

**FR**

**FR**

**FR**



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 6.11.2008  
COM(2008) 698 final

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

**sur la mise en œuvre pratique des directives 92/57/CEE (chantiers temporaires et  
mobiles) et 92/58/CEE (signalisation de sécurité sur le lieu de travail) sur la santé et la  
sécurité au travail**

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

## sur la mise en œuvre pratique des directives 92/57/CEE (chantiers temporaires et mobiles) et 92/58/CEE (signalisation de sécurité sur le lieu de travail) sur la santé et la sécurité au travail

### 1. INTRODUCTION

La présente communication s'inscrit dans le cadre du projet de la Commission<sup>1</sup> d'évaluer la mise en œuvre du cadre réglementaire en vue de son amélioration.

Elle se fonde principalement sur les rapports nationaux fournis par les États membres<sup>2</sup> et sur le rapport d'experts indépendants concernant l'analyse de la mise en œuvre des deux directives en question dans tous les secteurs économiques privés et/ou publics concernés. Elle s'appuie également sur les résultats des campagnes européennes d'inspection sur la sécurité dans le secteur de la construction menées dans les quinze États membres en 2003 et 2004, sur des statistiques européennes récentes concernant les accidents du travail, ainsi que sur les enseignements que la Commission a tirés de la transposition et de l'application des directives.

L'évaluation porte sur la transposition et la mise en œuvre de deux directives, dans l'UE-15 uniquement: la directive 92/57/CEE du Conseil, du 24 juin 1992, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé à mettre en œuvre sur les chantiers temporaires ou mobiles<sup>3</sup> et la directive 92/58/CEE du Conseil, du 24 juin 1992, concernant les prescriptions minimales pour la signalisation de sécurité et/ou de santé au travail<sup>4</sup>. De l'avis de la Commission, cette évaluation sera également une source d'informations précieuses pour les 12 nouveaux États membres dans la perspective de l'application de ces deux directives.

### 2. EFFETS JURIDIQUES

#### 2.1. Directive 92/57/CEE

Les rapports nationaux des États membres<sup>5</sup> montrent que l'incidence *formelle* de la directive 92/57/CEE (simplification, rationalisation, consolidation et codification) a permis aux États membres d'homogénéiser, de consolider et d'actualiser la législation nationale. Certains États

---

<sup>1</sup> Voir la communication intitulée «Améliorer la qualité et la productivité au travail: stratégie communautaire 2007-2012 pour la santé et la sécurité au travail (COM (2007) 62 final du 21.2.2007).

<sup>2</sup> Transmis à la Commission en application des articles 11 et 14 de deux directives. Ces articles ont été abrogés par la directive 2007/30/CE

<sup>3</sup> JO L 245 du 26.8.1992, p. 6.

<sup>4</sup> JO L 245 du 26.8.1992, p. 23.

<sup>5</sup> Deux États membres désireux de garantir l'objectivité de l'évaluation de la directive ont eu recours à des études réalisées par des consultants externes indépendants. Dans la plupart des États membres, les partenaires sociaux ont joué un rôle important dans la rédaction du rapport.

indiquent toutefois que la directive n'a pas eu de répercussions sur les principes juridiques et administratifs.

Sur le *fond*, l'incidence sur la législation nationale a été considérable dans tous les États membres. Même ceux qui affirmaient déjà disposer d'une législation élaborée l'ont modifiée pour couvrir les concepts de base de la directive. Cette dernière a débouché sur des ajouts notables dans toutes les législations nationales en matière de santé et de sécurité au travail, notamment en ce qui concerne la conception, la coordination de chantier, ainsi que le plan et le dossier de sécurité et de santé.

En particulier, la nouvelle approche en matière de prévention, qui définit les obligations et responsabilités des différents intervenants sur un chantier, est perçue comme ayant eu des retombées majeures.

### **Directive 92/58/CEE**

La plupart des États membres ont simplement abrogé des dispositions précédemment adoptées en vue de la transposition de la directive 77/576/CEE pour les remplacer par de nouvelles réglementations transposant la directive 92/58/CEE. Certains ont indiqué que ces nouvelles dispositions ont complété, élargi ou actualisé leur cadre juridique et qu'elles ont également permis de consolider la législation nationale.

Les principales modifications de fond ont porté sur l'introduction de nouvelles règles sur la signalisation, y compris la communication verbale et les signaux gestuels, la signalisation de santé non couverte par la précédente directive, ainsi que de nouvelles obligations imposant à l'employeur d'informer, de former et de consulter les travailleurs; elles ont également étendu le champ d'application de la directive à tous les secteurs d'activité.

### **3. MESURES DE SENSIBILISATION ET D'ACCOMPAGNEMENT POUR LES DIRECTIVES 92/57/CEE ET 92/58/CEE**

Une fois les deux directives adoptées, la Commission et les États membres les ont fait connaître et ont fourni des conseils sur leur mise en œuvre sur les chantiers, ainsi que sur la signalisation sur le lieu de travail. L'Année européenne pour la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu de travail en 1992, les semaines européennes de la santé et de la sécurité, et les campagnes nationales de sensibilisation ont largement contribué à diffuser l'information et à sensibiliser les responsables à leurs obligations. L'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, créée en 1994<sup>6</sup>, s'est engagée dans une action d'information et de sensibilisation à l'échelle européenne et a mis en place le forum européen sur la sécurité dans la construction pour favoriser les échanges d'expériences entre les parties prenantes du secteur et, en particulier, entre les petites et moyennes entreprises (PME). Le comité des hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT)<sup>7</sup> a également lancé des projets de mise en application et de sensibilisation (campagnes d'inspection européennes).

---

<sup>6</sup> Règlement (CE) n° 2062/94 du Conseil du 18 juin 1994 instituant une Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (JO L 216 du 20.8.1994, p. 1). Modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 1112/2005 (JO L 184 du 15.7.2005, p.5).

<sup>7</sup> 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)

Les États membres ont introduit de vastes plans pour promouvoir la prévention active, sensibiliser à la prévention intégrée et élaborer des orientations pratiques destinées à aider les employeurs et les travailleurs à se conformer à la nouvelle législation. Dans certains États membres, ces actions se sont concentrées sur des intervenants clés, comme les maîtres d'ouvrage. Les associations professionnelles, les syndicats de travailleurs, ainsi que les associations d'architectes et d'ingénieurs ont également informé leurs membres sur la nouvelle législation au moyen de séminaires, de réunions et de brochures ou d'autres supports écrits. Enfin, de grandes entreprises de construction ont rédigé leurs propres documents d'information à l'intention de leurs salariés et sous-traitants.

#### **4. TRANSPOSITION**

Malgré une consultation préalable rigoureuse des partenaires sociaux et une adoption à l'unanimité par le Conseil, la majorité des États membres n'ont pas respecté les délais de transposition des deux directives, ce qui a eu des répercussions sensibles sur leur mise en application sur le lieu de travail<sup>8</sup>.

