



Juillet 2010  
Réf. Eurogip - 61/F



## Avantages retraite en faveur des travailleurs exposés à l'amiante

### L'expérience italienne

## Sommaire

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Synthèse</b>   | <b>2</b>  |
| <b>1. Présentation et évolution du dispositif</b>                                 | <b>9</b>  |
| 1-1 – 1992 : dispositif restreint aux opérations de restructuration               |           |
| 1-2 – Juin 1993 : suppression du critère d’entreprise en restructuration          |           |
| 1-3 - De 1993 à 2000 : une gestion complexe du dispositif                         |           |
| 1-4 – 2000 / 2001 : établissement de listes indicatives d’entreprises             |           |
| 1-5 – 2001 / 2002 : consolidation de la jurisprudence                             |           |
| 1-6 – Commission extraordinaire   |           |
| 1-7 - Réforme d’octobre 2003  |           |
| 1-8 - Situation du dispositif au terme de ces évolutions                          |           |
| <b>2. Ouverture de l’instruction</b>  | <b>17</b> |
| 2-1 - Demande formelle du travailleur   |           |
| 2-2 - Reconstitution du curriculum laboris par l’employeur                        |           |
| <b>3. Procédure de vérification de l’exposition</b>                               | <b>19</b> |
| 3-1 - Description détaillée   |           |
| 3-2 - Outils d’aide à la décision   |           |
| <b>4. Principaux secteurs et métiers des expositions reconnues</b>                | <b>26</b> |
| 4-1 - Secteurs d’activité   |           |
| 4-2 - Métiers exposés   |           |
| 4-3 - Principales applications de l’amiante rencontrées                           |           |
| <b>5. Gestion administrative</b>  | <b>30</b> |
| 5-1 – Avis techniques sur les entreprises   |           |
| 5-2 – Rejets  |           |
| 5-3 – Contentieux   |           |
| 5-4 – Autres aspects de gestion   |           |
| 5-5 - Moyens de gestion   |           |
| <b>6. Données d’instruction</b>   | <b>35</b> |
| 6-1 - Nombre de demandes déposées et traitées (données cumulées)                  |           |
| 6-2 - Vue d’ensemble  |           |
| 6-3 - Période antérieure à la réforme du dispositif                               |           |
| 6-4 - Origine des demandes  |           |
| 6-5 - Attestations de moins de 10 ans et de moins de 10 ans d’exposition          |           |
| 6-6 - Structure des âges pour les expositions reconnues de plus de 10 ans         |           |
| <b>7. Coût du dispositif</b>  | <b>41</b> |
| <b>Conclusion</b>   | <b>44</b> |
| <b>Annexes</b>  | <b>45</b> |
| Annexe 1 : mode opératoire des départs immédiats (article 13-1 de la loi de 1992) |           |
| Annexe 2 : formulaires certificat amiante   |           |

## Synthèse

*Le dispositif italien relatif aux avantages retraite en faveur des travailleurs exposés à l'amiante a été conçu en 1992 comme une mesure d'accompagnement économique des travailleurs des secteurs et des entreprises appelés à se restructurer ou à disparaître suite à l'interdiction de l'amiante décidée dans la même loi.*

*S'il devait initialement concerner un nombre limité de bénéficiaires, le dispositif s'est emballé dès sa création du fait de l'imprécision législative, de l'absence de critères d'objectivation, des demandes reconventionnelles des assurés n'entrant pas dans son champ de couverture (dispositif réservé initialement aux assurés de l'INAIL<sup>1</sup>).*

*A l'origine, la loi de 1992 prévoyait deux mesures réservées aux travailleurs des entreprises qui utilisent ou extraient de l'amiante, effectuant des opérations de restructuration ou de reconversion productive (y compris celles en cours de cessation d'activité ou faisant l'objet d'une procédure de faillite) :*

- *un départ immédiat en retraite pour un nombre limité de travailleurs (600), sous réserve de 30 ans de cotisations et dans le cadre d'une procédure définie faisant intervenir le Comité italien pour la programmation économique dans la sélection des entreprises éligibles;*
- *une possibilité de retraite anticipée et d'une majoration de celle-ci, d'une part, pour les victimes d'une maladie professionnelle liée à l'exposition à l'amiante reconnue par l'INAIL et, d'autre part, pour les employés justifiant de dix ans au minimum de périodes de travail assujetties à l'assurance obligatoire contre les maladies professionnelles dues à l'amiante, cela afin de faciliter les départs en retraite des personnes exclues du bénéfice de la retraite immédiate à défaut des 30 ans de cotisations requis.*

*Pour ces deux catégories, la période d'exposition prouvée à l'amiante pour les malades et la période de travail des salariés d'entreprise soumise à l'assurance obligatoire contre les maladies professionnelles dues à l'amiante était multipliée par un coefficient de 1,5 pour permettre un départ anticipé à la retraite et pour le calcul du montant de la pension.*

*Hormis le cas des départs immédiats, le législateur avait donc mis en place une procédure qui se voulait initialement quasi automatique (maladie professionnelle amiante reconnue ou bien travail dans une entreprise assujettie à la tarification amiante<sup>2</sup> emportant présomption d'exposition à l'amiante) et limité le dispositif aux salariés des entreprises qui utilisent ou extraient de l'amiante, effectuant des opérations de restructuration ou de reconversion productive.*

*Dès juin 1993, un décret-loi portant dispositions urgentes pour les travailleurs du secteur de l'amiante a supprimé toute référence au critère du secteur d'activité en restructuration, permettant ainsi le bénéfice des avantages retraite, outre aux malades, à tous les travailleurs exposés à l'amiante pendant une période minimale de dix ans, à la seule condition d'être assuré à l'INAIL.*

*Jusqu'aux années 2000, la gestion du dispositif s'est révélée particulièrement complexe : les autorités ont dû très tôt renoncer, pour des raisons techniques, à l'utilisation de l'assujettissement de l'entreprise à la tarification amiante comme preuve de l'exposition.*

<sup>1</sup> Institut national italien pour l'assurance contre les accidents du travail

<sup>2</sup> Il s'agit d'un système de majoration de prime d'assurance contre l'asbestose due par les employeurs effectuant des travaux impliquant la probabilité de survenance de cette maladie (Décret présidentiel n° 1124/65 du 30 juin 1965)

*Il s'en est suivi la nécessité d'évaluer et d'objectiver les expositions par d'autres moyens. En 1995, le ministère du Travail a confié au réseau technique de l'INAIL via les CONTARP<sup>3</sup>, le soin de décider, sur le fond, de la réalité des expositions (délivrance aux demandeurs d'un certificat d'exposition nécessaire pour faire valoir une demande de retraite anticipée et de majoration). Des critères ont été définis avec les partenaires sociaux<sup>4</sup>.*

*Le ministère du Travail a confié concomitamment à ces CONTARP, la tâche de procéder à la vérification de la situation environnementale de toutes les entreprises concernées par la prime amiante ; d'émettre des avis sur les ateliers, services, les activités et les fonctions à risque, les périodes relatives d'exposition ; et de délivrer les certificats individuels d'exposition après avoir vérifié les informations contenues dans les curricula labori présentés par les employeurs.*

*Un important contentieux administratif et judiciaire a commencé à se développer, portant sur le contenu de la procédure de vérification de l'exposition individuelle, sur l'absence de valeur légale des critères mis en place en 1995 et sur les attentes croissantes des travailleurs qui n'étaient pas occupés dans les secteurs industriels à risque et des travailleurs non assurés à l'INAIL.*

*Préoccupé par la dimension que prenaient les différends, le ministère du Travail a décidé d'évaluer les situations les plus critiques au niveau national. Ceci a conduit, par actes ministériels d'orientation (une centaine pris entre 2000-2001), à établir des listes non exhaustives d'entreprises concernées par la loi de 1992 et ses modifications.*

*Parallèlement, les difficultés objectives d'interprétation et d'application de la loi demeuraient, conduisant les juridictions suprêmes à prendre des décisions de principe : La Cour constitutionnelle (n° 127/2002), dans le prolongement d'une décision antérieure de 2000 sur la finalité de la loi (jugée comme la mise en place d'un avantage quasi indemnitaire lié à un risque potentiel pour la santé), pose dès lors le principe d'une interprétation large de la règle et ouvre l'accès au dispositif aux assurés d'autres régimes (en l'espèce celui des cheminots), même si une telle assurance n'est pas gérée par l'INAIL.*

