

Gestion du risque amiante dans les écoles et bâtiments publics : l'expérience américaine

The management of the asbestos risk in schools and public buildings : american experience

M. HAYS (*)

Je vous remercie de la possibilité qui m'a été offerte de m'adresser à une assistance aussi distinguée.

Je regrette de ne pas pouvoir parler la langue française. Si tel avait été le cas, cela aurait sans doute permis une communication directe entre nous.

Cela étant, j'admire beaucoup la France et je suis ravi d'être parmi vous aujourd'hui.

Si je suis à Paris à l'occasion de cette conférence, c'est parce que l'un des responsables de l'Agence américaine pour la Protection de l'Environnement (EPA) a pensé que j'étais en mesure de vous présenter l'expérience américaine dans le domaine de la gestion du risque amiante dans les bâtiments publics.

Cela fait plus de 20 ans que la gestion de ce risque a commencé à être mise en œuvre aux Etats-Unis, de manière très modeste au départ. Je tenterai tout d'abord de faire l'historique de la gestion du risque aux Etats-Unis. Puis je parlerai brièvement des réglementations et des directives adoptées par le gouvernement américain en la matière. Je présenterai également les directives élaborées par un organisme privé, en collaboration avec l'EPA. Et je conclurai par une description de la situation actuelle aux Etats-Unis et par quelques réflexions personnelles sur la gestion du risque.

Il est clair que l'amiante représente un danger. Dans notre pays, cela fait vingt ans qu'un débat pour le moins animé est engagé sur la quantification rigoureuse du risque que représente l'utilisation d'amiante dans les bâtiments publics, sur la meilleure gestion possible de ce risque et sur sa gravité relative par rapport à d'autres types de risques pour la population.

Si l'on admet désormais, sur la base de preuves scientifiques, que de forts niveaux d'exposition –

tels que ceux qui prévalent dans les mines d'amiante – impliquent un risque élevé, les communautés médicale et sanitaire se sont longtemps interrogées sur les effets sur la santé d'une exposition de faible niveau, ce qui est le cas des bâtiments publics. La relation entre la toxicité et la longueur et le type des fibres a été au cœur de cette controverse. Très tôt, il est clairement apparu que la méthode la plus efficace consistait à éliminer les matériaux à base d'amiante. Cette approche est bien sûr valable pour n'importe quel type de risque, mais le coût financier peut être considérable. Il était également évident que, pour réduire le risque, l'enlèvement des matériaux à base d'amiante devait être réalisé dans les règles de l'art et suivi de la mise en place d'un matériau de remplacement approprié. En fait, certaines procédures d'enlèvement ont été au début mal réalisées et dans certains cas, le risque pour les occupants était accru plutôt que réduit.

Il existe aujourd'hui différentes méthodes qui constituent une alternative à l'enlèvement des matériaux à base d'amiante. L'une des options permettant de contrôler le risque consiste à recenser ces matériaux dans le bâtiment, à les consolider et à surveiller toutes activités pouvant avoir un effet sur eux. C'est ce qu'on appelle la gestion en place. La phase critique de tout programme de gestion en place est ce que l'on appelle le plan d'exploitation et de maintenance (Operations & Maintenance en anglais). Ce terme est utilisé depuis des décennies par la profession des gérants d'immeubles et recouvre toutes les procédures nécessaires au bon entretien d'un bâtiment et à son maintien en l'état. Ce terme technique était à l'origine utilisé par les spécialistes du contrôle du risque amiante et désignait l'une des phases-clé de tout programme de gestion digne de ce nom. Aujourd'hui, aux Etats-Unis, les termes de gestion en place, d'exploitation et de maintenance sont très souvent confondus, bien que le plan d'Exploitation et de Maintenance soit une étape distincte du plan global de gestion en place de l'amiante.

(*) Gobbell Hays Partners, 217 Sixth Avenue North, Nashville, Tennessee 37219, USA.