Après la transposition des directives, la Commission a assuré le suivi de la conformité et engagé des discussions avec les autorités nationales pour éclaircir et résoudre d'éventuels problèmes, ainsi que pour prendre les mesures correctrices nécessaires. Lorsqu'il y avait lieu, elle a également lancé des procédures d'infraction au titre de l'article 226 CE. Les plaintes reçues par la Commission ont aussi constitué une précieuse source d'informations qui lui a permis de déterminer les points faibles des législations nationales.

##### **4.1. Directive 92/57/CEE**

La mise en œuvre de la directive 92/57/CEE constitue un problème technique et administratif complexe; les États membres réexaminent et actualisent régulièrement leur législation. C'est la raison pour laquelle, dans certains États membres, la directive a été transposée de manière très fragmentée par plusieurs actes (plus de quarante dans certains cas), ce qui complique le travail d'évaluation. L'évaluation a fait ressortir, entre les législations nationales, des différences qui résultent des cadres réglementaires antérieurs, ainsi que du fait que la directive fixe des exigences minimales et laisse toute latitude aux États membres de maintenir ou d'établir des niveaux de protection plus élevés<sup>9</sup>.

Les principaux problèmes déterminés en matière de respect de la législation ont trait au champ d'application de la législation, aux définitions, à la désignation des coordonnateurs, à la préparation et l'exécution des projets, ainsi qu'aux responsabilités respectives des maîtres d'ouvrage, des maîtres d'œuvre, des coordonnateurs et des employeurs.

Cela étant, dans plusieurs États membres, la législation a été au-delà des exigences minimales de la directive 92/57/CEE, a clarifié certains problèmes relatifs à la coordination et a établi des procédures pour le respect effectif de la législation.

---

<sup>8</sup> Dans la plupart des États membres, tous les représentants du secteur de la construction (partenaires sociaux, architectes, maîtres d'ouvrage, maîtres d'œuvre, etc.) ont été consultés au préalable et ont eu la possibilité de participer à la transposition de la directive.

<sup>9</sup> Voir point 17 de l'arrêt de la Cour européenne de justice dans l'affaire C-84/94, *Royaume-Uni v. Conseil* [1996] Rec. p. I-5755.

Les problèmes constatés en matière de respect de la législation et la fréquence extrêmement élevée des accidents du travail dans le secteur de la construction témoignent des difficultés de compréhension de la directive 92/57/CEE, lesquelles sont encore exacerbées par la complexité des mesures d'exécution nationales.

Des instruments européens supplémentaires, de nature non contraignante, destinés à aider toutes les parties prenantes à mieux comprendre leurs obligations et leurs droits, pourraient utilement contribuer à améliorer l'application de la directive au niveau national. C'est pourquoi la Commission a entamé des travaux, en étroite collaboration avec le comité consultatif<sup>10</sup> et les divers professionnels du secteur, en vue de la rédaction d'un guide non contraignant concernant l'application de la directive.

#### **4.2. Directive 92/58/CEE**

Du fait de sa nature même, cette directive a été transposée au pied de la lettre, pour ainsi dire, dans la grande majorité des États membres. Les très rares cas d'incompatibilité potentielle survenus dans le contexte de la transposition ont été résolus par des contacts avec les autorités compétentes, sans qu'il ait été nécessaire de recourir à la voie juridique.

#### **5. ACTION SUR LE TERRAIN: LA MISE EN ŒUVRE PRATIQUE DE LA DIRECTIVE 92/57/CEE**

L'évaluation de la situation sur les chantiers donne des résultats mitigés: dans certains États membres, la mise en œuvre de la directive a effectivement contribué à améliorer les conditions de santé et de sécurité et à prévenir des accidents, mais dans d'autres, il reste encore beaucoup à faire pour répondre aux exigences et récolter les fruits d'une prévention efficace.

En dépit des efforts déployés, les statistiques concernant les accidents du travail sont incontestables: la construction reste un secteur à haut risque, qui enregistre deux fois plus d'accidents que le taux moyen tous secteurs confondus, et 2,5 fois plus d'accidents mortels<sup>11</sup>.

La directive attribue à toutes les parties en présence sur un chantier un rôle clé dans la prévention. Sa mise en œuvre a, par conséquent, été évaluée du point de vue de l'influence qu'exerce chacun des groupes concernés sur la prévention et la protection à l'égard des risques professionnels. Les principales conclusions sont présentées ci-après.

#### **Maîtres d'ouvrage**

La directive impose aux maîtres d'ouvrage diverses obligations concernant l'application de mesures de prévention pour la santé et la sécurité, obligations qui suscitent chez eux un certain malaise.

Les maîtres d'ouvrage relèvent de différentes catégories, qui dépendent:

---

<sup>10</sup> 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).

<sup>11</sup> Source: données Eurostat SEAT 2005.

- du secteur concerné: public ou privé;
- de la taille du chantier: petit, moyen ou grand;
- de la fréquence de réalisation de travaux de construction ou de génie civil: réguliers ou occasionnels;
- de l'entité juridique: particuliers, sociétés de construction ou concepteurs, organismes immobiliers publics.

Les efforts investis par les différentes catégories de maîtres d'ouvrage dans la prévention varient considérablement en fonction de la connaissance qu'ils ont de la législation, des ressources qu'ils consacrent à la prévention et de leur motivation. Les particuliers agissant en tant que maîtres d'ouvrage sur un petit chantier occasionnel ignorent généralement leurs obligations en matière de prévention, tandis que les maîtres d'ouvrage qui travaillent régulièrement sur de grands chantiers connaissent normalement leurs obligations et participent activement à la prévention des risques professionnels. Ces derniers sont convaincus que la prévention est essentielle et qu'en dernière analyse, elle engendre des économies, bien qu'ils cherchent à réduire les coûts autant que possible. Le principal problème dont ils font état est l'augmentation des coûts résultant de la nouvelle législation, et notamment de la coordination. Les particuliers faisant réaliser des travaux occasionnellement sont en revanche très réticents à prendre des mesures de prévention, qu'ils associent à une contrainte financière et administrative, et ils pensent être libérés de toute responsabilité une fois signé le contrat de construction. Ce problème ne résulte toutefois pas directement de la directive, qui permet aux États membres d'imputer la responsabilité de la prévention en fonction du type et de la taille du projet de construction.

La mauvaise planification et les contraintes de temps ont été citées à plusieurs reprises en tant que facteurs préjudiciables à la prévention d'accidents et de maladies. Les maîtres d'ouvrage qui imposent des délais d'exécution excessivement courts ont souvent été mentionnés comme étant à l'origine de ces problèmes.

Bien que la directive n'interdise pas à une personne physique ou morale d'assumer plusieurs tâches à la fois, il apparaît que le cumul des fonctions de maître d'ouvrage et de coordonnateur, par exemple, engendre des problèmes d'ordre pratique. Un maître d'ouvrage n'est souvent pas en mesure d'agir en qualité de coordonnateur, car il ne dispose pas des compétences ou des connaissances adéquates.

La situation dans certains États membres témoigne de la nécessité d'informer, de former et de sensibiliser les différentes catégories de maîtres d'ouvrage en fonction de la taille du chantier (petit), de l'entité juridique (particulier) et de la nature des travaux (occasionnels ou réguliers). Les autorités nationales et les associations professionnelles doivent endosser le rôle de chef de file à cet égard.

