



Systemes européens d'information et de coordination pour la surveillance du marché

Pascal ÉTIENNE

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
39/43 quai André Citroën, F-75075 Paris

Introduction

Mesdames, Messieurs, chers collègues,

- Je suis responsable au sein du Ministère de l'emploi en France (Direction des relations du travail), des questions liées aux directives machines et Equipements de protection individuelle, ce qui implique l'élaboration des règles et le suivi de leur mise en œuvre, un suivi de la normalisation, l'organisation du retour d'expérience en la matière, c'est à dire la « surveillance du marché » des produits. A ce titre, je participe aux comités de suivi des directives « machines » et équipements de protection individuelle ainsi qu'aux comités de coopération administrative entre Autorités publiques dans ces domaines.
- Une première question se pose : peut-on parler d'un « *système d'information et de coordination* » en matière de machines et d'équipements de protection individuelle ?

La surveillance du marché dans le cadre des directives « nouvelle approche » constitue un moyen de preuve par l'expérience que le système fonctionne, plus particulièrement dans la mise en œuvre des directives qui impactent fortement la santé / sécurité du travail, telles que les directive « machines » et « équipement de protection individuelle ». Mais cette activité fondamentale pour la fiabilité de l'harmonisation européenne dans le respect des droits à la santé et la sécurité au travail, est encore largement méconnue en dehors d'un cercle restreint d'experts.

- Il faut bien dire que nous n'en sommes encore qu'aux premiers balbutiements en matière de coordination et d'information dans ce domaine :
 - Compte tenu des réalités nationales encore très diverses (en matière de prévention des risques, comme de surveillance du marché) ;
 - Faute de moyens suffisants dans les différents Etats membres ;

Monsieur Gambelli vient de parler d' « échec de la nouvelle approche » du fait de l'insuffisance de la surveillance du marché. Sans aller jusque là, il est vrai que, faute d'une volonté suffisante d'harmonisation de la part de beaucoup d'Etats membres et de la Commission européenne, la question de la surveillance du marché restant du domaine de la « subsidiarité », c'est à dire du niveau des règles et des pratiques nationales, elle est encore largement à construire.

Nous allons tout d'abord identifier :

- 1 pourquoi mettre en place un tel système, puis faire état de :
- 2 quelques réflexions résultant de ce qui a été mis en place, avant de conclure sur :
- 3 quelques perspectives.

I Pourquoi mettre en place un tel système de coopération et d'information mutuelle ?

1 Dans une Europe à 25 et dans le cadre de la nouvelle approche, seul un système harmonisé d'information et de coopération est pertinent :

- Pour s'opposer efficacement à la mise sur le marché d'équipements non conformes.
- Pour échanger des informations sur les produits non conformes : le marché unique est une réalité. Les produits qui posent problème sont susceptibles d'être couverts par la vingtaine de directives nouvelle approche. Ils représentent un marché d'une ampleur considérable. Seule une action coordonnée et cohérente de l'ensemble des parties intéressées peut assurer le bon fonctionnement du système.
- Pour approfondir les connaissances sur l'état de la technique : aujourd'hui les progrès techniques réalisés par certains fabricants doivent être diffusés et pouvoir être repris dans le contenu des prescriptions normatives.
- Pour améliorer le contenu des normes : le système de normalisation est un système qui a besoin d'un retour d'information en continu, compte tenu des problèmes rencontrés.
- Pour constituer des bases de données communautaires agrégeant les informations recueillies, notamment, à la suite des accidents survenant avec les équipements, ces données sont utiles pour identifier les principales caractéristiques des produits mises en évidence, identifier leur niveau de bruit, de vibrations...

2 Cependant de nombreuses questions sont posées et il n'est pas simple d'y répondre. Par exemple :

- Comment assurer la cohérence entre les différents réseaux et systèmes d'information mis en place au niveau national et communautaire ?
- Comment assurer le retour d'expérience des divers acteurs du terrain (utilisateurs, corps de contrôle, organismes de prévention, organismes experts...) vers les travaux de normalisation technique pour prendre en compte les problèmes rencontrés ?
- De quel type de connaissances, de méthodologies est-il nécessaire de se doter pour organiser ce retour d'expérience du terrain et anticiper les évolutions en cours ? Nous nous attachons pour notre part à valoriser l'information issue de l'utilisation des produits en situation réelle de travail (sans pour autant négliger le résultat des tests et essais en laboratoire ou les recherches fondamentales).
- Comment assurer la confidentialité des informations diffusées, lorsque c'est nécessaire ?
- Comment assurer le recours à l'expertise technique permettant de prendre la bonne décision face à un matériel non conforme et dangereux ?