L'un des premiers documents officiels qui ait fait référence à la gestion en place est un document publié par l'EPA en mars 1979, intitulé " *Matériaux à base d'amiante dans les bâtiments scolaires - Recommandations* ". Ce document précise qu'un système de gestion doit être mis en œuvre pour assurer la supervision des travaux d'entretien, de rénovation ou de réparations réalisés soit par le personnel de l'établissement scolaire, soit par une entreprise extérieure. Depuis lors, l'EPA a publié toute une série de recommandations et promulgué des réglementations sur les matériaux à base d'amiante.

J'aimerais maintenant vous présenter certaines des activités qui sont menées par l'EPA, en vous parlant tout d'abord des principales réglementations. Les *normes nationales en matière d'émission de polluants dangereux* réglementent les pratiques d'émission de certains polluants dans l'atmosphère. En conséquence, les matériaux à base d'amiante sont contrôlés par cette norme, lorsque la réalisation de certains travaux risque d'entraîner l'émission de fibres dans l'atmosphère. Les travaux particulièrement visés sont les travaux de rénovation et de démolition. Certains types de matériaux, considérés comme friables ou susceptibles de le devenir, doivent être éliminés avant le début de la rénovation ou de la démolition. En règle générale, cette réglementation s'applique à tous les bâtiments, y compris les bâtiments industriels.

Des réglementations ont été promulguées par l'EPA en 1987, à la suite du vote de la *loi sur les mesures d'urgence pour la réduction du risque amiante*. Ces réglementations s'appliquent aux bâtiments scolaires et aux écoles maternelles. Qu'il s'agisse d'établissements publics ou privés, il est obligatoire de faire réaliser une inspection afin de détecter la présence de matériaux de construction à base d'amiante, d'évaluer l'état de ces matériaux et de mettre en œuvre un plan de gestion permettant de garantir la protection de la santé humaine et de l'environnement. Les personnels responsables de la conduite des inspections, de l'élaboration des plans de gestion, de la conception des mesures correctives et de leur mise en œuvre doivent être formés selon les normes imposées par l'EPA. L'élimination des matériaux n'est obligatoire que si aucune autre mesure corrective ne permet d'assurer un contrôle efficace desdits matériaux.

Les réglementations promulguées en 1994, qui accompagnent la *loi sur la protection contre le risque amiante dans les bâtiments scolaires*, stipulent que toute personne réalisant certains travaux sur des matériaux à base d'amiante, dans des installations publiques et commerciales, doit obligatoirement être formée selon les normes imposées par les règlements de l'établissement scolaire. Cependant, aucune mesure particulière n'est imposée en ce qui concerne ces installations. Ces réglementations prévoient simplement que si un propriétaire d'immeuble décide de faire réaliser

des travaux sur des matériaux à base d'amiante, les travaux en question doivent être confiés à des personnels suffisamment formés.

L'EPA a publié de nombreuses recommandations sur l'amiante. Ces recommandations n'ont pas force de loi mais ont pour objet de guider et d'assister tous ceux qui entreprennent de lutter contre le danger de l'amiante. En juin 1985, ont été publiées les *Recommandations pour le contrôle des matériaux de construction à base d'amiante*. Ces recommandations expliquent les procédures d'élimination, d'encoffrement, d'encapsulage et les programmes d'exploitation et de maintenance. Elles décrivent également les méthodes de prélèvement et d'analyse permettant de détecter la présence d'amiante et de mesurer les concentrations dans l'air. Par ailleurs, l'EPA, en collaboration avec d'autres agences fédérales, a élaboré des programmes d'agrément des laboratoires effectuant des analyses sur les matériaux en vrac et des prélèvements atmosphériques.