*En 2001, la Cour de cassation requiert que l'exposition qualifiée nécessaire à l'octroi des prestations doit résulter d'une exposition concrète au risque d'inhalation de fibres d'amiante dans des concentrations précises<sup>5</sup>, portant sur le travail spécifique que le requérant était chargé d'effectuer et pendant une période de plus de dix ans (période incluant également les pauses physiologiques de tous les travailleurs, comme les temps de repos, les congés et les jours fériés).*

*Cette série de décisions de principe a ouvert la voie à une généralisation du dispositif. Elle confirme la nécessité d'une appréciation au cas par cas et donc d'une reconstitution précise de l'exposition individuelle.*

*En 2002, face à l'évolution du dispositif, le Conseil de surveillance de l'INPS<sup>6</sup> exhorte le ministère du Travail à prendre des mesures à la fois pour couvrir les dépenses et pour limiter le phénomène de la reconnaissance de cette prestation dont le coût dépassait*

<sup>3</sup> Consulenze Tecniche Accertamento Rischi e Prevenzione regionali - Départements techniques pour la vérification des risques professionnels dépendant de l'INAIL

<sup>4</sup> Bénéfice du dispositif aux travailleurs ayant effectué une activité comportant l'utilisation d'amiante comme matière première dans des activités diverses avec exposition, même discontinue, à l'amiante, pourvu que l'on puisse estimer, à titre indicatif, que la concentration moyenne annuelle a été supérieure à 0,1 fibre/cm<sup>3</sup> comme valeur moyenne sur 8 heures/jour

<sup>5</sup> Egales ou supérieures à 100 fibres/litre (concentration moyenne annuelle calculée sur la base de huit heures par jour), ces valeurs découlant de la législation de prévention, notamment les articles 24 et 31 du décret législatif n° 277/1991

<sup>6</sup> Institut National de Sécurité Sociale, en charge notamment de la liquidation des retraites

toutes les prévisions. De son côté, le Conseil d'administration et de vigilance de l'INAIL alerte également le Gouvernement sur la situation non contrôlée du dispositif.

Des prévisions financières sont publiées en 2002. Elles prévoient qu'au cours des 15 prochaines années, l'Etat devra, pour faire face à ces avantages, assumer une charge financière moyenne annuelle d'un milliard d'euros, une somme qui, à partir de la 16<sup>ème</sup> année, devrait diminuer progressivement jusqu'en 2025, pour atteindre environ 197 millions d'euros.<sup>7</sup>

Cela conduit le ministère du Travail à la mise en place d'une commission pour l'élaboration d'un projet de loi en vue d'une réforme du dispositif pour le contenir financièrement, tout en ayant le souci de préserver les attentes créées par la loi.

La réforme d'octobre 2003, qui marque la fin du système :

- ouvre le dispositif aux assurés non INAIL<sup>8</sup> ;
- restreint les prestations pour les exposés non assurés à l'INAIL. Pour ces nouveaux entrants, le coefficient de majoration de 1,5 est réduit à 1,25 et il ne s'applique qu'au montant de la pension ; le dispositif ne pourra pas être utilisé pour un départ anticipé à la retraite mais uniquement pour une majoration de son montant. Par ailleurs, un décret introduit un critère d'activité exercée par le demandeur assuré non INAIL ;
- introduit des valeurs d'exposition individuelle légales ;
- fixe une limitation dans le temps généralisée à tous les travailleurs (à l'exception des malades) de la possibilité de recourir au dispositif (dépôt d'une demande d'attestation à l'INAIL fixée à 180 jours après l'entrée en vigueur de la loi, soit le 15 juin 2005).

Une loi de 2009 a pris par ailleurs des dispositions générales de validation destinées à contrecarrer l'insécurité juridique née des instructions antérieures.

Suite à ces évolutions, le dispositif est aujourd'hui fermé pour les travailleurs qui n'ont pas contracté une maladie professionnelle reconnue liée à l'amiante et cela quel que soit leur organisme d'appartenance. Au vu des statistiques, un peu plus de 1200 personnes/an peuvent encore prétendre au dispositif.

En termes de procédure, pour faire valoir ses droits au dispositif, le travailleur devait d'abord obtenir une attestation d'exposition de plus de 10 ans délivrée par les CONTARP de l'INAIL sur la base de la procédure élaborée en 1995 et ses évolutions successives. Muni de cette attestation, le travailleur pouvait ensuite faire une demande de bénéfice des avantages retraite le moment venu à l'INPS.

L'objectivation de l'exposition individuelle a été confiée au réseau de l'INAIL qui était supposé le mieux placé à l'époque pour connaître les entreprises, les conditions de travail et disposait d'archives ou de documentation utile sur celles-ci.

L'entreprise du demandeur devait fournir le curriculum professionnel détaillé du salarié, lequel était ensuite comparé avec une carte des risques, reconstruite dans chaque entreprise, département par département, emploi par emploi, pour chaque période de temps<sup>9</sup>. Cette procédure a conduit à l'établissement d'une carte des risques d'amiante historiques dans l'industrie italienne entre 1960 et 1992.

<sup>7</sup> [http://www.inail.it/cms/pubblicazionieriviste/il/2003/6-1-2002-03/6\\_1-ILDossier.pdf](http://www.inail.it/cms/pubblicazionieriviste/il/2003/6-1-2002-03/6_1-ILDossier.pdf)

<sup>8</sup> A savoir les fonctionnaires stricto sensu et les régimes spéciaux (marins, pompiers, personnel de vol, cheminots...)

<sup>9</sup> Asbestos exposure in Italy and early retirement rules (U. VERDEL, P. ALTAROCCA, M. MACI) - Comunicazione Dresda, 3-6 settembre 2003

*La qualification de l'exposition individuelle du requérant était réalisée sur la base des informations collectées auprès des entreprises concernées, de l'analyse du poste de travail, de la situation individuelle du travailleur à travers un faisceau d'indices plus ou moins disponibles. Le résultat de ces investigations était ensuite confronté à des informations scientifiques d'une base de données (application informatique d'aide au calcul) en vue d'approcher le taux probable d'exposition individuelle.*

*Dès lors, le mécanisme reposait entièrement sur l'information d'entreprises (archives, documents des organes de contrôle et de surveillance, informations recueillies auprès des entreprises ou des organismes syndicaux), d'où l'importance de la disponibilité des informations par entreprise pour permettre le traitement d'un nombre significatif de dossiers.*

*À ce titre, un des points à remarquer a concerné les difficultés pour les entreprises de délivrer aux travailleurs exposés leur curriculum pour la période allant d'avril 1993 (date effective de l'interdiction de l'amiante) au 2 octobre 2003 (date ultime de prise en compte des expositions). L'amiante étant interdit, cela revenait à reconnaître une violation de la loi et s'exposer à des actions en responsabilité.*

*Si l'entreprise avait fait faillite ou avait fermé, l'intervention de la Direction Provinciale du Travail (échelle du département français) était requise mais cette situation restait assez marginale (sur 12 000 entreprises analysées à ce jour, seules 200/300 ont été confiées à ces directions provinciales). La concomitance avec l'interdiction de l'amiante a largement contribué au caractère résiduel du traitement d'entreprises disparues, la majorité d'entre elles existant encore à l'époque.*

*Pour la réalisation de cette mission, les CONTARP (employant, pour cette tâche spécifique de certification, environ 120 personnes) ont fait état d'importantes difficultés au départ, pointant également dans certains domaines la difficulté d'investigation (liée au secret militaire pour les forces armées), leur faible pouvoir d'instruction à l'égard des entreprises, des rapports de forces lors de rencontres avec les organisations représentant les travailleurs signataires des contrats collectifs appliqués à l'entreprise concernée.*

*18 ans après la création du système, les CONTARP ont examiné la situation des salariés de 12 000 entreprises, formulant pour celles-ci 25 000 avis (pour certaines entreprises, plus d'un avis a été nécessaire du fait de la complexité et de l'ampleur de certaines structures imposant plusieurs phases d'études indépendantes).*

