

MISE EN OEUVRE DES VALEURS LIMITES D'EXPOSITION PROFESSIONNELLE EN EUROPE

A. LENFANT

Adjointe au sous-directeur des « conditions de travail »

Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

Direction des relations du travail

39/43 Quai André Citroën

75739 Paris cedex 15

France

I- Le contexte européen actuel (actif et en progrès)

1- Les valeurs limites d'exposition professionnelle (VLEP) dans la réglementation communautaire en santé au travail

1-1 La place des VLEP dans la prévention du risque chimique

Le respect de VLEP n'est pas une fin en soi et s'inscrit dans une démarche de prévention globale plus complète. En particulier la durée et l'intensité de l'exposition à une substance chimique dangereuse doivent être réduites au minimum, même lorsqu'il existe une VLEP.

Celles-ci fournissent toutefois une indication utile, un ordre de grandeur guidant les entreprises les moins en situation d'évaluer seules les niveaux d'exposition à ne pas dépasser.

1-2 La définition des VLEP européennes et les exigences de transposition

Les directives européennes fixent :

- des VLEP contraignantes, que les Etats membres ne peuvent dépasser dans leur législation nationale,
- et des VLEP indicatives, que les Etats membres doivent aussi transposer, mais en ayant la possibilité de fixer une valeur supérieure s'ils le justifient, et en choisissant,

dans leur législation nationale, un caractère contraignant ou indicatif pour les entreprises.

2- Le mode de détermination communautaire des VLEP

2-1 La fixation de priorités

Le groupe d'experts nationaux (NEWG) discute actuellement les priorités d'établissement de VLEP communautaires à partir de plusieurs listes : substances prioritaires définies par le comité consultatif de Luxembourg en 1993, propositions du NEWG de 1995, substances ayant fait l'objet d'une évaluation des risques au titre du règlement 93/793/CEE et dont les conclusions adoptées par le groupe « réduction des risques » recommande d'établir une VLEP. Sur la base de ces travaux, la Commission vient d'établir un projet de liste de substances non cancérogènes et établira prochainement une autre liste pour les substances cancérogènes.

Les Etats membres, dont la France, ont demandé au cours de ces travaux que soient pris en compte à la fois la dangerosité, les données d'exposition (fréquence et intensité) et les maladies professionnelles.

2-2 La détermination des VLEP

- les critères :

Les VLEP européennes sont établies sur la base d'une évaluation du « rapport entre les effets sur la santé des agents chimiques dangereux et le niveau d'exposition professionnelle par une évaluation scientifique indépendante des données scientifiques les plus récentes »¹. Elles « tiennent compte des techniques de mesure disponibles »¹.

Les VLEP contraignantes tiennent compte en outre de « facteurs de faisabilité tout en maintenant l'objectif d'assurer la protection de la santé des travailleurs sur le lieu de travail »¹.

Ces principes essentiels issus de directives récentes nécessitent encore d'être concrètement déclinés. L'une des questions cruciales que les autorités européennes vont devoir traiter très prochainement concerne par exemple le cas des substances pour lesquels un effet de seuil

¹ Article 3 de la directive 98/24/CE du conseil du 7 avril 1998 concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail

n'est pas constaté par les scientifiques et qui ne peut donc faire l'objet d'une recommandation au stade de l'évaluation scientifique.

- les acteurs

Les VLEP européennes indicatives sont établies selon la procédure visée à l'article 17 de la directive 89/391/CEE, c'est à dire par des directives de la Commission », tandis que les VLEP contraignantes sont établies conformément à l'article 118A du traité, c'est à dire par des directives du Conseil et du Parlement.

L'évaluation du rapport entre les effets sur la santé et le niveau d'exposition est établi par le SCOEL (scientific committee on occupational exposure limits). Puis le Comité consultatif sur la sécurité, l'hygiène et la protection de la santé sur le lieu de travail (sur la base d'un examen par le groupe ad hoc tripartite sur les substances chimiques) donne un avis sur le projet de la Commission. Une directive est ensuite adoptée conformément aux procédures prévues respectivement pour les valeurs limites indicatives et contraignantes.

