COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 3.9.2009
COM(2009) 449 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

sur l'application pratique des directives 92/91/CEE (extraction de minéraux par forage) et 92/104/CEE (extraction de minéraux à ciel ouvert ou souterraine) relatives à la sécurité et à la santé au travail

RAPPORT DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

sur l'application pratique des directives 92/91/CEE (extraction de minéraux par forage) et 92/104/CEE (extraction de minéraux à ciel ouvert ou souterraine) relatives à la sécurité et à la santé au travail

1. INTRODUCTION

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de l'engagement pris par la Commission[1] d'évaluer l'application pratique du cadre réglementaire en vue de son amélioration. Il est essentiellement fondé sur les rapports nationaux[2] et sur le rapport d'experts indépendants analysant l'application pratique sur le terrain des deux directives en question dans les secteurs économiques privés et publics concernés. Il s'appuie aussi sur les statistiques et les enquêtes européennes relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles[3] et sur les informations détenues par la Commission concernant la transposition des directives.

La présente évaluation porte sur la transposition et l'application, dans l'EU-15 uniquement, de deux directives: la directive 92/91/CEE du Conseil, du 3 novembre 1992, concernant les prescriptions minimales visant à améliorer la protection en matière de sécurité et de santé des travailleurs des industries extractives par forage[4] et la directive 92/104/CEE du Conseil, du 3 décembre 1992, concernant les prescriptions minimales visant à améliorer la protection en matière de sécurité et de santé des travailleurs des industries extractives à ciel ouvert ou souterraines[5]. La Commission estime que cette évaluation peut aussi apporter des informations précieuses sur l'application de ces deux directives aux douze États membres qui ont rejoint l'Union entre-temps.

Les industries extractives ne relèvent pas du champ d'application de la directive 89/654/CEE du Conseil concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour les lieux de travail (première directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE). Les travailleurs de ce secteur sont susceptibles d'être exposés à des risques

---

1 Voir la communication intitulée «Améliorer la qualité et la productivité au travail: stratégie communautaire 2007-2012 pour la sécurité et la santé au travail», COM(2007) 62 final du 21 février 2007.

2 Rapports remis par les États membres à la Commission en application de l'article 12 de la directive 92/91/CEE et de l'article 13 de la directive 92/104/CEE. Ces articles ont été abrogés depuis par la directive 2007/30/CE. Dans presque tous les États membres, les partenaires sociaux ont participé à la préparation de ces rapports. La Belgique et le Luxembourg n'ont pas présenté de rapport national.

3 Les statistiques européennes sur les accidents du travail (SEAT/*ESAW*), les statistiques européennes sur les maladies professionnelles (SEMP/*EODS*) et l'enquête sur les forces de travail (EFT/*LFS*) d'Eurostat. Le règlement (CE) n° 1338/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques communautaires de la santé publique et de la santé et de la sécurité au travail (JO L 354 du 31.12.2008, p. 70), qui a été récemment adopté, prévoit une étroite collaboration entre Eurostat et les organismes nationaux compétents visant à harmoniser la collecte et le traitement des données dans toute l'Union européenne.

4 JO L 348 du 28.11.1992, p. 9.

5 JO L 404 du 31.12.1992, p. 10.

particulièrement élevés, aussi bénéficient-ils de dispositions spéciales établies par deux directives particulières (les directives 92/91/CEE et 92/104/CEE) au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.

La directive 92/91/CEE est consacrée à la sécurité et à la santé des travailleurs dans le secteur de la prospection et de l'exploitation des minéraux au moyen de forages (sur terre et en mer), tandis que la directive 92/104/CEE couvre les autres industries extractives, à savoir la prospection et l'exploitation des minéraux dans les carrières et dans les mines, à ciel ouvert ou souterraines.

Conformément à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 92/91/CEE et de la directive 92/104/CEE, la directive 89/391/CEE s'applique pleinement aux domaines visés par ces deux directives.

Les deux directives présentent de nombreuses similitudes en ce qui concerne leur application pratique. Aussi, le présent rapport ne les mentionne nommément que lorsqu'il convient d'insister sur un aspect spécifique de l'une ou de l'autre.

2. EFFETS JURIDIQUES

Les rapports nationaux montrent que les directives ont eu une incidence formelle (rationalisation et codification) dans tous les États membres, qui s'est traduite par le renforcement et l'actualisation de la législation existante.

Sur le fond, la plupart des États membres avaient déjà légiféré en la matière, mais les directives ont introduit de nouveaux concepts importants (comme le document de sécurité et de santé) dans les ordres juridiques nationaux. Dans un État membre, à savoir l'Irlande, la transposition des directives a eu pour effet de criminaliser les infractions en la matière, qui relevaient jusqu'alors exclusivement du droit privé.

3. MESURES DE SENSIBILISATION ET D'ACCOMPAGNEMENT

Les mesures nationales de transposition des directives ont été publiées dans tous les États membres et des campagnes de sensibilisation ont été organisées, comprenant des activités telles que la diffusion de brochures, de guides et de communiqués de presse, des séminaires et des conférences pour familiariser les administrations, les employeurs et les travailleurs avec les concepts des directives. Les entreprises concernées ont parfois reçu directement ce type d'informations.

