

Rapport général sur la Conférence

Un vaste débat sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principales directives communautaires relatives à la santé et à la sécurité s'est tenu lors de la conférence du BTS intitulée "L'Environnement du Travail dans l'Union européenne: le difficile passage du droit à la pratique", organisée à Bruxelles en décembre dernier. Près de 200 participants de 27 pays européens y ont assisté, des représentants d'organisations syndicales et patronales, mais aussi des représentants d'organismes d'assurances pour les salariés, des inspecteurs du travail et des consultants en matière de sécurité.

La conférence était organisée autour d'un débat sur l'application de l'ensemble des directives adoptées depuis 1989 sur base de l'article 118A. Trois directives ont cependant fait l'objet de sessions particulières – la Directive-cadre (89/391/CEE), la Directive sur la manutention manuelle des charges et la Directive relative au travail sur des équipements à écran de visualisation – et deux thèmes ont été approfondis au-delà du cadre des directives particulières – les troubles musculo-squelettiques et les agents cancérigènes. Une session a été consacrée au suivi et au contrôle de la mise en œuvre et une table ronde finale a donné l'occasion de présenter les rapports sur les travaux organisés dans les deux ateliers thématiques.

Le choix de la directive concernant la manutention manuelle des charges et de celle concernant le travail sur des équipements à écran de visualisation (DSE) a été déterminé par le fait qu'elles sont les premières directives pour lesquelles des "rapports d'application" détaillés doivent être soumis par les Etats membres à la Commission européenne. Des études sur leur mise en œuvre, commanditées par le BTS, ont été présentées au cours de la conférence.

Ces deux rapports d'études – ainsi que d'autres exposés et débats – ont clairement montré les nombreuses difficultés de mise en application et d'harmonisation des législations à l'échelle européenne. L'adoption des directives il y a près de dix ans et leur transposition juridique apparaissent aujourd'hui avoir eu des parcours relativement linéaires. Dans son discours d'ouverture comme dans son allocution de clôture

L'environnement du travail dans l'Union européenne: le difficile passage du droit à la pratique

de la conférence, le directeur du BTS, Marc Sapir, a laissé entendre que la façon dont les directives ont été transposées et appliquées ne rencontre pas les objectifs rigoureusement définis lors de la phase des négociations pour leur adoption. Le risque existe en effet de les voir se transformer en *"cathédrales dans un désert"* au vu des efforts d'application minimalistes et peu enthousiastes.

Quoi qu'il en soit, la conférence a offert une chance unique aux spécialistes d'évaluer l'état d'avancement de cette application. Le BTS est actuellement le principal organisme qui procède à une analyse de la transposition et de l'application des directives adoptées sur base de l'article 118A et la rencontre de décembre a constitué la première occasion d'un examen public des informations récoltées jusqu'à présent. La Commission européenne participe également à un exercice similaire mais son analyse de la transposition dans les droits nationaux de la Directive-cadre (89/391/CEE) et de ses cinq directives particulières se limite à un examen juridique des textes de transposition. Des "rapports d'application" nationaux plus détaillés décrivant l'impact concret des directives sur l'organisation et les dispositions nationales doivent encore être soumis à la Commission par les Etats membres (les premiers rapports attendus concernent les directives manutention manuelle de charges et travail sur écran de visualisation).

Dans son rapport liminaire sur le processus de transposition et d'application (reproduit dans le présent document), Laurent Vogel, chercheur au BTS, a montré qu'à l'unanimité qui régnait entre les Etats membres au moment de l'adoption de la plupart des directives a succédé une atmosphère moins harmonieuse au moment de la

Le présent rapport a été rédigé par John Manos, rédacteur en chef de la *European Safety Newsletter*, Janine Delahaut et Laurent Vogel, BTS.



transposition et de l'application. L. Vogel a critiqué les tactiques dilatoires et l'approche minimaliste adoptée face à de nombreuses questions. Toutefois, il a reconnu que *"les réalités diverses des systèmes nationaux de prévention compliquent toute tentative d'harmonisation"* avant de conclure que *"le défi consiste moins à aligner toutes les particularités nationales sur un idéal européen abstrait que de parvenir aux objectifs minimums substantiels fixés par les directives tout en préservant le meilleur de chaque système national..."*.

La conférence a laissé sous-entendre que l'affaiblissement du dynamisme législatif expliquait dans une certaine mesure l'application insatisfaisante des directives déjà adoptées. La Commission est responsable de cet état de choses a affirmé devant la conférence le président de la Commission des Affaires sociales du Parlement européen, Stephen Hughes. Toutefois, des représentants de la Commission, des organisations patronales et des services d'inspection ont laissé entendre que la "pause législative" qui était intervenue était logique et qu'il faudrait peut-être encore dix ans pour résoudre les problèmes générés par la diversité des systèmes en vigueur en Europe. Marc Boisnel, qui représentait le gouvernement français - sous la présidence duquel le Conseil a adopté une résolution sur la transposition des directives sociales communautaires - a rappelé le rôle capital de la Commission en la matière tout en soulignant la responsabilité collective dans le manque actuel d'impulsion politique que ce soit de la part des Etats membres, des partenaires sociaux, de la Commission, pour mettre en œuvre ce qu'ils ont eux-mêmes adopté et couvrir les champs émergents de l'environnement du travail (voir également notre éditorial).



LAURENT VOGEL



MARC SAPIR

Les directives européennes

Les enjeux de la directive-cadre

Consultation - participation

Le dénominateur commun de toute la rencontre – sur lequel personne n'a marqué son désaccord – a été l'importance, pour l'hygiène industrielle, des principes consultatifs et participatifs inscrits dans la Directive-cadre (89/391/CEE).

La participation des représentants des salariés est désormais inscrite dans la législation de tous les Etats membres de l'Union européenne, conformément aux exigences de la Directive 89/391/CEE. Le fait que l'efficacité de cette représentation soit maximale lorsque les syndicats sont impliqués a été largement documenté, en particulier dans les travaux de David Walters de la South Bank University qui a présenté un document intitulé *"La participation des travailleurs en santé et sécurité: données comparatives"*.

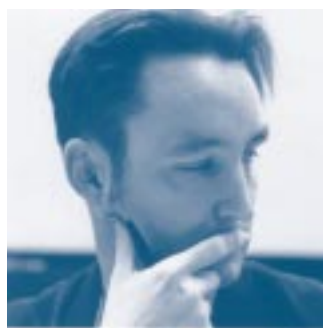
D. Walters a examiné comment les délégués à la sécurité peuvent devenir plus efficaces, quels sont les domaines où ils ont le plus besoin de soutien et quels sont les défis qui les attendent à l'avenir. Les syndicats ont à leur actif des résultats considérables en matière de soutien aux délégués à la sécurité sur le lieu de travail. La formation syndicale des délégués, *"qu'aucune autre prestation n'a jamais égalée"*, a été un caractère déterminant de leur succès. Mais les syndicats sont également importants *"à l'extérieur du lieu de travail... en tant qu'instigateurs du changement aux niveaux local, national et international"*. D. Walters cite par exemple les progrès réalisés en Norvège et au Royaume-Uni (ainsi qu'en Suède) à la suite de l'application du concept de délégués régionaux à la sécurité qui a aidé à traiter le problème des PME. Il a souligné que ces thèmes *"pouvaient avantager les activités d'autres acteurs dans l'organisation de la prévention en matière d'hygiène et de sécurité, telles que les autorités chargées de la réglementation"*.

En effet, dans un climat économique et politique généralement défavorable, il était logique que les syndicats mettent à profit la perception favorable dans le public de leurs activités en matière de sécurité au travail. A une époque où "il serait irréaliste d'anticiper un soudain renversement de la crise de représentation à laquelle est confronté le mouvement syndical", D. Walters a remarqué que "des analyses des attitudes du public face aux syndicats montrent invariablement ... que l'on considère qu'ils jouent un rôle légitime de représentation au niveau des

questions liées à l'hygiène et à la sécurité, quelle que soit la légitimité qui leur est reconnue pour d'autres aspects liés à leur rôle de représentation."

D. Walters a procédé à une analyse des recherches menées sur le lien existant entre la participation des salariés et les résultats en matière de sécurité, y compris les récents travaux ayant utilisé des mesures objectives des *"effets de la représentation"*, telles que la diminution du nombre d'accidents. Un groupe de chercheurs a affirmé que des *"comités consultatifs conjoints dont tous les représentants des salariés sont nommés par les syndicats permettaient de réduire considérablement le nombre d'accidents sur le lieu de travail par rapport aux établissements où seuls les*

patrons fixent les dispositions en matière d'hygiène et de sécurité".



JAN POPMA



Contenu du travail, bien-être et diminution du stress

Jan Popma, un consultant néerlandais, a expliqué comment la loi néerlandaise sur les conditions de travail de 1980 envisageait la question du "bien-être" au travail. La législation néerlandaise prévoit sept "critères pour des emplois sains" (par ex. réduction des tâches monotones, autonomie des travailleurs, information quant aux objectifs et résultats des tâches, etc.) qui se révèlent être des instruments efficaces pour l'évaluation des risques des emplois "à faible contenu". Ces sept critères contribuent à une interprétation et une application appropriée des dispositions de l'article 6.2d de la Directive-cadre relatif à la nature du travail (notamment l'importance d'une adéquation du travail à l'individu).