Certains États membres ont déjà pris des mesures pour garantir que des normes adéquates en matière de sécurité et de santé professionnelles figurent dûment dans les contrats de marchés publics. Cette pratique devrait être suivie par d'autres États membres.

En vertu de la directive, les maîtres d'ouvrage occupent le rôle central dans le système de prévention, en tant que partie disposant des ressources économiques et financières pour la réalisation des travaux. Cependant, ils manquent souvent des connaissances et des

compétences nécessaires; aussi la directive leur donne-t-elle la possibilité de faire intervenir d'autres parties, sans pour autant les décharger de leur responsabilité.

### **Maîtres d'œuvre**

Très souvent, le maître d'ouvrage est aussi le maître d'œuvre. Pour améliorer la gestion de la prévention lorsque plusieurs entreprises travaillent sur un chantier en tant que sous-traitants, le contractant principal chargé des travaux peut agir en tant que maître d'œuvre au sens de la directive 92/57/CEE.

En règle générale, les maîtres d'œuvre ont l'habitude de coordonner les questions de sécurité et de santé pendant l'exécution des projets, mais ils regrettent que la sécurité ne soit pas suffisamment prise en compte dans la conception et la préparation et estiment que les responsabilités du maître d'œuvre et du maître d'ouvrage ne sont pas assez clairement définies. Certaines entreprises apprécient la valeur de la coordination, mais pas les formalités administratives qu'elle entraîne, et elles mettent en avant la confusion entre les tâches des coordonnateurs et des services de prévention.

Les grandes entreprises visitées ont une bonne connaissance des exigences. Elles ont souvent recours à des services de prévention et les associations professionnelles leur fournissent régulièrement des informations. Les petites entreprises et les micro-entreprises connaissent habituellement moins bien les réglementations, et celles qui en ont connaissance rechignent tout de même à prendre des mesures de prévention en général et de coordination en particulier. Les PME qui ne sont pas affiliées à des associations professionnelles manquent d'informations, ce qui limite leur connaissance des questions de sécurité et de santé professionnelles. En outre, plus longue est la chaîne de sous-traitance, plus lacunaire est l'information. Pour les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre, une longue chaîne de sous-traitance dilue les responsabilités. Seules les petites entreprises en début de chaîne peuvent bénéficier de l'expérience et des pratiques exemplaires du contractant principal.

La prévention est souvent très développée dans les petites entreprises sous-traitantes spécialisées dans des tâches spécifiques (l'installation de gaz ou la maintenance d'ascenseurs, par exemple).

Une étroite collaboration le long de la chaîne logistique traduit le fait que les projets de construction efficacement planifiés, gérés et coordonnés sont plus susceptibles de favoriser la santé et la sécurité. Il est également plus probable que ces projets engendrent des bénéfices de nature commerciale: moins d'absences au travail, moins de gaspillage et moins de risques de dépassement de budget. Il importe que tous les maillons de la chaîne logistique, maîtres d'ouvrage comme contractants, gardent à l'esprit cet aspect et agissent en conséquence.

Compte tenu des difficultés à atteindre les entreprises les plus éloignées du contractant principal dans la chaîne, la sous-traitance reste un problème à examiner en profondeur. Elle influe également sur la mise en application des dispositions en matière de santé et de sécurité. La Commission doit se pencher sur cette question dans le contexte de la stratégie communautaire 2007-2012.



## **Architectes, ingénieurs et consultants**

Bien que la directive ne fasse pas explicitement référence aux architectes, ingénieurs et consultants, ce groupe a fait l'objet d'une évaluation car le concepteur joue un rôle clé dans la phase de préparation des projets, ainsi que dans la prévention des risques professionnels sur les chantiers.

Les architectes et ingénieurs qui conçoivent des projets ont indiqué clairement qu'ils connaissent les exigences, mais qu'ils ne sont pas entièrement d'accord avec les nouvelles mesures imposées. Certains ne sont pas favorables à ce que le maître d'ouvrage désigne un coordonnateur pour la phase de conception, car ils estiment que cela entraverait leur liberté de création.

Dans certains États membres toutefois, les architectes et ingénieurs jouent souvent le rôle de coordonnateur pendant la conception. Il en est résulté une amélioration sensible des conditions de travail sur les chantiers grâce à la protection collective et la signalisation. La majorité des concepteurs de projets acceptent le principe qui sous-tend la coordination, mais rechignent à assumer davantage de responsabilités. Certains affirment avoir des difficultés à convaincre les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre de prendre les mesures préventives nécessaires. Les architectes critiquent également le formalisme de certaines réglementations nationales concernant les petits chantiers et les interprétations divergentes auxquelles elles sont susceptibles de donner lieu.

Les mesures préventives en matière de santé et de sécurité sont souvent exclues de la phase de conception de projet parce que les conditions de sécurité lors de la réalisation, ainsi que de l'utilisation et la maintenance ultérieures de l'ouvrage, ne sont pas des facteurs déterminants pour les choix créatifs et/ou architecturaux.

Il reste beaucoup à faire, dans tous les États membres, pour que la culture de la prévention s'enracine réellement dans la phase de conception.

Pour ce faire, les autorités nationales compétentes doivent veiller à former les concepteurs de projets dans les écoles professionnelles et les universités, en faisant de la prévention une composante essentielle du programme de formation.

## **Coordonnateurs**

En vertu de la directive 92/57/CEE, le coordonnateur a pour rôle de coordonner la mise en œuvre de diverses exigences en matière de santé et de sécurité par les parties intervenant dans la préparation et la réalisation du projet.

La directive ne définit pas les compétences requises pour la fonction de coordonnateur dans les phases de préparation et de réalisation. Il existe des différences importantes d'un État membre à l'autre. Certains ont défini en détail les compétences et/ou aptitudes des coordonnateurs, exigeant même, dans certains cas, qu'ils disposent d'une formation spécifique éventuellement assortie d'une expérience professionnelle. D'autres imposent simplement la présence d'un coordonnateur, sans préciser de niveau de compétence particulier.

Les compétences exigées des coordonnateurs par les États membres pour l'exécution de leurs tâches varient grandement, tout comme, par suite, la qualité de la coordination

dans les différents États.

L'évaluation menée sur le terrain indique que l'introduction par les États membres de critères minimums de compétence en fonction de la taille du chantier et/ou du type et de la nature des risques y afférents pourrait avoir des répercussions positives sur la mise en œuvre. Il est essentiel de déterminer des critères de base destinés à évaluer et démontrer les compétences du coordonnateur. La Commission encouragera la définition de tels critères, en coopération avec les États membres.

Toutes les parties prenantes du secteur de la construction indiquent que le coordonnateur est désigné à un stade trop tardif. Les représentants des travailleurs notent qu'il existe un véritable manque de coordination dans la phase de conception. L'évaluation montre également que la coordination (et le contrôle) fait souvent défaut dans la phase de préparation des projets; ce n'est qu'au stade de l'exécution qu'il y a une véritable coordination.