Les partenaires sociaux ont quant à eux diffusé des documents sur les règles à suivre (par exemple, des guides donnant des exemples de bonnes pratiques) et dispensé des formations sous forme de conférences et de séminaires.

De façon générale, les campagnes d'information ont été jugées satisfaisantes: elles ont favorisé une meilleure connaissance des règles et elles ont aidé les entreprises à développer une culture de la prévention des accidents et des maladies professionnelles.

4. TRANSPOSITION

Malgré une consultation préalable rigoureuse des partenaires sociaux sur chacune des directives et une adoption à l'unanimité par le Conseil, environ la moitié des États membres n'a pas respecté les échéances de transposition. La Commission a entamé des procédures en manquement contre les États membres concernés en vertu de l'article 226 CE, lesquelles ont, pour certaines, débouché sur des arrêts de la Cour de justice avant l'achèvement de la transposition.

Selon l'analyse de la conformité des législations nationales aux deux directives, la transposition des exigences des directives serait correcte, à quelques exceptions près. Des lacunes ont été constatées concernant la responsabilité des employeurs lorsque les travailleurs de plusieurs entreprises sont présents sur un même lieu de travail (article 3, paragraphe 3, des deux directives), la «surveillance de santé» (article 8 des deux directives), la dérogation s'appliquant à l'extraction de minéraux par dragage (article 12 de la directive 92/104/CEE) et certains points dans les annexes à l'égard desquels la protection assurée n'atteignait pas le minimum requis par les directives.

5. ACTION SUR LE TERRAIN: L'APPLICATION DES DEUX DIRECTIVES DANS LA PRATIQUE

Aspects principaux

Les industries extractives englobent une grande variété d'entreprises, petites et grandes, aux caractéristiques très différentes. Le secteur du forage en mer, par exemple, repose essentiellement sur de grandes sociétés internationales, alors que le secteur de la roche ornementale compte beaucoup de petites entreprises familiales. Chaque type d'entreprise a ses spécificités et une politique de sécurité et de santé répondant à sa situation.

En dépit des efforts pour améliorer la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, les industries extractives restent un secteur à haut risque, tant pour le nombre d'accidents du travail que de maladies professionnelles.

Selon une étude citée dans le rapport d'experts indépendants[6], environ 10 % des accidents miniers (directive 92/104/CEE) sont dus à des défaillances techniques — un équipement ne répondant pas aux normes, par exemple —, alors que les 90 % restants résultent d'erreurs d'organisation telles que des ordres confus ou une mésestimation des dangers par les travailleurs.

L'analyse de la situation globale dans les grandes et moyennes entreprises des industries extractives montre qu'il n'y a pas de différences significatives entre les États membres ou les différents secteurs en ce qui concerne les principales prescriptions minimales de sécurité établies par les directives. Leur application semble satisfaisante dans l'ensemble pour le

---

6 Gerhard Czuck, *Prévention 2000 plus: une stratégie de prévention réussie pour améliorer la sécurité et la santé au travail dans les petites et moyennes entreprises*, conférence AISS/Chambre des mines «Mines et carrières: conférence sur la prévention des maladies professionnelles et des accidents du travail», qui s'est tenue du 19 au 21 mai 2003 au centre de conférences Sandton en République sud-africaine.

document de sécurité et de santé, la responsabilité de l'employeur qui coordonne l'application des mesures, la formation et le suivi des travailleurs et les mesures prévues en cas d'urgence.

À l'inverse, les petites entreprises manquent fréquemment des ressources financières et des connaissances nécessaires à une politique de sécurité et de santé efficace. Les rapports nationaux semblent indiquer que les États membres n'ont pas adopté de règles spécifiques adaptées aux petites et moyennes entreprises (PME) hormis, par exemple, l'amélioration et la rationalisation de certaines procédures administratives pour les PME. Les États membres ont aussi organisé, à l'intention des PME, des campagnes d'information ciblées. Dans un État membre (le Portugal), les petites entreprises qui obtiennent de bons résultats dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail payent des cotisations sociales moindres.

Certaines mesures actives de prévention se sont révélées efficaces pour réduire les accidents.

Il en est ainsi des formations fondées sur les «quasi-accidents» (c'est-à-dire des incidents survenus dans des conditions de travail dangereuses qui ont failli produire un accident), pendant lesquelles les travailleurs racontent ce qui leur est arrivé, ou de l'affichage, sur les sites d'extraction, de photographies d'enfants qui délivrent des messages de sécurité aux parents qui travaillent dans les industries extractives. Dans certains cas, on téléphone aux familles des travailleurs pour transmettre dans les foyers le message sur l'importance des mesures de sécurité et de santé au travail.

Les entreprises actives dans le secteur de l'extraction par forage (directive 92/91/CEE) sont surtout de grandes et moyennes entreprises. L'évaluation sur le terrain a révélé que la gestion de la sécurité et de la santé dans diverses entreprises opérant dans différents États membres est relativement similaire. En règle générale, les entreprises sont conscientes des risques spécifiques de leur secteur et les sociétés, même concurrentes, s'échangent des informations concernant les problèmes de sécurité et de santé. La gestion de la sécurité et de la santé au jour le jour se traduit par des réunions, un suivi et des permis de travail qui sont requis pour les travaux les plus dangereux, comme le prévoit la directive[7].