*La montée en charge a été progressive : 2000 entreprises examinées en 1998 (en données cumulées), environ 4000 en 2003. L'INAIL note que logiquement et suite aux pressions sociales, ont été traitées en début de période les entreprises les plus importantes, employant un nombre élevé de salariés avec un système d'organisation très articulé par secteurs, ateliers, activités et donc plus complexe à analyser, ce qui a rallongé les durées de traitement.*

*Pour ces 12 000 entreprises, 567 600 demandes ont abouti à la délivrance de 189 500 certificats d'exposition (concernant 167 000 travailleurs) et au rejet de 301 200 demandes.*

| <b>Données cumulées</b> | <b>Demandes de certificats</b> | <b>Refus</b> | <b>Positif</b> | <b>Positif plus de 10 ans</b> | <b>positif &lt;/= 10 ans</b> |
|-------------------------|--------------------------------|--------------|----------------|-------------------------------|------------------------------|
| <b>1997</b>             | 88 303                         | 48 486       | 22 817         | 15 687                        | 7 130                        |
| <b>Fév 1999</b>         | 96 732                         | 57 000       | 23 000         | 14 200                        | 8 800                        |
| <b>2000</b>             | 103 590                        | 59 210       | 37 116         | 27 528                        | 9 588                        |
| <b>2001</b>             | 128 967                        | 61 084       | 56 818         | 42 293                        | 14 525                       |
| <b>2002</b>             | 179 440                        | 62 848       | 88 945         | 70 068                        | 18 877                       |
| <b>2003</b>             | 224 886                        | 87 095       | 111 795        | 88 670                        | 23 125                       |
| <b>2004</b>             | 257 583                        | 88 038       | 122 954        | 98 107                        | 24 847                       |
| <b>2005</b>             | 489 851                        | 105 111      | 135 989        | 104 829                       | 31 160                       |
| <b>2006</b>             | 538 703                        | 153 119      | 149 571        | 114 330                       | 35 241                       |
| <b>avr-10</b>           | 567 600                        | 301 200      | 189 500        | -                             | -                            |

Le dispositif est monté en puissance à partir l'année 2000, passant de 103 590 demandes à 224 886 fin 2003. L'effet de la réforme de fin 2003 s'est fait sentir essentiellement en 2005 où les demandes ont doublé par rapport à 2004 (coïncidant avec la date ultime de réception des demandes d'attestation fixée au 15 juin 2005). Il reste, à avril 2010, un stock d'environ 76 000 demandes à traiter.

En termes de population, les assurés INAIL représentent la majeure partie des demandes déposées en cumulé à ce jour (87 %). En conséquence, l'effet de masse observé en 2005 est clairement lié au dépôt de demandes conservatoires de travailleurs pouvant déjà prétendre au dispositif avant la réforme de 2003 et dont les demandes auraient été formulées de façon étalée dans le temps en fonction de leur paramètre individuel de maturation de leur droit à retraite.

On observe sur toute la période un taux de refus significatif inhérent au système d'appréciation individuelle de l'exposition. Celui-ci s'est fortement réduit au fur et à mesure de l'évolution du dispositif, très certainement du fait des évolutions jurisprudentielles, passant de plus de 71 % des dossiers traités en 1999 à 41 % en 2004. Il a progressivement remonté à partir de 2004 pour atteindre aujourd'hui 61 %.

Nécessairement, tandis que le dispositif s'écartait de la volonté initiale du législateur, l'importance en masse des refus ou des délivrances d'attestations d'exposition inférieure à 10 ans a généré une vague contentieuse très soutenue portant sur l'ensemble des paramètres du dispositif. En avril 2009, on dénombrait 22 909 affaires sur le dispositif de 1992 et ses réformes successives (13 000 contentieux avant la réforme de 2003).

De nombreux litiges portent sur les fondements mêmes du système de 1992, indépendamment de ses évolutions ultérieures de 2003 et notamment sur :

- l'effet de seuil des dix ans d'exposition requis pour bénéficier des prestations ;
- l'intensité de l'exposition dans le temps, notamment l'exposition à différentes concentrations selon les années ;
- le droit au dispositif pour les titulaires d'une pension d'invalidité ayant atteint l'âge de la retraite avant la date d'application de la loi de 1992.

D'autres litiges concernent enfin les évolutions juridiques du système et notamment :

- l'appréciation de l'exposition sur la base des critères définis par le ministère avant 2003 ;
- la transition des dossiers avant et après 2003 ;
- la possibilité de voir son exposition reconnue par la simple inscription de l'entreprise sur les listes établies par le ministère. Sur ce point, la Cour de

*cassation, qui avait exclu cette possibilité dans un premier temps considérant que ces documents d'orientation contenaient de simples renseignements généraux destinés à orienter l'INAIL dans ses activités de certification individuelle, a reconnu en 2009 le principe que l'exposition à un risque morbide peut être déduite du fait que l'entreprise figure dans ces actes d'orientation.*

*À bien des égards, le dispositif a échappé à la volonté initiale du législateur et s'est profondément judiciaire au plus haut niveau, faisant intervenir les principes généraux du droit, particulièrement l'égalité de traitement et cela même après la réforme de 2003.*

*L'INPS, compétent en matière de retraite, est chargé de verser aux travailleurs ayant un certificat INAIL et qui en font la demande, les avantages auxquels ils ont droit.*

*On observe que les demandes de prestations présentées sont loin d'équivaloir au nombre d'attestations positives. Le phénomène de non-utilisation des attestations est essentiellement dû à la maturation des droits à la retraite (période de cotisation et âge) nécessaires pour l'anticiper et/ou bénéficier de la majoration de celle-ci.*

*Il est à noter que plusieurs attestations peuvent être délivrées à un même travailleur : en 2010, 167 000 travailleurs étaient concernés par les 189 500 attestations positives délivrées dont 129 400 pour des expositions de plus de 10 ans et 37 600 pour des expositions inférieures à 10 ans. Pour cette même année, les prévisions INPS estiment à environ 105 000 le nombre prévisionnel des pensionnés concertés par les avantages retraite amiante (en 2009, l'INPS avait en paiement environ 98 700 pensions).*

*À titre de comparaison, l'INPS relève qu'en 2005, il dénombrait en cumulé environ 62 700 pensions en paiement depuis la date d'entrée en vigueur de la loi de 1992 incluant, de manière peu importante, les entrant des effets de la loi de 2003. Pour mémoire, le nombre d'attestations positives de plus de 10 ans s'établissait à 104 829 à l'époque.*

*Au plan financier, les données disponibles sont parcellaires ; elles font état des éléments suivants :*

|      | <b>Coût annuel INPS<br/>(en euros)</b> | <b>Bénéficiaires<br/>(cumulé)</b> |
|------|--|-----------------------------------|
| 1992 | 12 911 422                             | 1 250                             |
| 2001 | 258 228 452                            | 15 901                            |
| 2002 | 658 000 000                            | 41 650                            |
| 2003 | 855 953 543                            | 56 000*                           |
| 2004 | 987 030 317                            | 58 338                            |
| 2005 | 1 087 000 000                          | 62 700                            |
| 2009 | 1 429 000 000                          | 98 700                            |
| 2010 | -                                      | 105 000                           |

*\* Donnée à confirmer*

*À ce jour, soit sur une période de 18 ans, le système italien a abouti à l'examen de la situation de 490 700 travailleurs en discriminant ceux-ci de façon individuelle, nécessitant pour cela de ne pas se limiter à la seule analyse de l'entreprise au regard de l'utilisation de l'amiante mais de rechercher finement pour chaque travailleur, sur les différents postes occupés durant sa carrière, la concentration d'exposition à l'amiante individuelle.*

*Il a toutefois clairement dépassé les attentes du législateur sous la pression sociale et juridictionnelle et sa fermeture a été organisée 10 ans après sa création.*

*Malgré ces constats, il a eu l'avantage incontestable d'avoir réussi à organiser une forme d'objectivation dans l'attribution des avantages retraites malgré la difficulté de connaître l'intensité exacte de l'exposition à l'amiante des travailleurs.*

*La simultanéité de la mise en place d'un système d'exposition qualifiée avec l'interdiction de l'amiante a été sans aucun doute une des clés de viabilité du dispositif, évitant ainsi la dilution dans le temps de l'information d'entreprise à la base du fonctionnement du système.*

*Il a, à juste titre dès sa création, réservé une place particulière aux malades de l'amiante qui sont aujourd'hui les seuls à pouvoir encore prétendre à ces avantages.*

Le dispositif italien en faveur des travailleurs exposés à l'amiante a été introduit en 1992 par une loi qui transpose la directive communautaire 87/217/CEE<sup>10</sup>.

