



Conseil d'Orientation des Conditions de Travail

Secrétariat général du COCT, 3 novembre 2016

Avis du groupe permanent d'orientation du COCT relatif à la normalisation dans le champ de la santé au travail

La santé au travail fait une place toujours plus importante aux travaux de normalisation¹, qui se développent rapidement. C'est le plus souvent légitime : un certain nombre de domaines techniques réclament une régulation de ce type. Mais c'est plus contestable, lorsque la normalisation intervient dans un champ qui relève du droit ou du dialogue social.

L'ISO a engagé en 2013 des travaux visant à l'élaboration d'une norme, dite ISO 45001, relative aux systèmes de management de la santé et de la sécurité au travail. La France, aux côtés d'autres pays et de l'Organisation internationale du travail, a manifesté son opposition au projet (intervention du ministère du travail, résolution unanime des partenaires sociaux dans le cadre de la commission accidents du travail et maladies professionnelles auprès de la CNAMTS, etc.)

Or, malgré deux rejets successifs en 2014 et 2016 par les Etats participants, il a été décidé, lors d'une réunion à Toronto en juin dernier, que cette norme serait à nouveau présentée en vue d'une publication de la norme au second semestre 2017.

Les partenaires sociaux et l'Etat, réunis au sein du groupe permanent d'orientation du Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT) souhaitent faire part de leur opposition sur le projet de norme ISO 45001 relative aux systèmes de management de la santé et de la sécurité au travail, et plus largement de leurs positions sur la place de la normalisation dans le champ de la santé au travail.

¹ Les normes au sens du décret du 16 juin 2009 désignent des textes réalisés de manière consensuelle, dans l'intérêt général, et d'application volontaire. Les travaux de normalisation se déroulent au sein de comités techniques, qui réunissent les parties prenantes volontaires pour participer à l'élaboration de la norme. Les normes sont adoptées par « consensus », ce qui en pratique repose généralement sur des conditions de majorité qualifiée prédéfinies parmi les parties prenantes.

1- La normalisation peut être un relai efficace de la logique de prévention portée par le 3^{ème} plan santé au travail

Les partenaires sociaux ont entendu donner la priorité à la prévention primaire dans le cadre du 3^{ème} plan santé au travail.

La norme technique peut être un outil efficace de promotion de la santé au travail. Elle présente l'intérêt économique et social de garantir des produits et services conforme à des standards de qualité.

Dans le champ de la santé au travail, les normes sont utilisées dans le cadre de la « nouvelle approche » communautaire², relative aux machines, équipements et lieux de travail. Ces normes ont un fort effet multiplicateur et permettent en pratique de réduire les risques professionnels. Les normes techniques interviennent également dans le domaine électrique, physique, du bruit et des agents chimiques.

Il convient toutefois de relever le nombre particulièrement élevé de normes homologuées applicables en France. Tous secteurs confondus, on en dénombre 33400. En outre, les normes sont de plus en plus internationales³. Les normes forment ainsi un ensemble particulièrement profus dont la maîtrise apparaît d'une complexité redoutable tant pour les employeurs, et en particulier les PME/TPE, que pour les salariés.

Pour être efficace, la participation des pouvoirs publics et des partenaires sociaux aux travaux de normalisation dans le champ de la santé au travail doit être effective. Cela implique de disposer de moyens d'intervention, de partager les informations sur les travaux passés et à venir et de coordonner les actions.

Comme le prévoit de 3^{ème} plan santé au travail, le COCT doit permettre d'organiser « *un suivi global de l'action menée par les acteurs (État, branche AT-MP, partenaires sociaux notamment) en matière de normalisation, dans le souci de renforcer la portée des positions défendues par la France, d'assurer une meilleure coordination des moyens mis en œuvre et d'améliorer l'accessibilité des informations en la matière* »⁴.

Une stratégie coordonnée en matière de normalisation en santé au travail apparaît aujourd'hui unanimement indispensable. Le groupe permanent d'orientation du COCT, instance de dialogue social, qui réunit les pouvoirs publics, les représentants des employeurs et les représentants des salariés, doit être le lieu d'échanges réguliers d'informations et d'une coordination sur ce thème.

² Dans le champ de la réglementation des machines, des équipements et lieux de travail, les « exigences essentielles de santé et de sécurité » portées par les directives communautaires sont mises en œuvre par le truchement de la normalisation dans le cadre de ce que l'on appelle la « nouvelle approche ». Le respect des « normes harmonisées » emporte présomption de conformité auxdites exigences essentielles. L'objectif est de faciliter la convergence sur le marché unique. Toutefois, l'ensemble des normes de santé au travail ne relève pas de cette procédure, et une importante proportion des normes applicables dans le champ sont dites « hors mandat », c'est-à-dire hors du champ d'application des directives.

