



Expérience acquise avec la nouvelle approche – progrès possibles

Raphaël HAEFLINGER

EUROGIP, France

Le dispositif de la nouvelle approche (créé il y a 20 ans), repose, comme on le sait, sur deux mécanismes principaux :

- les directives énoncent les exigences essentielles applicables aux produits concernés et renvoient à la normalisation le soin de définir les solutions techniques pour satisfaire ces exigences ;
- les normes sont d'application volontaire, mais le recours aux normes harmonisées confère une présomption de conformité aux produits qui suivent ces normes.

Ces principes sont bien connus et ont été mis en œuvre à l'aide d'un certain nombre d'outils : le marquage CE, la surveillance du marché, la certification et la normalisation.

Avec cette construction, l'expérience montre qu'il a été possible de fluidifier les échanges d'un grand nombre de produits dans l'Union européenne constituant un des facteurs de compétitivité et de croissance économique en Europe.

Si l'élimination des entraves aux échanges a constitué l'objectif premier de la nouvelle approche, deux décennies de mise en œuvre du dispositif montrent combien elle a été également un vecteur déterminant pour la prise en compte des considérations de santé et sécurité au travail (SST) dans la conception des produits.

Sur ce point, les avancées enregistrées par rapport à la situation antérieure sont indéniables ; deux facteurs, parmi d'autres, me semblent y avoir fortement concourus :

- d'une part, en se dessaisissant du domaine technique, véritable « goulot d'étranglement », pour se concentrer sur les exigences essentielles de santé et de sécurité (EESS), les directives ont pu être élaborées plus rapidement et sont plus robustes dans le temps. Il est un fait, en effet, que depuis la création de la nouvelle approche, plus d'une vingtaine de directives ont été élaborées suivant les principes de ce dispositif et couvrent de très nombreux produits et équipements marqués CE. On est donc loin de la difficile adoption de directives d'harmonisation technique au niveau communautaire qui prévalait auparavant.

- On constate, d'autre part, que le système mis en place, en renvoyant la définition des spécifications techniques des produits à d'autres documents que les directives, a déplacé d'une certaine façon le champ des responsabilités en l'élargissant à un grand nombre d'acteurs. Cette construction a incontestablement dynamisé le système de normalisation européen et la production de normes européennes obligatoirement reprises dans les collections nationales des pays de l'Union, et ceci en créant un lien juridique fort entre les

directives nouvelle approche et la normalisation par le biais de la présomption de conformité (accordée à l'application de normes harmonisées).

L'expérience montre donc que la réalisation du marché intérieur pouvait être compatible avec l'implication d'un grand nombre d'opérateurs, en tenant compte notamment de la santé et de la sécurité des travailleurs, de la protection des consommateurs et de la protection de l'environnement.

Ainsi, sur le plan de la SST, la mise en œuvre de la nouvelle approche a permis de prendre en compte et de traiter les dangers le plus en amont possible, particulièrement lors de la phase de conception des produits en participant aux travaux de normalisation.

C'est d'ailleurs avec la nouvelle approche que se sont constitués (ou développés) des réseaux de préventeurs, notamment issus des organismes d'assurance et de prévention des risques professionnels, avec pour objectifs de peser dans les consensus normatif.

Le bilan est donc particulièrement positif. On conçoit donc pourquoi le Nouveau Cadre Législatif (NCL) porte davantage sur un aménagement de la nouvelle approche, plutôt que sa remise en cause et sa substitution par un autre mécanisme.

Compte tenu de son large investissement en matière de normalisation, le Réseau Prévention français s'était interrogé récemment sur l'impact, pour la prévention des risques professionnels, de l'implication de ces agents dans les actions de normalisation et de certification (deux outils majeurs de la mise en œuvre des directives basées sur le concept de la nouvelle approche).

Une étude conduite par Eurogip fin 2006 auprès de 1400 destinataires de divers horizons (autorités publiques, organismes notifiés, entreprises utilisatrices, fabricants, organismes de prévention), a visé à mesurer la connaissance et l'impact de la nouvelle approche sur la prévention des risques professionnels au travers de la mise en œuvre des directives Machines (98/37/CE) et de la Directive équipements de protection individuelle (89/686/CEE).

Aussi bien la consultation conduite par Commission européenne sur la révision et l'extension de la nouvelle approche, que l'étude d'Eurogip, ont révélé un certain nombre d'améliorations souhaitables du dispositif. Quels en sont les principaux enseignements ?

- Il y a, à l'évidence, un problème de crédibilité du marquage CE. Les produits conformes aux EESS des directives applicables se distinguent, (pour leur grande majorité), par le marquage CE introduit par la nouvelle approche. Pour autant, ce marquage n'est pas toujours perçu comme tel et sa crédibilité en est affectée. L'auto certification par le fabricant (à la fois juge et partie) de nombreux produits, contribue à entretenir ce problème de confiance dans la pertinence du marquage CE. Cette ambiguïté sur la signification du marquage est préjudiciable alors que les exigences de la société pour des produits plus sûrs se renforcent. Outre les principes contenus dans le nouveau règlement, il conviendrait sans doute d'attacher une importance particulière à l'information des opérateurs du marché communautaire en envisageant des actions de communication sur le marquage CE, sa signification réelle, afin de donner plus de visibilité et de transparence au système.
- Pour conforter la confiance dans le marquage CE, la surveillance du marché devait être renforcée, Ce point ressort également des enquêtes menées. Celle-ci, du fait du principe de subsidiarité, est renvoyée aux États membres. Sur ce point, les évolutions

contenues dans le NCL relatif à l'architecture et aux outils de surveillance pour les EPI et les machines sont particulièrement bienvenues.