Un certain nombre de textes préalables avait été pris concernant l'amiante, notamment un décret de 1991<sup>11</sup> fixant des valeurs limites pour chacun des agents chimiques, physiques ou biologiques présents au travail et potentiellement dangereux pour la santé.

La loi générale de 1992<sup>12</sup> a fixé le principe de l'interdiction de l'amiante<sup>13</sup> (effective 365 jours après la publication du texte), des règles pour l'élimination de la production et du commerce de l'amiante, pour la mise en œuvre de mesures de décontamination et de restauration des zones affectées par la pollution de l'amiante et pour la recherche visant à trouver des matériaux alternatifs.

L'article 13 prévoyait en outre des mesures de soutien pour un nombre défini de travailleurs exposés à l'amiante dans les entreprises et les secteurs de l'économie en restructuration ou en reconversion du fait de l'interdiction fixée par cette même loi.

Toutefois, ce texte a connu au fil du temps de nombreuses réformes du fait de ses difficultés d'applicabilité.

## 1. Présentation et évolution du dispositif

### 1-1 – 1992 : Dispositif restreint aux opérations de restructuration

L'article 13 de la loi de 1992 a mis en place deux mesures spécifiques réservées aux travailleurs des entreprises qui utilisent ou extraient de l'amiante, effectuant des opérations de restructuration ou de reconversion productive (y compris celles en cours de cessation d'activité ou faisant l'objet d'une procédure de faillite)<sup>14</sup>:

- **Départ immédiat en retraite pour un nombre limité de travailleurs (600)<sup>15</sup>**

Dans les deux ans suivant la date d'entrée en vigueur de la loi, les employés des entreprises visées ci-dessus et ayant au moins trente ans de cotisations d'assurance et de retraite pouvaient solliciter l'octroi d'une retraite avec une majoration de l'ancienneté des cotisations d'assurance et de retraite égale à la période nécessaire pour atteindre les trente-cinq ans de cotisation (quoi qu'il en soit non supérieure à la période comprise entre la date du départ à la retraite et la date anniversaire de 60 ans pour les hommes ou de 55 ans pour les femmes).

<sup>10</sup> Directive n° 87/217/CEE du 19/03/87 concernant la prévention et la réduction de la pollution de l'environnement par l'amiante

<sup>11</sup> Décret-loi du 15 août 1991, n° 277 (Mise en œuvre des directives n° 80/107/CEE, 82/605/CEE, 83/477/CEE, 86/188/CEE et 88/642/CEE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents chimiques, physiques et biologiques au travail, conformément à la loi n° 212 du 30 juillet 1990)

<sup>12</sup> Référence loi 257 du 27 mars 1992, publiée le 13 avril 1992

<sup>13</sup> Sauf dérogations en annexe de la loi

<sup>14</sup> Article 13-1 de la loi de 1992

<sup>15</sup> Voir annexe 1 pour plus de détails sur la procédure d'instruction des dossiers

- **Possibilité d'une retraite anticipée et d'une majoration du montant de la retraite**
  - Pour les victimes d'une maladie professionnelle liée à l'exposition à l'amiante reconnue par l'INAIL<sup>16</sup>, le nombre de semaines couvert par la cotisation obligatoire relative aux périodes de travail pour la durée prouvée de l'exposition à l'amiante était affecté d'un coefficient multiplicateur (article 13-7) ;
  - Pour les autres salariés, les périodes de travail assujetties à l'assurance obligatoire contre les maladies professionnelles dues à l'amiante gérée par l'INAIL<sup>17</sup>, lorsqu'elles dépassent dix ans, étaient affectées d'un coefficient multiplicateur (article 13-8). Cette dernière mesure visait plus particulièrement à faciliter les départs en retraite des personnes exclues du bénéfice de la retraite immédiate à défaut d'existence des 30 ans de cotisations requises.

Pour ces deux catégories, la période d'exposition prouvée à l'amiante pour les malades et la période de travail des salariés d'entreprises soumises à l'assurance obligatoire contre les maladies professionnelles dues à l'amiante était multipliée par un coefficient de 1,5 pour permettre d'anticiper le départ à la retraite et pour le calcul du montant de la pension.

La loi a prévu également que la dépense engendrée par l'application de l'article 13 était couverte au moyen des crédits budgétaires en utilisant à cet effet, pour 1992, la provision « Plan de financement des retraites anticipées » et, pour 1993 et 1994, la provision « Intervention dans les zones touchées par une crise de l'emploi ».

Hors le cas du dispositif spécifique des départs immédiats, le législateur avait donc mis en place une procédure qui se voulait initialement quasi automatique (travail dans une entreprise assujettie à la tarification amiante emportant présomption d'exposition à l'amiante ou maladie professionnelle amiante reconnue) et limité le dispositif aux salariés des entreprises qui utilisent ou extraient de l'amiante, effectuant des opérations de restructuration ou de reconversion productive.

### **1-2 – Juin 1993 : suppression du critère d'entreprise en restructuration**

Toutefois, très rapidement, le décret-loi n° 169 du 5 juin 1993 (converti en loi, avec modifications, la même année<sup>18</sup>), portant dispositions urgentes pour les travailleurs du secteur de l'amiante a modifié substantiellement la portée du texte initial de 1992 (paragraphe 7 et 8 de l'article 13) en supprimant toute référence au critère du secteur d'activité en restructuration ou de reconversion productive.

Le texte modifié a donc ouvert la voie au bénéfice des avantages retraite sans critère de travail dans ces secteurs, à la seule condition toujours d'être assuré à l'INAIL.

La loi précisait également les modalités de couverture des dépenses supplémentaires issues de ces modifications.

### **1-3 - De 1993 à 2000 : une gestion complexe du dispositif**

<sup>16</sup> Institut national italien pour l'assurance contre les accidents du travail

<sup>17</sup> « Premio supplementare asbestosi », il s'agit d'un système de majoration de prime d'assurance contre l'asbestose due par les employeurs effectuant des travaux impliquant la probabilité de survenance de cette maladie (Décret présidentiel n° 1124/65 du 30 juin 1965)

<sup>18</sup> Loi n° 271 du 4 août 1993, publiée dans le Journal officiel italien n° 181 du 4 août

- **Renonciation à l'utilisation d'un critère automatique pour le traitement des demandes**

A l'origine, sur un plan technique, les autorités pensaient pouvoir utiliser, comme preuve de l'exposition, le seul assujettissement de l'entreprise à la tarification propre à celles utilisant de l'amiante « premio supplementare asbestosi ».

Toutefois, la référence à cette tarification s'est révélée insuffisamment fiable (pour un nombre de raisons techniques) et le besoin s'est rapidement fait sentir d'évaluer et d'objectiver les expositions par d'autres moyens.

L'INAIL rapporte que cette tarification constituait néanmoins un élément de preuve (faisant d'ailleurs l'objet d'un formulaire de demande spécifique (cf. annexe II) mais que l'une des difficultés majeures rencontrées dans l'application du dispositif de 1992 a été l'impossibilité de considérer le paiement de la prime supplémentaire pour asbestose comme un paramètre exclusif.

Sur le plan quantitatif, on remarque a posteriori que cette prime ne pouvait constituer un critère suffisant pour qualifier l'exposition à l'amiante.<sup>19</sup> A titre d'illustration, en 1999, le pourcentage des travailleurs reconnus comme exposés et pour lesquels l'entreprise avait versé cette prime s'est révélé mineur par rapport au nombre total de travailleurs reconnus (moins de 15%).

