

# Les leçons à tirer de l'exposition à l'amiante dans le domaine de la prévention des risques professionnels

**Le drame de l'amiante a réinterrogé la pertinence du dispositif de prévention des risques professionnels. Un rapport parlementaire constate la faillite de ce système davantage axé sur la réparation que sur la prévention.**

**Jean Le Garrec**

Député du Nord, président de la Mission d'information sur les risques et les conséquences de l'exposition à l'amiante

**Jean Lemièrre**

Député de la Manche, rapporteur de la Mission d'information sur les risques et les conséquences de l'exposition à l'amiante

La Mission d'information sur les risques et les conséquences de l'exposition à l'amiante, créée à l'Assemblée nationale, a remis son rapport le 22 février 2006, à l'issue de dix mois de travaux marqués par la volonté unanime de tirer les leçons du drame de l'amiante afin d'éviter que pareille catastrophe sanitaire se reproduise. Dans le domaine plus particulier de la prévention des risques professionnels, l'affaire de l'amiante a été porteuse de plusieurs enseignements.

Il ressort des travaux de la mission que le drame de l'amiante est notamment le résultat d'une faillite du système de prévention des risques professionnels tel qu'il a été pensé après la Seconde Guerre mondiale dans le cadre de la sécurité sociale. Il s'agit en effet d'un système qui donne la priorité à la réparation des conséquences des accidents du travail, ce qui n'est plus adapté au besoin de prévention des maladies professionnelles toujours plus nombreuses. Les milliers de nouveaux produits que l'industrie mondiale élabore tous les jours peuvent être, comme l'indique la directive Reach (*Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*, enregistrement, évaluation, autorisation et restriction des substances chimiques) de l'Union européenne, les causes de nouveaux troubles pathologiques graves.

C'est pourquoi l'affaire de l'amiante devrait inspirer les grandes lignes d'évolution dans le sens d'un renforcement de la prévention des risques professionnels. En particulier, la mission d'information a relevé la nécessité de passer d'une logique de réparation des dommages à une logique de prévention des

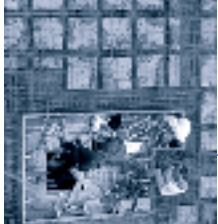
risques professionnels dans laquelle l'État doit assumer toute sa responsabilité.

## **L'échec d'un système fondé sur une logique de réparation des dommages**

L'affaire de l'amiante a mis en exergue un certain nombre de dysfonctionnements touchant un dispositif qui n'a pas permis d'éviter la catastrophe sanitaire.

Les risques d'une exposition à l'amiante ont pendant longtemps été banalisés et appréhendés, aussi bien par l'État que par la Sécurité sociale, à l'aune de l'arsenal classique de prévention des risques professionnels. En effet, le premier volet de mesures prises dans la réglementation du 17 août 1977 a consacré comme outil de prévention l'usage contrôlé de l'amiante qui s'est depuis avéré insuffisant pour protéger les travailleurs. Si ces outils de prévention, déjà défectueux, avaient été appliqués plus rigoureusement et contrôlés plus efficacement, il est probable que les conséquences auraient été moins dramatiques. Or cette politique de l'usage contrôlé de l'amiante s'est révélée incapable de protéger les travailleurs.

Dans son rapport annuel pour 2003, l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) avait relevé que le rattachement de la prévention à la Sécurité sociale — et donc aux accidents du travail — avait empêché la France de s'adapter aux nouveaux risques professionnels, dont les maladies professionnelles. L'Igas voyait dans l'insuffisance du rôle de l'État la cause principale de l'échec de la prévention. La condamnation de l'État par la plus haute juridiction administrative (Conseil d'État, 3 mars 2004) a confirmé le



diagnostic d'une carence de la politique de santé au travail.

À y regarder de plus près, il semble bien que l'absence de véritables acteurs de prévention soit imputable à la prévalence d'une logique de réparation. Celle-ci a conduit à un partage peu clair des responsabilités entre l'État et la Sécurité sociale et à une trop faible incitation à la prévention. Par ailleurs, là où la prévention devrait imposer une connaissance précise du risque professionnel, force est d'observer que cette connaissance est difficile à établir en matière de maladies professionnelles. En effet, elle suppose une double approche : connaître le risque avant qu'il ne se réalise grâce à l'expertise ; identifier le risque une fois qu'il s'est réalisé, par la veille sanitaire. Ainsi, le dispositif hérité de la création de la Sécurité sociale devrait être réformé dans cette double perspective.