Les entreprises exploitant des mines à ciel ouvert de charbon, de minerais et de minéraux à usage industriel (directive 92/104/CEE) sont en général de grandes entreprises ayant souvent recours à des procédés automatisés. Elles estiment dans l'ensemble que les mesures de sécurité et de santé ne sont pas seulement synonymes de coûts, mais aussi de bénéfices, et que ces coûts sont généralement inférieurs aux coûts des accidents du travail et des maladies professionnelles. Ces entreprises considèrent qu'il est souvent très difficile de convaincre leurs salariés de la pertinence des mesures de sécurité et de santé. À l'inverse, les entreprises du secteur de la roche ornementale sont surtout des PME: elles sont souvent familiales, font travailler entre trois et dix personnes et ont souvent recours à des procédés manuels. Les travailleurs y sont plus directement exposés à des risques tels que la poussière et les chutes de pierres. Les PME ont tendance à assimiler les mesures de sécurité et de santé à une source de tracas et d'embarras et à ne pas appliquer intégralement les exigences de la directive.

ENCADRÉ: Les PME ont besoin d'être davantage soutenues pour mettre en place une politique de sécurité et de santé efficace. Il appartient aux États membres d'apporter ce soutien, en tenant compte des particularités des entreprises concernées. Cette question

[7] À l'annexe, partie A, point 2.8, de la directive 92/91/CEE. L'annexe, partie A, point 1.8, de la directive 92/104/CEE comprend des dispositions similaires.

devra figurer dans les stratégies nationales qu'ils adopteront au titre de la stratégie communautaire 2007-2012 pour la sécurité et la santé au travail.

Conditions sur le lieu de travail

L'article 3, paragraphe 1, point a), de l'une comme de l'autre directive impose aux employeurs de prendre les mesures nécessaires pour protéger la sécurité et la santé des travailleurs en assurant que les lieux de travail sont conçus, construits, équipés, mis en service, utilisés et entretenus de manière à permettre aux travailleurs d'effectuer les tâches qui leur sont confiées sans compromettre leur sécurité et leur santé, ou celles des autres travailleurs.

À ce qu'il semble, les entreprises des industries extractives se conforment en général aux dispositions évoquées pour ce qui est de la protection contre les accidents, mais il y a des différences entre les entreprises dans les différents États membres en ce qui concerne les effets néfastes potentiels à long terme sur la santé. À cet égard, les problèmes peuvent être liés à des positions de travail incorrectes, à la vétusté de l'équipement, au maniement d'équipements lourds ou au manque de protection appropriée dans un environnement de travail soumis à des conditions malsaines comme des températures excessivement hautes ou basses, l'humidité, le bruit, les vibrations ou la poussière. Certains de ces problèmes apparaissent parce que la modernisation de l'équipement est très coûteuse ou pose parfois des problèmes pratiques, ou parce que les travailleurs concernés manquent de formation.

En ce qui concerne l'extraction par forage (directive 92/91/CEE), le bilan semble assez positif: les équipements obsolètes sont régulièrement remplacés par des équipements neufs, des procédés mécaniques améliorent les conditions sur les lieux de travail potentiellement dangereux et des mesures sont prises pour réduire le bruit et la pollution.

Qualifications des travailleurs

L'article 3, paragraphe 1, point c), des deux directives impose aux employeurs de prendre les mesures nécessaires pour assurer que les travaux comportant un risque particulier ne sont confiés qu'à des travailleurs compétents et sont exécutés conformément aux instructions données.

L'évaluation sur le terrain montre que les entreprises ont en général des règles relatives aux qualifications requises pour accomplir des tâches spéciales.

Dans le secteur de l'extraction par forage en mer (directive 92/91/CEE), il existe des réglementations qui imposent aux travailleurs des certificats de formation pour effectuer des tâches spéciales ou des travaux d'urgence. Plusieurs États membres et entreprises de la région de la mer du Nord travaillent à un accord sur les exigences en matière de formation, ce qui facilitera la libre circulation des travailleurs.

ENCADRÉ: Les autorités nationales et les partenaires sociaux du secteur des industries extractives sont invités à intensifier leurs efforts pour parvenir à un accord sur les exigences en matière de formation, qui s'appliquerait aux travailleurs dans toute l'Union européenne, en fonction du degré et du type de risque. Une aide pourrait leur être apportée par le Comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu de travail et son groupe de travail permanent sur les industries minières et extractives.

Le document de sécurité et de santé

L’article 3, paragraphe 2, des directives prévoit que les employeurs s’assurent qu’un document de sécurité et de santé (DSS) est préparé et tenu à jour et qu’il démontre notamment: i) que les risques auxquels sont exposés les travailleurs sur le lieu de travail sont déterminés et évalués, ii) que des mesures adéquates sont prises pour atteindre les objectifs de la directive et iii) que la conception, l’utilisation et l’entretien du lieu de travail et des équipements sont sûrs.