- **Mise en place d'une méthode ad hoc d'objectivation de l'exposition**

C'est dans ce contexte d'impossibilité de recourir à un système automatisé que le ministère du Travail a confié en 1995 au réseau technique de l'INAIL le soin de décider, sur le fond, de la réalité des expositions.

Pour surmonter les problèmes techniques et opérationnels, a été mis en place - à l'initiative et avec la participation du ministère du Travail - un groupe de travail composé de l'INPS<sup>20</sup>, de l'INAIL et des représentants des partenaires sociaux nationaux afin d'établir des lignes directrices de l'instruction des demandes et des critères techniques.

Les résultats de ces travaux ont été intégrés dans une procédure spécifique mise en place dès 1995.

Celle-ci était fondée sur la délivrance par les CONTARP<sup>21</sup> d'un certificat d'exposition :

- soit aux travailleurs ayant effectué une activité comportant l'utilisation d'amiante comme matière première dans des activités diverses avec exposition, même discontinuée, à l'amiante, pourvu que l'on puisse estimer, à titre indicatif, que la concentration moyenne annuelle a été supérieure à 0,1 fibre/cm<sup>3</sup> comme valeur moyenne sur 8 heures/jour. Ces critères d'évaluation ont été en grande partie empruntés aux valeurs retenues dans l'art. 24 alinéa 3 du décret législatif 277/1991 précité ;

<sup>19</sup>L'esposizione all'amiante nell'industria italiana : le ricerche del 1998 e l'evoluzione del dibattito sul limite di riferimento (<http://www.INAIL.it/cms/sicurezza sullavoro/prodotti/ArtVERDELALTARocca.pdf>)

<sup>20</sup> Institut National de Sécurité Sociale, en charge notamment de la liquidation des retraites

<sup>21</sup> Consulenze Tecniche Accertamento Rischi e Prevenzione regionali - Départements techniques pour la vérification des risques professionnels dépendant de l'INAIL

- soit aux travailleurs pour lesquels l'employeur avait payé la prime supplémentaire pour asbestose. Mais sur ce dernier point, le ministère du Travail a confié concomitamment à l'INAIL, par le biais des CONTARP, la tâche de procéder à la vérification de la situation environnementale de toutes les entreprises concernées par cette prime.

Cette procédure technique aboutissait donc à passer d'une gestion de période de cotisation pour le calcul des droits à une objectivation de l'exposition au cas par cas supposant, d'une part, d'émettre des avis sur les ateliers, les services, les activités et les fonctions à risque (ce qui a abouti à une cartographie du risque amiante dans l'industrie Italienne entre 1960 et 1992) et, d'autre part, de vérifier pour chaque travailleur ses périodes d'exposition, poste par poste.

Malgré cet effort de mise en œuvre d'une procédure concertée en 1995, les difficultés ont perduré, donnant lieu à l'émergence d'un abondant contentieux administratif et judiciaire (cf. supra), et cela du fait :

- de l'absence de valeur légale des limites d'exposition adoptées par l'INAIL sur la base de la procédure ministérielle de 1995 ; valeur limite d'exposition au-deçà de laquelle le risque doit être considéré comme inexistant ;
- des attentes croissantes de la part des travailleurs qui n'étaient pas occupés dans les secteurs industriels à risque et des travailleurs non assurés à l'INAIL.

#### **1-4 – 2000 / 2001 : établissement de listes indicatives d'entreprises**

Préoccupé par la dimension que prenaient les différends, le ministère du Travail a décidé d'enquêter pour évaluer les situations les plus critiques au niveau national.

Cela a conduit, par actes ministériels d'orientation (une centaine pris entre 2000-2001), à établir des listes non exhaustives d'entreprises concernées par la loi de 1992 et ses modifications.

Cette liste concernait quelque 130 entreprises (beaucoup plus en considérant les différentes usines dépendant d'une seule entreprise et les sociétés ayant pris des travaux en adjudication) portant principalement sur les secteurs suivants : industries de constructions ferroviaires, aciéries, centrales thermoélectriques, chantiers navals, travaux de chargement et déchargement dans les ports.

#### **1-5 – 2001 / 2002 : consolidation de la jurisprudence**

Parallèlement, les difficultés objectives d'interprétation et d'application de la loi demeuraient et ce n'est qu'à partir des années 2000 que des principes jurisprudentiels ont été définitivement pris par la Cour constitutionnelle et la Cour de cassation.

Les juridictions suprêmes italiennes sont intervenues sur trois aspects majeurs du dispositif face à la contestation des refus et du champ d'application de la loi de 1992 :

- la Cour constitutionnelle (n°5/2000), qui précise que la raison d'être de la loi est d'offrir aux travailleurs exposés à l'amiante pour une durée déterminée (au moins 10 ans – critère adéquat en réponse aux contentieux importants sur la non prise en compte des expositions de moins de 10 ans -) un avantage quasi indemnitare lié au risque due à l'incidence d'activités comportant potentiellement un danger objectif pour la santé ;

- la Cour constitutionnelle (n° 127/2002), dans le prolongement de sa décision de 2000 sur la finalité de la loi (avantage lié à un risque potentiel pour la santé), pose dès lors le principe d'une interprétation large de la règle qui ouvre l'accès au dispositif aux assurés d'autres régimes (en l'occurrence celui des cheminots) même si une telle assurance n'était pas gérée par l'INAIL ;
- la Cour de cassation en 2001, concernant la question de la preuve de l'exposition individuelle, précisant :
  - o que l'exposition qualifiée nécessaire à l'octroi des prestations résulte d'une exposition concrète au risque d'inhalation de fibres d'amiante dans des concentrations égales ou supérieures à 100 fibres/litre (concentration moyenne annuelle calculée sur la base de huit heures par jour), ces valeurs découlant de la législation de prévention, notamment les articles 24 et 31 du décret législatif n° 277/1991 ;
  - o que cette exposition qualifiée porte sur le travail spécifique que le requérant était chargé d'effectuer ;
  - o pendant une période de plus de dix ans (période incluant également les pauses physiologiques de tous les travailleurs, comme les temps de repos, les congés et les jours fériés).

Cette série de décisions de principe avait donc ouvert la voie à une généralisation du dispositif qui en 1992, hormis le cas des malades, ne devait concerner que les entreprises en reconversion acquittant la prime amiante. Elle impose également de s'assurer de l'existence d'une exposition qualifiée à l'amiante.

## **1-6 – Commission extraordinaire**

En 2002, face à l'évolution du dispositif, le Conseil de surveillance de l'INPS exhorte le ministère du Travail à prendre des mesures à la fois pour couvrir les dépenses et pour limiter le phénomène de la reconnaissance de cette prestation dont le coût dépassait toutes les prévisions.

De son côté, le Conseil d'administration et de vigilance de l'INAIL alertent également le Gouvernement sur la situation non contrôlée du dispositif.

Des prévisions d'experts sur les coûts sont publiées en 2002. Elles prévoient qu'au cours des 15 prochaines années, l'Etat devra, pour faire face à ces avantages, assumer une charge financière moyenne annuelle d'un milliard d'euros, une somme qui, à partir de la 16<sup>ème</sup> année, devrait diminuer progressivement jusqu'en 2025, pour atteindre environ 197 millions d'euros.<sup>22</sup>

Cela conduit le ministère du Travail à la mise en place d'une commission pour l'élaboration d'un projet de loi en vue d'abroger le dispositif tout en ayant le souci de préserver les attentes créées par la loi.

## **1-7 - Réforme d'octobre 2003**

Plusieurs textes de 2003<sup>23</sup> et 2004 sont venus dès lors modifier la loi de 1992 pour organiser l'extinction du dispositif.

Ces textes introduisent des conditions d'objectivation par des valeurs d'exposition légales, permettent le bénéfice des avantages retraite aux non assurés à l'INAIL tout en

<sup>22</sup> [http://www.inail.it/cms/pubblicazionieriviste/il/2003/6-1-2002-03/6\\_1-ILDossier.pdf](http://www.inail.it/cms/pubblicazionieriviste/il/2003/6-1-2002-03/6_1-ILDossier.pdf)

<sup>23</sup> Voir notamment art. 47 de la loi n°326 du 24 novembre 2003 publiée le 24 novembre 2003.

restreignant leurs droits aux prestations et réduisent dans le temps la capacité générale à prétendre au dispositif.