II Quelques réflexions résultant de l'expérience accumulée

On peut identifier un certain nombre de réseaux qui contribuent à la surveillance du marché : le plus souvent existent des réseaux appelés « Adco » (abréviation du terme anglais « administrative co-operation ») qui assurent le suivi de chaque directive « nouvelle approche » : il s'agit de comités regroupant les autorités des Etats membres assurant la surveillance du marché de la plupart de ces directives qui se réunissent deux fois par an, échangent des informations et élaborent certaines positions communes.

Mais ces réseaux ne sont pas les seuls : des échanges d'informations utiles ont lieu à travers d'autres réseaux spécialisés : coordinations des organismes notifiés, organisations professionnelles des fabricants, syndicalistes regroupés autour du Bureau technique syndical européen en santé sécurité, (qui est maintenant un département de l'Institut syndical européen).

Ce qui nous paraît fondamental aujourd'hui, c'est de résoudre la question de la confiance entre les partenaires, ce qui explique la nécessité d'avoir des cercles d'échanges différenciés afin de construire une telle confiance : entre autorités publiques, entre fabricants, entre représentants des utilisateurs (employeurs, syndicalistes, consommateurs), les informations échangées, les débats revêtiront, sur les mêmes sujets, un contenu qui peut être différent.

- Soulignons tout d'abord que beaucoup de travail est réalisé au quotidien au sein du réseau des autorités en charge de la surveillance du marché des équipements dans le cadre d'échanges sur des dossiers spécifiques de machines non conformes notamment (qui sont au nombre de plusieurs centaines par an au sein de l'Union). Mais aujourd'hui une meilleure coordination et une réelle harmonisation s'impose en la matière.
- La question de la coordination se pose tout d'abord au niveau national dans un certain nombre d'états membres : dans certains grands pays -l'Allemagne et ses Länder, l'Espagne et ses Communautés autonomes- la coordination est d'abord nécessaire au niveau national. En France, par exemple, elle suppose une double coordination : d'une part, entre le Ministère du travail, les autres départements ministériels et les organismes de prévention nationaux (CNAM-TS, INRS, MSA,...) et, d'autre part, au niveau territorial avec les services d'Inspection du travail et le réseau des préventeurs des services de prévention des CRAM. Cette coordination, réalisée notamment au moyen de la base de données MADEIRA (recensant et traitant les machines non conformes), pilotée par le Ministère du travail, ouverte aux structures concernées, est encore à enrichir de nouveaux partenaires. La réactivité du système doit également être améliorée.
- La question de la langue : Pour échanger au niveau communautaire une langue commune doit être trouvée : il s'agit, de fait, de l'anglais ; c'est effectivement nécessaire de disposer d'une « lingua franca » - comme on dit en latin ou en anglais (!) - d'une langue véhiculaire, mais on ne peut se satisfaire de ce constat. Il faut aussi :
 - *assurer l'interface entre les informations échangées au niveau national, dans la ou les langue nationales, et les informations échangées au niveau communautaire, mais, à ce niveau, il s'agit souvent d'une reformulation plus que d'une traduction ;*

- *être pragmatique* : pour échanger entre autrichiens et allemands, entre belges et français, par exemple, une autre langue peut être préférable à l'anglais...
- Il est également nécessaire d'élaborer un **langage** commun : celui qui ait le contenu technique, juridique, ergonomique le plus approprié. Il est en effet nécessaire que les informations diffusées et donc les données recueillies :
 - fassent ressortir les exigences essentielles des directives qui sont en cause dans les non conformités constatées.
 - soient riches en informations concernant les conditions réelles dans lesquelles l'équipement (la machine, l'EPI) a été utilisé ou mis en œuvre.

Pour notre part, nous nous efforçons, dans une démarche « bottom up » de faire remonter le maximum d'informations pertinentes du terrain. Mais des progrès sont certainement possibles sur ce point.

