

Les enjeux de la surveillance du marché pour la santé au travail

La position de la Confédération Européenne des Syndicats

Laurent Vogel
BTS

web site: <http://www.etuc.org/tutb>
Email: lvogel@etuc.org

1. Chaque année, les accidents du travail déclarés provoquent entre 6.000 et 8.000 morts et des centaines de milliers d'invalides dans l'Union Européenne. Une partie de ces accidents est provoquée par des équipements de travail¹. Dans certains cas, les défaillances d'équipements de protection individuelle jouent également un rôle. Environ un quart des travailleurs de l'Union Européenne déclarent devoir utiliser des équipements de protection individuelle pour protéger leur santé².

Les principaux agents physiques qui constituent des facteurs de risque dans le milieu de travail sont généralement liés aux équipements de travail: le bruit, les vibrations, les rayonnements ionisants et non-ionisants. A lui seul, le bruit est la principale cause des maladies professionnelles reconnues et indemnisées dans la plupart des pays communautaires. Les données de l'enquête de la Fondation de Dublin sur les conditions de travail font état d'une légère progression du nombre de travailleurs soumis à un bruit intense durant au moins un quart de leur temps de travail dans l'Union Européenne (27 % en 1990 contre 29% en 2000).

Les facteurs ergonomiques jouent également un rôle essentiel en santé au travail. L'importance des problèmes posés par les troubles musculo-squelettiques en témoigne. Ici encore, le rôle joué par les équipements de travail n'est pas négligeable même si les conditions concrètes de leur utilisation sont généralement déterminantes (intensité, caractère monotone et répétitif du travail, etc...).

Les risques chimiques posent également, de façon cruciale, le problème de la surveillance du marché, d'une correcte évaluation des risques par des acteurs indépendants des producteurs et d'un retour d'expérience même si ces thèmes ne sont pas couverts directement par la présente conférence. Dans un certain nombre de cas, les équipements de travail peuvent jouer un rôle important dans les expositions à des substances

¹ Il est significatif que les données nationales sur les accidents du travail soient très peu précises en ce qui concerne le rôle des équipements de travail dans les accidents. Nous reviendrons sur ce point.

² Données de l'enquête sur les conditions de travail de la Fondation de Dublin de 1996.

chimiques et l'efficacité des équipements de protection individuelle peut parfois être cruciale³.

2. La réglementation communautaire mise en place à partir de la deuxième moitié des années quatre-vingts repose sur deux grands corps de règles. Les unes concernent le marché, les autres les lieux de travail. L'application efficace de cette réglementation suppose l'implication d'un grand nombre d'acteurs différents: organismes de normalisation, organismes notifiés, concepteurs et fabricants, importateurs et responsables de la mise sur le marché, assembleurs et installateurs, organismes publics de contrôle et de sanction (y compris les douanes et le pouvoir judiciaire), employeurs, travailleurs et représentants des travailleurs, etc... La coopération entre tous ces acteurs est essentielle de même que la coopération entre les autorités publiques tant au niveau national qu'au niveau européen.

Cette coopération se heurte à de réelles différences d'intérêts ainsi qu'à de fortes réticences à agir de façon complètement transparente (pour les acteurs privés en raison de leur volonté de se protéger de la concurrence ou de sanctions possibles, pour les acteurs publics en raison d'inerties bureaucratiques parfois très coriaces). Dans ce domaine comme dans d'autres, nous ne croyons pas que le marché transforme magiquement la somme des egoïsmes individuels en un bonheur collectif.

Notre considérons que l'application de la réglementation communautaire est encore peu effective. Dans de nombreux cas, l'apposition de la marque CE ne garantit nullement le respect des exigences essentielles de sécurité. Ainsi une enquête menée par l'inspection du travail suédoise en 1995 et portant sur 3000 machines mises en fonctionnement après janvier 1995, un tiers ne correspondait pas aux exigences de sécurité communautaires alors qu'environ 85 % portaient la marque CE⁴.

L'application insuffisante de la réglementation communautaire résulte parfois de son caractère incomplet, de ses imprécisions ou de ses zones d'ombre. Elle est parfois liée à la faible coopération entre les différents acteurs et à une articulation insuffisante entre l'expérience des lieux de travail et les mécanismes de régulation et de surveillance du marché. Elle s'explique souvent par la faiblesse des dispositifs de contrôle et de sanction mis en place par les Etats membres. Voilà pourquoi - et souvent à contre-courant - nous nous sommes opposés fermement aux différentes tentatives de dérégulation auxquelles on a assisté au cours de ces dix dernières années⁵ ainsi qu'aux tentatives plus récentes de "diluer" la santé et la sécurité dans une vision qui réduirait les politiques sociales à la promotion de l'emploi ou à leur contribution à la croissance économique. Dès lors que la vie et la santé humaines sont en jeu, les autorités publiques ne peuvent abandonner le

³ Ainsi, suivant les données d'une enquête finlandaise concernant les équipements de protection respiratoire à haute performance, seuls 8 sur 21 des appareils testés protégeaient correctement les travailleurs contre les fibres d'amiante (*Santé et Travail*, n° 32, p. 34).