La prévention des risques professionnels n'étant pas prise en compte avant la finalisation de la conception, l'absence de planification de la prévention doit être suppléée au stade de l'exécution. On pourrait y voir l'une des raisons de la fréquence extrêmement élevée des accidents dans ce secteur par rapport à d'autres. Cette situation entrave également la prévention des risques professionnels sur toute la durée de vie du chantier, notamment pour ce qui concerne l'exploitation, l'entretien et la maintenance, voire la démolition.

Si les pouvoirs adjudicateurs étaient tenus, en vertu de la législation nationale, d'intégrer systématiquement des mesures de prévention liées à l'objet du marché dans le cahier des charges des appels d'offres, ainsi que dans les conditions d'exécution du marché et les contrats de qualité, cela pourrait aider les attitudes à changer dans ce domaine.

Au stade de l'exécution du projet, il existe plusieurs scénarios. Certains États membres précisent que le coordonnateur doit être l'architecte ou l'ingénieur qui a conçu l'ouvrage, ou encore le principal contractant sur le chantier (maître d'œuvre). Dans d'autres États membres, les coordonnateurs peuvent être des personnes physiques ou morales indépendantes, ou peuvent faire partie d'une organisation ou d'une entreprise du maître d'ouvrage.

Même lorsqu'il y a un travail de coordination sur les chantiers, il reste souvent minimal. L'absence de coordination lors de la conception influe sur la qualité du travail du coordonnateur dans la phase d'exécution. Les coordonnateurs de chantier désignés doivent souvent faire face à des problèmes de santé et de sécurité difficiles à résoudre parce qu'ils n'ont pas été pris en considération lors de la préparation du projet. La situation est encore exacerbée par des problèmes d'autorité: quelquefois, certains intervenants ne comprennent pas le rôle du coordonnateur, et les travailleurs indépendants et les sous-traitants sur le chantier n'en sont que moins enclins à reconnaître l'autorité du coordonnateur.

Les relations entre le coordonnateur et les travailleurs sont en revanche très bonnes lorsque celui-ci est indépendant (c'est-à-dire qu'il n'est lié ni au maître d'œuvre, ni à l'architecte ou aux ingénieurs, etc.); dans ce cas, les ouvriers l'informent plus facilement de problèmes de prévention que s'ils devaient s'adresser au responsable du chantier. Il est plus aisé d'établir une telle relation de confiance si le coordonnateur se rend régulièrement sur le chantier.

Sur les grands chantiers, la situation est acceptable dans l'ensemble, et la coordination est efficace. Toutefois, sur les petits chantiers et les chantiers de taille moyenne, la situation est très différente: la directive n'y est que rarement appliquée. Sur les petits chantiers de

particuliers, la coordination est presque systématiquement ignorée et limitée à une simple «conformité administrative»; le coordonnateur est souvent désigné tardivement et les petites entreprises considèrent la coordination comme «facultative».

Les difficultés d'une coordination effective sur les petits chantiers devraient être traitées dans le contexte de l'élaboration d'instruments non contraignants, de sorte que les tâches de prévention essentielles soient réalisées de façon simple et proportionnée au regard de la taille du chantier et des risques.

## Travailleurs

Dans de nombreux États membres, les travailleurs du secteur de la construction sont de nationalités diverses, ce qui crée des problèmes de communication et de compréhension. Du fait de la barrière linguistique, il est plus difficile aux travailleurs de suivre les instructions en matière de santé et de sécurité pour l'utilisation de machines et de substances chimiques. Les travailleurs immigrés semblent moins bien formés et informés que les autres concernant la prévention des risques professionnels. Souvent, l'absence d'une culture de la prévention et des perceptions différentes de valeurs fondamentales peuvent aboutir à des prises de risques inacceptables par les travailleurs. La formation et l'éducation sur la prévention en matière de santé et de sécurité sont indispensables à l'amélioration de la situation.

Les représentants des travailleurs jouent un rôle essentiel dans le respect, au quotidien, des pratiques exemplaires en matière de prévention, notamment sur les petits chantiers où le maître d'œuvre et le coordonnateur ne sont pas toujours présents. Ils constatent que la directive a entraîné de réels progrès dans les mesures d'hygiène (vestiaires, cantines, installations sanitaires) et l'accès aux chantiers.

Les travailleurs admettent ne pas comprendre le rôle ou les obligations du coordonnateur pendant la phase de conception, mais sa fonction au stade de l'exécution leur est plus familière.

Selon les maîtres d'ouvrage, les travailleurs ne prennent pas d'initiatives en matière de prévention, mais se contentent de satisfaire à leurs obligations sans s'inquiéter des effets sur leur santé et leur sécurité.

L'évaluation sur le terrain montre qu'outre le manque de formation généralisé, il existe des problèmes majeurs de communication et de compréhension, qui sont exacerbés par la présence de travailleurs immigrés sur le chantier. Les programmes de formation du type «Safe Pass»<sup>12</sup> pourraient constituer un exemple à suivre.

La présence sur les chantiers de représentants des travailleurs pourrait contribuer à améliorer les conditions de travail.

Les travailleurs pensent souvent que les inspections de chantier font partie des attributions du coordonnateur, notamment à l'égard de l'utilisation d'équipement de

---

<sup>12</sup> Le programme de formation et de sensibilisation à la santé et la sécurité «Safe Pass» est un séminaire de formation d'une journée géré par l'autorité irlandaise chargée de la formation et de l'emploi. Il vise à garantir que tous les ouvriers de chantier en Irlande aient des connaissances de base en matière de santé et de sécurité, de manière à pouvoir travailler sans constituer un risque pour eux-mêmes ou pour d'autres parties sur qui leurs activités peuvent avoir une incidence.

protection individuelle.

## **Travailleurs indépendants**

Le nombre de travailleurs indépendants sur les chantiers est en constante augmentation dans tous les États membres du fait de la progression tendancielle de la sous-traitance. Cette situation est visée à l'article 10 de la directive 92/57/CEE, qui impose aux travailleurs indépendants certaines obligations, ainsi que le respect des instructions des coordonnateurs.

Les indépendants qui réalisent des travaux de rénovation pour des particuliers représentent un problème majeur, car ce sont des prestataires de services, et non sous-traitants; ils travaillent généralement sans aucune supervision technique et ne connaissent souvent même pas la législation.

Les autorités compétentes devraient mener des campagnes de sensibilisation visant spécifiquement les travailleurs indépendants. Les maîtres d'ouvrage ou les entreprises qui emploient des travailleurs indépendants sont responsables de la santé et de la sécurité de ces derniers, ainsi que de l'incidence de leurs activités sur d'autres travailleurs.

## **Services de prévention**

D'une manière générale, la nouvelle législation encourage un recours accru aux consultants en matière de sécurité et de santé, mais ceux-ci n'interviennent que dans la phase d'exécution du projet, et non dans les phases de conception et de préparation.

Dans certains États membres, les services de prévention ont largement participé à la formation et l'information, notamment à l'intention des coordonnateurs et des maîtres d'ouvrage. Cela étant, ils affirment manquer des ressources nécessaires pour intervenir au stade de la conception.