On constate que les grandes entreprises et les PME élaborent généralement un DSS. Toutes les entreprises ne lui consacrent toutefois pas la même attention et il y a des différences considérables de longueur et de contenu entre les DSS. Qui plus est, les très petites entreprises ne semblent pas tenir à jour régulièrement leur DSS. En général, le DSS s’applique à tout le monde dans l’entreprise, y compris aux sous-traitants et aux travailleurs non salariés.

L'intérêt du DSS est généralement admis et les évaluations des risques contribuent à une meilleure prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles. Les travailleurs concernés sont souvent à l'origine de la mise à jour du DSS au moyen, par exemple, de fiches dans lesquelles ils décrivent les risques rencontrés. Il peut être nécessaire d'actualiser les DSS après des enquêtes relatives à des accidents, la notification et l'analyse approfondie de quasi-accidents ou des discussions avec les travailleurs, qui leur permettent de proposer des idées pour améliorer la situation.

Certains organismes responsables du contrôle de l’application ont entrepris d’harmoniser les DSS, au moyen d’un modèle type, par exemple. Ainsi, les entreprises de forage en mer du Nord, qui relèvent de la directive 92/91/CEE (extraction par forage), ont élaboré un modèle commun de DSS en consultation avec les organismes de contrôle dans les pays concernés[8]. Ce modèle permettra d'éviter de devoir rédiger de nouveaux documents, par exemple, lorsqu’une plate-forme de forage est déplacée au-delà d’une frontière pour être affectée à des travaux similaires (à moins qu’il n’y ait un changement des conditions de travail), et d'alléger ainsi le travail des entreprises et des organismes concernés.

Les représentants des travailleurs peuvent jouer un rôle important dans la politique de sécurité et de santé de l’entreprise. L’évaluation sur le terrain a permis de constater que les travailleurs ou les représentants des travailleurs sont généralement consultés sur le DSS, même si ces consultations ne sont pas systématiques et sont d'ampleur variable. Elle a aussi montré que les représentants des travailleurs sont quelque peu réticents, dans certains cas, à user de leur influence. Selon l’évaluation, cela pourrait être dû à un manque de formation ou d’expérience en ce qui concerne la politique globale de sécurité et de santé de l’entreprise: certains représentants de travailleurs, spécialisés dans la résolution de problèmes pratiques tels que les niveaux de salaire, le temps de travail ou la sécurité de l’emploi, ne disposent pas de la même expérience quand il s’agit d’introduire une culture de la prévention dans l’entreprise.

ENCADRÉ: Des informations plus pratiques, particulièrement dans les PME, et une meilleure sensibilisation des représentants des travailleurs à l’importance du DSS sont nécessaires pour favoriser l’élaboration de documents de sécurité et de santé efficaces et établir une culture de la prévention dans les entreprises.

Sous-traitants et travailleurs non salariés

[8] Danemark, Allemagne, Pays-Bas, Norvège et Royaume-Uni.

L’article 3, paragraphe 3, identique dans les deux directives, prévoit que lorsque des travailleurs de plusieurs entreprises sont présents sur un même lieu de travail, chaque employeur est responsable pour toutes les questions relevant de son contrôle. En outre, l’employeur qui a la responsabilité pour ce lieu de travail coordonne toutes les mesures relatives à la sécurité et à la santé des travailleurs et les précise dans le DSS.

Il ressort de l’évaluation que le recours à la sous-traitance est en hausse et que la coordination du travail n’est pas toujours satisfaisante, même si les entreprises vérifient généralement l’expérience de leurs sous-traitants et s’assurent qu’ils ont assimilé les prescriptions de sécurité et de santé. L’entreprise générale peut aussi organiser une formation obligatoire à la sécurité, régulièrement mise à jour.

Un aspect problématique est le manque de formation de certains travailleurs engagés par les sous-traitants, en général pour un travail temporaire ou saisonnier, ce qui pourrait expliquer la fréquence plus élevée des accidents du travail pour cette catégorie de travailleurs. Néanmoins, la sous-traitance semble poser moins de problèmes dans ce secteur que dans d’autres secteurs à haut risque comme la construction.

ENCADRÉ: Au vu des problèmes que pose la sous-traitance dans les industries extractives ainsi que dans d'autres secteurs et comme elle l’avait annoncé dans la stratégie communautaire 2007-2012, la Commission examinera les problèmes spécifiques de la sous-traitance. Les bonnes pratiques dans ce secteur pourraient profiter à d’autres secteurs et être diffusées par le Comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu de travail, son groupe de travail permanent sur les industries minières et extractives et le Comité de dialogue social sectoriel «Industrie extractive» au niveau de l’Union européenne.

Lutte contre les incendies et sauvetage

Les articles 4 et 5, identiques dans l’une et l’autre directive, fixent des prescriptions minimales spécifiques en ce qui concerne la protection contre les incendies, les explosions, les atmosphères nocives et les moyens d’évacuation et de sauvetage.

Ces prescriptions semblent en général respectées dans la pratique grâce à l’installation d’extincteurs, à l’organisation d’exercices d’extinction de feux et à la constitution d’équipes spéciales de sauvetage et de lutte contre les incendies. Des détecteurs de frottement sont parfois installés sur les transporteurs à bande pour prévenir une surchauffe.