⁴ Joint Industrial Safety Council, *Newsletter*, n° 1-1996, p. 2.

⁵ Au niveau de l'Union Européenne, rappelons le rapport Molitor en 1995 et les nombreux exercices ambigus et dangereux menés sur le thème de la simplification administrative ou de la création d'un environnement favorable "aux entreprises" (SLIM, BEST, etc...).

terrain aux règles du marché et renoncer à leurs fonctions de contrôle et de sanction. Nous ne considérons pas que la "nouvelle approche" puisse servir de prétexte à un effacement des autorités publiques.

3. La surveillance de marché des équipements de travail et des équipements de protection individuelle est exercée dans les différents Etats membres suivant des modalités très variables. Que les acteurs institutionnels varient ne constituerait pas en soi un véritable problème si leur intervention était comparable en termes d'efficacité. Ce n'est malheureusement guère le cas. Certains Etats consacrent des ressources importantes à la surveillance du marché, d'autres la négligent gravement. La coopération entre les autorités publiques des différents pays qui assurent cette surveillance reste faible. La coopération entre ces autorités publiques nationales et les autorités communautaires est encore plus faible. A l'intérieur même des institutions communautaires, le niveau de coopération entre les différentes directions générales de la Commission (marché intérieur, affaires sociales, industrie, recherche et développement) est rarement adéquat.

4. Une des principales faiblesses du cadre réglementaire communautaire est constituée par l'absence de règles sur la mise sur le marché d'équipements d'occasion. Malgré l'importance de ce marché, plus de dix ans après l'adoption de la directive machines, aucune initiative communautaire n'est annoncée dans ce domaine. Les pressions liées aux campagnes dérégulationnistes ont, sur ce point, fait céder la Commission. Il est illusoire de prétendre améliorer la santé et la sécurité au travail sans remédier à cette lacune. Actuellement, tout repose sur une fiction suivant laquelle il n'existerait pas de marché communautaire des machines d'occasion et, par conséquent, la législation particulière de chaque Etat membre suffisait à faire respecter les conditions de sécurité. Ajoutons à cela que les exigences de mise en conformité des équipements de travail dans les entreprises de l'Union Européenne semble bien avoir stimulé l'exportation d'équipements d'occasion dangereux vers des pays tiers et notamment vers l'Europe centrale et orientale. C'est en tout cas ce qu'un certain nombre de Comités d'entreprise européens nous ont signalé.

5. La réglementation actuelle repose en partie sur les activités d'acteurs privés agissant sur un marché concurrentiel. Comme le montrent, dans un cadre réglementaire différent, les problèmes posés par la sécurité maritime, un marché concurrentiel d'organismes privés de contrôle (au sens large) vaut ce que vaut son maillon le plus faible. Dès lors qu'il existe des niveaux différents de contrôle, les acteurs privés qui peuvent raisonnablement estimer que leurs activités ne seraient pas conformes aux exigences requises risquent de s'adresser aux organismes les plus laxistes. Il nous semble essentiel d'harmoniser et de renforcer les règles concernant les critères de qualité et les responsabilités des organismes notifiés et d'organiser une coopération effective entre les Etats membres, les institutions communautaires et ces organismes dans l'Union Européenne.

6. Quoique l'objectif de la réglementation communautaire soit d'assurer la sécurité et la santé des utilisateurs d'équipements, les pratiques actuelles restent dominées par une

vision restrictive de la sécurité. En particulier, l'intégration de critères ergonomiques dans la normalisation reste insuffisante. La norme EN 1050 qui joue un rôle important en définissant les principes de l'appréciation du risque par les concepteurs dans le domaine de la sécurité des machines reste faible dans l'intégration d'exigences ergonomiques. Elle propose une méthodologie peu adaptée aux problèmes soulevés par l'ergonomie et la référence qu'elle fait aux normes B ne permet pas de pallier les lacunes en raison des lacunes de ces normes dans le domaine de l'ergonomie.