Le rapport complet réalisé par Jan Popma pour le BTS sur les aspects immatériels des conditions de travail : le stress, le bien-être et la Directive-cadre, fera l'objet d'une publication du BTS courant 1998. Ce rapport sera disponible en anglais.

Atelier

Les enjeux de la Directive-cadre

Modératrice: Françoise Piotet, Conservatoire National des Arts et Métiers, Paris

LA PARTICIPATION DES TRAVAILLEURS EN SANTÉ ET SÉCURITÉ: DONNÉES COMPARATIVES

David Walters, South Bank University, Londres

LES ASPECTS IMMATÉRIELS DES CONDITIONS DE TRAVAIL: LE STRESS ET LE BIEN-ÊTRE AU TRAVAIL, L'EXPÉRIENCE NÉERLANDAISE

Jan Popma, Pays-Bas

LES SERVICES MULTIDISCIPLINAIRES DE PRÉVENTION: UNE ÉTUDE COMPARATIVE ET PROSPECTIVE

Thora Brendstrup, CASA, Danemark

Pluridisciplinarité des services de prévention

Un troisième exposé sur la Directive-cadre 89/391/CEE concernait les dispositions principales de l'article 7 sur les services de protection et de prévention. Les résultats d'une enquête¹ menée par le Danish Work Environment Service (Service de l'Environnement du Travail danois) pour le compte de la Commission européenne ont été résumés par Thora Brendstrup du Centre for Alternative Social Analysis (CASA) (Centre d'Analyse Sociale Alternative), Danemark.

Le rapport de Th. Brendstrup, préparé en collaboration avec son collègue Hans Jorgen Limborg, a été soumis à un groupe de travail du Comité consultatif de Luxembourg de la Commission. Il passe en revue la manière dont l'article 7 est appliqué dans les Etats membres (dans quelle mesure les services de prévention existent-ils, quelles sont leurs missions, quels sont les motifs qui poussent les employeurs à y recourir? etc) et formule des recommandations pour le développement ultérieur des services de prévention.

L'exposé de Brendstrup s'est focalisé sur la pluridisciplinarité des services même si, en fait, l'article 7 ne fait pas spécifiquement référence à cet aspect des services de prévention. Pour les besoins de l'enquête, les services pluridisciplinaires ont été définis comme étant des services au sein desquels "toute une série de disciplines universitaires et /ou techniques... concourent à résoudre les problèmes de l'environnement de travail". Le rapport conclut qu'un juste mélange de savoir-faire permettrait de combiner les compétences lors de l'évaluation des facteurs médicaux, techniques, ergonomiques et psychosociaux et qu'un débat international devrait avoir lieu sur les qualifications / compétences requises dans ce domaine composite. Le collationnement des plates-formes des différents programmes de formation existants représenterait un premier pas en ce sens.

Si une "connaissance approfondie de l'application concrète" de l'article 7 n'a pu être acquise par la seule voie des questionnaires, l'enquête a montré à quel point l'interprétation de la formulation de l'article 7 différait, entraînant de grandes divergences entre les dispositions nationales. A titre d'exemple, les services de prévention sont exigés par la loi dans un grand nombre de pays tandis qu'ils restent tout à fait volontaires au Royaume-Uni et en Suède. L'envergure de ces services varie elle aussi considérablement ainsi que la mesure dans laquelle les inspections du travail, les partenaires sociaux, les organismes d'assurance et autres organes officiels/spécialisés sont associés à leur contrôle.

La manutention manuelle des charges

Deux enquêtes menées à l'initiative du BTS sur la Directive relative à la manutention manuelle des charges (90/269/CEE) ont fait l'objet d'exposés: une enquête européenne menée par Valeria Uberti de l'Institut syndical espagnol pour le Travail, l'Environnement et l'Hygiène (ISTAS) et une autre sur la situation au Royaume-Uni menée par Rory O'Neill de la De Montfort University de Leicester. Un troisième exposé de Catherine Teiger, du Centre National de la Recherche Scientifique français (CNRS), a traité plus spécifiquement de la prévention des troubles musculo-squelettiques par l'application de principes ergonomiques à des situations en milieu hospitalier.

Certains résultats de l'enquête européenne ont été passés en revue dans l'exposé de Madame Uberti. Une caractéristique importante des lois de transposition, a-t-elle affirmé, est le fait que dans plusieurs cas, des poids limites spécifiques ont été prévus dans les instruments de transposition eux-mêmes ou dans les documents les accompagnant. C'est notamment le cas de la France, de l'Italie et du Portugal, même si la directive a adopté une approche de "principes ergonomiques" dans l'optique de laquelle le poids n'est que l'un des 19 "facteurs de référence" à prendre en compte lors de l'évaluation des risques liés à la manutention manuelle. Selon V. Uberti, de telles limites numériques pourraient constituer une source de confusion étant donné qu'elles pourraient être interprétées comme étant soit des poids maximums autorisés pour la manutention manuelle, soit de simples poids limites au-delà desquels les dispositions de la directive s'appliquent.



VALERIA UBERTI



THORA BRENDSTRUP

¹ Multidisciplinary services in Occupational Health and Safety in the European Union, Service danois de l'Environnement du Travail, Copenhague, mars 1997.

DONNÉES COMPARATIVES SUR LES TRANSPOSITIONS NATIONALES: RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE MENÉE PAR LE BTS

Valeria Uberti, ISTAS, Espagne, coordinatrice de l'enquête

LA TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 90/269/CEE AU ROYAUME-UNI: UNE ENQUÊTE AUPRÈS DES INTERVENANTS DE LA PRÉVENTION

Rory O'Neill, Université de Montfort, Lycester, Grande-Bretagne

LA PRÉVENTION DES TROUBLES MUSCULO-SQUELETTIQUES: UNE RECHERCHE-ACTION DANS LE DOMAINE DE L'ANALYSE ERGONOMIQUE DU TRAVAIL

Catherine Teiger, CNRS, et Jean-Marie Frontini, Paris

Un autre aspect fortement contrasté des lois de transposition est leur champ d'application. La législation française exclut les secteurs des transports et des mines et de nombreux agents des services publics de son champ d'application. La pêche et l'industrie minière sont exclues en Norvège; les services publics, l'agriculture et la sylviculture le sont en Autriche, tout comme le transport maritime au Royaume-Uni.

La transposition de la Directive 90/269/CEE au Royaume-Uni

L'étude nationale menée au Royaume-Uni a révélé l'existence d'un consensus sur le succès de la mise en oeuvre des règlements d'application britanniques. Rory O'Neill de la De Montfort University, Leicester, a présenté les résultats d'une enquête adressée aux praticiens de la prévention de 48 organisations britanniques (y compris des employeurs, des syndicats et des compagnies d'assurance).

Une grande majorité des personnes interrogées ont approuvé les règlements d'application (Manuel Handling Operations Regulations 1992 - Règlements sur les Travaux de Manutention Manuelle 1992), expliquant pour la plupart qu'ils avaient permis d'obtenir des améliorations sur le lieu de travail. Plus de 60% ont estimé que le coût des mesures prises pour la mise en conformité a été compensé par les avantages qui en ont résulté. Globalement, les règlements sont appréciés par les employeurs ainsi que par les syndicats et les compagnies d'assurance; ils ont permis de réaliser des économies et de réduire le nombre d'accidents.

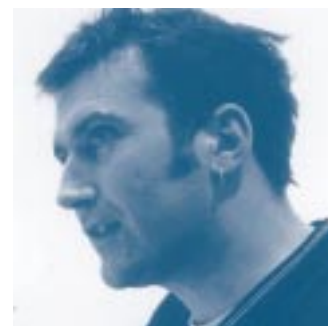
L'enquête a mis en évidence certains exemples spécifiques de mesures qui ont fait leurs preuves. Ainsi dans les services sanitaires par exemple, les règlements ont encouragé la tendance à l'introduction de politiques de la "manutention minimale" et de la "manutention zéro". R. O'Neill a fait référence à des autorités sanitaires où un investissement d'un montant de 130.000£ dans du matériel d'aide à la manutention a permis de réduire de 84% le temps perdu en raison de lésions occasionnées par la manutention manuelle.

Il a fait rapport sur d'autres réactions concrètes aux règlements, comme la modification de la nature des charges à soulever. Une association commerciale a ainsi réduit de moitié le volume des sacs de ciment, le ramenant à un poids plus acceptable de 25 kg. La chaîne des supermarchés 'Tesco' a demandé à ses fournisseurs de lui livrer les produits frais en unités réduites (sacs n'excédant pas 25 kg et boîtes ne dépassant pas 35 kg). Le service postal national a introduit un poids maximum de 11 kg pour les sacs de courrier de la poste aérienne.

Toutefois, R. O'Neill a affirmé que certains employeurs pouvaient ignorer les règlements britanniques en toute impunité en raison de l'approche modérée de la mise en oeuvre qui est devenue la politique officielle du gouvernement. Il a estimé que cinq condamnations sur sept procès intentés par l'Inspection du Travail au cours des trois mois qui ont suivi le début de la mise en oeuvre (de janvier à mars 1995) constituaient un piètre résultat à ce niveau. Il a dénoncé le fait que le gouvernement se soit justement préoccupé de la déréglementation au moment où le financement accordé à la Health and Safety Executive (HSE) a été revu à la baisse et que certains employeurs ont exploité cette situation. De même, certains employeurs peu scrupuleux ont utilisé les règlements "pour justifier la discrimination envers certains groupes comme les femmes, les travailleurs plus âgés et les travailleurs souffrant d'infirmités, y compris les infirmités provoquées par des procédés inappropriés de manutention manuelle".