Le problème de l'amiante a suscité l'intérêt de très nombreuses organisations aux USA. Certains groupes préconisent la protection maximale. D'autres prétendent que les mesures mises en œuvre sont beaucoup trop lourdes et disproportionnées par rapport au risque. Ces opinions émanent des propriétaires et des gérants d'immeubles, qui subissent directement le coût de ces mesures, mais aussi des fabricants de produits à base d'amiante, qui sont exposés de manière non négligeable en matière de responsabilité civile. A la suite de la promulgation des réglementations sur les bâtiments scolaires, des pressions politiques importantes ont été exercées sur l'EPA, afin que ces normes soient assouplies. Une campagne fort efficace de relations publiques a été menée afin de convaincre l'opinion publique américaine que l'EPA avait imposé que des milliards de dollars soient inutilement consacrés à l'enlèvement de matériaux qui auraient pu être maintenus en place. Lorsque l'opinion publique prit pour la première fois conscience du problème de l'amiante et du risque sur la santé, c'est-à-dire au début des années 80, elle fut tout d'abord scandalisée. Puis des mesures furent décidées pour réduire le risque, en particulier dans les établissements scolaires. Dans la mesure où, vers la fin des années 80, on commençait à dire que l'EPA en avait trop fait, le public amorça un changement d'attitude et abandonna l'intransigeance des premiers temps. Pour tenter de clarifier sa position, l'EPA a publié, en juillet 90, un manuel intitulé *Gestion en place de l'amiante - Guide à l'intention des propriétaires d'immeubles pour la mise en œuvre des programmes d'exploitation et de maintenance des immeubles contenant des matériaux à base d'amiante*. Ce document apportait la confirmation de ce que le risque lié à l'amiante dépend de l'exposition aux particules en suspension dans l'air et de l'émission potentielle de fibres dans l'atmosphère. La seule présence

d'amiante ne signifie pas nécessairement qu'un enlèvement soit indispensable. Dans ce guide, l'EPA renforçait ses recommandations en faveur des programmes de gestion en place. Mais elle réaffirmait également que l'enlèvement, le cas échéant, pouvait constituer la seule solution appropriée.

Je pense pour ma part que l'EPA a toujours affirmé, dans la même constance, que la gestion en place était une option viable dans certains cas. Ceci est d'ailleurs étayé par le fait que l'Agence a recommandé cette technique dès 1979. Elle n'a jamais imposé l'enlèvement, sauf dans certains cas que j'ai préalablement mentionnés. Je crois que l'EPA a subi des pressions politiques considérables de la part de certains groupes d'intérêts pour lesquels le risque financier était énorme. Je ne pense pas personnellement que ces groupes aient été motivés par des considérations de santé publique. Quoiqu'il en soit, EPA admet aujourd'hui que l'amiante constitue un risque grave pour la santé publique et en conséquence, elle a décidé de promulguer des recommandations et des normes afin de réduire ce risque, en dépit des pressions exercées par les groupes d'intérêt en question.

Cette présentation serait incomplète si elle ne faisait pas mention de l'OSHA (administration américaine de la sécurité et de la médecine du travail). Cette organisation est chargée de la protection des ouvriers sur le lieu de travail et elle a juridiction sur tout ce qui concerne les relations entre employeur et employé. Dans le domaine de l'amiante, l'OSHA exerce un pouvoir de réglementation depuis beaucoup plus longtemps que l'EPA. Ce qu'il est important de souligner, c'est que le paradigme de l'OSHA en matière de réglementation a fondamentalement évolué, avec la publication en 1994 des *Nouvelles réglementations sur l'amiante*. Par le passé, les réglementations étaient essentiellement fondées sur les *niveaux d'exposition atmosphérique mesurés*. D'après les nouvelles dispositions, des procédures spéciales doivent être mises en œuvre, lorsque des travaux sont effectués sur des matériaux à base d'amiante, quelles que soient les concentrations mesurées. Les procédures varient en fonction de la nature des travaux et des types de matériaux. Je pense que cette évolution est en partie liée au fait suivant : on admet aujourd'hui que des concentrations correspondant à une exposition *moyenne pondérée de 8 heures* (ce qui constitue la base des limites d'exposition permises fixées par l'OSHA) ne permettent pas d'assurer une protection suffisante, si d'autres types de contrôle ne sont pas par ailleurs mis en œuvre. On admet en général que la meilleure approche consiste à limiter l'exposition autant que faire se peut, plutôt que de se fier exclusivement aux seuils d'exposition. Cela démontre, à mon avis, que l'OSHA considère que même de faibles niveaux d'exposition peuvent être dangereux pour la santé.