Des méthodes normalisées de mesure sont élaborées par la Commission européenne à travers des « orientations pratiques à caractère non contraignant »². A ce jour, les méthodes de mesure des 63 VLEP prévues par la directive 2000/39/CE n'ont toujours pas été publiées. Un consultant, choisi par la Commission, prépare actuellement ces orientations.

II- Le dispositif français cherche non seulement à répondre aux exigences communautaires mais aussi à respecter des principes découlant de sa responsabilité en matière de santé

1- Des principes d'action du ministère du travail forts

- *Base scientifique*

De manière générale, le ministère chargé du travail en France distingue nettement l'évaluation du risque, grâce à l'expertise scientifique indépendante, de la gestion du risque qui inclut la concertation sociale. Il s'agit de 2 phases distinctes et nécessaires pour éviter le risque de confusion des intérêts qu'on retrouve à l'origine des grandes crises sanitaires.

Dans ce contexte, il est de la responsabilité de l'Etat de baser ses décisions sur les connaissances scientifiques les plus récentes, y compris lorsqu'il s'agit de transposer des mesures communautaires.

² article 12, paragraphe 2 de la directive 98/24

- *Effectivité du droit*

En outre, le ministère du travail a le souci constant de l'efficacité des règles qu'il définit, ce qui passe nécessairement par la définition d'objectifs applicables et, pour cela, par le dialogue social. Cela passe également par l'appui et l'accompagnement des acteurs de terrain, en particulier les PME qui soulèvent des difficultés que tous les Etats membres rencontrent. Cet aspect de notre travail fait l'objet d'autres interventions de ce symposium et ne sera pas développé dans mon intervention.

2- *D'où une démarche pragmatique pour définir les VLEP en France*

- *Objectifs*

En conséquence, la France cherche à transposer et établir des VLEP :

. selon les dernières connaissances disponibles, établies de manière indépendante (l'indépendance résultant au moins de la pluralité d'expertises contradictoires et multidisciplinaires) ;

. en établissant également les données nécessaires à l'appréciation de la faisabilité.

Le respect de ces principes nécessite en particulier de définir des procédures qui assurent d'une part l'indépendance et la transparence de l'expertise, d'autre part de réunir les éléments requis pour la faisabilité.

- *Mise en oeuvre de 2 groupes d'experts*

C'est pour cela que le ministère a établi 2 groupes d'experts qui feront le point des données nécessaires à la définition d'un projet réglementaire qui sera soumis aux partenaires sociaux pour avis :

. 1 groupe « effets sur la santé » met à jour les données épidémiologiques et toxicologiques des rapports du Scoel anciens. Il regroupe l'Institut national de veille sanitaire (InVS), le CIRC, l'Institut national de recherche scientifique (INRS), l'INERIS, l'INSERM, le CNRS, les services de pathologie professionnelle et les membres français du Scoel.

. 1 groupe « métrologie » fait le point, pour chaque VLEP, des méthodes de mesures existantes et des données d'exposition en France. Cela permet d'apprécier la faisabilité d'un VLEP et ainsi son caractère (indicatif ou contraignant pour l'entreprise selon l'existence d'une méthode de mesure fiable et validée) et le délai nécessaire à une réelle application en entreprise. Il regroupe l'INRS, des représentants des Caisses régionales d'assurance maladie

(CRAM), de l'AFNOR (agence française de normalisation) du COFRAC (comité français pour l'accréditation) et des organismes publics agréés pour le contrôle des atmosphères des lieux de travail.

La pluralité des organismes représentés dans ces 2 groupes détermine leur indépendance.

- *Résultats partiels*

Ces deux groupes d'experts ont été mis en place par le ministère en 2001 et se sont réunis à de nombreuses reprises depuis pour examiner les 63 VLEP fixées par la directive 2000/39.

Le groupe « métrologie » a quasiment terminé l'examen de l'ensemble des substances. Il semblerait (mais cela reste à confirmer) qu'une grande partie fasse l'objet de méthodes de mesure validées (52). 3 ne font pas l'objet de méthode de mesure validée et 8 pourraient faire l'objet d'une méthode qui n'a pas été spécifiquement testée.

Parmi les 39 substances examinées par le groupe « effets sur la santé », 14 devraient faire l'objet de recommandations de valeurs inférieures à celles de la directive européenne à ce stade des travaux.