L'évaluation de la mise en oeuvre au Royaume-Uni par R. O'Neill a été confirmée par un responsable de la HSE qui assistait à la conférence. Malcolm Darvill a fait référence à une enquête distincte et de plus grande ampleur menée dans des entreprises par la HSE qui est arrivée aux mêmes conclusions que l'enquête du BTS. Il a également souligné la "mauvaise presse" donnée aux règlements britanniques. Ce phénomène s'explique en partie par le fait qu'ils ont été "manipulés" par certaines organisations (comme une entreprise ferroviaire privatisée et des pouvoirs locaux) qui s'en sont servi comme prétexte pour réduire les services en affirmant que les règlements européens expliquaient la suppression des services comportant des opérations de manutention.

Une synthèse du rapport de l'enquête européenne sur la Directive Manutention manuelle des charges (90/269/CEE) a été publiée dans la Newsletter du BTS, n° 5, de février 1997.



RORY O'NEILL



La prévention des troubles musculo-squelettiques

Catherine Teiger du CNRS, en France, a présenté ensuite une étude de cas dans le secteur de la santé basée sur une approche d'analyse ergonomique du travail. Il s'agissait d'une expérience de prévention des troubles musculo-squelettiques pour des travailleuses chargées du nettoyage dans un hôpital et particulièrement de la récolte du linge souillé. La démarche consiste à appliquer une méthodologie d'analyse du poste et de l'organisation du travail afin d'en comprendre les contraintes et de mettre en place des solutions organisationnelles et de régulation de la part de l'opérateur permettant de les éviter. Ce type de démarche centrée sur la compréhension réelle du travail se révèle particulièrement efficace pour la prévention des troubles musculo-squelettiques comparativement aux méthodes plus traditionnelles de prévention que sont les aménagements du poste de travail sur base d'une analyse a priori des risques et de la sécurité et la formation des travailleurs visant à leur faire adopter a priori les "bons gestes et bonnes postures" biomécaniquement et physiologiquement parlant.

L'évaluation des risques

La Directive Manutention manuelle de charges prévoit une évaluation des risques concernant les activités de prévention à entreprendre dès lors que la manutention manuelle comporte des risques et qu'elle ne peut être évitée. L'annexe 1 donne une série d'éléments de référence qui doivent être pris en considération pour les mesures de prévention et pour déterminer si une activité de manutention comporte un risque pour la santé des travailleurs.



La nécessité et la manière de mener cette évaluation des risques a été au centre des débats au terme de cette session. Enrico Occhipinti, de l'Université de Milan, qui animait cet atelier, a souligné l'importance de disposer de documents de référence et de lignes directrices pour réaliser une évaluation technique des risques afin d'appliquer la directive de manière correcte et harmonisée. Plusieurs Etats membres ont produit des documents couvrant l'ensemble des secteurs d'activités: le Royaume-Uni, la Suède et l'Italie. Enrico Occhipinti a fait partie du groupe d'experts qui a produit le guide d'évaluation des risques italien. Ce guide se réfère explicitement à la méthode d'évaluation multifactorielle du NIOSH², aux Etats-Unis, en ce qui concerne le levage de charges, mais prévoit un poids de référence différencié selon le sexe et l'âge³.

² National Institute for Occupational Safety and Health (Institut national américain pour la Santé et la Sécurité).

³ La méthode d'évaluation des risques appliquée en Italie en application de la Directive 90/269/CEE a fait l'objet d'un article publié dans la revue anglaise *Ergonomics*: A. Grieco, E. Occhipinti, D. Colombini, G. Molteni, "Manual handling of loads: the point of view of experts involved in the application of EC Directive 90/269", *Ergonomics*, 1997, vol. 40, n°10, pp. 1035-1056.

Le travail sur écran

Dans son deuxième rapport (voir le rapport relatif à la directive sur la manutention manuelle des charges ci-dessus), Valeria Uberti a analysé les législations nationales transposant la Directive relative au travail sur équipements à écran de visualisation.

V. Uberti a examiné d'un œil critique les faiblesses de la directive, notamment le fait que la définition des travailleurs concernés (toute personne qui "utilise de façon habituelle et pendant une partie non négligeable de son travail normal un équipement à écran de visualisation") a inévitablement donné lieu à des interprétations considérablement divergentes dans les différents droits nationaux. La définition la plus restrictive est celle de l'Italie (elle a fait l'objet d'une question préjudicielle soumise à la Cour européenne de Justice qui n'était toujours pas résolue au moment de la conférence) qui place la grande majorité des travailleurs italiens concernés par le travail sur écrans de visualisation en dehors du champ d'application de la loi. La France elle aussi a adopté une définition très restrictive en soustrayant tout le personnel de la fonction publique à cette législation. La définition britannique par contre est allée au-delà de ce qu'exigeait la directive. Les dispositions suédoises ont été appliquées à un très grand nombre de travailleurs, leur offrant les avantages de dispositions avancées sur le travail monotone ainsi que des exigences ergonomiques prévues dans les normes techniques suédoises.

L'expérience suédoise en matière de normes techniques relatives aux équipements à écran de visualisation

L'oratrice suivante, Monika Breidensjö de la confédération syndicale suédoise TCO, a présenté plus en détail la situation en Suède. Parmi les différentes réglementations et ordonnances suédoises déjà promulguées relatives aux écrans de visualisation, une seule devait être modifiée pour transposer la Directive 90/270/CEE, à savoir l'ordonnance sur les écrans de visualisation du National Board of Occupational Safety and Health (Comité National de la Sécurité et de l'Hygiène Professionnelles). Toutefois, la Loi suédoise sur l'environnement de travail est tout aussi importante que la directive et les ordonnances, en particulier les dispositions relatives à la capacité des opérateurs sur écrans d'exercer une influence sur leurs conditions de travail, a déclaré M. Breidensjö.



Dans son exposé, l'oratrice a souligné les efforts considérables déployés par les syndicats suédois pour influencer sur les conditions de travail des personnes utilisant des écrans de visualisation. Le "manuel de contrôle des écrans" de la confédération TCO, un guide simple pour vérifier les paramètres physiques des stations de travail et des terminaux, est largement utilisé en Suède et à l'étranger, il a d'ailleurs été traduit en huit langues. Le TCO gère également un système d'"éco-label" pour les écrans dans le cadre duquel le matériel qui est reconnu conforme aux dernières normes édictées par le TCO peut porter la marque "TCO '95".

Pourtant, les dispositions suédoises ne sont pas parfaites. Les problèmes principaux viennent du fait que le système de réglementation accuse un retard par rapport aux évolutions technologiques rapides. On constate aussi une augmentation de la fréquence des troubles musculo-squelettiques parmi les membres du TCO, a déclaré M. Bredensjö.

La transposition de la Directive 90/270/CEE en Allemagne

Un second rapport national relatif à la Directive écrans de visualisation, présenté par Gottfried Richenhagen de la confédération allemande des syndicats, DGB (Bureau Technique Consultatif Régional de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie) a fourni des détails concernant l'instrument de transposition allemand, la *Bildschirmarbeitsverordnung*, qui a été adopté avec un retard considérable.

Richenhagen a expliqué les questions controversées qui ont amené l'Allemagne à être le dernier pays à transposer la Directive 90/270/CEE. Pour transposer cette directive, tout comme la Directive-cadre 89/391/CEE elle-même, des modifications fondamentales ont dû être apportées aux dispositions allemandes existantes, tant au niveau de la législation fédérale que des importants règlements techniques sectoriels des *Berufsgenossenschaften*⁴ (BG). La *Bildschirmarbeitsverordnung* a transposé la directive 90/270/CEE dans le droit allemand mais aucun accord officiel n'existe encore sur la question de savoir si elle pourrait être transposée dans les règlements sur la prévention des accidents des BG.

A l'inverse, le Royaume-Uni, qui a été le seul Etat membre à s'abstenir lors du vote du Conseil sur la directive en 1990, a fini par accepter un ensemble d'exigences qu'il refusait au départ. Malcolm Darvill de la Health and Safety Executive a expliqué à la conférence qu'en dépit du scepticisme initial du Royaume-Uni vis-à-vis de la directive, cette dernière avait non seulement été transposée dans les temps impartis mais que les règlements de transposition britanniques avaient également été une réussite. Une évaluation détaillée de la mise en oeuvre au Royaume-Uni, demandée par le gouvernement britannique, a montré (à la surprise de ceux qui en avaient fait la demande a précisé Darvill) que les règlements d'application de 1992 étaient appréciés et avaient été mis en oeuvre par la plupart des employeurs qui étaient conscients du risque de troubles musculo-squelettiques associés au travail sur écrans de visualisation. Il est regrettable que de nombreux employeurs pensent toujours que le travail sur équipement à écran de visualisation présente un risque de détérioration permanente de la vue plutôt qu'un simple risque de fatigue oculaire passagère. Toutefois, le Royaume-Uni est de plus en plus conscient de l'importance du lien existant entre les cas de troubles musculo-squelettiques et les facteurs psychosociaux qui règnent sur les lieux de travail où sont utilisés des écrans de visualisation.