Principales mesures à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2003 :

#### Bénéficiaires et quantum des prestations :

- ouverture aux non assurés INAIL : régimes spéciaux (personnel maritime assuré à l'IPSEMA, cheminots<sup>24</sup>, pompiers, personnel de vol...) et fonctionnaires stricto sensu. Tous les travailleurs sont désormais concernés, à l'exception des indépendants et conjoints des artisans.
- pour ces nouveaux entrants que sont les non-assurés INAIL, le coefficient de majoration de 1,5 est réduit à 1,25 et il ne s'applique qu'au montant de la pension (le dispositif ne pourra pas être utilisé pour un départ anticipé à la retraite mais uniquement pour une majoration de son montant), par ailleurs un décret de 2004 introduit un critère d'activité exercée par le demandeur assuré non INAIL. Les assurés INAIL restent bénéficiaires des prestations du dispositif de 1992.

#### Fermeture du dispositif aux travailleurs non malades (INAIL ou non INAIL) :

La loi introduit une limitation dans le temps, généralisée à tous les travailleurs (à l'exception des malades INAIL), de la possibilité de recourir au dispositif :

- date ultime d'exposition prise en compte : jusqu'au 2 octobre 2003 (date d'application de la réforme) : le *curriculum laboris* ne pourra pas comporter des périodes d'exposition postérieures à cette date ;
- date ultime pour le dépôt de la demande d'attestation à l'INAIL : fixée à 180 jours après l'entrée en vigueur de la loi, soit le 15 juin 2005 (irrecevabilité de toute demande ultérieure). Ce dépôt pouvait consister uniquement à l'envoi formel d'une demande même non étayée du *curriculum laboris*, ce qui a permis au plus grand nombre de formuler une demande conservatoire avant la date butoir (dont une partie reste actuellement en cours d'instruction cf. supra).

#### Appréciation de l'exposition individuelle :

Suite à l'expérience des 10 années d'instruction, ponctuée d'actes ministériels, de jurisprudence de la Cour de cassation, le législateur a apporté des précisions attendues sur l'objectivation de l'exposition individuelle :

- introduction dans la loi du critère d'exposition d'une valeur moyenne de 100 fibres/litre sur 8 heures par jour ;
- l'utilisation du secteur d'activité en tant que critère ouvrant droit au dispositif ayant entraîné de nombreux contentieux, un décret ministériel de 2004 est venu préciser les activités exercées par les assurés non INAIL, critère requis par le texte de 2003 :
  - o l'exploitation, l'extraction ou le traitement des minéraux d'amiante ;
  - o la production manufacturée contenant de l'amiante ;
  - o la fourniture, la préparation, la mise en œuvre ou l'installation de produits d'isolation ou de produits manufacturés contenant de l'amiante ;
  - o le calorifugeage, le décalorifugeage ou le désamiantage de structures, d'installations, de bâtiments ou de machines ;

---

<sup>24</sup> A noter que certaines catégories (ex. cheminots en 1996) sont entrées dans le champ de couverture de l'INAIL mais que les contentieux portaient sur les périodes d'exposition antérieures à leur intégration à l'INAIL.

- la démolition, la manutention, la réparation, la révision, la vérification de structures, d'installations, de bâtiments ou de machines contenant de l'amiante ;
- la manutention, la manipulation et l'utilisation d'amiante ou de produits manufacturés contenant de l'amiante ; la destruction, le façonnement et le découpage de produits manufacturés contenant de l'amiante ;
- le collectage, le transport, le stockage et la décharge de déchets contenant de l'amiante.

Si les textes de 2003 ont permis notamment d'éclairer les critères d'objectivation de l'exposition, des dispositions complémentaires ont par ailleurs été prises.

Une nouvelle loi de 2005 (en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006) a prévu le passage de compétence de l'INAIL à l'IPSEMA (organisme assureur du secteur maritime) pour la délivrance des certificats d'exposition des assurés relevant de cet organisme. Toutefois, de nouvelles critiques se sont élevées du fait de l'impossibilité matérielle pour l'IPSEMA d'assurer la mission de certification de l'exposition à l'amiante qui lui a été transférée (environ 30 000 demandes). Ces inquiétudes devraient tomber, les activités de l'IPSEMA ayant été reprises par l'INAIL depuis le 1<sup>er</sup> juin 2010.

Une loi n° 247 de 2007 et un décret ministériel du 12 mars 2008 ont ensuite permis le réexamen des demandes refusées antérieurement de travailleurs employés dans 15 établissements précisément listés. Les demandes de réexamen devaient être déposées avant le 11 mai 2009 et les curricula avant le 30 juin 2010 (loi n° 25 de 2010 art. 6 alinéa 9 bis).

Enfin, une loi n°33 de 2009 a pris des dispositions générales de validation destinées à contrecarrer l'insécurité juridique née des instructions antérieures précisant que restent valables et efficaces les traitements de pension fournis à la date d'entrée en vigueur de la loi (12 avril 2009) suite aux vérifications effectuées par l'INAIL, aux fins de l'obtention des bénéficiaires visés à l'art. 13, alinéa 8 de la loi du 27 mars 1992 et ses modifications successives, sur la base des curricula présentés par l'employeur et de la documentation complémentaire, excepté dans le cas de dol de la part de l'intéressé, attesté par décision judiciaire devenue définitive.

## **1-8 - Situation du dispositif au terme de ces évolutions**

Suite à cet ensemble d'évolutions, le dispositif est aujourd'hui fermé pour les travailleurs qui n'ont pas contracté une maladie professionnelle liée à l'amiante reconnue par l'INAIL, et cela quel que soit leur organisme d'appartenance.

En d'autres termes, une faible partie de travailleurs y reste potentiellement éligible. Cette proportion est désormais directement liée au système de reconnaissance des maladies professionnelles. Au vu des données de maladies professionnelles reconnues comme étant dues à l'amiante en Italie (par l'INAIL qui représente le principal régime), un peu plus de 1200 personnes/an peuvent encore prétendre au dispositif.

**Nombre de demandes et de cas reconnus de maladies professionnelles dues à l'amiante entre 2004-2008**

| En année de manifestation          | 2004 |             | 2005 |             | 2006 |             | 2007 |             | 2008 |             | % reconnaissance moyenne période consolidée |
|------------------------------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|---|
|                                    | Déc. | Rec.        | Déc. | Rec.        | Déc. | Rec.        | Déc. | Rec.        | Déc. | Rec.        |   |
| <b>Type de maladie</b>             |      |             |      |             |      |             |      |             |      |             | 2004-2006                                   |
| <b>ASBESTOSE</b>                   | 553  | 309         | 621  | 310         | 567  | 287         | 626  | 303         | 609  | 297         | 52%   |
| <b>NÉOPLASIES DUES A L'AMIANTE</b> | 754  | 577         | 840  | 650         | 904  | 643         | 891  | 643         | 879  | 612         | 75%   |
| - <i>Mésothéliome de la plèvre</i> | 495  | 401         | 516  | 406         | 571  | 423         | 583  | 435         | 505  | 375         | 78%   |
| - <i>Cancer du poumon</i>          | 239  | 160         | 292  | 215         | 302  | 197         | 280  | 184         | 335  | 202         | 69%   |
| - <i>Mésothéliome péritonéal</i>   | 20   | 16          | 32   | 29          | 30   | 23          | 27   | 23          | 37   | 33          | 83%   |
| - <i>Mésothéliome péricardique</i> | -    | -           | -    | -           | 1    | -           | 1    | 1           | 2    | 2           | --  |
| <b>PLAQUES PLEURALES</b>           | 488  | 433         | 605  | 487         | 439  | 339         | 468  | 353         | 545  | 353         | 82%   |
| <b>Maladies dues à l'amiante</b>   | 1795 | <b>1319</b> | 2066 | <b>1447</b> | 1910 | <b>1269</b> | 1985 | <b>1299</b> | 2033 | <b>1262</b> | 70%   |

Source : INAIL

Déc. = déclarations

Rec. = reconnaissances

## 2. Ouverture de l'instruction

Qu'il s'agisse de la gestion avant ou après la réforme de 2003, le schéma mis en place était le suivant.

