représentants des travailleurs, porteurs de connaissances des utilisateurs, à contribuer aux travaux techniques européens. Les Directives machines et EPI (équipements de protection individuelle) reconnaissent explicitement l'importance de l'apport des partenaires sociaux au processus de normalisation et demandent aux Etats membres d'assurer l'influence de ceux-ci dans le processus européen. En effet, dans le domaine qui relève de la protection des travailleurs il ne s'agit pas seulement de règles du marché mais les pouvoirs publics définissent également des règles pour la sélection et l'utilisation des équipements de travail. Ces règles s'inspirent des conventions collectives et font l'objet de consultation et de négociation avec les partenaires sociaux suivant des modalités différentes entre les pays membres qui leur reconnaissent un rôle spécifique dans l'élaboration des règles concernant l'entreprise, espace d'autorité patronale, et de celles relatives aux droits d'information, de consultation et de participation des travailleurs et de leurs représentants.

Depuis maintenant dix ans, Le BTS et les experts syndicaux nationaux ont défini des priorités communes de travail: les normes, dites horizontales, qui interprètent les exigences essentielles et en particulier celles relatives à l'ergonomie de conception. Le BTS et son réseau d'experts syndicaux tentent d'influencer les travaux de normalisation en participant aux comités techniques et aux groupes de travail, en faisant des commentaires lors des enquêtes

publiques et surtout en préparant des rapports techniques qui peuvent servir de base à des travaux de normalisation, notamment dans le domaine de l'évaluation des risques ergonomiques.

Le BTS participe également aux structures du CEN qui sont chargées d'organiser les travaux techniques. **Le BTS est devenu membre associé du CEN en 1993.** Il n'existe donc pas de difficultés formelles pour la participation des représentants des travailleurs aux travaux de normalisation européens. Cependant, le BTS est attentif aux changements récents dans l'organisation du CEN qui visent à améliorer sa capacité de réponse aux demandes du marché. Cette orientation n'est pas appropriée pour traiter de questions pour lesquelles les intérêts sont principalement collectifs telles que la qualité de l'environnement du travail et de l'environnement extérieur.

Il apparaît en outre que la faible présence d'experts des syndicats comme celle des pouvoirs publics et d'une manière générale des services de prévention dans les groupes de travail du CEN chargés d'élaborer les normes spécifiques des machines et autres produits est évidemment insuffisante. Le modèle de fonctionnement de la normalisation est basé sur des délégations nationales qui devraient représenter le consensus national : différents pays ont établi des procédures ou des institutions pour permettre l'élaboration de ce consensus national, à noter particulièrement le cas de l'Allemagne et du Danemark. L'Allemagne, pour sa part, a instauré un organe national spécifique de suivi des travaux européens de normalisation (la KAN). Dans d'autres pays, les partenaires sociaux sont associés aux orientations de l'organisme national de normalisation, c'est le cas de la France. Dans d'autres encore, les partenaires sociaux sont associés directement à l'organe public de contrôle, comme en Grande-Bretagne, qui intervient activement dans les travaux de normalisation nationaux et européens.

Mais dans la plupart des pays de l'Union européenne, il n'existe aucune disposition, ou alors elles restent purement formelles, quant au rôle des partenaires sociaux dans la normalisation européenne.

Les obstacles à une participation effective et représentative des travailleurs

En effet, il existe de nombreux obstacles à la participation effective des représentants des travailleurs plus particulièrement chargés des questions de santé et de sécurité telle qu'elle est prévue dans la Directive 89/391/CEE. Ces représentants sont porteurs des connaissances des utilisateurs, éléments essentiels pour améliorer le contenu des normes et leur permettre d'évoluer. On l'a dit, la plupart des Etats n'ont pas adopté de disposition formelle pour l'information et la consultation des partenaires sociaux sur les normes européennes mandatées dans le cadre des directives.