De notre point de vue, la surveillance du marché doit nécessairement prendre en compte l'ensemble des questions de santé et elle doit s'en donner les moyens tant par des collectes systématiques de données que par l'élaboration progressive de normes plus cohérentes du point de vue de la santé au travail.

7. Une coopération efficace entre les différents acteurs est inséparable de la mise en place de systèmes d'information concernant les rapports entre équipements et santé au travail. C'est sans doute un des défis majeurs des prochaines années. Cela implique la collecte systématique de données dans les lieux de travail concernant les accidents, les incidents, les problèmes ergonomiques et d'autres aspects liés à la santé (par exemple, le bruit ou les vibrations) qui permettent d'identifier les problèmes posés par des équipements spécifiques. Actuellement, une telle collecte de données n'existe pas au niveau européen même si dans certains Etats, des initiatives positives pourraient servir de base à une politique communautaire en la matière. Dans la plupart des pays, même les données concernant les accidents du travail sont insuffisamment exploitées pour réaliser la surveillance du marché. L'on sait généralement avec précision combien d'accidents se produisent en fonction du jour de la semaine, de l'heure ou du secteur d'activité. Les données existantes sont beaucoup plus vagues en ce qui concerne les équipements concernés et les circonstances précises de leur utilisation. Les déclarations d'accidents, qui constituent, suivant différentes modalités, une procédure obligatoire dans tous les Etats communautaires pourraient contribuer de façon beaucoup plus efficaces à l'organisation de la prévention.

8. Des systèmes d'information sur les équipements de travail devraient aussi permettre un meilleur choix de ceux-ci conformément aux directives concernant le milieu de travail. Ils permettraient tant aux employeurs qu'aux représentants des travailleurs de disposer d'une information plus complète et de ne pas se limiter aux seules informations fournies par les entreprises qui vendent les équipements. Les services de prévention, mis en place dans les différents pays sur la base de l'article 7 de la directive-cadre, auraient également un rôle important à jouer et permettraient une meilleure approche multidisciplinaire.

9. De tels systèmes d'information devraient être articulés avec l'évaluation des risques sur les lieux de travail. Il s'agit à la fois d'améliorer cette évaluation à partir de données socialisées sur les risques liés aux différents équipements et de permettre un retour systématique d'expérience des "lieux de travail" vers le "marché" et la "conception". Cette évaluation des risques - encore trop souvent conçue comme un exercice formel et

bureaucratique - implique une participation des travailleurs. La récente initiative française concernant les fiches de sécurité qui sont élaborées par les représentants des travailleurs sur la base d'un système associant les autorités publiques et les organisations syndicales constituent certainement un exemple encourageant.

10. Grâce à la mise en place de systèmes d'information efficaces, les autorités publiques chargées de la surveillance du marché pourraient jouer pleinement leur rôle et devenir un maillon essentiel dans l'articulation entre les règles du marché et l'expérience des lieux de travail. Une approche systématique permettrait d'identifier quels sont les équipements qui ne correspondent pas aux exigences essentielles de sécurité parce qu'ils ne respectent pas les normes existantes et quels sont ceux qui, au contraire, révèlent des défauts ou des insuffisances dans les normes. De la sorte, l'activité de normalisation pourrait prendre en compte beaucoup plus systématiquement l'expérience du travail réel. Le renforcement de la participation syndicale aux activités de normalisation apparaît à cet égard comme une exigence complémentaire. Le BTS ne cesse d'attirer l'attention depuis des années sur la très faible application de la disposition de la directive machines qui prévoit une telle participation.

11. Nous voudrions attirer l'attention sur trois conditions de l'efficacité des systèmes d'information concernant les équipements de travail (y compris les équipements de protection individuelle). Il s'agit de:

1. leur caractère public et accessible à l'ensemble des parties intéressées (sous réserve, bien entendu, du respect des garanties individuelles dans le cadre de procédures judiciaires);
2. la connexion possible entre les données particulières concernant les équipements d'un pays à l'autre et avec les autres éléments d'un système plus global d'information sur la santé au travail (lien avec les données sur les problèmes de santé, sur les accidents, etc...);
3. le lien entre de tels systèmes et des procédures communautaires d'alerte et de retrait du marché dans tous les cas où la protection de la santé et de la sécurité l'exige.