³ L'ISO assure la publication d'environ 19.500 normes internationales. Les normes qui en 1984 étaient à 80% d'origine française sont maintenant pour plus de 90% d'origine européenne et internationale. Dans le champ santé et sécurité au travail, la « nouvelle approche » est un facteur de développement des normes d'origine européenne.

⁴ Plan santé au travail (2016-2020), page 38.

2- Le processus de discussion du projet de norme ISO 45001 illustre la nécessité de poser des limites au périmètre d'intervention des normes

Au-delà de la question du nombre et de l'origine des normes, c'est bien leur objet qui pose parfois les difficultés les plus graves. Si, par le passé, la normalisation concernait essentiellement les produits, elle s'est également développée dans des domaines transversaux : le management, les relations sociales, les services et les aspects sociétaux.

Dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail, il s'agit d'un facteur de complexité supplémentaire quant aux règles applicables. Le phénomène soulève en outre un important problème démocratique :

- Les procédures de normalisation ne comportent pas les garanties qui s'attachent à la production réglementaire et au dialogue social. En particulier, l'adoption des normes ne tient pas compte du degré de légitimité et de représentativité des parties prenantes⁵ ;
- L'idée selon laquelle la norme est exclusivement d'application volontaire se heurte à la réalité de prescriptions liées aux chaînes d'approvisionnements, à la commande publique et aux exigences légales de « reporting » des grandes entreprises pouvant impliquer une obligation de fait d'appliquer la norme pour les sous-traitants, alors même que l'accès aux normes est onéreux. S'agissant des normes transversales ou sociales, cette diffusion est susceptible de mettre en danger l'application des règles relatives aux conditions de travail portées par des sources de droit ;
- La certification induite par certaines normes ne saurait emporter d'assurance quant au respect du droit sur le fond. Il existe peu de garanties de mise en œuvre effective des principes prévus par la norme, et évidemment moins que dans le cas d'une réglementation soumise au contrôle de l'administration et du juge.

L'exemple du projet de norme ISO 45001 est emblématique du développement de normes transversales. Les pouvoirs publics et les partenaires sociaux français ont fait valoir leur opposition à de multiples reprises. Or, le projet a été relancé lors de la réunion de Toronto de juin 2016.

Il fait en outre d'ores et déjà l'objet de prolongements : un nouveau texte portant sur la santé et la sécurité psychologiques au travail est en passe d'être proposé dans le cadre de l'ISO. Ce dernier projet, comme le précédent, doit être rejeté.

Au niveau européen, le comité consultatif sur la santé et la sécurité au travail a clairement indiqué ses réticences vis-à-vis d'un projet de norme ISO 45001 risquant de donner une « *illusion de sécurité au travail* », et générant une charge administrative importante, particulièrement préjudiciable aux PME/TPE⁶.

S'agissant de la norme ISO 45001, les travaux se poursuivent sur le plan international malgré les risques et les limites inhérents à ce projet. Le groupe permanent d'orientation du COCT, réunissant

⁵ Ce caractère est exacerbé s'agissant des « accords d'atelier », c'est-à-dire des documents de référence passés au niveau français, européen ou international selon une procédure accélérée, sans que la participation des institutions intéressées soit assurée.

⁶ Draft opinion of the ACSH on standardization – Doc.779-EN (2016) adopté le 1er juin 2016.

les partenaires sociaux et les pouvoirs publics français, rappelle que le « management » de la santé au travail fait déjà intervenir des processus prévus par la réglementation (le code du travail) et le dialogue social (dans le cadre de l'entreprise au sein du CHSCT, mais également aux niveaux interprofessionnel et de branche) ; il comporte une dimension humaine et sociale essentielle, de sorte qu'il se range parmi les activités qui ne se prêtent pas à la normalisation.

Les péripéties du processus d'adoption du projet de norme ISO 45001 ont montré la nécessité d'assurer une veille et une mobilisation conjointe des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, afin d'exprimer leur point de vue commun de manière cohérente dans un cadre international.

Réunis au sein du groupe permanent du COCT, ils affirment leur volonté de structurer leurs actions pour être en mesure de faire valoir leurs positions pour toute norme impliquant la santé et la sécurité au travail.

Ce document a été débattu et adopté dans le cadre du groupe permanent d'orientation du COCT.

Ce dernier est composé des organisations syndicales (CGT, CFDT, CGT-FO, CFTC, CFE-CGC) et patronales (MEDEF, CGPME, UPA, UNAPL, FNSEA) représentatives au niveau national interprofessionnel, de l'Etat (ministère chargé du travail – DGT- et ministère chargé de l'agriculture –SAFSL-) et de la CNAMTS (direction des risques professionnels).