Pour faire valoir ses droits au dispositif, le travailleur devait d'abord obtenir une attestation d'exposition de plus de 10 ans (hors le cas des malades) délivrée par les CONTARP de l'INAIL sur la base de la procédure élaborée en 1995 et ses évolutions successives. Il convient de préciser que des attestations d'exposition inférieures à 10 ans pouvaient être cumulées pour remplir le critère des 10 années d'exposition requis par le dispositif.

Muni de cette attestation, le travailleur pouvait ensuite, le moment venu, faire une demande de bénéfice des avantages retraite à l'INPS.

### 2-1 - Demande formelle du travailleur

L'enclenchement de la procédure était subordonné à la présentation, par le travailleur concerné, d'une demande de certification et d'un *curriculum laboris*.

Le travailleur devait rédiger sa demande en remplissant le formulaire prévu à cet effet et l'envoyer à l'INAIL compétent géographiquement (annexe II).

### 2-2 - Reconstitution du *curriculum laboris* par l'employeur

En ce qui concerne le *curriculum laboris*, c'était à l'employeur de remplir le formulaire prévu, en indiquant la fonction effectivement occupée par le travailleur, l'unité au sein de l'entreprise et la période précise de travail. Les données transmises font état de ce que 90 % des expositions examinées étaient antérieures à 1990.

Sur ce point, et pour la période d'avril 1993 (date effective de l'interdiction de l'amiante soit un an après la loi de 1992) au 2 octobre 2003 (date ultime de prise en compte des expositions), les représentants des employeurs font état de la quasi-impossibilité pour les entreprises de délivrer aux travailleurs exposés leur curriculum. L'amiante étant interdit, cela revenait à reconnaître une violation de la loi et s'exposer à des actions en responsabilité.

Si l'entreprise avait fait faillite ou avait fermé, un formulaire spécifique était requis (annexe II) et le *curriculum* était rempli par la Direction Provinciale du Travail concernée (échelle du département français) à la suite de plusieurs enquêtes sur les entreprises concernées et l'activité du salarié.

Cette situation restait assez marginale (sur 12 000 entreprises analysées, seules 200/300 ont été confiées à ces directions provinciales). La mise en place d'un dispositif (basé sur l'exposition individuelle) concomitamment à l'interdiction de l'amiante a largement contribué au caractère résiduel du traitement d'entreprises disparues, la majorité d'entre elles existant encore à l'époque (bien que le traitement des entreprises disparues constituait une réelle difficulté de gestion mentionnée par l'INAIL).

Pour les travailleurs malades (formulaire en annexe II), l'exposition étant déjà caractérisée, aucune instruction n'était requise pour l'établissement de l'exposition (laquelle pouvait ainsi être inférieure à 10 ans).

Pour les expositions dans les entreprises toujours existantes, les experts de l'INAIL pouvaient rencontrer des spécialistes du sujet avec les représentants de l'entreprise et les syndicats signataires des conventions collectives de l'entreprise.

### 3. Procédure de vérification de l'exposition

À partir de ce pré requis (demande du travailleur et fourniture du *curriculum* par l'employeur), une instruction au fond était menée sur la réalité de l'exposition en vue d'établir un certificat d'exposition destiné, le cas échéant, à être produit pour bénéficier des prestations.

L'exposition est instruite par les CONTARP, une fois le *curriculum* parvenu, avec pour objectif de vérifier les critères de la durée de l'exposition (au moins 10 ans d'exposition "significative et prolongée" à l'amiante) et de l'intensité de l'exposition (100 fibres/litre pendant une journée de travail moyenne de 8 heures) inscrits dans les textes depuis 2003.

Les CONTARP procédant par faisceaux d'indices, la gestion individuelle des expositions supposait d'obtenir des éléments de preuve portant sur des :

- éléments de mesures s'ils existaient ;
- données issues des recherches scientifiques ;
- enquêtes d'hygiène industrielle quant elles existaient ;
- informations techniques relatives à des activités de travail semblables à celle qui faisaient l'objet de l'enquête ;
- données de la littérature scientifique, essentiellement sur les potentiels d'exposition selon les métiers.

Durant la procédure de vérification, l'employeur devait fournir à l'INAIL tous les renseignements et la documentation jugés utiles par l'organisme<sup>25</sup>.

Le certificat ouvrant droit au bénéfice du « dispositif amiante » pour les travailleurs devait être délivré par l'INAIL au plus tard un an après la conclusion de la procédure de vérification.

#### 3-1 - Description détaillée

Les développements ci-dessous communiqués par l'INAIL présentent un descriptif détaillé de l'instruction <sup>26</sup>:

« Chargé d'évaluer les risques que présente l'exposition aux fibres d'amiante, notre Institut procède à des analyses techniques et à l'identification des périodes d'exposition **pour chaque travailleur** qui adresse une demande motivée en matière de prestation.

Cette brève note d'information souligne un certain nombre d'enjeux et plusieurs difficultés techniques rencontrées lors de l'évaluation de l'exposition des travailleurs aux fibres d'amiante. Nous espérons fournir ainsi quelques sujets de réflexion dignes d'intérêt.

<sup>25</sup> Article 47 du décret de 2004 précité

<sup>26</sup> Source INAIL - Rencontre EUROGIP mai 2010

## • Contexte général

Les travailleurs exposés à l'action des fibres d'amiante ne se limitent pas uniquement à ceux dont l'activité consiste à utiliser l'amiante comme matière première (extraction minière, fabrication de produits en amiante, pose et installation d'isolants, travaux de démolition). Beaucoup d'autres métiers sont également concernés.

Les nombreux facteurs en jeu et leur influence s'avérant difficiles à identifier, il convient de procéder à une analyse complète et détaillée du poste occupé par le travailleur pendant toute la durée de son activité professionnelle, pour apprécier son exposition effective à l'amiante.

Afin d'obtenir une évaluation réaliste et plausible, il est généralement nécessaire de cerner au préalable un certain nombre d'éléments, tels que :

- la typologie, les produits et la quantité d'amiante employée par l'entreprise, l'amiante traitée/transférée, etc. ;
- le type de traitement réalisé directement et/ou à proximité, les opérations et les moyens adoptés, etc. ;
- le type et la nature de l'origine/cause polluante (application au pistolet, meulage, coupe, poudrage, libération naturelle, forcée, etc.) ;
- le type d'exposition (directe, environnementale, bystander, etc.), ainsi que le lieu (à l'intérieur de hangars, à l'extérieur, dans des locaux fermés/exigus, etc.) ;
- la répartition, la durée, l'intensité et la fréquence de la pollution ;
- la durée, la cadence, la fréquence et les occasions d'exposition des travailleurs ;
- l'existence d'anciennes enquêtes ciblées sur l'hygiène industrielle, l'éventuelle analogie technique avec d'autres cas constatés, les mesures et les indications éventuellement présentes dans les textes, etc. ;
- les informations et évaluations concernant des méthodes ou des techniques de production et d'intervention anciennes et obsolètes, des conditions d'exploitation et de maintenance des installations désaffectées, la présence d'anciens chantiers d'isolation ou de remise en état, etc.

On peut se procurer la documentation nécessaire auprès des organes de contrôle et de surveillance, des archives de l'INAIL, des entreprises ou des organismes syndicaux.

Les documents disponibles une fois rassemblés, on examine leur contenu, leur valeur et leur cohérence, en tentant d'obtenir des éclaircissements ou en approfondissant l'étude des cas douteux ou discordants.

Cette analyse devrait permettre de dresser un tableau assez clair des conditions de travail et de l'évolution historique de la pollution par l'amiante pour des zones d'activité ou de traitement (ateliers, cycles, lignes ou îlots de production, services et ateliers de maintenance mécanique, électrique, etc.) et des postes, des tâches ou des activités des travailleurs concernés.

Surgit alors la première difficulté, c'est-à-dire l'absence d'informations sûres et documentées permettant de reconstituer correctement les procédés technologiques et les installations.