Cette absence de reconnaissance du droit effectif à la participation des syndicats signifie un manque de mise à disposition de ressources financières. Les Etats devraient ne pas imposer le paiement de cotisations d'entrée dans les organismes nationaux, et mettre en place une politique de diffusion des normes – le prix et la traduction des normes limitent le développement de la normalisation dans les domaines qui concernent directement les partenaires sociaux.

Elle signifie aussi une difficulté pour le représentant de disposer du temps nécessaire à une participation active à un processus long et complexe, comme d'avoir accès à la formation nécessaire. Il est aussi souvent confronté à la difficulté de se positionner de manière indépendante face aux intérêts de l'entreprise.

On constate aussi un manque fréquent de règles au niveau national définissant une procédure d'élaboration d'un point de vue national et du consensus qu'il implique.

A cela s'ajoute, la difficulté de transformer des expériences de travail en connaissances techniques significatives pour les travaux de normalisation relatifs à la conception des équipements. Ces travaux nécessitent une mobilisation de ressources qui, jusqu'à présent, sont centrées sur les fabricants et les organismes notifiés.

Consolider la participation et organiser le retour d'expérience des utilisateurs

Pour affronter ces difficultés, le BTS a décidé d'entreprendre la rédaction d'un rapport sur le rôle des syndicats dans la normalisation européenne qui intègre des expériences nationales et celle du BTS. Ce rapport devra donner un éclairage aux futurs débats sur la révision de la Directive concernant les machines. En effet, la Commission a énoncé son intention de présenter une révision de cette directive qui a joué un rôle phare dans le développement de la "nouvelle approche" en matière de normalisation. Cette révision devrait permettre de débattre du rôle et de l'influence des parties concernées, notamment les partenaires sociaux, prévus dans la directive actuelle. Un débat européen doit s'instaurer de manière récurrente sur les pratiques des Etats membres pour assurer cette influence.

Il est en effet essentiel pour la révision des normes que soit organisé d'une manière systématique le retour d'expérience des utilisateurs. Les procédures de normalisation prévoient une révision possible des normes tous les 5 ans. Dans ce cadre, l'expérience française de retour d'expérience des lieux de travail pourrait être essentielle et constituer une base pour les organismes de normalisation comme pour le BTS.

Le défi majeur auquel sont confrontés les représentants des travailleurs intervenant dans le débat technologique est celui de rechercher constamment les voies possibles pour rendre la conception des machines et les technologies plus respectueuses des hommes et des femmes par la normalisation technique. Ce défi est particulièrement ardu alors que l'on constate une intensification du travail, un accroissement des rythmes et des contraintes de temps. Ce débat et cette recherche des choix technologiques font partie intégrante de la démarche syndicale de promouvoir les droits et les pratiques de participation individuelle et collective des travailleurs. La participation effective à tous les niveaux permet d'assurer le respect du travail humain.

L'élargissement de l'Union: défi ou opportunité?

L'élargissement de l'Union européenne comme le renforcement du processus d'intégration constituent des défis majeurs pour la construction européenne. Les pays candidats doivent adapter leurs politiques et leurs structures aux principes de l'Union européenne et en particulier renforcer les principes démocratiques. L'Union européenne doit les soutenir dans cette voie. Pour le mouvement syndical, *l'acquis communautaire* dans le domaine social est une exigence incontournable du processus d'élargissement.

Nous attendons que les pays candidats mettent en œuvre les principes repris dans les Directives Machines et EPI concernant la participation des partenaires sociaux aux processus de normalisation. Et que les organismes de normalisation nationaux qui deviennent progressivement membres du CEN ouvrent leurs portes aux organisations syndicales et autres groupes concernés.

