

Réf. : 2004/101.07.10/PP FWD+5 implement final_fr

Le 18 juin 2004

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS RELATIVE À LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS DES DIRECTIVES SUR LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL N° 89/391 (DIRECTIVE-CADRE), 89/654 (LIEUX DE TRAVAIL), 89/655 (ÉQUIPEMENTS DE TRAVAIL), 89/656 (ÉQUIPEMENTS DE PROTECTION INDIVIDUELLE), 90/269 (MANUTENTION MANUELLE DE CHARGES) ET 90/270 (ÉQUIPEMENTS À ÉCRAN DE VISUALISATION)

PRISE DE POSITION DE UNICE

UNICE salue la publication de la communication sur la mise en œuvre pratique de la directive-cadre et des cinq premières directives particulières en matière de santé et de sécurité.

La communication, qui repose sur les rapports des États membres et sur un rapport d'experts indépendants qui ont analysé la mise en œuvre des directives dans tous les secteurs y compris le secteur public, étudie la façon dont la directive-cadre et cinq de ses directives particulières ont été transposées et sont appliquées dans les États membres. Elle conclut que la législation européenne a eu un effet clairement positif sur les normes nationales en matière de santé et de sécurité au travail et qu'elle a largement contribué à l'amélioration de la santé et de la sécurité au travail.

Cependant, malgré cette évaluation globalement positive, la communication relève aussi généralement :

- la longueur du processus de transposition législative au niveau des États membres;
- l'application insuffisante de la législation en vigueur dans le secteur public;
- les difficultés d'application de la législation parmi les PME;
- l'inégalité d'accès et de qualité des services de prévention dans l'UE;
- les déficits constatés dans les activités des autorités d'application de certains États membres.

Observations générales

UNICE partage un certain nombre d'éléments de l'analyse faite par la communication concernant la mise en œuvre de la directive-cadre et des cinq directives particulières examinées, mais ne les partage pas tous. Elle constate également que l'analyse présente certaines difficultés méthodologiques. Cela signifie qu'il faut vérifier soigneusement quelles conclusions générales et définitives peuvent être vraiment tirées des informations sur lesquelles le rapport est basé. Les principales observations que UNICE souhaite formuler au stade actuel sont résumées ci-après.

Un corpus législatif substantiel a été progressivement mis en place au niveau de l'UE en vue d'améliorer les normes de santé et de sécurité. Ce corpus couvre tous les risques connus et presque toutes les catégories de travailleurs, y compris les intérimaires. Il est fondé sur la prévention des risques et son élément pivot est la directive-cadre. UNICE apprécie dans l'ensemble l'approche par la prévention mise en place par la législation de l'UE.

Pour la directive-cadre et les cinq directives particulières examinées, l'analyse de leur mise en œuvre révèle toutefois que la législation est complexe, pas toujours bien comprise et dans certains cas trop détaillée, et qu'elle impose des charges considérables aux PME. Il en a résulté des problèmes de transposition et d'application pratique.

Cela signale un premier besoin général : celui d'une évaluation d'impact socio-économique plus complète, d'une analyse de faisabilité lors de la conception de la législation, afin d'éviter de faire peser des charges excessives sur les entreprises, et plus particulièrement les PME.

Cela signale un deuxième besoin général : celui d'une législation européenne sur la santé et la sécurité au travail qui soit plus simple, plus compréhensible et cohérente. Des efforts sérieux et plus intenses sont de mise pour se pencher, non sur une complexité accrue, mais sur la codification, la simplification et la rationalisation du cadre législatif.

À cet égard, des occasions ont été manquées récemment avec l'adoption d'une législation très complexe, fastidieuse et détaillée sur les agents physiques.

Troisièmement, il convient d'insister davantage sur un meilleur fonctionnement de ce qui existe déjà, en assurant une transposition correcte et une meilleure mise en œuvre du cadre actuel, plutôt que sur l'introduction de nouvelles dispositions législatives. Cet aspect prend une importance particulière au regard de la nécessité, pour les nouveaux États membres, d'absorber pleinement l'acquis communautaire existant dans ce domaine, qui implique de veiller à ce que les mêmes normes de santé et de sécurité au travail soient appliquées dans l'ensemble de l'UE élargie et d'assurer une concurrence équitable.