S'agissant d'abord de l'expertise des risques, il est apparu aux membres de la mission qu'ayant eu pour principal objectif l'inscription des maladies aux tableaux ouvrant droit à réparation, elle avait fait l'objet d'une certaine appropriation par les partenaires sociaux, ce qui rend son indépendance discutable.

En ce qui concerne ensuite la veille sanitaire — qui consiste à recueillir et centraliser les informations sur l'état de santé des travailleurs afin d'y déceler un éventuel risque professionnel —, le système français de prévention a également montré ses limites. Aucune instance nationale n'ayant été spécialement désignée afin de veiller à la santé de la population au travail, l'idée suivant laquelle cette tâche incombait au réseau de la médecine du travail a fini par s'imposer. C'est par conséquent la médecine du travail qui a essuyé les critiques les plus vives dans l'affaire de l'amiante, même s'il faut admettre que le temps de latence dans l'apparition des maladies ne facilitait pas la mise en évidence du risque. Les deux principales critiques ont respectivement porté sur les missions trop limitées de la médecine du travail, qui ne lui permettent pas une exploitation en réseau des données sanitaires que chaque médecin recueille, et sur le lien de subordination du médecin du travail à l'employeur qui hypothèque son indépendance. Au vu de ces considérations, la mission a estimé que l'organisation de la médecine du travail était une question majeure et qu'une refonte de son rôle s'imposait en vue de l'intégrer au dispositif de veille sanitaire.

En somme, la mission a pris acte de la faillite d'un système de prévention des risques

professionnels entièrement tourné vers la réparation des dommages et qui devait donc être revu. Une politique appropriée de prévention appelle un changement d'approche nécessitant une redéfinition des responsabilités de chacun, et plus spécialement de celle de l'État.

### La promotion d'un système fondé sur une logique de prévention des risques

Le passage d'une logique de réparation à une logique de prévention a été initié au niveau de l'Union européenne avec l'adoption de la directive 89/391/CE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs. Une loi du 31 décembre 1991 a transposé en droit interne les différents principes communautaires de prévention qui accordent une place centrale à l'évaluation des risques professionnels<sup>1</sup>. La directive a également contribué à un partage plus clair des responsabilités entre les employeurs et l'État. Aux premiers d'assurer la sécurité et la santé des travailleurs dans tous les aspects liés au travail ; au second de prendre les réglementations nécessaires et de veiller à leur application, de garantir l'expertise et la veille sanitaire. Tenant compte des nouvelles obligations pesant sur les acteurs publics et privés définies par la directive et la loi, les juridictions françaises ont rendu des décisions traduisant la nécessité, pour l'État, d'assumer pleinement sa responsabilité dans le domaine de la prévention des risques professionnels<sup>2</sup>. La reconnaissance de la responsabilité de l'État dans l'affaire de l'amiante résulte de motifs juridiques susceptibles d'être transposés à l'ensemble des risques professionnels dès lors que le juge considère soit que le risque d'atteinte à la sécurité des personnes est établi mais que l'État n'en a pas suffisamment protégé les populations (principe de prévention), soit que le risque n'est pas établi, justement parce que l'État n'a pas respecté ses obligations légales en matière d'expertise (principe de précaution) puis de réglementation du risque.

Désormais justiciable de ses carences, l'État ne peut refuser d'assumer son rôle de garant d'un système qui devra distinguer entre évaluation et gestion du risque. Cette distinction a des conséquences importantes sur la répartition des objectifs et des moyens dans le domaine de la santé au travail. Elle suppose que les partenaires sociaux et la Sécurité sociale

sortent du champ de l'évaluation des risques professionnels pour se consacrer à une gestion, partagée avec l'État, de la prévention puis de la réparation. S'agissant de l'État, la distinction évaluation/gestion implique l'intégration des problématiques de la santé au travail dans le champ plus vaste de la santé publique, ce qui permettrait une meilleure prise en compte de la santé au travail par les structures gouvernementales.