Il convient d'accorder aux services de prévention un rôle plus actif dans la formation et l'information sur site des travailleurs.

### **5.1. Les documents requis: prévention ou paperasserie?**

L'une des principales critiques à l'encontre de la directive 92/57/CEE est la progression de la charge administrative et les coûts disproportionnés qu'elle engendre pour les entreprises, notamment pour les PME.

La directive prévoit trois types de documents conçus pour prendre pleinement en considération les questions relatives à la santé et la sécurité dans toutes les phases de l'ouvrage: de la conception à l'exécution, durant l'exploitation et la maintenance, lors de la rénovation, l'aménagement et, le cas échéant, la démolition.

### **Avis préalable**

L'article 3 de la directive 92/57/CEE dispose que, dans certains cas, le maître d'ouvrage ou le maître d'œuvre établit un avis préalable contenant des informations administratives sur le chantier et l'y affiche. Dans la vaste majorité des cas, ce préavis doit être donné aux autorités compétentes dans un délai fixé par la législation nationale. C'est souvent le coordonnateur, qui

n'est désigné qu'à un stade avancé du projet, qui incite le maître d'ouvrage à se conformer à cette exigence.

Les modalités concernant l'établissement de cet avis et sa notification aux autorités compétentes diffèrent d'un État membre à l'autre. C'est souvent le coordonnateur qui se charge de rédiger l'avis préalable, alors que selon la directive, cette tâche incombe au maître d'ouvrage ou au maître d'œuvre.

En vertu de la directive, l'avis préalable contient les informations essentielles permettant d'identifier le chantier et les principaux intervenants et indique le nombre d'ouvriers, d'entreprises et d'indépendants travaillant sur le chantier; cet avis n'est toutefois requis que pour certaines catégories de chantiers. Du point de vue de la prévention, ce document sensibilise le maître d'ouvrage et/ou le maître d'œuvre à leurs obligations et permet aux autorités compétentes de veiller à ce que ces obligations soient respectées dès le stade de la conception, avant le début des travaux.

La majorité des États membres exigent systématiquement un avis préalable, bien que la directive ne l'impose que pour certains chantiers.

Pour alléger les formalités administratives, les États membres pourraient envisager de combiner l'avis préalable avec d'autres procédures administratives, comme l'octroi du permis de construire.

### **Plan de sécurité et de santé**

L'article 3, paragraphe 2, de la directive 92/57/CEE prévoit que le maître d'ouvrage ou le maître d'œuvre veille à ce que soit établi, préalablement à l'ouverture du chantier, un plan de sécurité et de santé. Le coordonnateur établit ce plan, qui précise les règles applicables sur le chantier.

L'évaluation montre que la qualité des plans varie d'excellent à tout juste acceptable. Dans certains cas, le coordonnateur de la phase de préparation s'adjoint l'aide du coordonnateur de l'exécution pour définir les mesures de sécurité à appliquer. Le plan de sécurité et de santé établit les méthodes de travail sûres à utiliser sur le chantier et il doit être mis à jour si nécessaire. Il est d'autant plus important que la part des travaux sous-traités est grande.

Le plan de sécurité et de santé se fonde souvent sur des documents standard, notamment dans le cas de petits chantiers et de petites entreprises, et devient ainsi une simple formalité administrative plutôt qu'il n'établit des mesures spécifiques requises pour un chantier particulier. Dans d'autres cas, il se limite à une liste de pratiques de prévention exemplaires d'ordre général, indépendantes du chantier concerné.

Les entreprises artisanes de cette attitude invoquent le fait qu'un chantier change constamment et ne justifie pas une planification très détaillée susceptible de devenir rapidement obsolète.

Or, de nombreux accidents dans le secteur de la construction résultent d'une mauvaise planification et du manque d'anticipation. On peut en déduire que le plan de sécurité et de santé n'est pas une simple formalité administrative, mais qu'il joue un rôle déterminant dans l'amélioration des conditions de travail pour autant qu'il évolue en fonction de la situation sur le chantier.

En outre, dans la pratique, les États membres ont rarement usé de la possibilité qu'offre la directive d'exempter les entreprises de l'établissement d'un tel plan, bien que ce dernier soit facultatif en dehors des cas spécifiés par la directive (les travaux comportant des risques particuliers et ceux qui requièrent un avis préalable). Ce constat est d'autant plus frappant que cette possibilité est inconnue ou qu'elle n'est pas mentionnée dans les débats sur la charge administrative imposée par la directive.

Afin de faciliter la tâche des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre, un guide non contraignant sera consacré aux divers aspects du plan de sécurité et de santé, ainsi qu'aux possibilités prévues par la directive d'exempter les entreprises de l'obligation d'établir certains documents lorsque les risques ne le justifient pas.

### **Dossier de sécurité et de santé**

L'article 5 de la directive dispose que le coordonnateur du projet constitue un dossier contenant les informations utiles en matière de sécurité et de santé à prendre en compte lors d'éventuels travaux ultérieurs sur l'ouvrage. Ce dossier n'est que rarement établi dès la phase de conception. Il est souvent réalisé par le coordonnateur de la phase d'exécution, qui le donne au maître d'ouvrage une fois les travaux achevés.

Le dossier est très fréquemment confondu avec le plan de sécurité et de santé et il est souvent constitué de manière routinière. Pour les petits chantiers, le dossier de sécurité et de santé devrait toutefois être adapté au type de projet et ne contenir que les informations de sécurité et de santé nécessaires en vue d'un usage ultérieur. La directive autorise explicitement l'adaptation du contenu du dossier au projet.

Pour certaines parties prenantes, le plan et le dossier de sécurité et de santé ne sont que des formalités administratives qui n'apportent pas de valeur ajoutée du point de vue de la santé et la sécurité sur le chantier.

Manifestement, l'objet et l'importance du dossier de sécurité et de santé à l'égard de la prévention des risques professionnels lors de travaux ultérieurs ne sont pas encore bien compris.

Pour les petits chantiers, les documents fournis sont souvent des copies de modèles standard qui ne reflètent pas la situation réelle sur le chantier et n'apportent pas de valeur ajoutée du point de vue de l'amélioration des conditions de travail.

Un guide non contraignant abordera ce problème en vue d'alléger la charge administrative qui pèse sur les entreprises, sans réduire la protection, et de favoriser l'engagement et l'adhésion des parties prenantes à l'égard des documents relatifs à la santé et la sécurité.

### **5.2. Les responsabilités respectives des acteurs du chantier**

L'article 7 de la directive 92/57/CEE définit les responsabilités du maître d'ouvrage, du maître d'œuvre et de l'employeur.

Dans certains cas, la législation nationale qui transpose la directive ne décrit pas clairement les obligations et les responsabilités de ces trois parties. Dans la pratique, cela signifie que chacun interprète ses responsabilités subjectivement et que les tâches et responsabilités de

l'une des parties peuvent être déléguées à une autre: les concepteurs transfèrent leurs responsabilités aux entreprises, qui les transfèrent à leur tour aux sous-traitants; le coordonnateur de la phase de préparation se retire dès que les plans et le cahier des charges ont été réalisés, même si la conception détaillée n'est pas encore prête.