Aussi UNICE insiste-t-elle sur l'importance de s'attacher à :

- renforcer la culture générale de prévention par une attention ciblée sur les politiques d'éducation et de formation des États membres et par des activités de sensibilisation aux niveaux appropriés;
- rendre plus compréhensibles, plus pratiques et adaptées les informations mises à la disposition des PME (en particulier les entreprises de petite taille et les micro-entreprises);
- intensifier les efforts de formation, en particulier à l'intention des entreprises de petite taille et des micro-entreprises;
- accompagner systématiquement les dispositions législatives de guides pratiques à l'attention des organisations des secteurs public et privé, étant donné que le développement de ce type d'instruments aux niveaux européen, national et sectoriel est crucial pour permettre aux organisations de définir leurs propres solutions concrètes et efficaces;
- fournir aux PME, et en particulier aux petites entreprises et aux micro-entreprises, un accès plus aisé à des services d'appui de qualité, adaptés, et à des conseils spécialisés pour un coût raisonnable lorsque les compétences requises n'existent pas en interne et qu'il doit être fait appel à des conseils externes;
- développer les outils d'accompagnement qui permettent aux entreprises de choisir correctement les équipements de protection individuelle;
- améliorer de façon générale la disponibilité, l'accessibilité et la qualité des services de prévention (en l'occurrence, la certification n'est pas considérée comme une piste prometteuse vers le succès);
- renforcer les capacités et l'efficacité des autorités chargées de l'application en vue d'assurer une égalité de conditions dans l'ensemble de l'UE en matière d'application des dispositions en vigueur;
- encourager les exercices de comparaisons entre autorités chargées de l'application et ce dans l'ensemble de l'UE;

- promouvoir le rôle d'information, d'éducation et de prévention que les inspections du travail devraient jouer en plus de leur rôle de contrôle pur du respect de la législation;
- intensifier les efforts d'uniformisation statistique et de comparabilité des données.

Commentaires particuliers

Il est essentiel que le secteur public, y compris les pouvoirs publics, auquel le cadre législatif s'applique tout autant qu'au secteur privé, montre l'exemple pour ce qui est de la mise en œuvre des dispositions.

La communication fait particulièrement référence aux lacunes des structures organisationnelles de nombreuses entreprises lorsqu'il s'agit de gérer la santé et la sécurité au travail. Pourtant, il n'est nul besoin de spécifier davantage de structures organisationnelles pour la gestion de la santé et de la sécurité dans les entreprises, car ces aspects seront mieux gérés s'ils sont intégrés dans la gestion globale des entreprises. Il est nécessaire, en revanche, lors de la conception de la législation, d'assurer que les dispositions envisagées sont simples et tiennent mieux compte des questions de faisabilité, en particulier pour les entreprises de petite taille et les micro-entreprises. Ces entreprises ne disposent naturellement pas des mêmes structures d'organisation et de gestion que les grandes entreprises, ni des mêmes ressources administratives et financières. Elles peuvent donc rencontrer des difficultés à faire face à des dispositions et obligations administratives complexes et exigeantes.

UNICE partage l'idée d'éviter les chevauchements entre les directives, et plus particulièrement l'intégration dans des directives particulières de dispositions spécifiques et de détails sur des aspects qui sont suffisamment couverts par la directive-cadre, comme par exemple, les obligations générales des employeurs en matière d'information, de consultation, de participation et de formation des travailleurs.

UNICE s'oppose par contre à l'idée de réfléchir à des valeurs limites pour la manutention manuelle de charges. Ces suggestions négligent la très grande disparité entre les activités et leurs contraintes et le fait que, par conséquent, ce n'est pas seulement le poids des charges qu'il faut prendre en considération, mais aussi leur forme physique et la manière dont ces charges sont maniées.

Une adaptation adéquate du cadre juridique consisterait, par exemple, à simplifier la directive sur les équipements à écran de visualisation à la lumière des progrès techniques. Pour la grande majorité des utilisateurs, les dispositions et précautions qu'elle contient n'ont guère de rapport avec les risques. Dans une certaine mesure, l'annexe de cette directive ne correspond plus à l'évolution actuelle des technologies. La directive pourrait être considérablement simplifiée si l'on s'écartait de la spécification d'obligations détaillées des employeurs pour favoriser l'examen des solutions que peuvent apporter les producteurs d'équipements et les prescriptions de conformité. Quant au télétravail en général, UNICE rappelle l'accord conclu entre les partenaires sociaux européens sur le sujet en 2002 et appliqué au niveau national : cet accord fournit des orientations valables dans de telles situations.

Conclusions

L'analyse des rapports sur la mise en œuvre de la directive-cadre et les cinq premières directives particulières révèle que la complexité de la législation a entraîné des problèmes de transposition et d'application pratique.

Cela témoigne d'un besoin général d'efforts renforcés pour réfléchir sur les moyens de simplifier et rationaliser le cadre législatif et éviter de le rendre plus complexe qu'il ne l'est déjà. De plus, tous les aspects de la santé et de la sécurité ne sont pas réglés de la manière la plus appropriée par des dispositions détaillées, mais seraient plus utilement abordés par une approche du type "cadre", davantage axée sur les objectifs. Cela pourrait apporter la flexibilité nécessaire au développement et à l'innovation, tant dans le suivi que dans la gestion de certains aspects de la santé et de la sécurité, et cela faciliterait l'application sur le terrain pour les PME.

Enfin, il importe de s'attacher à promouvoir une transposition correcte et une meilleure mise en œuvre du cadre législatif existant en renforçant la culture générale de prévention, en apportant un soutien approprié aux PME et en consolidant les capacités des services spécialisés et des autorités d'application.