Le rôle des organisations collectives et l'avenir de la normalisation

L'expérience du BTS montre avec force les défis et les opportunités de la participation à la normalisation européenne pour les mouvements représentatifs des intérêts collectifs des travailleurs comme pour d'autres organisations collectives tels les consommateurs et les mouvements de protection de l'environnement. Le vote récent du Parlement européen à l'occasion de l'examen du rapport de la Commission sur "Efficacité et légitimité en matière de normalisation européenne dans le cadre de la nouvelle approche" saluant les conventions établies par la Commission avec les organismes tels que le BTS, l'ANEC (consommateurs), NORMAPME (PME) chargés de fournir un support aux représentants nationaux impliqués dans les travaux européens, constitue un signal positif à la reconnaissance du travail accompli et de son importance au regard d'un organe démocratique.

L'expérience acquise montre également qu'il s'agit d'être vigilant face aux projets d'utilisation de la normalisation comme instrument de dérégulation des marchés, et de limitation du rôle de l'Etat comme intervenant au nom de l'intérêt

général. Une orientation de la normalisation qui s'inscrirait dans une telle perspective ne pourrait faire l'objet que de l'opposition du mouvement syndical européen.

C'est ainsi que les initiatives prises par l'ISO et des membres du CEN de normaliser des systèmes de gestion de la santé et de la sécurité a soulevé des débats internationaux sur l'opportunité d'une telle approche. La législation européenne (la Directive-cadre 89/391/CEE) prévoit explicitement que la gestion des questions de santé et de sécurité des travailleurs au niveau de l'entreprise ne relève pas uniquement de la gestion technique mais qu'elle doit être globale c'est-à-dire couvrir l'organisation du travail, l'adéquation du travail au travailleur, et faire l'objet d'information, de consultation et d'une participation 'équilibrée' de la part des travailleurs et de leurs représentants. C'est dans cet esprit que les partenaires sociaux ont estimé au niveau européen qu'un tel débat sur les systèmes de gestion devait relever des organes tripartites. Au niveau international, les représentants des travailleurs ont exigé que référence soit faite par l'ISO aux normes sociales internationales de l'OIT.

La vigueur et l'importance du débat actuel sur l'opportunité de la normalisation dans ce domaine sont révélatrices d'une évolution progressive du rôle de la normalisation, élément d'intégration et de régulation du marché, vers le champ social.

Références

- Sensibilisation des syndicats à la normalisation en France: l'organisation du retour d'expérience au moyen d'une fiche d'alerte, *Newsletter du BTS*, n° 10, décembre 1998, pp 14.
- L'évolution de la participation des syndicats aux travaux de normalisation du CEN, par Enrico Gibellieri, *Newsletter du BTS*, n° 8, mars 1998, pp. 27-28.
- Systèmes de gestion de la santé et de la sécurité au travail: vers une norme européenne?, et La proposition espagnole pour une norme européenne, *Newsletter du BTS*, n° 6, juin 1997, p. 18-20.
- La normalisation des presses mécaniques: un révélateur du fonctionnement du Marché unique, et La France invoque la clause de sauvegarde contre une norme européenne, *Newsletter du BTS*, n° 5 février 1997, pp. 1. et pp. 13-16.
- La normalisation internationale et la gestion de la santé au travail (I), *Newsletter du BTS*, n° 3, juin 1996, pp. 8-9.
- La normalisation internationale et la gestion de la santé au travail (II): probable ajournement des travaux de l'ISO, *Newsletter du BTS*, n° 4, novembre 1996, pp. 11-12.
- *Integrating Ergonomic Principles into C-Standards for Machinery Design, TUB Proposals for guidelines*, J. A. Ringelberg, P. Voskamp, BTS, 1996, 48 p.
- La participation des syndicats aux travaux de normalisation européens: le réseau du BTS tire la sonnette d'alarme, *Newsletter du BTS*, n° 2, février 1996, pp. 13-14.
- *La participation des syndicats aux travaux de normalisation européens*, Actes de la Conférence organisée par le BTS les 5 et 6 septembre 1991 à Amsterdam, BTS, 1992, 172 p.