Outre les points de rassemblement et les abris-refuges en cas d’urgence, des véhicules de sauvetage (ambulances et hélicoptère) sont souvent tenus à disposition. L’expérience a confirmé l’importance des moyens d’évacuation et de sauvetage, notamment pour les équipes de sauvetage, qui doivent souvent intervenir dans les conditions extrêmement dangereuses, par exemple juste après une explosion.

Surveillance de santé

L’article 8 des directives dispose que les travailleurs font l’objet d’une «surveillance de santé», avant d’être affectés à des tâches dans le secteur des industries extractives et à intervalles réguliers par la suite. Les directives prévoient aussi que ces mesures sont fixées conformément à la législation et aux pratiques nationales.

La surveillance de la santé des travailleurs est en général conforme aux exigences des directives. Elle est essentiellement prise en charge par les médecins du travail, plutôt que par les médecins généralistes, et elle peut porter sur des sujets ne relevant pas de la médecine du travail à proprement parler, tels que la lutte contre le tabac et les conseils diététiques. Dans certains États membres, le suivi des travailleurs retraités est prévu (tous les cinq ans, par exemple, pour les anciens mineurs).

Contrôle de l'application

Dans la plupart des États membres, ce sont les inspections du travail qui sont responsables de la bonne application des dispositions transposant les directives dans le droit national. Dans certains États membres cependant, les industries extractives ne relèvent pas des inspections du travail; des organismes spéciaux y ont été institués pour surveiller ce secteur en raison, souvent, de sa place importante dans l'économie et de la spécificité des risques y afférents. Les autorités chargées de veiller à l'application des mesures relatives à la sécurité et à la santé des travailleurs pourraient éventuellement tirer profit d'une coordination de leurs activités, ainsi que de l'échange d'informations et de savoir-faire, car chaque service peut traiter d'un domaine distinct de l'acquis communautaire en matière de sécurité et de santé et perdre ainsi une vue d'ensemble. Ainsi, il arrive que l'application de la directive-cadre 89/391/CEE relève de l'inspection du travail tandis que l'application des directives 92/91/CEE et 92/104/CEE relève de l'inspection des mines.

Les grandes entreprises disposent souvent des moyens financiers et organisationnels nécessaires pour mettre en place une politique de sécurité et de santé efficace et elles maintiennent généralement des contacts réguliers avec les autorités de contrôle.

ENCADRÉ: Plusieurs autorités peuvent être chargées de veiller à la bonne application des dispositions légales relatives aux industries extractives dans un même État membre. Il convient d'améliorer la coopération et l'échange d'informations entre ces organismes pour assurer un traitement exhaustif de tous les aspects de la politique de sécurité et de santé. Le comité des hauts responsables de l'inspection du travail[9] peut intervenir en ce sens.

6. ÉVALUATION GENERALE

6.1. Principaux effets positifs des deux directives

Dans leurs rapports nationaux, les États membres ont souligné l'effet positif des deux directives, qui ont permis de sensibiliser les entreprises aux questions de sécurité et de santé au travail, plus particulièrement grâce à l'évaluation des risques et au DSS, ce qui a incité les professionnels à privilégier l'action en faveur de la santé et la sécurité et les politiques de prévention. Les mesures prévues par les directives ont été jugées suffisamment exhaustives et générales pour traiter avec souplesse les risques auxquels sont confrontées les entreprises concernées. Autre point positif notable, les prescriptions minimales à l'échelle de l'Union empêchent la concurrence de jouer sur les normes de sécurité et de santé, puisque toutes les entreprises doivent les appliquer.

[9] Décision de la Commission, du 12 juillet 1995, portant création d'un comité des hauts responsables de l'inspection du travail, JO L 188 du 9.8.1995, p.11.

L’un des effets majeurs des directives est le passage à une politique globale de sécurité et de santé dans les entreprises. Les dispositions relatives à la coordination des mesures de sécurité et de santé lorsque les travailleurs de plusieurs entreprises sont présents sur un même site ont été perçues aussi comme une avancée notable introduite par les directives.

Grâce à la directive 92/104/CEE (sur les mines et carrières), les conditions de sécurité et de santé, notamment dans les PME exploitant de petites carrières, se seraient améliorées dans une certaine mesure; les sociétés de ce type ne paraissaient pas se préoccuper de la question avant l’adoption de la directive.

6.2. Principaux problèmes d’application

Tel qu'indiqué précédemment, la souplesse des deux directives a été généralement appréciée, même s’il a pu en résulter, pour les entreprises, des difficultés pour déterminer le niveau précis de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs requis et traduire dans la pratique les dispositions des directives. En outre, le rapport fait observer que la latitude accordée aux États membres par la directive 92/91/CEE peut entraîner des différences dans son application par les États membres, aboutissant ainsi à des situations dans lesquelles certaines conditions peuvent être acceptées dans un État membre, mais non dans un autre.

Les employeurs relèvent que, dans certains cas, le DSS fait double emploi avec d'autres documents requis, pour les permis d’exploitation par exemple. Ce problème peut être lié à l’application des directives dans les États membres et il pourrait être résolu en fusionnant les documents requis pour diverses opérations dans le secteur des industries extractives, sous réserve du respect des exigences du DSS.