L'évaluation sur le terrain montre que les maîtres d'ouvrage pensent souvent pouvoir déléguer leurs responsabilités en matière de sécurité et de santé professionnelles à l'architecte ou au maître d'œuvre. Un tel transfert n'est pas autorisé dans les États membres où la législation transposant la directive dispose que c'est le maître d'ouvrage, et non le maître d'œuvre, qui est responsable de la prévention. Les maîtres d'ouvrage n'en restent pas moins convaincus que la responsabilité de la sécurité et de la santé sur le chantier incombe au maître d'œuvre. Ce phénomène est particulièrement répandu sur les petits chantiers de particuliers.

### **5.3. Mise en application**

Il incombe en général aux services de l'inspection du travail des États membres de veiller au respect de la législation nationale transposant la directive 92/57/CEE.

En 2001, le comité des hauts responsables de l'inspection du travail (CHRIT) a décidé de mener, à l'échelle communautaire, une campagne en faveur du respect de la législation dans le secteur de la construction. La première campagne a été réalisée en 2003 dans les quinze États membres d'alors. Il s'agissait d'une campagne d'inspection et d'information sur la mise en œuvre de la directive 92/57/CEE, axée notamment sur la prévention des chutes de hauteur. Cette campagne d'inspection a été réitérée en 2004, et a été élargie pour y inclure le transport sur le lieu de travail, la chute d'objets et le levage.

Les conclusions de la campagne de 2003 indiquent, pour ce qui est de la coordination, du plan et du dossier de sécurité et de santé, ainsi que de l'avis préalable, qu'il existe une corrélation positive entre la taille du chantier et le degré de conformité à la directive, les grands chantiers (plus de 50 ouvriers) obtenant des résultats nettement meilleurs que les petits. Bien que les grands chantiers soient plus sûrs que les petits dans la pratique, le degré de conformité y est encore insatisfaisant (20 à 30 % des grands chantiers sont non conformes, contre 40 à 50 % des petits chantiers).

Les résultats de la campagne de 2004 n'ont montré aucune amélioration. Bien au contraire, des données indiquent que la situation sur les petits chantiers pourrait même s'être légèrement dégradée, confirmant la conclusion de la campagne de 2003 selon laquelle le secteur de la construction doit impérativement accorder plus d'attention aux questions de sécurité et de santé et améliorer les conditions de travail.

## **6. ACTION SUR LE TERRAIN: MISE EN ŒUVRE PRATIQUE DE LA DIRECTIVE 92/58/CE**

Dans la majorité des États membres, les parties prenantes connaissent la signalisation en matière de santé et de sécurité, car elle était déjà utilisée avant l'adoption de la directive 92/58/CEE. Peu de changements y ont été apportés du point de vue de la forme, des pictogrammes, des couleurs, etc., sauf pour ce qui est de la signalisation des sorties de secours en cas d'incendie.

Dans la plupart des États membres, les employeurs demandent conseil avant d'acheter certains éléments de signalisation. Ils s'informent généralement sur le type de signaux à utiliser et sur la meilleure façon de les disposer.



Les entreprises connaissent bien la législation dans la plupart des États membres, mais elles ne la respectent pas systématiquement en raison de l'idée, largement répandue, que cette législation n'a qu'une valeur marginale et accessoire.

En règle générale, les entreprises connaissent mieux la signalisation relative aux incendies et à l'évacuation, car ce sont les risques sur lesquels les autorités compétentes et les compagnies d'assurance mettent le plus l'accent.

Bien que la plupart des entreprises sachent que les risques doivent être signalés, les petites entreprises sont moins bien informées que les grandes, et les défauts de conformité sont plus répandus dans certains secteurs (les exploitations agricoles, l'hôtellerie et la restauration, les chantiers, par exemple).

Les risques directement liés à l'activité principale de l'entreprise (les risques chimiques dans les entreprises de chimie, par exemple) sont plus souvent signalés que les autres risques (concernant la circulation routière ou le transport de charges lourdes, par exemple).

La législation est appliquée de manière plus systématiquement dans les nouvelles entreprises que dans les entreprises plus anciennes. Cela étant, même lorsque la législation sur la signalisation est respectée, de nombreuses lacunes sont constatées dans la pratique. Souvent, la signalisation n'est pas renouvelée.

Les conséquences du non-respect de la législation peuvent être très graves. L'absence de signalisation indiquant la présence de véhicules sur le lieu de travail, de charges suspendues, de fossés à ciel ouvert, de risques électriques, etc., peut être la cause d'accidents graves.

Il semble que les formations spécifiques sur la signification des signaux et autres informations visuelles à l'intention des travailleurs ne soient pas très répandues dans la majorité des États membres. Le plus souvent, les travailleurs ne bénéficient, sur les questions de sécurité et de santé, que d'une formation et d'informations générales dont une petite partie seulement est consacrée à la signalisation. Le cas particulier des travailleurs migrants mérite d'être examiné, afin de déterminer dans quelle mesure ils comprennent la signalisation.

Certaines difficultés surviennent également en ce qui concerne l'interprétation des panneaux «Issue de secours» et «Téléphone pour le sauvetage et les premiers secours», par opposition aux panneaux «Équipement de lutte contre l'incendie» et «Téléphone pour la lutte contre l'incendie». Ces deux groupes de signaux ne se distinguent que par la couleur du fond.

## **7. ÉVALUATION GÉNÉRALE**

### **7.1. Les principaux effets positifs des deux directives**

#### **Directive 92/57/CEE**

Dans leurs rapports nationaux, les États membres indiquent que la mise en œuvre de la directive 92/57/CEE a débouché sur une sensibilisation à grande échelle aux questions de santé et de sécurité et les a incité à actualiser leur législation. Les États membres qualifient



l'adoption de cette nouvelle législation d'indispensable, de positive, d'utile, de pertinente, de justifiée ou encore de satisfaisante.

La directive 92/57/CEE a eu des répercussions positives sensibles du point de vue de l'amélioration des conditions de travail sur les chantiers. Elle a notamment favorisé le développement de la culture de la prévention dans ce secteur caractérisé par la fréquence des accidents du travail et des maladies professionnelles. De nombreux États membres affirment que la qualité des infrastructures de chantier s'est nettement améliorée (hygiène, locaux de formation, cantines, installations sanitaires, bureaux) et que la directive a renforcé le dialogue et la communication entre les différents intervenants sur les chantiers lors des différentes phases.

La grande nouveauté introduite par la directive, et qui est perçue par tous comme un progrès, est la responsabilisation de tous les acteurs, et notamment du maître d'ouvrage. L'introduction de la coordination dans les phases de conception et de réalisation est également perçue comme un point très positif, tout comme l'obligation d'élaborer un plan et un dossier de santé et de sécurité.

Selon certains États membres, les entreprises reconnaissent de plus en plus l'intérêt de la protection de la santé et de la sécurité au travail. Les mesures pour la santé et la sécurité ne sont plus considérées seulement comme des coûts mais comme un gain économique, car elles peuvent contribuer à réduire l'absentéisme et, en dernière analyse, à augmenter la productivité.