Un article de synthèse rédigé sur base des résultats de l'enquête concernant les transpositions nationales de la Directive écrans de visualisation 90/270/CEE a été publié dans la Newsletter du BTS, n°4, de décembre 1996.

Le rapport réalisé par Monica Bredensjö sur l'application de la Directive 90/270/CEE en Suède sera publié par le BTS courant 1998 conjointement avec le texte de la présentation de Gottfried Richenhagen concernant la transposition de cette directive en Allemagne. Ce rapport sera disponible en anglais.



MONICA BREIDENSJÖ



GOTTFRIED RICHENHAGEN

⁴ Compagnies d'assurance.

atelier

le travail sur écran

Modératrice: Fiorella Brusco, Interservices, Bruxelles

DONNÉES COMPARATIVES SUR LES TRANPOSITIONS NATIONALES: RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE MENÉE PAR LE BTS
Valeria Uberti, ISTAS, coordinatrice de l'enquête

L'EXPÉRIENCE SUÉDOISE D'UTILISATION DE NORMES TECHNIQUES POUR LES ÉCRANS DE VISUALISATION
Monika Bredensjö, TCO - Confédération syndicale des employés, Suède

LA TRANPOSITION DE LA DIRECTIVE 90/270/CEE EN ALLEMAGNE,
Gottfried Richenhagen, IG Medien, Stuttgart, Allemagne

4 atelier

la normalisation technique – le cas des troubles musculo-squelettiques

Modérateur: Andrea Tozzi, BTS

L'ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION SYNDICALE AUX TRAVAUX DE NORMALISATION DU CEN

Enrico Gibellieri, Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Italie

L'ÉVOLUTION DE LA NORMALISATION DANS LE DOMAINE DES TMS

Vicente Verde Peleato, Université de Valence, Espagne

ERGONOMIE ET TMS: UNE APPROCHE DU BTS POUR L'ÉVALUATION DES RISQUES

Aleid Ringelberg, coordinatrice du groupe de travail biomécanique du CEN/TC122, Pays-Bas

Les instruments de la mise en oeuvre

La problématique des troubles musculo-squelettiques et l'ergonomie de conception sont au centre des activités du BTS depuis deux ans. Plusieurs publications présentant les résultats de ces travaux sont prévues pour 1998:

■ un Guide pour l'évaluation des risques de TMS, par Aleid Ringelberg (voir supra);

■ un rapport sur les initiatives syndicales pour lutter contre les TMS, "Europe under Strain", par Rory O'Neill;

■ nous consacrerons également un numéro spécial de notre Newsletter à cette thématique en automne (notre dixième numéro). Numéro qui reflétera également la Campagne pour la prévention des TMS menée par la CES et ses organisations affiliées à travers toute l'Europe.

Deux sessions parallèles étaient ensuite organisées pour traiter plus spécifiquement des instruments de la mise en œuvre des directives tels que la normalisation technique européenne et les modalités mises en place par les Etats membres concernant la substitution des agents cancérogènes.

La normalisation technique : le cas des troubles musculo-squelettiques

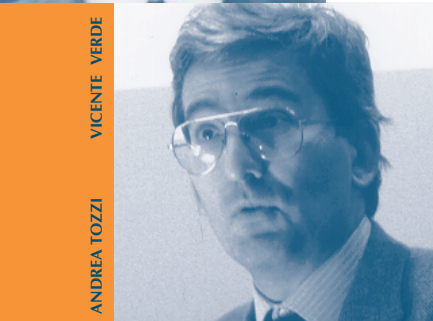
L'atelier 4 a présenté les récents développements de la normalisation technique européenne dans le domaine des troubles musculo-squelettiques (TMS) qui figurent parmi les premières plaintes des travailleurs concernant leur santé au travail. Les maladies liées aux aspects organisationnels du travail telles que le stress et les TMS sont en forte croissance, elles apparaissent actuellement comme les principales maladies professionnelles, révélant une rupture entre organisation du travail, conception des tâches, charge et rythme de travail, et capacités des travailleurs.

Dans son introduction, Andrea Tozzi, du BTS, a présenté le cadre juridique pour traiter des TMS au niveau européen qui repose sur les dispositions très générales de la Directive-cadre, d'une part, et sur celles plus spécifiques, mais seulement pour certains types de TMS, de la Directive Manutention manuelle de charges, d'autre part. Il a aussi mis en lumière la dualité de l'approche normative européenne dans ce domaine avec la définition d'exigences essentielles de santé et de sécurité pour la conception des machines qui déterminent des objectifs de sécurité pour les produits afin de permettre leur libre mise en circulation sur le marché (article 100A du Traité) et la définition de conditions minimales de santé et de sécurité pour l'utilisation de ces machines sur le lieu de travail (article 118A). Il s'agit de deux mondes, celui de la normalisation et des concepteurs et celui des règles d'utilisation qui s'adressent aux employeurs et aux travailleurs, entre lesquels la frontière est souvent difficile. C'est à cette frontière que se développent les récents travaux du BTS qui a entamé des démarches pour améliorer le rapport entre le milieu de la conception et celui de l'utilisation réelle des machines. Le BTS a réalisé un Guide à l'intention des normalisateurs pour intégrer les principes ergonomiques dans les normes spécifiques à certains types de machines (normes de type C). Il poursuit sa

démarche avec la réalisation d'un Guide pour l'évaluation des risques de TMS destiné tant aux concepteurs qu'aux utilisateurs des machines. L'approche développée dans ce guide a été présentée par Aleid Ringelberg, coordinatrice du groupe de travail "biomécanique" du CEN/TC 122⁵.

Quatre normes européennes mandatées sous la Directive Machines, qui sont actuellement en développement au CEN, traitent de certains aspects liés à des TMS: les prEN 1005-1, 1005-2, 1005-3, 1005-4⁶. Ces documents reposent généralement sur les connaissances existantes et couvrent trois aspects majeurs liés à l'utilisation des machines: des règles générales pour la manutention manuelle; des critères d'évaluation des efforts exercés par le travailleur, et la gamme de postures pour les différentes parties du corps. Vicente Verde, de l'Université de Valence en Espagne, en a montré les limites qui portent principalement sur le fait que les efforts et les postures sont traités de manière indépendante, et sans tenir compte des facteurs temporels quantitatifs tels que les pauses, les cycles, les répétitions. Ces projets couvrent uniquement des situations où l'effort fourni est approprié à la tâche. S'ils permettent d'évaluer l'acceptabilité des tâches dans des situations plutôt extrêmes, ils ne sont pas du tout propres à une évaluation de la réalité complexe que présentent les tâches "normales". En outre, aucun des projets de norme ne prend en considération les mouvements répétitifs comme un facteur essentiel d'apparition de TMS⁷.

Là aussi il s'agit de mieux définir une frontière, à savoir la tangente entre des conditions de travail acceptables ou non-acceptables. Vicente Verde plaide pour l'élaboration d'un document d'une autre nature au CEN qui permettrait de faire progresser l'évaluation des risques liés au travail répétitif. Contrairement à une norme, un guide permet d'intégrer des outils plus flexibles, adaptables et exhaustifs tels que des méthodes d'observation pour évaluer la



VICENTE VERDE

ANDREA TOZZI

⁵ Nous reviendrons plus en détail sur le contenu de ce guide dans un prochain numéro de notre Newsletter qui sera publié en automne 1998 et qui sera consacré aux troubles musculo-squelettiques notamment dans le cadre de la Campagne pour la prévention de ces risques menée par la Confédération européenne des syndicats.

⁶ prEN 1005-1: Sécurité des machines – performance physique humaine – Partie 1: Termes et définitions; Partie 2: manutention manuelle d'objets associée à des machines; Partie 3: limites des forces recommandées pour l'utilisation de machines; Partie 4: évaluation des postures lors du travail sur machines.

⁷ Ndlr: ces aspects seront traités dans une cinquième partie au projet de norme, le prEN 1005-5: évaluation des risques pour la manutention répétée à fréquence élevée. Il est à noter que la recherche sur ce sujet pourtant considéré comme une priorité dans le programme de recherche STAR du CEN est freinée par manque de ressources financières en provenance de la Commission.



ALEID RINGELBERG

répétition des tâches manuelles, des lignes de conduite anthropométriques, des "checklists" pour un examen plus détaillé avec des critères pour les hiérarchiser.

La majorité des travailleurs atteints de TMS sont des femmes, or l'intégration des aspects liés au "genre" est loin d'être résolue que ce soit dans les méthodes d'évaluation des risques, dans les dispositions législatives ou dans les normes techniques. Comment tenir compte des différences physiologiques entre les hommes et les femmes dans la conception et l'utilisation des équipements de travail sans entraîner d'effets discriminatoires? Cette question a été soulevée à plusieurs reprises pendant les débats.

Jusqu'à présent la participation syndicale au processus de normalisation est restée très faible et très contrastée tant au niveau national qu'au niveau européen. Dix ans après l'adoption de la Directive machines, ce constat appelle la mise en place de conditions plus favorables au développement de cette participation que ce soit de la part des institutions européennes ou des organismes européens de normalisation, ou encore au travers d'accords nationaux. Enrico Gibellieri, de la Confédération générale italienne du travail (CGIL) et membre du "réseau Normalisation du BTS", a brossé un tableau général de la participation des syndicats aux travaux de normalisation en Europe (voir notre encadré).