ENCADRÉ: Pour réduire les lourdeurs administratives, les États membres pourraient envisager de fusionner le DSS et d’autres documents requis pour diverses opérations dans le secteur des industries extractives et éviter ainsi aux entreprises de devoir produire plusieurs documents distincts de nature semblable.

Les PME sont apparemment enclines à considérer l’application des exigences des directives comme un embarras inutile. Elles ont tendance à ne voir que les coûts immédiats de l’assurance contre les accidents et des mesures préventives et à ignorer les coûts latents des éventuels accidents du travail et maladies professionnelles, tels que la perte de production, le coût des matériaux et de la réorganisation nécessaire, qui peuvent être plus élevés.

Les rapports nationaux et l’évaluation sur le terrain font ressortir une tendance, parmi les employeurs de certains États membres, à s’abstenir de déclarer tous les accidents qui devraient l’être. Ils agiraient ainsi pour ne pas ternir l’image de la société ou pour éviter de payer des pénalités conventionnelles. Cela signifie que les autorités ne disposent pas d’une image exacte de la situation dans le secteur concerné et ne seront donc pas en mesure de garantir l’amélioration de la protection des travailleurs. La non-notification est un problème qu’il convient de résoudre dans le cadre de l’amélioration du mode de fonctionnement des autorités chargées de veiller à l'application de la législation.

Il ressort aussi des rapports nationaux que le coût de la modernisation des équipements peut dissuader les employeurs. L’évaluation sur le terrain révèle que certains employeurs préfèrent accorder plus d’attention aux enjeux environnementaux qu’à la sécurité et à la santé du travailleur.

Les autorités d'inspection mettent souvent les PME sur le même pied que les grandes entreprises, sans tenir compte de leurs moyens souvent limités et de leurs particularités. Le préjudice qu'un accident éventuel représente pour l'image d'une grande entreprise a un effet dissuasif plus important qu'une amende. Selon certains employeurs, les autorités d'inspection se concentrent trop sur la sécurité des équipements et pas assez sur la formation des travailleurs (aspects organisationnels, formation, promotion d'une culture de la sécurité).

Les travailleurs sont généralement consultés à certaines étapes de la préparation et de l'utilisation du DSS, mais à des degrés divers et pas systématiquement. Les directives font de la consultation des travailleurs une exigence, mais il est rare qu'elle soit intégralement satisfaite.

7. ÉVALUATION DE L'EFFICACITE DE LA LEGISLATION

Il est difficile de prouver l'existence d'un lien objectif entre l'application des directives dans les industries extractives et les améliorations constatées en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, car ceux-ci résultent de nombreux facteurs extérieurs au champ couvert par les dispositions des directives.

En outre, les maladies professionnelles sont souvent diagnostiquées longtemps après l'exposition du travailleur au facteur de risque, et tandis que certaines dispositions des directives sont nouvelles, d'autres se greffent sur des réglementations nationales existantes. Il n'est donc pas facile de mesurer l'incidence des directives.

Comme on l'a vu précédemment, les industries extractives restent un secteur à haut risque en dépit des efforts accomplis.

a) Effets sur les accidents du travail et les maladies professionnelles

Les industries extractives présentent des risques graves d'accidents du travail. Le taux d'incidence[10] des accidents du travail dans ce secteur est considérablement plus élevé que le taux moyen pour tous les secteurs d'activité: il est plus de deux fois plus élevé pour les accidents entraînant plus de trois jours d'absence (5 500 contre 2 500) et il est quasiment cinq fois plus élevé pour les accidents mortels (14 contre 3)[11]. Il convient de noter que le taux d'incidence des accidents mortels était considérablement plus élevé en 1986 qu'aujourd'hui selon des estimations datant de cette époque[12] (100 contre 14 en 2005). Le nombre d'accidents semble donc avoir sensiblement diminué entre 1986 et 2005, période pendant laquelle les directives sont entrées en vigueur.

Les statistiques[13] révèlent que la première cause d'accident, y compris des accidents mortels, est la chute ou l'affaissement d'un agent matériel (comme l'affaissement d'un tunnel), qui

---

10 Le taux d'incidence défini par le programme des SEAT correspond au nombre d'accidents du travail pour 100 000 personnes actives occupées.

11 Source: DG EMPL et Eurostat, *Causes et circonstances des accidents du travail dans l'UE*, figure 1.11, p. 25; données d'Eurostat, des SEAT et de l'EFT pour 2005.

12 Source: P.A. Walker, «L'exploitation des mines et des carrières dans la Communauté économique européenne — aspects de sécurité et santé», dans *Sécurité et santé dans les exploitations de mines et de carrières: conclusions d'un colloque qui s'est tenu à Luxembourg du 10 au 12 septembre 1986*, 1988, pp. 7 à 8.

13 Source: données Eurostat SEAT Phase III 2005.

représente 25 % du total, alors que des événements comme les incendies ou les explosions sont bien moins fréquemment en cause (moins de 5 %), ce qui peut paraître surprenant. Mais ces chiffres se rapportent au *dernier événement constituant une anomalie et conduisant directement à l'accident:* ce dernier événement a pu être déclenché par d'autres événements, comme un incendie ou une explosion dans une mine, qui peut provoquer l'affaissement d'un tunnel. Dans ce cas, seul l'affaissement du tunnel est enregistré comme le dernier événement, alors que l'incendie ou l'explosion a pu en être la cause première.