12. Il n'est pas inutile de se pencher sur la dimension internationale des problèmes soulevés ici.

D'une part, l'Union Européenne doit éviter que les différentes modalités de contrôle du marché (réglementation, normalisation, activités de surveillance y compris par des mesures d'interdiction de certains équipements) ne soient pas remises en question par les accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux. A cet égard, il faut constater les pressions des Etats-Unis en vue d'un affaiblissement des instances européennes de régulation au profit d'instances internationales (notamment l'ISO). La caractéristique de ces instances internationales est qu'elles fonctionnent, beaucoup plus encore que les organismes européens correspondant, en fonction des seules préoccupations économiques des entreprises multinationales dominantes. Il serait essentiel que la politique communautaire concernant l'Organisation Mondiale du Commerce tienne compte des impératifs de sauvegarde de la santé et de la sécurité plus qu'elle ne l'a fait jusqu'à

présent. Nous considérons que l'accord de l'OMC sur les Obstacles Techniques au Commerce constitue un danger potentiel pour le système communautaire de régulation des marchés tant dans le domaine des équipements de travail que dans celui des substances chimiques. Il serait utile que la Commission précise la portée de cet accord, qu'elle évalue les conflits possibles avec l'acquis communautaire et qu'elle fasse des propositions en vue d'inclure des clauses de sauvegarde plus consistantes en faveur de la santé, de la sécurité et de la défense de l'environnement. Tout mandat de négociation donné par le Conseil à la Commission devrait tenir compte de ces éléments de manière à ne pas permettre une négociation future où les considérations commerciales l'emportent sur la santé.

D'autre part, l'Union Européenne exporte également des équipements de travail neufs et d'occasion. Nous considérons que ces équipements devraient satisfaire des exigences de sécurité au moins équivalentes à celles qui existent sur le marché communautaire (et supérieures si les réglementations nationales des pays importateurs sont plus exigeantes). La perspective de l'élargissement montre qu'une cohérence entre la politique du marché intérieur et la politique commerciale vers l'extérieur est plus indispensable que jamais.

Références bibliographiques

- Commission Européenne, *Guide relatif à la mise en application de directives élaborées sur la base des dispositions de la nouvelle approche et de l'approche globale*, Luxembourg: Office des publications officielles de la Communauté Européenne, 1999.
- DIN, ISSA, *Safety of Machinery. A guide to European Legislation and Standards*, Berlin-Vienne-Zurich: Beuth, 1997 (3 volumes).
- I. Fraser, *Le contrôle de marché des équipements de protection individuelle en France*, Bruxelles: BTS, 1999.
- S. Limou, *Rapport sur l'application de la directive 98/37 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux machines*, Document de travail du BTS, Strasbourg-Bruxelles, 2000.
- Ministry of Labour (Finlande), Occupational Safety and Health Division, *A report on the market control project concerning respiratory protective devices*, Tampere, 1993.
- National Consumer Administration-Safety Technology Authority, Ministry of Social Affairs and Health, Department for Occupational Safety and Health (Finlande), *Market Surveillance in Finland*, Tampere, 1999.
- F. Peraldi-Leneuf, *La politique communautaire d'harmonisation technique et de normalisation. Etude d'une nouvelle modalité de régulation*, Thèse de doctorat de l'Université de Strasbourg III, 1996.
- J. A. Ringelberg, Normes européennes et évaluation des risques de TMS: un défi pour l'avenir, *Newsletter du BTS*, n° 11-12 (juin 1999), pp. 41-42

J. A. Ringelberg P. Voskamp, *Integrating ergonomic principles into C-standards for machinery design. TUTB proposals for guidelines*, Bruxelles, BTS, 1996.

Santé et Travail, n° 26, décembre 1998-janvier 1999, Dossier: Les équipements de protection individuelle.

M. Sapir, La santé-sécurité au travail est-elle soluble dans la politique sociale européenne?, *Newsletter du BTS*, n° 14 (juin 2000), pp. 1-2.

F. Strambi, Des normes de sécurité forgées sur l'établi, *Santé et Travail*, n° 29, octobre 1999, pp. 38-40.

P. Tournier, *La normalisation industrielle de l'enjeu économique à l'enjeu social*, Montreuil: ISERES, 1992.

TUTB Observatory on the Application of European Directives, *Working with VDUs. The Implementation of Directive 90/270/EEC in Sweden and Germany*, Bruxelles, BTS, 1998.

V. Verde Pelayo, Adoption de la norme EN 1050: évaluation du risque machine, *Newsletter du BTS*, n° 4 (novembre 1996), pp. 6-9.

L. Vogel, L'enjeu du différend sur l'amiante à l'OMC: la santé au travail sous la tutelle de la police du commerce ?, *L'année sociale 1999*, Bruxelles: Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, 2000, pp. 341-356.

Sensibilisation des syndicats à la normalisation technique en France: l'organisation du retour d'expérience au moyen d'une fiche d'alerte, *Newsletter du BTS*, n° 10 (décembre 1998), p. 14.