Le changement de logique préconisé implique de nombreux éléments qui restent encore à définir, comme par exemple la place des partenaires sociaux dans la définition des règles de prévention. Mais la mission a jugé prioritaire que l'État se dote des outils d'expertise et de contrôle lui permettant d'assumer, au quotidien, une responsabilité croissante et nécessaire dans la protection de la santé au travail. Les travaux de la mission ont d'ailleurs mis au jour la volonté récente mais réelle du gouvernement de rénover l'approche de la santé au travail. Cette volonté a donné naissance à des principes modernes de prévention, traduits dans le *plan Santé Travail 2005-2009*, bien que le besoin en moyens humains ou juridiques soit encore important.

Sans revenir ici sur l'ensemble des propositions formulées par la mission afin de renforcer la prévention des risques, dont beaucoup relèvent d'ailleurs du domaine réglementaire et pour lesquelles nous renverrons au rapport, il est possible d'indiquer quels sont les deux pans qui, jugés prioritaires, trouvent leur place dans une proposition de loi qui, encore à l'étude, devrait être rapidement déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale.

S'agissant de la connaissance du risque, le principe de séparation nette entre l'expertise et la gestion semble avoir émergé au cours des trois dernières années. Cette séparation, amorcée par la création d'un Département santé au travail à l'Institut de veille sanitaire (premier acteur de l'expertise), a été couronnée en 2005 par la transformation de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (Afsse) en Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset), en adjoignant aux compétences de la première un rôle en matière d'expertise des risques professionnels. Toutefois, bien que chargée de devenir la tête de réseau de l'expertise en la matière, l'Afsset ne dispose pas aujourd'hui des moyens à la hauteur des enjeux. C'est pourquoi la proposition de loi envisagée contient une disposition ayant pour objet de doter l'Afsset d'un outil lui

1. Article L. 230-2-II du Code du travail.  
2. V. notamment CE, 3 mars 2004.

permettant de mobiliser, moyennant une indemnisation, les ressources humaines ou techniques du réseau qu'elle anime. Son conseil d'administration, au sein duquel l'État est largement représenté, pourrait ainsi, lorsque la santé humaine est en jeu, sur un sujet et pour une durée prédéterminés, mettre en place une unité d'expertise d'un niveau et d'une efficacité sans précédent en France, mais comparable à celles des grandes agences d'expertise de nos voisins européens.

Par ailleurs, l'exemple de l'amiante a clairement montré aux membres de la mission que la connaissance du risque, voire l'édiction d'une réglementation ouvrant droit à une réparation ultérieure, ne suffit pas à le prévenir. Au contraire, cette prévention passe par un engagement plus grand de la puissance publique dans la protection de la santé au travail, en particulier sous la forme d'un contrôle plus fin et plus exigeant des normes d'hygiène et de sécurité. À cet égard, les moyens d'action des inspecteurs du travail pour préserver la santé des travailleurs se révèlent insatisfaisants. À l'exception de trois risques précis (chute de hauteur, ensevelissement, amiante), l'inspecteur constatant un risque grave pour la santé doit en convaincre l'employeur. À défaut, seule la justice saisie par un procès-verbal peut faire cesser le danger, mais dans un délai, et après une intermédiation du parquet, qui retire souvent toute opportunité à la saisine. L'inspection du travail réfléchit depuis plusieurs années à l'instauration de sanctions administratives, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir. Il semble, à tout le moins, qu'un inspecteur du travail doive disposer d'une procédure d'urgence permettant de préserver la santé des personnes dans l'attente d'une décision de justice. Tel serait l'objet d'une autre disposition de la future proposition de loi.

On ne saura sans doute jamais mesurer l'étendue dans l'espace et dans le temps des conséquences létales de l'exposition à l'amiante. Interdites maintenant dans l'Union européenne, la production, l'utilisation et la circulation de l'amiante sont encore aujourd'hui tolérées par une majorité d'États de notre planète. C'est pour cette raison que le Groupe d'études amiante de l'Assemblée nationale française œuvre pour une interdiction mondiale de toutes les formes d'amiante. 