- Les interventions des tierces parties devaient également être plus harmonisées afin de garantir un traitement équitable des demandes de certification. Le NCL propose également des évolutions importantes dans ce sens.

Il y a donc beaucoup de dysfonctionnements relevés, d'ajustement à opérer, qui sont d'ores et déjà pris en compte avec les nouvelles dispositions.

Pour autant, les enquêtes et les pratiques de terrain révèlent d'autres points à améliorer, lesquels sont moins directement concernés par les réformes en cours.

Il s'agit essentiellement de ce qui à trait au système normatif.

Il occupe, on le sait, une place centrale dans le système de la nouvelle approche or, à plusieurs égards, des progrès pourraient être encore accomplis :

- Pour que le mécanisme de la nouvelle approche fonctionne efficacement, il convient que les normes reflètent, en permanence, l'état de la technique. Les normes doivent donc être régulièrement mises à jour. Pourtant, lors des enquêtes quinquennales, on constate une tendance à une diminution de la participation de parties intéressées notamment sur des sujets traditionnels tels que machines ou EPI. Il y a donc sur ce point là des progrès à faire.
- Par ailleurs, pour que les normes harmonisées correspondent au plus haut niveau de santé et de sécurité raisonnablement attendu d'un produit, il y aurait une véritable plus-value à capitaliser davantage les observations des opérateurs, à mettre en place des méthodes pour provoquer et entretenir le « feed back » du terrain. Il s'agit de mieux capter et exploiter les retours d'expériences. Pour cela des réseaux existent comme le réseau Euroshnet mais aussi des outils, comme par exemple les fiches de signalement des problèmes de prévention qui remontent des réseaux des préventeurs (comme cela existe en France) ainsi que les recommandations établies par les coordinations européennes des organismes notifiés. Un travail de mutualisation des connaissances est à mener.
- Le contenu lui-même des normes harmonisées pourrait être amélioré. De ce point de vue, l'opportunité des mises en révision actuellement engagées dans ces domaines doit être largement exploitée. En effet, les normes actuelles ne couvrent pas toujours (ou ne peuvent pas couvrir ?) toutes les exigences essentielles applicables. Or cette réalité crée des incertitudes juridiques pour le fabricant indépendamment de son obligation, qui demeure, de réaliser une analyse de risques. Cette situation est susceptible de fragiliser le dispositif. Ainsi, les normes harmonisées devraient devenir une référence technique fiable et venir en support de la réglementation de façon la plus complète possible.
- Il est souhaité également une amélioration et une simplification du contenu de certaines normes. Cela suppose, ici encore, des efforts pour que les normes harmonisées couvrent l'ensemble des exigences essentielles applicables pour les produits concernés, soit directement, soit par référence à d'autres normes.
- Il est enfin nécessaire de veiller à une meilleure représentation dans les instances de normalisation des utilisateurs des produits, pour bénéficier des retours d'expérience. En principe, la norme devrait être élaborée par toutes les parties intéressées et

refléter le consensus de ces dernières. Dans la pratique, on assiste à un véritable déséquilibre de la représentation des parties dans les commissions de normalisation. C'est le cas notamment de la quasi absence des utilisateurs, du faible nombre de PME et, de plus en plus aussi, des préventeurs ce qui est préjudiciable à la santé et sécurité au travail. Il faut donc trouver un point d'équilibre pour qu'une large représentation puisse avoir lieu sans pour autant nuire à la réactivité attendue des travaux de normalisation. Cette large participation est décisive, en particulier pour les aspects de prévention des risques professionnels et pour défendre les acquis communautaire lors des révisions de norme au niveau international.

Voilà quelques pistes de progrès en complément des réformes en cours, qui pourraient très certainement et significativement encore améliorer le dispositif.

On voit bien que la nouvelle approche repose sur une complémentarité des concepts, sur une confiance mutuelle entre les Etats membres, les industriels et les consommateurs.

Elle a certes révélé, au fil du temps, certaines fragilités, qu'il s'agisse de produits manufacturés dans l'UE ou importés des pays tiers avec, pour conséquence, des niveaux d'équipements et des interventions des autorités de surveillance inégaux entre les Etats membres.

Malgré tout, le système évolue pour corriger ces faiblesses ce qui est le signe de sa vitalité. Il est d'ailleurs vu, dans d'autres régions du monde, comme un facteur de stabilité économique et de bonne gouvernance où pouvoirs publics et parties prenantes sont complémentaires. Il convient donc de poursuivre les efforts pour en améliorer le fonctionnement tout en en conservant ses principes. Je vous remercie de votre attention.