### **Directive 92/58/CEE**

La nouvelle réglementation a défini les signaux de façon concrète et exhaustive, ce qui a permis une harmonisation de la signalisation utilisée sur le lieu de travail dans tous les États membres. Le fait que la directive a établi et réglementé des signaux autres que visuels (lumineux, acoustiques, verbaux et gestuels, par exemple) a également été accueilli favorablement.

Il ressort des rapports nationaux que la directive a été l'occasion d'actualiser et de compléter la législation nationale. La directive a favorisé la cohérence des réglementations nationales et la mise en place d'un ensemble homogène de prescriptions communautaires en matière de sécurité et de santé.

## **7.2. Principaux problèmes de mise en œuvre**

### **Directive 92/57/CEE**

Les principaux problèmes mentionnés par les États membres résultent de l'obligation d'établir un plan de sécurité et de santé et de désigner un coordonnateur dès la phase de préparation du projet.

Dans la plupart des États membres, les maîtres d'ouvrage sont responsables des mesures de prévention. Ces derniers éprouvent des difficultés à assumer leurs responsabilités accrues. La désignation des coordonnateurs pendant la phase de préparation est encore insatisfaisante ou tardive et elle est perçue comme une charge administrative.

Dès lors que le plan de sécurité et de santé n'a pas été établi ou que le coordonnateur n'a pas été désigné avant la phase d'exécution du projet, l'obligation d'intégrer des principes de prévention dans la phase de préparation du projet n'est pas respectée. Par ailleurs, les

dispositions nationales concernant le plan de sécurité et de santé sont trop vagues et générales pour permettre aux responsables de savoir ce qu'ils devraient y inclure. Les services d'inspection du travail ont détecté un autre problème sérieux, à savoir que certaines entreprises utilisent des modèles de plans standard qui ne permettent pas de contrôler les conditions de travail spécifiques à un chantier donné. Les États membres indiquent que les entreprises ne comprennent pas le rôle du dossier de sécurité et de santé dans le système de prévention.

Un autre problème mentionné est celui de la faible participation des travailleurs du secteur de la construction, par l'intermédiaire de leurs représentants, à la prévention des risques professionnels.

Un déficit de formation a été constaté au niveau des travailleurs, des sous-traitants, des travailleurs indépendants et des PME. En outre, les PME souffrent des lourdeurs administratives et du manque de souplesse de la législation nationale.

En dernier lieu, dans de nombreux États membres, la législation ne définit pas les compétences du coordonnateur. Il en résulte des situations dans lesquelles la coordination ne peut être efficace du fait du manque de connaissances pertinentes de ceux qui en ont la charge.

### **Directive 92/58/CEE**

Les rapports des États membres et l'évaluation réalisée par les experts indiquent que le principal problème est le manque de formation des travailleurs. Le plus souvent, les travailleurs bénéficient d'une formation générale en matière de sécurité et de santé, dont une petite partie seulement est consacrée à la signalisation. Plus généralement, le manque d'intérêt dont les entreprises et les dirigeants font preuve à l'égard de la mise en œuvre de la directive a également été qualifié de problématique.

## **8. PROPOSITIONS D'AMELIORATION**

### **Directive 92/57/CEE**

Certains États membres affirment que la directive est difficile à appliquer en raison de sa formulation trop générale. La Commission a été invitée à préparer des documents d'information non contraignants portant sur les questions et doutes éventuels, afin de faciliter la mise en œuvre.

D'une façon générale, il ressort des rapports nationaux que les États membres sont essentiellement préoccupés par les insuffisances au niveau du développement de la coordination en matière de sécurité dans la phase de préparation. Certains États membres souhaitent donc que la Commission aborde la coordination lors de la préparation dans le cadre d'instruments non contraignants.

D'autres encore voudraient que la législation nationale précise les interactions entre le coordonnateur du projet, les concepteurs et le maître d'ouvrage d'une part, et entre le coordonnateur du projet, les maîtres d'œuvre, les travailleurs indépendants et le maître d'ouvrage d'autre part.

## **Directive 92/58/CEE**

Nombre de suggestions ont été formulées pour améliorer la législation ou ses modalités d'application.

L'une d'elle en faveur de l'amélioration de la législation consiste à prévoir, à l'intention des travailleurs, une formation de base obligatoire sur la signalisation de sécurité, laquelle devrait toutefois être proportionnée aux risques en présence. Il a également été proposé de revoir les règles concernant les signaux gestuels afin d'améliorer la mise en œuvre. Des efforts doivent être faits pour harmoniser la directive et les normes internationales.

## **9. ÉVALUATION DE L'EFFICACITE DE LA LEGISLATION**

### **Directive 92/57/CEE**

Il est très difficile de démontrer objectivement le lien entre la mise en œuvre de la directive et l'amélioration de la situation dans le secteur de la construction du point de vue de la réduction des accidents du travail et des maladies professionnelles .

L'évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre de la directive est compliquée par de nombreux facteurs comme la croissance du secteur de la construction depuis l'entrée en vigueur de la directive, l'introduction de nouvelles technologies, la complexité de l'introduction d'un système de prévention sur un chantier, la multiplicité des parties en présence, les variations saisonnières, ou encore le fait que la directive contient à la fois de nouvelles dispositions et d'autres qui viennent se greffer sur la réglementation nationale existante.

Le secteur de la construction continue d'enregistrer les taux d'accidents du travail les plus élevés de tous les secteurs économiques. Bien que la mise en œuvre de la directive ait entraîné une diminution constante de la fréquence des accidents dans la construction au fil des ans, ce recul reste en deçà des attentes.

#### **a) Les effets sur les accidents du travail et les maladies professionnelles**

Les statistiques européennes disponibles les plus récentes sur les accidents du travail sur les chantiers de l'UE 15 concernent l'année 2005. Depuis 1996, une amélioration progressive du taux d'incidence<sup>13</sup> a été constatée, tant pour les accidents mortels (13,3 en 1996 contre 8,8 en 2005) que pour les accidents ayant entraîné plus des trois jours d'arrêt de travail (8 023 en 1996 contre 6 069 en 2005). Il convient toutefois de noter que la fréquence des accidents mortels dans le secteur de la construction est près de 2,5 fois plus élevée que la moyenne tous secteurs confondus, construction incluse, tandis qu'elle est deux fois plus élevée que la moyenne pour ce qui est des accidents ayant entraîné une absence de plus de trois jours.

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

La plupart des États membres ne fournissent pas d'informations sur l'incidence de la nouvelle législation sur la productivité, l'emploi et la compétitivité. En règle générale, les nouvelles mesures sont perçues par certains États membres comme bénéfiques du point de vue de la

---

<sup>13</sup> Dans le contexte de la méthodologie SEAT, le taux d'incidence est défini comme le nombre d'accidents du travail pour 100 000 personnes employées.

productivité et de la compétitivité, en particulier à long terme. Selon ces États, la mise en œuvre de la directive favorise la modernisation et la rationalisation des processus de production, qui débouchent logiquement sur l'amélioration de la productivité grâce à la révision et la planification de l'organisation du travail.