ENCADRÉ: En ce qui concerne les causes des accidents, le groupe de travail permanent sur les industries minières et extractives devrait collaborer étroitement avec le Comité de dialogue social sectoriel «Industrie extractive» au niveau de l'Union européenne.

De tous les secteurs d'activité, celui des industries extractives connaît de loin le taux d'incidence des maladies professionnelles le plus élevé, même par rapport à d'autres secteurs à haut risque: il est de 1 949, contre 134 pour la construction, 41 pour l'agriculture et 29 pour les transports. Qui plus est, le taux d'incidence des maladies des voies respiratoires est plus élevé dans ce secteur que dans tous les autres secteurs d'activité[14].

Depuis l'adoption des directives, les entreprises sont plus attentives aux questions de sécurité et de santé au travail, elles sont mieux organisées en ce domaine et le degré de mécanisation a augmenté, ce qui, l'un dans l'autre, devrait réduire le nombre des accidents et des maladies professionnelles. Or, ce nombre reste élevé, souvent à cause des facteurs suivants:

– par rapport aux grandes entreprises, les PME, qui rassemblent la majorité des entreprises du secteur, connaissent des taux d'accidents plus élevés;

– les employeurs des petites entreprises ont souvent une moindre connaissance des questions de sécurité et de santé au travail;

– le rythme de travail s'est accéléré;

– les employeurs privilégient parfois la productivité ou l'environnement au détriment de la protection des travailleurs;

– dans certains États membres, le nombre des jeunes travailleurs et des travailleurs immigrés augmente et ces derniers se heurtent souvent à des problèmes linguistiques.

b) Incidence sur la productivité, l'emploi et la compétitivité

La plupart des États membres n'ont fourni aucune indication concernant l'incidence des directives sur la productivité, l'emploi et la compétitivité. Certains[15] considèrent que les mesures établies par les directives ont stimulé la productivité et la compétitivité.

Les rapports nationaux font remarquer que l'application des directives contribue à l'amélioration de l'environnement de travail, ce qui rend le travail plus attrayant pour les travailleurs et augmente la productivité. Des taux d'accidents plus faibles réduisent

[14] Source: Eurostat SEMP 2005.

[15] La Grèce et le Portugal.

l'absentéisme, qui constitue une perte significative pour l'économie, sans compter les souffrances occasionnées par les accidents.

8. PROPOSITIONS D'AMELIORATIONS

Comme les directives sont rédigées en termes généraux, il a été suggéré de préparer et de diffuser des orientations pratiques, des pratiques exemplaires et d'autres informations pour expliquer les exigences établies par les directives.

En ce qui concerne le DSS, l'évaluation conclut qu'il serait utile de mettre des modèles à la disposition des entreprises, souvent de petite taille, dans certains secteurs particuliers comme celui de la roche ornementale. Cela permettrait d'améliorer les conditions de sécurité et de santé en aidant les entreprises à préparer le DSS et à chercher des modes d'évaluation et de perfectionnement adaptés.

En ce qui concerne le contrôle de l'application, les autorités d'inspection pourraient faire appel à du personnel spécialisé pour faciliter la communication avec les entreprises concernées: les suggestions seraient plus convaincantes et les entreprises mieux disposées à les adopter. Cet aspect peut aussi revêtir de l'importance dans les branches d'activités exigeant des opérations complexes. En outre, les inspections disposent souvent d'effectifs insuffisants et ne sont pas en mesure de contrôler toutes les entreprises une fois par an, par exemple. Les entreprises font remarquer que les inspecteurs se concentrent souvent sur la détection de lacunes et ne proposent pas de solutions concrètes, alors qu'il existe un réel besoin d'orientations pratiques vu le caractère général des directives. Il y a cependant lieu de constater que les inspections développent de nouvelles méthodes de contrôle de l'application de la directive 92/91/CEE, comme les contrôles ciblés sur les heures de travail ou sur les opérations de sauvetage.

Le déplacement transfrontalier d'un lieu de travail pose problème en raison d'une application différente des directives selon les États membres. Dans ce domaine, la Commission entend poursuivre le suivi de la conformité des dispositions légales de transposition et introduire, s'il y a lieu, des procédures en manquement pour remédier à la non-conformité d'une disposition nationale aux directives de la Commission. Cela étant, les directives fixent des prescriptions minimales, et les États membres peuvent adopter ou maintenir des mesures plus restrictives[16].

D'aucuns suggèrent une plus grande harmonisation du secteur à l'échelle européenne, ce qui contribuerait à instaurer une égalité de traitement et faciliterait les mouvements transfrontaliers des personnes et des biens d'équipement. Une autre proposition est de réduire les charges administratives subies par les entreprises en raison des modalités de mise en application des directives dans les États membres. Dans le cadre d'un programme d'action en cours pour la réduction des charges administratives présenté par la Commission[17], les États membres sont invités à réduire les charges sur les entreprises et à fixer des objectifs ambitieux en ce sens.

---

16 Article 1er, paragraphe 3, de la directive-cadre 89/391/CEE. Voir aussi l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes dans l'affaire C-84/94, Royaume-Uni/Commission, point 17, [1996] Rec. I-5755.