Dans sa conclusion sur les travaux de cet atelier, Andrea Tozzi a mis l'accent sur la nécessité de compléter le cadre législatif actuel, soit en améliorant l'annexe I de la Directive Charges lourdes, soit en élaborant une directive traitant spécifiquement des TMS. La question de la nécessité d'une nouvelle directive sur les TMS est restée ouverte. Il faut de toute façon améliorer la transposition des directives existantes, notamment de la Directive-cadre, avec une coordination à l'échelon européen et l'élaboration de guides pour l'évaluation des risques et le développement de solutions pratiques. Il faut aussi exploiter toutes les possibilités d'interprétation de la législation au niveau national avec la participation des organisations syndicales et une formation tant des travailleurs que des employeurs aux problèmes des TMS. Enfin il faut veiller à couvrir tous les travailleurs - les femmes, les travailleurs à temps partiel, les travailleurs sous contrat temporaire - en tenant compte des difficultés auxquelles sont confrontées les PME que ce soit en termes de participation ou de formation.

L'évolution de la participation des syndicats aux travaux de normalisation du CEN

La Directive 89/392/CEE, connue sous le nom de Directive Machines, constitue la base légale fondamentale de la participation d'experts syndicaux en provenance de tous les Etats membres de l'Espace économique européen (Union européenne et AELE) au processus de normalisation tant national qu'euro-péen. C'est pour assurer la coordination de cette participation des experts syndicaux et apporter un support adéquat aux organisations syndicales nationales qui ne bénéficiaient pas d'expérience en cette matière, que la Confédération européenne des syndicats (CES) a créé le Bureau technique syndical européen pour la santé et la sécurité (BTS) fin des années '80.

Le BTS a mené, en 1995, une enquête auprès des experts syndicaux pour analyser leur participation aux activités européennes de normalisation dans les comités techniques (TC) et les groupes de travail (WG) du CEN, Comité européen de normalisation.

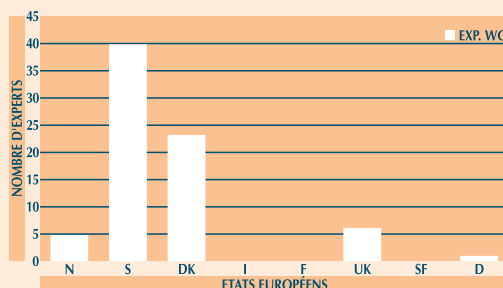
Les principaux résultats de l'enquête

L'enquête du BTS, menée sur base d'un questionnaire adressé à toutes les organisations syndicales affiliées à la CES et aux membres des réseaux d'experts syndicaux du BTS, a révélé que le nombre d'experts syndicaux participant à des activités dans les comités techniques du CEN (principalement le TC 122 "Ergonomie" et le TC 114 "Sécurité des machines") avoisine la centaine seulement et qu'ils sont moins nombreux encore à participer à des groupes de travail (voir figures 1 et 2).

FIGURE 1 - EXPERTS SYNDICAUX DANS LES TC DU CEN



FIGURE 2 - EXPERTS SYNDICAUX DANS LES WG DU CEN



Plus de 90% de ces experts viennent du Danemark, de la Suède et de la Norvège, pays où ils participaient déjà à des activités de normalisation avant l'introduction de la "nouvelle approche" qui a étendu cette participation à tous les pays de l'EEE.

Comparée aux milliers d'experts provenant des entreprises et des organismes publics, la poignée d'experts syndicaux a bien peu de chance d'influencer le contenu des normes européennes harmonisées et, par là, le niveau de sécurité et la compatibilité environnementale des machines et des produits mis sur le Marché unique européen.



Les obstacles à la participation

Pour intégrer l'expérience des travailleurs et la traduire en propositions techniques dans des activités de normalisation, il est nécessaire d'avoir une connaissance des cycles de production, des compétences en sciences polytechniques, biomédicales, ergonomiques et organisationnelles ainsi qu'une sensibilité sociale.

Ces activités requièrent en outre une implication constante des experts, une disponibilité pour assister aux réunions et une capacité à maintenir des contacts permanents avec les autres membres des comités et groupes de travail où ils doivent assurer une participation active pendant le long et complexe processus de normalisation.

L'engagement devient encore plus exigeant lorsque la participation passe du niveau national au niveau européen – qui est stratégique pour obtenir des résultats concrets pour les travailleurs. Pour être impliqué dans la normalisation européenne, l'expert doit maîtriser la langue anglaise ou, à défaut, le français ou l'allemand. Au niveau national aussi d'ailleurs il est nécessaire de rédiger des commentaires sur les projets de normes européennes en anglais avant leur adoption et leur publication dans la langue nationale.

La participation des experts des entreprises se fait en conformité avec les intérêts de l'entreprise elle-même. Il n'en va pas de même pour les experts syndicaux souvent confrontés à des difficultés liées au fait qu'ils sont amenés à défendre des objectifs qui vont à l'encontre de ceux poursuivis par l'entreprise ou l'organisme dans lequel ils travaillent.

La Confédération européenne des syndicats et les organisations nationales doivent exercer une forte pression politique sur la Commission européenne et les gouvernements des Etats membres pour les amener à adopter des mesures légales et financières qui permettent une réelle participation syndicale au processus européen de normalisation.

Propositions

Pour améliorer la participation des experts syndicaux tant qualitativement que quantitativement les confédérations nationales et la CES doivent considérer la normalisation comme une priorité. Elles devraient recruter des experts à travers les organisations professionnelles et les syndicats d'employés et mettre en place une structure nationale de coordination qui établirait un contact permanent avec le BTS au niveau européen.

Des accords entre les partenaires sociaux

- Une participation de travailleurs compétents et

spécialisés dans des activités de normalisation pour les syndicats requiert d'abord la mise en place de conditions favorables (notamment en évitant toute conséquence négative sur la carrière de l'expert ou sur les coûts supportés par l'entreprise qui l'emploie).

- Il serait utile que les confédérations syndicales nationales (avec la participation de fédérations sectorielles) et les associations d'employeurs établissent des accords dans tous les Etats membres pour définir des règles de participation des experts, en particulier en termes de crédits d'heures, de protection contre toutes mesures de représaille de la part des employeurs.

- Il faudrait aussi mettre en place un fonds de solidarité entre entreprises pour répartir les coûts de la normalisation de manière à éviter une concentration des coûts dans les entreprises où travaillent les experts syndicaux.

Le rôle des gouvernements

- Les gouvernements des Etats membres de l'EEE devraient prendre en charge une partie des dépenses liées à la participation des experts syndicaux (voyage et indemnités) particulièrement dans le cas où ils doivent assister à des réunions européennes que ce soit au siège du CEN ou ailleurs.

- Ils devraient aussi prendre en charge les coûts de formation des experts notamment pour améliorer leur connaissance parlée et écrite de la langue anglaise, qui est un outil de travail indispensable pour l'élaboration des projets de normes européennes, de même que les coûts de coordination des experts au niveau tant national qu'international.

Le Danemark, la Suède et la Norvège – pays européens avec une longue tradition d'implication d'experts syndicaux aux activités de normalisation – disposent déjà de tels instruments qui ont prouvé leur efficacité.

Bien que les contributions syndicales à la normalisation technique se sont sensiblement améliorées, les constats actuels montrent la nécessité de redéfinir le cadre général et d'encourager la Commission et les gouvernements nationaux à définir les conditions qui permettent une égalité de chances pour toutes les parties impliquées.

Les confédérations nationales et la CES doivent considérer la participation syndicale à la normalisation comme une priorité pour l'amélioration des conditions de travail. Avec le BTS comme point focal de la coordination et de la formation des experts syndicaux provenant des différents pays de l'Union.

Enrico Gibellieri

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), Italie

Les instruments nationaux d'application: le cas des agents cancérrogènes

Dans le 5e atelier, trois exposés ont traité des dispositions nationales sur le contrôle des agents cancérrogènes en Allemagne, en Suède et aux Pays-Bas.

La substitution des agents cancérrogènes en Allemagne

Dans son introduction à cette session, Karola Grodzki, du BTS, a passé en revue les multiples instruments européens visant à identifier, classer et contrôler les risques de cancer liés aux produits chimiques, tant sur le lieu de travail qu'à l'extérieur: il s'agit non seulement de la Directive 90/394 basée sur l'article 118A et des dispositions sur la promulgation et l'établissement de valeurs limites indicatives mais également de l'ensemble des législations dérivées des Directives 67/548/CEE et 88/379/CEE basées sur l'article 100A concernant la classification et l'étiquetage des substances et préparations dangereuses.

K. Grodzki a abordé la question controversée de savoir combien de cancers, parmi le nombre total de cas, peuvent être attribués à des facteurs professionnels. Même en utilisant les techniques d'extrapolation conservatrices, le chiffre généralement accepté varie entre 4 et 5%. En 1994 en Allemagne, a remarqué K. Grodzki, 50% des décès reconnus comme étant liés à des facteurs professionnels étaient dus à des cancers.