### **Directive 92/58/CEE**

a) Les effets sur les accidents du travail et les maladies professionnelles

Il n'existe pas de données spécifiques à cet égard, car les statistiques ne tiennent généralement pas compte des accidents dus à la signalisation. L'absence de signalisation, en particulier, n'est habituellement pas considérée comme facteur déterminant dans un accident. Elle n'est donc pas incluse dans la liste des éléments matériels retenus dans les statistiques sur les accidents. C'est la raison pour laquelle le manque ou l'absence de signalisation de sécurité et de santé n'est pas pris en compte dans les études consacrées aux causes des accidents du travail.

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

Les États membres ont eu des difficultés pour mesurer l'incidence de la directive sur la productivité, l'emploi et la compétitivité. L'un d'eux a indiqué qu'en tant qu'instrument de gestion, la directive a contribué à la productivité; selon un autre État membre, elle a eu des répercussions positives sur le nombre d'absences au travail pour cause de maladie, ainsi que sur les conditions de travail en général.

## **10. CONCLUSIONS**

### **Directive 92/57/CEE**

Bien que le taux d'incidence et le nombre des accidents du travail aient reculé, tant pour les accidents mortels que pour les accidents ayant entraîné une absence au travail de plus de trois jours (ce qui, en soi, témoigne de l'effet positif de la directive du point de vue de la sécurité et de la santé des travailleurs dans l'Union), les chiffres sont encore inacceptables: la construction reste le secteur dans lequel les travailleurs sont exposés aux risques les plus importants.

L'évaluation et les chiffres indiquent clairement qu'une amélioration de la santé et de la sécurité des travailleurs sur les chantiers ne peut résulter que d'une meilleure application de la directive 92/57/CEE sur le terrain. Le moment ne semble pas opportun pour entamer un processus de modification de la directive sans prendre au préalable, au niveau national et/ou européen, d'autres mesures pour permettre à la directive de produire tous ses effets et pour garantir le respect de cette dernière. Dans le contexte de l'élaboration de stratégies nationales en matière de santé et de sécurité, les États membres pourraient prendre des mesures pour une mise en œuvre plus efficace de la directive 92/57/CEE grâce, notamment, à la rationalisation et la simplification des cadres juridiques nationaux existants, dans le respect des principes de cohérence et d'efficacité de la législation. Les efforts actuellement déployés par la Commission pour réduire les charges administratives dans l'Union européenne<sup>14</sup> sont

---

<sup>14</sup> COM(2007) 23 du 24.1.2007: Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne {SEC(2007) 84} {SEC(2007) 85}

déterminants à cet égard. Ils portent notamment sur l'évaluation de la directive 92/57/CEE, qui permettra de déterminer les charges administratives inutiles résultant des législations nationales et communautaire.

Les États membres s'accordent sur la nécessité d'élaborer des instruments non contraignants au niveau européen et/ou national pour faciliter l'application de la directive 92/57/CEE dans la pratique, ce que confirme l'évaluation menée sur le terrain. En particulier, la majorité des États membres soulignent les difficultés à comprendre et à établir le plan de sécurité et de santé, ainsi qu'à déterminer les personnes compétentes à cet égard. Le rôle du dossier de sécurité et de santé doit également être expliqué.

D'une manière générale, les États membres signalent des problèmes résultant de l'absence d'informations précises sur la définition, le rôle, les tâches et les qualifications des coordonnateurs en fonction du type de projet.

Il convient, grâce à la formation et l'information, de sensibiliser davantage les maîtres d'ouvrage à leurs responsabilités et de les convaincre que la coordination n'est pas un coût additionnel mais un moyen efficace de réduire les coûts sur l'ensemble du projet. Les architectes et ingénieurs participant à la conception doivent également être formés en matière de prévention des risques professionnels, de préférence dans le cadre de leur cursus universitaire. Des exigences minimales concernant la formation des coordonnateurs doivent être établies. Enfin, les petites entreprises et les ouvriers, en particulier les travailleurs migrants et les indépendants, doivent également être informés et bénéficier d'une formation adéquate sur la législation et les responsabilités qui leur incombent.

Un aspect déterminant de la mise en œuvre de la directive est sa cohérence à travers l'Union. Outre l'accent mis sur la phase de réalisation de l'ouvrage, le contrôle du respect de la législation doit être davantage axé sur le respect par les maîtres d'ouvrage et les concepteurs de leurs obligations dans la phase de conception. Il convient d'accroître la fréquence des inspections de chantier et de contrôler, sur la forme comme sur le fond, les plans et les dossiers de sécurité et de santé. Des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives doivent être imposées aux maîtres d'ouvrage et aux maîtres d'œuvre lorsque ceux-ci ne satisfont pas à leurs obligations. Dans ce contexte, le CHRIT joue un rôle déterminant et doit faire de la situation spécifique du secteur de la construction une priorité de son programme de travail.

En résumé, les mesures suivantes sont requises, au niveau national ou communautaire:

- élaboration d'instruments non contraignants (lignes directrices);
- intégration de thèmes de sécurité et de santé spécifiques dans les programmes des écoles professionnelles et des établissements d'enseignement de troisième cycle qui forment les professionnels jouant un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la directive;
- introduction, au niveau national, d'exigences concernant les compétences des coordonnateurs;
- intégration systématique, par le pouvoir adjudicateur, de mesures de prévention liées à l'objet du marché dans le cahier des charges des appels d'offres, dans les conditions d'exécution du marché et dans le contrat de qualité;

- amélioration de l'éducation et la formation des travailleurs, ainsi que de la communication avec ces derniers, par l'intermédiaire de programmes de formation (du type «Safe Pass»);
- réalisation de campagnes nationales de sensibilisation visant spécifiquement les travailleurs indépendants;
- préparation de l'avis préalable combinée à d'autres procédures administratives nationales pertinentes (comme la demande de permis de construire);
- accroissement de la fréquence d'inspection des chantiers;
- introduction de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

La construction reste un secteur particulièrement dangereux, et une amélioration sensible de la mise en œuvre de la directive 92/57/CEE ne se produira pas sans efforts supplémentaires de la part de toutes les parties prenantes. La Commission contribuera à cet objectif, entre autres par l'élaboration d'un guide pratique à caractère non contraignant destiné à clarifier certains concepts clés de la directive et à aider toutes les parties prenantes à respecter leurs obligations.

### **Directive 92/58/CEE**

La directive 92/58/CEE a eu, de l'avis de tous les États membres, une incidence très positive sur la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs et de personnes tierces. Elle a permis de déterminer clairement les situations à risque, indépendamment des connaissances linguistiques, et a ainsi sensiblement contribué à concrétiser l'un des principes fondamentaux du droit communautaire: la libre circulation des travailleurs.

La directive sera touchée par l'introduction du Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques (SGH), qui modifie les critères, pictogrammes et symboles relatifs à la toxicité, l'inflammabilité et d'autres risques chimiques, et devra donc être mise à jour.