- La question du degré de confidentialité des informations échangées se pose aussi :
 - La confidentialité est utile pour échanger entre Etats membres des informations sur des produits présumés non conformes : *elle est pratiquée par exemple dans les informations traitées au sein des comités de coopération administrative pour les informations concernant un produit donné.*
 - La confidentialité peut cependant être invoquée de manière non légitime : ainsi, il est parfois difficile pour les autorités publiques d'obtenir des informations sur les dossiers techniques de produits non conformes de la part de certains organismes notifiés, *ce qui n'est pas satisfaisant.* Il faut y remédier.
 - Enfin la confidentialité est invoquée à tort lorsqu'elle empêche la publication des décisions prise par la Commission européenne suite à des clauses de sauvegarde décidées par les Etats membres (c'est-à-dire des interdictions de produits), obligeant certains Etats membres à suppléer les manques de la Commission européenne. Une telle publicité est nécessaire à la fois pour permettre d'assurer la santé et la sécurité des utilisateurs ainsi que la loyauté des échanges. *C'est pourquoi nous avons clairement demandé que de tels avis soient publiés par la Commission.*
Pour notre part, nous les publions au JORF.
- Le pilotage par une instance communautaire de l'échange d'information et son financement sont des sujets importants. Vous savez qu'existent au niveau communautaire des initiatives diverses : le réseau CIRCA (centre de ressource d'information piloté par la Commission), le réseau RAPEX (système d'échanges d'information rapide pour les produits grand public), la base ICSMS (à l'initiative de quelques Etats membres pour l'échange d'information sur la sécurité des produits). Chacun de ces réseaux nécessite un pilote, une source de financement spécifique. En ce qui nous concerne, pour des raisons de principe aussi bien que pratiques, *nous ne pouvons participer qu'à un système dont le pilote est clairement identifié (en l'occurrence la Commission européenne) et dont le coût est pris en charge au niveau d'un budget communautaire .*

Ce PILOTAGE ne s'oppose nullement, à notre avis, à la mise en place de projets de coopération plurilatéraux entre autorités publiques, tels que ceux auxquels nous avons participé, avec nos collègues italiens de l'ISPESL, par exemple pour quelques catégories de machines.

Pour le Ministère français en charge du travail, les réponses partielles qui ont été données à ces questions jusqu'à présent trouvent aujourd'hui leur limites, compte tenu de la diversité des situations nationales, du caractère très peu formalisé du cadre communautaire mis en place et de la nécessité d'allouer au mieux les ressources existantes. Des questions de même nature se posent, nous semble-t-il, aux différentes autorités publiques dans les Etats membres ainsi qu'au niveau communautaire.

Nous avons eu l'occasion d'en débattre au sein de nombreux forums sectoriels ou transversaux organisés au niveau national et communautaire (par exemple au cours de la conférence sur la surveillance du marché des équipements, organisée il y a 5 ans, en Décembre 2000, à Paris, par les autorités françaises) ; le dernier en date de ces forums est la conférence sur la surveillance du marché organisée par le Ministère du travail allemand à Berlin en Octobre 2002 (avec le soutien de la Commission européenne, du BIT et du Ministère de l'emploi français), dont les principales conclusions sont toujours d'actualité (cf la « déclaration de Berlin »). Cette déclaration dans son point 9 insistait déjà sur le fait que :

« Le marché nécessite des structures propices à une coopération horizontale des autorités de surveillance du marché, que ce soit à l'intérieur des Etats Membres ou entre eux. (...) »

Certaines des propositions de cette déclaration se trouvent repris dans la proposition de révision de la directive « machines », en discussion en ce moment même devant le Parlement européen, ou dans les propositions de la Commission faites dans le cadre de la révision de la « nouvelle approche ».

Et, bien sûr, de la conférence organisée aujourd'hui à Paris, nous pourrions tirer des enseignements très utiles.

III Perspectives

Ainsi, la révision de la directive machines, avec son nouvel article 19 notamment, qui fixe clairement l'objectif de Coopération entre les États membres, ouvre des perspectives intéressantes. En effet, cet article prévoit tout à la fois que :

« Les États membres prennent les mesures appropriées pour que les autorités compétentes coopèrent entre elles ainsi qu'avec la Commission européenne et se transmettent les informations nécessaires pour permettre une application uniforme de la présente directive. » et que :

« La Commission prévoit l'organisation d'un échange d'expériences entre les autorités compétentes chargées de la surveillance du marché en vue de coordonner l'application uniforme de la présente directive. »

Les documents soumis récemment au débat par la Commission européenne en vue de la révision de la nouvelle approche proposent également, à travers le document « *un cadre communautaire pour la surveillance du marché* » (en date du 22/juin 2005), des éléments essentiels pour un système de surveillance du marché qui sont tout à fait pertinents. Le représentant de la Commission en fera sûrement état dans son intervention demain. Dans ce débat, les autorités françaises formulent, entre autres, les propositions que nous venons d'évoquer et nous ne doutons pas qu'elles soient retenues.

Pour conclure, nous réaffirmerons que l'organisation du retour d'expérience se fera en s'appuyant sur toutes les forces disponibles. Dans une Union européenne confrontée aux triples défis de l'élargissement, de l'approfondissement et de la globalisation, une réponse cohérente et harmonisée à ces questions est certainement nécessaire pour la crédibilité du système de la « nouvelle approche ».

JE VOUS REMERCIE DE VOTRE ATTENTION !