Une étude détaillée de la situation en Allemagne, réalisée à la demande du BTS, a été présentée par K. Grodzki au nom de l'auteur, Ulrike Westphal du Technik Center de Lübeck. En se basant sur des données extraites principalement de rapports et de dossiers des *Berufsgenossenschaften*⁸ (BG), le document de Westphal a mis en évidence les imperfections du régime allemand de réglementation dérivé du décret sur les substances dangereuses (*Gefahrstoffverordnung*) - entré en vigueur en 1986 - et des différents règlements techniques des BG.

" D'après les statistiques des BG, les cancers liés à l'exercice de l'activité professionnelle sont en augmentation depuis un certain nombre d'années. Les experts considèrent que les statistiques officielles des BG sur la sécurité professionnelle ne sont que la partie émergée de l'iceberg et pensent qu'il existe de très nombreux cas de cancers liés à l'activité professionnelle non détectés," d'après U. Westphal. "Le niveau

des connaissances des autorités de contrôle en matière de substances cancérrogènes dans l'environnement de travail varie considérablement... ; l'absence de récolte systématique d'informations, le défaut de statistiques centralisées et le fait que les entreprises omettent souvent de faire rapport à ce sujet,... laissent beaucoup à désirer."

Le document d'Ulrike Westphal laisse entendre que l'un des problèmes résiduels de la mise en œuvre de la Directive 90/394/CEE (pas seulement en Allemagne) est le fait que la classification des substances et des préparations en trois catégories est toujours basée sur des critères fixés principalement pour déterminer comment il convient de les étiqueter (avant de les mettre sur le marché). Les procédures décisionnelles européennes, auxquelles est associé le Groupe de Travail de la Commission sur la Classification et l'Étiquetage des Substances Dangereuses, ont été modifiées en 1993 afin d'y intégrer des facteurs liés à l'exposition au risque (18e adaptation au progrès technique de la Directive 67/548/CEE) mais le système reste insatisfaisant, selon U. Westphal.

Par ailleurs, les trois régimes de contrôle distincts en vigueur en Allemagne prévoient trois classifications différentes des substances (une liste de 907 substances dérivée de celle de l'UE, une autre liste de 52 substances évaluées par un comité national pour les substances dangereuses et la liste annuelle de la Commission scientifique MAK⁹). "Une classification de plus en plus divergente des substances cancérrogènes entraîne une détérioration manifeste des conditions de travail des salariés. Contrairement aux attentes, il est à craindre qu'à l'avenir la distance entre la classification et la fixation de valeurs limites par l'UE et les classifications nationales de la Commission MAK n'aille en s'accroissant", a conclu Westphal. Parmi les substances pour lesquelles il existe des classifications divergentes dans les différentes listes figurent le nickel, le pentachlorophényle et le trichloroéthylène.

⁸ Compagnies d'assurance.

⁹ Concentration Maximum Admissible



KAROLA GRODZKI

5 atelier

Les instruments nationaux d'application: le cas des agents cancérrogènes

Modératrice: Karola Grodzki, BTS

L'EXPÉRIENCE ALLEMANDE DE SUBSTITUTION DES AGENTS CANCÉROGÈNES

Ulrike Westphal, Technik Center Lübeck, Allemagne

L'EXPÉRIENCE SUÉDOISE DE SUBSTITUTION DE L'AMIANTE

Bertil Remaeus, National Board of Occupational Safety and Health, Solna, Suède

LES VALEURS LIMITES D'EXPOSITION BASÉES SUR LES RISQUES POUR LES AGENTS CANCÉROGÈNES. QUELLE AMÉLIORATION POUR LA PROTECTION DES TRAVAILLEURS? LE MODÈLE NÉERLANDAIS EST-IL TRANSFÉRABLE À L'UNION EUROPÉENNE?

Marcel Wilders, Confédération néerlandaise des syndicats (FNV), Pays-Bas

Le rapport élaboré par Ulrike Westphal sur l'évaluation de l'application de la Directive 90/394/CEE Agents cancérigènes en Allemagne sera publié par le BTS en 1998. Il sera disponible en allemand et en anglais.

U. Westphal a examiné une disposition particulière de la Directive sur les agents cancérigènes (90/394/CEE), appliquée en Allemagne via la *Gefahrstoffverordnung*, selon laquelle la possibilité de substituer les substances (et procédés) cancérigènes doit toujours être prise en considération. Bien qu'il soit prouvé (par une étude réalisée par l'Institut Fédéral allemand de l'Hygiène et de la Sécurité Professionnelles) que ce point ainsi que d'autres aspects de la directive sont largement méconnus dans les petites et moyennes entreprises, d'importantes initiatives ont été prises dans certains secteurs comme celui de la construction et de l'imprimerie et dans certaines régions (surtout la Hesse).

L'initiative prise par l'industrie de l'imprimerie visant à réduire les émissions nocives en remplaçant les solvants organiques par des détergents végétaux a été le projet sectoriel le plus important en son genre, les BG concernées, les partenaires sociaux, les autorités nationales responsables de la sécurité et les producteurs s'y étant associés. Une coopération syndicale au niveau européen est essentielle pour mener ces campagnes en faveur de la substitution. Westphal a proposé que le cadmium et le nickel soient traités en priorité ainsi que le trichloroéthylène. Cette dernière substance, a-t-elle remarqué, a été rangée dans le "placard" C3 "agent potentiellement cancérigène" pendant 15 ans en raison de son importance économique avant d'être catégoriquement classée agent cancérigène par la Commission MAK.

La substitution de l'amiante en Suède

Un document suédois sur l'amiante a rappelé aux participants à quel point l'utilisation de cette fibre en tant que matériau d'isolation et de frottement s'était avérée désastreuse pour la santé des travailleurs. Bertil Remaeus, directeur du Conseil suédois de l'Hygiène et de la Sécurité Professionnelles a parlé de l'application de la première interdiction totale de toutes formes d'amiante en Europe, introduite en Suède au début des années '80. Il a expliqué les raisons de l'adoption d'une approche aussi radicale et a présenté les leçons tirées de la mise en œuvre de cette interdiction. La Suède a décidé d'interdire tous les types d'amiante à une époque où d'autres pays comme le Royaume-Uni estimaient encore qu'il n'était possible d'interdire que la forme la plus dangereuse, la crocidolite.

B. Remaeus a relevé qu'à la fin des années 1970, les restrictions partielles en Suède (et dans d'autres pays) avaient pour objectif d'éliminer l'asbestose plutôt que les cancers apparaissant après une plus longue période de latence (20 années). Ces mesures prévoyaient entre autres: l'interdiction de nouvelles installations de produits contenant du ciment et de l'amiante (en 1976), l'imposition de valeurs limites, des règles de manipulation de plus en plus strictes et une politique visant à encourager la substitution.

En 1982 pourtant, sous la pression des syndicats et de l'opinion publique, le gouvernement suédois a introduit une interdiction totale. Cette mesure est intervenue dans le contexte d'une diminution rapide des importations et de l'utilisation de l'amiante brute (de 20.000 tonnes/an, principalement la chrysotile "blanche" du Canada à la fin des années 60, à 2.000 tonnes/an en 1980), d'une diminution des nouveaux cas d'asbestose (un maximum d'environ 40 cas/an en 1980) mais d'une augmentation rapide des cas de cancers dus à l'amiante apparaissant plus tardivement. Remaeus a affirmé qu'à l'heure actuelle, les cancers liés à l'amiante comme le mésothéliome sont toujours responsables de la mort d'un plus grand nombre de personnes que les accidents du travail, même si les cas d'asbestose ont pratiquement été éliminés.

Le gouvernement suédois a opté pour une interdiction de tous les types de fibres de façon à éviter tout débat scientifique sur les risques relatifs des différentes formes d'amiante et à étouffer dans l'oeuf l'exploitation commerciale par le marché qui, dans le cas contraire, se mettrait en place avec des laboratoires d'analyse proposant leurs services pour établir les distinctions entre les différents types de fibres.



Pour être efficace, l'interdiction devait se doubler de mesures d'accompagnement, a souligné B. Remaeus. Ainsi, des substituts de l'amiante tels que les fibres minérales synthétiques ont été réglementés pour devancer les éventuels débats quant à leur sécurité. L'Inspection du Travail et les syndicats ont également été "dynamisés" et sensibilisés au risque que présente l'exploitation commerciale des craintes du public face à l'amiante (par ex. la création d'un marché de services superflus d'enrobage et d'élimination qui encourageraient des travaux d'élimination inadéquats et à hauts risques). Il importait également que les employeurs soient d'accord et marquent leur engagement sur l'interdiction étant donné *"qu'ils sont les seuls à pouvoir vérifier si de l'amiante est utilisée"*.

L'interdiction a fait peser une charge administrative particulièrement lourde sur l'Inspection du Travail, en particulier la réglementation du travail sur l'utilisation de l'amiante *in situ* qui devait faire l'objet d'autorisation. Chaque année en Suède, 1.000 demandes de permis ont été introduites pour entreprendre de tels travaux et près de 6.000 notifications de réalisation de ces travaux ont été reçues.

B. Remaeus a en outre reconnu que l'interdiction suédoise, intervenue il y a 15 ans, avait nécessité *"des contributions administratives relativement considérables de la part des entreprises et des syndicats"*. Aujourd'hui pourtant, une telle mesure d'interdiction serait moins onéreuse étant donné la plus grande disponibilité de produits de substitution. Dans le cas des matériaux de frottement, a-t-il affirmé, *"l'expérience suédoise a montré que des produits moins dangereux sont techniquement disponibles quel qu'en soit le type d'application"*. Il existe pourtant plusieurs domaines - les joints d'étanchéité industriels par exemple - dans lesquels des dérogations ont été accordées pour des raisons techniques après l'entrée en vigueur de l'interdiction initiale.