Ces travaux feront l'objet de fiches qui - après une période raisonnable de consultation - seront définitivement validées par les groupes d'experts et seront publiées et adressées à la Commission pour justifier la transposition de la directive 2000/39.

3- *Démarche qui rencontre des difficultés inhérentes au système européen*

- *Des données du SCOEL anciennes*

Les rapports du SCOEL sur lesquels les VLEP de la directive 2000/39 sont fondées datent pour certains du début des années 1990. Pour certains, de nouvelles données sont apparues, parfois la classification de la substance a été révisée, et le groupe d'experts français peut aisément faire une nouvelle proposition, après un travail de recherche et d'analyse, certes long.

Pour d'autres en revanche, il peut apparaître que, même si aucune donnée nouvelle relative à ces substances n'est apparue, le SCOEL et la communauté internationale a, en dix ans, fait évoluer sa méthodologie. Cela concerne en particulier l'application de « facteurs de sécurité ». Le groupe d'experts français a choisi de ne pas revenir sur les choix du SCOEL, pour se concentrer sur les données nouvelles plutôt que sur des questions méthodologiques, mais l'on

voit bien qu'il n'est pas satisfaisant d'avoir à mettre à jour, nationalement, l'expertise européenne.

- *Données d'exposition insuffisantes*

Il ressort des travaux du groupe « métrologie » que les données d'exposition en France sont trop parcellaires ou pas assez représentatives pour réellement apprécier la faisabilité et le calendrier d'application à retenir. Des travaux sont en cours au sein de l'INRS pour améliorer la représentativité de la base de données d'exposition française.

- *Duplication du travail dans les Etats Membres*

Dans la mesure où il ne pouvait être question de fixer des VLEP contraignantes, en France, sans même s'être assuré qu'une méthode de mesure pouvait exister, les travaux relatifs à la métrologie ont dû être organisés en France, au risque de dupliquer un travail sans doute également effectué par d'autres Etats membres, à défaut de recommandations communautaires. Compte-tenu des ressources d'expertise globalement limitées, cette duplication des travaux européens est regrettable.

III- Les pistes d'amélioration

1- La suite des travaux français

- *Programme de travail*

La France compte continuer de s'appuyer sur ces deux groupes d'experts non seulement pour achever la transposition des VLEP européennes, mais aussi pour mettre en oeuvre un vaste chantier d'établissement de VLEP françaises (notamment pour les substances CMR) mais aussi de révision des VLEP françaises existantes (environ 500).

- *Méthodologie*

Le groupe « effets sur la santé » en particulier compte élaborer une méthodologie conforme à celle du SCOEL (document de référence de 1999) mais venant la préciser sur certains points (notamment pour ce qui concerne les facteurs de sécurité) et qui pourra ainsi contribuer à la réflexion communautaire.

2- Nécessité de traiter en amont et au niveau communautaire les questions de faisabilité

Il n'est pas satisfaisant que chaque Etat membre ait à déterminer les éléments nécessaires à apprécier la simple faisabilité de l'application d'une VLEP : existence d'une méthode de mesure fiable d'une part, faisabilité technique d'autre part.

Ce travail doit être entrepris au niveau européen, ainsi que les directives le prévoient d'ailleurs, non pas une fois que les VLEP sont fixées, mais en amont. C'est notamment l'orientation que la France tente d'impulser au Comité consultatif de Luxembourg afin :

- de rendre le système globalement plus efficient, par une mutualisation des ressources ;
- de prévenir les interventions de groupes de pression défendant des procédés de travail dépassés en termes de santé au travail ;
- de mieux harmoniser les références en Europe.

Conclusion :

Le souci que j'ai exprimé au cours de cette intervention de fixer des VLEP pertinentes pour protéger la santé des travailleurs exposés n'évacue pas les problèmes d'application qui se posent sur le terrain. Au contraire, il présente les prérequis nécessaires à l'application de ces valeurs. Ces prérequis ne peuvent trouver de solution satisfaisante qu'à l'échelon communautaire, même si les décisions européennes s'appuient sur des données rassemblées au plus près du terrain, donc au plan national.