Des recommandations ont également été faites par le secteur privé. L'*Institut National du Bâtiment*, qui ne dépend pas du Gouvernement Fédéral, a publié un cahier des charges type pour réduire le risque amiante et un manuel de recommandations pour la conduite des travaux d'exploitation et de maintenance. La commission dont émane ce document comprenait des représentants de toutes les parties concernées et des principaux courants de pensée. L'EPA a elle aussi activement participé à l'élaboration de ce document. Ce manuel complète de manière fort utile le document publié par l'EPA sur la *Gestion en place de l'amiante*. Il donne des instructions précises dans un langage simple et compréhensible, sur la réalisation des procédures élémentaires à prévoir, lorsque des matériaux à base d'amiante sont utilisés. Ces instructions concernent entre autres le démontage d'un faux-plafond recouvert de poussières contenant des particules d'amiante, la décontamination d'une surface recouverte de moquette, etc. 70 procédures au total sont ainsi passées en revue.

Au regard des réglementations et des recommandations existantes, où en est aujourd'hui la politique américaine en matière de protection contre le risque amiante ? Certains propriétaires et employeurs continuent d'ignorer le problème. Cependant, la recrudescence des procès et des actions en *responsabilité civile* commence à opérer un changement sensible dans les comportements. La gestion en place est une procédure très largement acceptée et utilisée, en raison de son faible coût initial. Néanmoins, à long terme, elle peut être *plus coûteuse* que l'enlèvement. Les propriétaires d'immeubles ont souvent recours à cette méthode, en attendant que l'occasion se présente de procéder à l'enlèvement, notamment le départ d'un locataire et la signature d'un nouveau bail. Le nouveau locataire exige souvent que les locaux soient remis en état, avant d'accepter la signature du bail. C'est donc la période idéale pour procéder à l'enlèvement des matériaux à base d'amiante. Cette procédure évitera par la suite la mise en œuvre de programmes de contrôle inutiles.

Selon les matériaux en présence, l'enlèvement peut constituer la meilleure action corrective, si la gestion en place se révèle inefficace, trop complexe ou trop coûteuse. Ceci est particulièrement vrai lorsque l'on est en présence de placage. Avec le vieillissement, ces produits ont tendance à libérer des fibres, même en l'absence de toute perturbation physique. Dans les poussières accumulées, la concentration en fibres augmente avec le temps et tout déplacement de poussière se traduit par des concentrations élevées dans l'air. Cet état de fait peut compliquer de manière considérable des tâches fondamentalement simples, par exemple le passage de câbles informatiques derrière des faux-plafonds...

Certains propriétaires considèrent qu'ils ont tout avantage à louer des locaux complètement

décontaminés. Dans ce cas, la mesure qui s'impose est indéniablement l'enlèvement. Néanmoins, on préconise souvent d'associer l'enlèvement, l'encoffrement, l'encapsulage et la gestion en place dans les programmes à grande échelle. Ceci s'applique particulièrement aux installations d'un haut niveau de complexité.

En conclusion, je dirais qu'aux Etats-Unis, l'histoire de la gestion du risque amiante dans les bâtiments publics a connu des développements intéressants. On dispose aujourd'hui d'une connaissance et d'une expérience suffisantes pour assurer une bonne gestion du risque et répondre aux besoins de toute organisation ou installation. Les réglementations ont pour objet de fixer des normes minimales, afin de prévenir le risque. Beaucoup d'entreprises ont d'ailleurs décidé d'aller au-delà des seuils fixés par les réglementations.

Différentes approches sont officiellement admises (enlèvement, encoffrement, encapsulage et gestion en place) et sont souvent associées

dans les programmes de gestion de risque bien conçus. L'efficacité de chacune de ces méthodes dépend des types de matériaux, de leur état de conservation, de l'exploitation des locaux et des occupants. Elle dépend également de la conception des programmes de mise en œuvre et de la formation des personnels. Il en va du risque amiante comme de tout autre risque, le succès de tout programme de prévention dépend essentiellement du niveau d'implication et de vigilance des responsables et de la coopération apportée par les occupants de l'immeuble. Tout ceci repose nécessairement sur une bonne connaissance du danger et du risque.

J'ai tenté de vous présenter, de manière résumée, l'expérience américaine et les méthodes actuellement préconisées et mises en œuvre. J'espère que ces informations pourront vous être utiles.

Quoi qu'il en soit, j'ai été très heureux d'avoir pu m'adresser à vous et je vous en remercie.