Marcel Wilders de la Confédération néerlandaise des syndicats (FNV) a présenté l'objet d'un accord unique pour la fixation, au niveau national, de valeurs maximales d'exposition aux agents cancérogènes sur le lieu de travail. Nous présentons ci-après un rapport

L'approche néerlandaise de fixation des VLE pour les agents cancérogènes

Marcel Wilders a présenté les négociations entre la FNV et le patronat néerlandais qui ont permis de parvenir à un accord sur les niveaux maximums tolérables de risque pour les agents cancérogènes non substituables. Ces valeurs sont désormais largement appliquées aux Pays-Bas. Cet accord, a affirmé Wilders, oblige les syndicats à *"se salir les mains"* étant donné qu'ils ont été contraints d'accepter un risque déterminé de maladies mortelles pour les travailleurs concernés. L'accord présente pourtant l'avantage de remplacer l'ancienne approche du contrôle des agents cancérogènes aux Pays-Bas qui consistait à évaluer chaque substance une à une sur une base *ad hoc* et de produire des recommandations pour des valeurs limites d'exposition (VLE) néerlandaises plus strictes que celles promulguées par d'autres instances.

Le système néerlandais se base sur la Directive 90/394/CEE qui ne contient que l'exigence générale de réduction de l'exposition aux agents cancérogènes à un niveau aussi bas que le permet la technique, s'il est techniquement impossible d'éviter totalement cette exposition.

De nombreux agents cancérogènes génotoxiques, tels que le benzène contenu dans l'essence, n'ont pu être éliminés ou substitués et la seule solution pour pallier l'interdiction totale d'une telle substance a été d'appliquer une valeur limite associée à un niveau limité de risque résiduel, a expliqué Wilders.

La directive comprend une disposition essentielle qui prévoit d'appliquer le principe ALARA (*"as low as reasonably achievable"* - aussi bas qu'il soit raisonnablement possible) mais en même temps, demeure une grande incertitude quant à savoir ce que recouvrent exactement ces termes. Dans certains cas, il est souhaitable d'avoir des niveaux spécifiques d'exposition que l'on peut considérer comme tolérables.

Marcel Wilders a cité les différentes méthodologies utilisées dans les différents pays pour déterminer les VLE pour les agents cancérogènes:

- la catégorie 1 (agent cancérogène confirmé pour l'homme) de l'ACGIH (American Conference of Governmental Industrial Hygienists) (Conférence



MARCEL WILDERS

Américaine des Hygiénistes Industriels Gouvernementaux) en vigueur aux Etats-Unis;

- le système suédois des trois catégories (englobant les agents cancérogènes de la catégorie A qui sont totalement interdits, ceux de la catégorie B pour lesquels certaines dérogations à l'interdiction générale existent et ceux de la catégorie C pour lesquels sont fixées des VLE); et

- les valeurs TRK (Technical Reference Concentration) (Concentration Technique de Référence) fixées en Allemagne sur base de la faisabilité technique. Certaines valeurs TRK sont élevées a affirmé Wilders.

Le concept ALARA est désormais censé s'appliquer en Europe, tant au niveau national qu'au niveau des entreprises mais en réalité, ce "principe général de fixation d'objectif" ne fournit aucun point de référence pour les Inspections du Travail et se révèle donc insatisfaisant en tant que tel pour exercer un contrôle. *"Par conséquent", affirmait M. Wilders, "comme nous l'avons constaté dans certains pays d'Europe, les entreprises n'ont pas peur que la directive soit correctement appliquée".* Les syndicats néerlandais en ont conclu que des VLE basées sur les risques étaient préférables à un critère aussi vague.

Le débat sur les VLE pour les substances génotoxiques comportait certains aspects négatifs: il a donné l'impression que les risques de cancer devaient toujours être acceptés et que les VLE pourraient faire l'objet d'abus (elles pourraient par exemple être appliquées en tant qu'objectifs pour la réduction de l'exposition plutôt que comme concentrations maximales admissibles). Il y avait par contre des aspects positifs. Les VLE permettent en effet d'exercer plus de pression sur les employeurs que le seul principe ALARA; correctement appliquées, elles pourront être utilisées en tant que véritables limites d'exposition et donc contribuer à réduire sensiblement les cas de maladie.

Après avoir accepté le concept des VLE, les syndicats néerlandais ont refusé d'examiner la faisabilité de mesures de contrôle pour chaque agent cancérogène, comme c'est le cas avec les TRK allemands, étant donné que cette procédure implique de débattre longuement de chacune des substances. Les partenaires sociaux se sont mis d'accord pour déterminer des niveaux maximums tolérables de décès annuels

parmi les populations exposées qui pourraient être appliqués de façon homogène dans tous les domaines. Ils ont pris comme point de départ le taux d'accidents mortels de 10^{-4} /an que l'on peut observer dans les secteurs relativement "sûrs" de l'industrie (en d'autres termes, une personne sur 10.000 est victime d'un accident mortel par an).

Le débat sur les risques pour la santé que posent les facteurs environnementaux a apporté un autre éclairage. Parallèlement au débat sur les niveaux de risques professionnels, les risques associés à la pollution du milieu ambiant font également l'objet d'un débat public aux Pays-Bas.

Pour ce qui est de la pollution de l'environnement, le Parlement néerlandais a estimé qu'un niveau de risque lié aux substances de 10^{-8} victimes/an/substance doit être considéré comme "négligeable" et qu'un risque de 10^{-6} victimes/an/substance doit être considéré comme "admissible". Il a été convenu que cette fourchette des risques maximums acceptables pour le public devrait également être appliquée aux lieux de travail.

Sur base de cet accord entre les partenaires sociaux, le gouvernement a demandé au Groupe d'Experts Scientifiques néerlandais, chargé de soumettre au gouvernement des recommandations basées sur les risques pour les VLE officielles (sous forme de recueils de critères), de formuler à l'avenir leur recommandations avec deux VLE moyennes pondérées dans le temps pour les substances cancérogènes: l'une basée sur un risque résiduel de 10^{-6} victimes/an et l'autre basée sur un risque de 10^{-4} victimes/an.

Les employeurs ont convenu que lors de la fixation au niveau national d'une valeur limite spécifique aux substances, le niveau de risque de 10^{-4} victimes/an ne sera tolérable que lorsque les données économiques et techniques disponibles montreront qu'il est impossible d'observer une limite basée sur un niveau de risque de 10^{-6} victimes/an. Il a été convenu que les VLE basées sur le niveau de risque de 10^{-4} victimes/an ne seront tolérables que lorsque des données relatives à l'hygiène du travail prouveront qu'elles peuvent être observées en toute fiabilité. Lorsqu'il ne pourra être satisfait à ces exigences, l'utilisation de la substance concernée sera interdite.

**LES PROCÉDURES DE CONTRÔLE À L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL
ET AU CONSEIL DE L'EUROPE**

Rudy Delarue, Confédération des Syndicats Chrétiens, Belgique

LE SUIVI DE L'APPLICATION DES DIRECTIVES CONCERNANT L'ÉGALITÉ HOMMES-FEMMES:

LE RÔLE DU COMITÉ D'EXPERTS DE L'UNION EUROPÉENNE

Dominique Devos, Belgique

DES INDICATEURS SOCIAUX COMME RÉVÉLATEURS DES SITUATIONS DE TRAVAIL

Pascal Paoli, Fondation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin

L'ÉLABORATION D'UN SYSTÈME D'INFORMATION EUROPÉEN EN ENVIRONNEMENT DU TRAVAIL

H. H. Konkolewsky, Agence européenne pour la santé et la sécurité, Bilbao, Espagne

Un Comité consultatif national (composé majoritairement de partenaires sociaux) donne ensuite son avis au gouvernement pour établir une VLE légale sur base d'un taux de risque compris entre 10^{-4} et 10^{-6} . Bien que le gouvernement n'ait pas officiellement adopté cette approche basée sur les risques, il a toujours suivi les avis de ce Comité.

Les premières valeurs à être mises au point dans le cadre des modalités de l'accord décrit par M. Wilders ont été les valeurs relatives au benzène (1 ppm), au butadiène-1,3 (21 ppm), à l'oxyde d'éthylène (0.5 ppm) et au trichloropropane-1,2,3 (17.7 ppb). Dans ces quatre cas, la VLE équivalait au niveau de risque plus élevé de 10^{-4} victimes/an, en d'autres termes, il n'a pas encore été possible d'appliquer le niveau de risque inférieur de 10^{-6} /an. Néanmoins, M. Wilders a été formel sur le fait qu'en l'absence de critères négociés sur base des risques, les VLE promulguées auraient été plus élevées. Au lieu de cela, il existe non seulement une valeur limite convenue dans chaque cas mais cette valeur constitue également un maximum contraignant que les employeurs sont légalement tenus d'observer et que l'Inspection du Travail peut appliquer. Il y a de fortes chances qu'un niveau de risque inférieur à 10^{-4} soit proposé pour certains agents cancérigènes actuellement en discussion. En acceptant des niveaux de risque limités, les syndicats ont en réalité fait en sorte que les expositions aux risques soient contrôlées.