17 COM(2007) 23.

En ce qui concerne d'éventuelles modifications de la directive 92/104/CEE (sur les mines et carrières), les propositions suivantes ont été avancées:

– distinguer l'extraction du charbon de l'extraction des autres minéraux en raison des problèmes spécifiques de ces deux branches. La diffusion d'un guide traitant séparément chaque type d'exploitation minière serait envisageable en lieu et place d'une modification de la directive;

– ajouter des dispositions plus détaillées sur la protection du personnel manipulant les équipements contre le risque posé par les explosifs qui n'ont pas détoné et les explosifs enfouis dans la roche abattue à déblayer, sur l'installation d'abris ou de refuges temporaires dans les tunnels lorsque des travaux de préparation ou de construction y ont lieu avant l'achèvement des voies de secours définitives et sur le montage des extincteurs et des autosauveteurs dans les véhicules.

Étant donné le caractère technique de ces propositions, elles seront examinées par le groupe de travail permanent sur les industries minières et extractives, qui appréciera le besoin d'une adaptation de nature technique de la directive (article 11 de la directive 92/104/CEE).

9. CONCLUSIONS

Bien que l'application des deux directives dans les quinze États membres concernés semble relativement satisfaisante et que le taux d'accidents dans les industries extractives diminue, le nombre élevé des accidents et des maladies professionnelles reste intolérable et les travailleurs courent encore de grands risques dans ce secteur.

Pour améliorer la situation, la stratégie communautaire 2007-2012 encourage les États membres à adopter des stratégies nationales qui fixent des objectifs quantitatifs de réduction du taux d'incidence des accidents du travail et des maladies professionnelles, ciblent les secteurs et les entreprises ayant les plus mauvais chiffres, comme c'est le cas pour les industries extractives, et se concentrent sur les risques les plus courants et les travailleurs les plus vulnérables.

À l'instar d'autres secteurs d'activité, il existe une nette différence entre les catégories d'entreprises: les grandes, notamment dans l'extraction par forage, affichent des résultats plutôt satisfaisants, tandis que les PME, notamment dans l'extraction de la roche ornementale, semblent moins bien armées pour mettre en place une politique de sécurité et de santé efficace.

Il est clair que les entreprises doivent accorder une place plus centrale à la sécurité et à la santé. Outre les considérations d'ordre social ou éthique, d'importants arguments financiers plaident en faveur de la mise en place d'une politique de prévention des accidents et des maladies professionnelles dans les entreprises. Une bonne politique de prévention apporte sans conteste des avantages financiers et il s'agit de convaincre les entreprises de considérer non seulement le coût des primes d'assurance et des mesures de prévention, mais aussi le coût indirect des accidents et des maladies professionnelles (par exemple le remplacement du travailleur, la perte de production et le préjudice causé par une image négative de la société), qui peut être bien plus élevé. Cette perspective pragmatique relativise le coût des mesures de prévention et pourrait inciter les entreprises à investir dans de telles mesures. Les États membres doivent sensibiliser plus activement les entreprises à ce type de considérations.

Il est nécessaire de mieux répartir la connaissance des questions de sécurité et de santé entre les différentes catégories d'entreprises. Les États membres pourraient s'acquitter de cette tâche au moyen de guides, d'aides et de formations, à l'intention notamment des petites entreprises, pour une politique de sécurité et de santé efficace. Pour avancer dans ce domaine, le Comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu de travail et son groupe de travail permanent sur les industries minières et extractives[18] pourraient examiner la question spécifique de la formation. Comme le précise la stratégie communautaire 2007-2012, la Commission examinera plus en détail les problèmes spécifiques liés à la sous-traitance. L'expérience acquise avec la sous-traitance dans ce secteur d'activité pourrait être utilisée dans d'autres secteurs. Il convient ici de ne pas perdre de vue le rôle de l'homme et ses limites dans un environnement de plus en plus dominé par les technologies de pointe.

De l'avis de la Commission, ce rapport, qui est fondé sur des données provenant de l'UE-15, peut aussi contenir des suggestions utiles pour les douze États membres qui ont rejoint l'Union entre-temps. Les accidents miniers qui se sont produits récemment démontrent qu'il est impératif d'améliorer encore la situation.

Entre autres conclusions, il ressort de cette évaluation que le rôle des représentants de travailleurs est important et qu'il est nécessaire de partager les pratiques exemplaires. L'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail de Bilbao pourrait contribuer à diffuser des informations spécifiques et ciblées, notamment auprès des États membres qui ont adhéré récemment à l'Union.

Par ailleurs, plusieurs États membres soulignent que la modification des directives n'est pas nécessaire pour le moment, probablement en raison du libellé général des directives qui leur permet de les appliquer à des situations très diverses. Au vu des informations présentées dans le présent rapport, la Commission convient qu'il n'y a actuellement aucun besoin de modifier les directives.

La Commission invite le Comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu de travail à dresser les conclusions de cette évaluation par l'intermédiaire de son groupe de travail permanent sur les industries minières et extractives.

[18] Article 6, paragraphe 4, de la décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative à la création d'un Comité consultatif pour la sécurité et la santé sur le lieu du travail, JO C 218 du 13.9.2003, page 1.