Le suivi et le contrôle de l'application

Le sixième atelier, consacré au suivi et à l'application des directives, avait un ordre du jour particulièrement chargé. Il visait à examiner deux questions liées à l'évolution des directives. Il était animé par Klaus Lörcher de la Fédération des syndicats de la poste en Allemagne.

La première question portait sur la sensibilité des dispositifs législatifs communautaires à l'égard de l'expérience concrète. Le milieu du travail évolue: des risques traditionnels continuent à provoquer des atteintes importantes à la santé tandis que des risques nouveaux apparaissent tant en ce qui concerne les facteurs matériels de production que l'organisation du travail. Comment faire remonter cette expérience vers le législateur communautaire? La question est loin d'être résolue. L'avenir de la législation communautaire sur le milieu du travail se joue autour d'un conflit entre des intérêts opposés. Soit, l'on considère que le principal facteur de légitimité d'une mesure communautaire est d'ordre économique et, dans ce cas, l'on privilégie une approche coûts-bénéfices et l'on estime qu'une pause législative est indispensable tant qu'on n'a pas démontré l'utilité économique des mesures déjà adoptées (avec des critères aussi vagues que la compétitivité, l'emploi ou la productivité). Soit l'on considère que la législation communautaire du milieu de travail reflète principalement l'obligation des autorités publiques d'assurer la santé et la sécurité des citoyens et, en particulier, des travailleurs et, dans ce cas, il est important de disposer d'indicateurs précis permettant de détecter les problèmes et de définir les interventions prioritaires. Pascal Paoli, de la Fondation Européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail de Dublin, a présenté l'important travail effectué par cette Fondation pour suivre l'évolution des conditions de travail et mesurer leur impact sur la santé. Il a montré que des besoins immenses existaient. Il a insisté sur l'importance du phénomène de précarisation du travail. Il a ensuite



PASCAL PAOLI



HANS-HORST KONKOLEWSKY

formulé quelques propositions méthodologiques destinées à permettre un suivi communautaire régulier de ces questions. Hans-Horst Konkolewsky, de l'Agence européenne pour la santé et la sécurité à Bilbao a brièvement décrit les plans de travail de cette agence qui a fini par voir le jour (rappelons que sa création devait initialement coïncider avec l'année européenne pour la santé et la sécurité de 1992).

Un second apport possible pour une amélioration des dispositions communautaires en santé au travail est représenté par l'expérience acquise dans l'application des directives. Jusqu'à présent, les mécanismes de contrôle assurés par la Commission sont très peu efficaces. Si l'on excepte les procédures à l'encontre d'Etats membres qui n'ont pas du tout transposé les directives, aucune procédure concernant la qualité des transpositions et leur application effective n'est arrivée au stade d'un procès public devant la Cour de Justice. Et pourtant, les problèmes ne manquent pas! Rudy Delarue de la Confédération des Syndicats Chrétiens en Belgique a présenté l'expérience de l'Organisation Internationale du Travail et du Conseil de l'Europe. Il a montré l'intérêt tout particulier du système de contrôle de l'application des normes de l'OIT qui repose à la fois sur un comité d'experts et sur un organe tripartite. Ces procédures non juridictionnelles permettent souvent de déterminer avec beaucoup de précision quelle est la signification réelle d'une prescription et offrent aux organisations syndicales la possibilité de soumettre à un examen les cas flagrants de non-application. Les limites de ces procédures se trouvent dans l'absence de sanctions judiciaires et dans la possibilité pour les Etats appartenant à l'OIT de ne pas ratifier des conventions (ou d'en dénoncer la ratification). Dominique Devos, rédactrice de *Chroniques Féministes* et experte pour le gouvernement belge dans le domaine de l'égalité hommes-femmes, a donné un aperçu du suivi de l'application des directives concernant l'égalité hommes-femmes. Dans ce domaine, l'Union Européenne a créé un Comité d'experts qui fonctionne depuis 1982 pour analyser les situations nationales (depuis les législations jusqu'aux cas concrets de discrimination) pour faire rapport à la Commission. Elle a présenté un bilan partagé de cette expérience. D'une part, le Comité d'experts a pu analyser avec précision les mécanismes discriminatoires et a ainsi identifié les insuffisances des directives dans de nombreuses situations. D'autre part, ce travail a rarement débouché sur des initiatives de la Commission que ce soit dans le domaine judiciaire ou sous forme de nouvelles initiatives législatives. Le travail minutieux des experts ne pèse pas d'un poids très lourd face à des orientations politiques de plus en plus hostiles à une politique sociale ambitieuse.



ERIK CARLSLUND

MARJUT HANONEN

Table ronde et conclusions

Le thème principal de la table ronde organisée au terme de la conférence était l'importance de mener un "débat d'évaluation" sur l'application. Marc Sapir, directeur du BTS, introduisant la session finale, a déclaré que les informations relatives à l'application récoltées jusqu'à présent par l'Observatoire du BTS montrent que les Etats membres utilisent une large gamme d'instruments d'application. Ce fait donne l'impression que l'objectif de départ - harmonisation et introduction de normes minimales - a été perdu de vue dans de nombreux cas. Les Etats membres semblent "*aller dans toutes les directions*" en matière d'application, a affirmé M. Sapir.

Valérie Corman de l'UNICE, porte-parole du groupe des employeurs auprès du Comité Consultatif de Luxembourg, a estimé "*qu'il est bon de reconnaître que des cultures divergentes entraîneront des différences dans l'application*". En effet, elle a fait remarquer au contraire que loin d'exprimer une quelconque inquiétude à propos des divergences de styles et de substance des instruments nationaux d'application, il est bon de se demander si le cadre juridique européen d'après 1989 est suffisamment souple pour s'accommoder des modèles changeants de l'emploi et, en particulier, des besoins des PME. Les principes fondamentaux des directives ont été acceptés par les employeurs mais une suspension de la procédure législative est nécessaire de façon à permettre un débat public sur l'efficacité des directives existantes.

Stephen Hughes, président de la Commission des Affaires Sociales du Parlement européen, a marqué son désaccord. Selon lui, le déclin du dynamisme législatif n'est pas sans rapport avec la façon insatisfaisante dont les directives déjà adoptées sont appli-



RUDY DELARUE



STEPHEN HUGHES

PAUL WEBER

MARC BOISNEL

VALÉRIE CORMAN

BTS NEWSLETTER

MARS 98 • N°8

quées. La Commission est responsable de cette situation, a affirmé Stephen Hughes. D'autres orateurs ont laissé entendre que la "pause législative" intervenue était logique et que les problèmes créés par la diversité des systèmes en vigueur en Europe risquaient de ne pas être résolus avant dix ans encore.

Un porte-parole du gouvernement français, Marc Boissel, a déclaré qu'il était surpris que le BTS soit le seul organisme à entreprendre des recherches sur l'application de la législation européenne en matière de sécurité et qu'il était urgent qu'un débat public intervienne sur ces questions. Les instruments (matériaux méthodologiques, indicateurs) et les instances (notamment l'Agence de Bilbao) actuels ne permettent pas de mener à bien un tel débat. Marc Boissel a demandé à la Commission soit de mettre en place un nouvel organe tripartite ou d'utiliser l'actuel Comité de Luxembourg en tant que forum de débat.

Il y avait un large consensus pour un débat ouvert sur la procédure d'application au sein du Comité consultatif de Luxembourg. Erik Carlslund, secrétaire général adjoint de la CES, a souligné qu'après un débat soutenu entre les trois parties sur les directives au moment des négociations, il était totalement inadéquat de ne disposer, pour toute évaluation officielle de leur efficacité, que de l'analyse juridique réalisée par la seule Commission européenne.

table ronde et conclusions

Avec la participation de:

ERIK CARLSLUND
secrétaire général adjoint de la CES;

MARJUT HANONEN
DGV, Commission européenne;

STEPHEN HUGHES
président de la Commission Affaires sociales,
Parlement Européen;

PAUL WEBER
Directeur, Inspection du travail et des Mines,
Luxembourg;

MARC BOISNEL
Direction des Relations du Travail,
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Paris;

VALÉRIE CORMAN
UNICE, porte-parole du groupe Employeurs
au Comité consultatif de Luxembourg.

Le Parlement européen a aussi un important rôle à jouer. A l'occasion d'une audition parlementaire sur les nouveaux risques liés aux mouvements répétés en mars dernier, le BTS a demandé la création d'une Commission d'enquête parlementaire pour examiner les transpositions et l'application des directives communautaires (voir notre éditorial). La rédaction des rapports nationaux par les Etats membres sera de toute évidence un moment-clé pour développer des procédures d'analyse et d'évaluation de l'application des directives.

Le BTS poursuit ses travaux dans le cadre de son Observatoire, il publie un deuxième volume à son premier bilan de la mise en œuvre de la Directive-cadre et son impact sur les systèmes nationaux de prévention avec un livre couvrant les trois nouveaux Etats membres de l'Union européenne, la Suède, la Finlande et l'Autriche ainsi que la Norvège et la Suisse (voir p.36). Un séminaire sera également organisé durant l'été 1998, conjointement avec la CES, pour approfondir et définir le rôle des syndicats dans la transposition et l'application des directives communautaires en santé et sécurité.