On a, par conséquent, recours à des inférences, des analogies, des équivalences et des similitudes qui, par nature, ne sont jamais concluantes et qui relèvent simplement du domaine des probabilités. À considérer toujours avec une certaine réserve, elles peuvent être contestées et se prêter à des interprétations différentes, plus ou moins partiales.

Cette difficulté s'explique par le changement du modèle/paradigme industriel. Il s'agit en effet de reconstituer des environnements de travail, des installations et des activités concernant une période historique située à cheval entre les vieilles politiques industrielles, axées sur le produit, du type « just in case » (période qui s'est prolongée jusqu'aux années 1960-1970, où les produits étaient stockés et utilisés en cas de besoin) et les politiques industrielles plus récentes, totalement contraires, axées sur le marché et les délais de production, du type « just in time » (période s'étalant jusqu'aux années 1980-1990, où les produits étaient fabriqués au moment et à l'endroit précis de la demande). Jusqu'aux politiques actuelles, avec l'usine intégrée ou l'usine modulaire, dont la production est axée sur le client.

- **La procédure de certification**

L'analyse technique permet de « photographier » de façon synthétique l'environnement de travail de l'entreprise (dont les travailleurs ont déposé une demande d'allocation) et son évolution au fil du temps, en définissant de manière analytique les environnements de travail, les ateliers, les activités et les fonctions à risque d'exposition à l'amiante, ainsi que les données temporelles correspondantes.

L'avis technique relatif à l'entreprise une fois reçu, les services administratifs examinent, à la lumière des conclusions dudit avis, le parcours professionnel de chaque demandeur, en croisant les fonctions et les périodes déclarées dans le parcours professionnel rédigé par l'employeur avec les fonctions et les périodes relevées dans l'avis technique d'évaluation.

En cas de croisement positif des données, les fonctions, les lieux de travail et les périodes d'exposition pour chaque travailleur sont identifiés automatiquement.

- **La définition d'« exposition qualifiée »**

La vérification de l'exposition réelle à l'amiante des travailleurs pour les périodes indiquées dans leurs parcours professionnels repose sur la notion d'exposition réglementaire, c'est-à-dire l'« exposition qualifiée » (au moins 100 fibres/litre), dans la mesure où l'exposition à un risque générique ne suffit pas pour la reconnaissance des droits.

L'avis technique fait exclusivement état d'une « **exposition subjective** » au risque amiante, seul élément utile en matière de retraite. En particulier, comme le confirme l'arrêt n° 4913/01 de la Cour de cassation, l'exposition subjective au risque amiante est avérée dès lors que l'on prouve :

- le traitement spécifique que le requérant était chargé d'effectuer ;
- l'environnement où il a réalisé ce traitement pendant plus de dix ans (période incluant également les pauses physiologiques de tous les travailleurs, comme les temps de repos, les congés et les jours fériés) ;
- l'existence, dans cet environnement, d'une exposition concrète au risque d'inhalation de fibres d'amiante en des concentrations égales ou supérieures à 100 fibres/litre (concentration moyenne annuelle calculée sur la base de huit heures par jour).

- **Les critères de calcul de l'exposition**

Précisons tout d'abord que l'avis sur la durée et l'intensité de l'exposition, fondé essentiellement sur une approche rétrospective, résulte uniquement (nécessairement et implicitement) d'analyses, d'estimations et de considérations logiquement probables et raisonnablement plausibles, d'après toutes les informations connues, reconnues et cohérentes avec le cas en question, les enquêtes ciblées d'hygiène industrielle –

lorsqu'elles existent –, sans oublier les données de la littérature scientifique, les informations issues de situations de travail revêtant des caractéristiques similaires et toute autre documentation et connaissance utile et appropriée.

Comme chacun sait, la réglementation juridique s'applique aux travailleurs qui, jusqu'au 2 octobre 2003, ont été « ...chargés d'activités professionnelles comportant l'exposition à l'amiante, en une concentration moyenne annuelle non inférieure à 100 fibres/litre en tant que valeur moyenne pour huit heures par jour, etc. ».

Il convient ensuite de considérer l'exposition moyenne quantifiée sur l'ensemble de l'année (ou moins, en cas de cessation de l'activité effectivement exercée dans des conditions d'exposition).

Comme nous l'avons déjà dit, évaluer l'exposition réelle individuelle du travailleur revient à déterminer la concentration des fibres d'amiante aériennes sur les lieux où l'activité en question a été exercée. Vu l'impossibilité d'obtenir des données effectives d'échantillonnage de l'air ou d'effectuer des mesures reproduisant les conditions d'exposition dans la durée, reste à exploiter les données des textes.

Il est important de faire attention à l'emploi des sources des données, car leurs références (pas toujours mentionnées) peuvent différer largement selon les paramètres (propres ou de fond) caractérisant une exposition spécifique.

Par exemple, la valeur de l'exposition dans les textes peut résulter d'un échantillonnage réalisé de plusieurs façons : pendant l'exécution de chaque opération, pendant l'exécution de l'ensemble du cycle opérationnel ou de l'ensemble de l'activité, ou bien uniquement dans le cadre de l'équipe de travail. La valeur d'exposition peut aussi faire référence, comme dans le cas de l'Allemagne, non pas à des valeurs moyennes, mais à des valeurs prenant en considération 90 % des données, soit des données constatées dans la plupart des cas, dans la pire des hypothèses.

Afin de calculer correctement la valeur moyenne pondérée sur huit heures, il est indispensable de connaître les références sur la durée du prélèvement des échantillons, ainsi que sur la durée des cycles de traitement.

Rappelons également que les sources bibliographiques indiquent de manière générale les niveaux de concentration auxquels sont exposés les travailleurs, mais pas les données concernant les travailleurs non (ou peu) exposés (tout comme les hôpitaux, qui disposent des données relatives aux malades et non pas à la population saine, c'est-à-dire l'heureuse majorité).

Le critère de calcul permettant de déterminer la concentration moyenne annuelle et certaines valeurs analytiques d'exposition a été tiré en grande partie d'un document de l'institut allemand *Hauptverband der Berufsgenossenschaften* datant de 1993.

Dans la mesure où le risque d'exposition concerne plus fréquemment les années antérieures à 1990, par convention, le temps de service quotidien pris comme référence est de 8 heures pendant 240 jours ouvrés dans l'année ; la durée annuelle conventionnelle du travail est par conséquent égale à 1 920 heures (40 heures hebdomadaires pendant 48 semaines).

Pour évaluer l'exposition moyenne annuelle aux fibres d'amiante (**E**) du travailleur, on adoptera la formule suivante :

$$E = F \times t / 1\,920 \quad (\text{ou } F \times t \times 5,21 \times 10^{-4})$$

(bien entendu, s'il y a des valeurs **F** différentes, on les additionne)

où :

**F** = concentration moyenne des fibres d'amiante – exposition présumée durant la période **t** prise en considération

**t** = temps (en heures) de référence pour l'exposition **F**  
**E** s'exprime dans la même unité de mesure que **F** (fibres/cm<sup>3</sup>, ou fibres/litre)

On peut aussi écrire, en veillant à exprimer **t** et **T<sub>0</sub>** dans la même unité de mesure (heures/jour, heures/semaine, etc.) :

$$E = F \times (t/T_0)$$

**T<sub>0</sub>** = temps de référence relatif à l'exposition ; dans le cas d'une référence annuelle,  
**T<sub>0</sub>** = 1 920 heures

Bien entendu, il est essentiel que les données relatives à la concentration et au temps d'exposition soient fiables.

- **Utilisation des banques de données**

En ce qui concerne **F**, avec le temps, on a rassemblé des valeurs de concentration d'amiante pour les métiers les plus divers. Soulignons que ces données, même pour des fonctions et des activités identiques, présentent parfois un éventail d'options très large. Le choix de la valeur considérée comme représentative du cas examiné doit être motivé par des considérations de nature technique liées aux modalités, intrinsèques et environnementales, des opérations réellement exécutées et des temps d'exposition correspondants.

Comme on l'a déjà dit, et à l'évidence, on ne peut se référer à la banque des données qu'après avoir identifié non seulement les fonctions, mais également (et nécessairement) l'équivalence des types de contact et d'exposition à l'amiante.

- **Temps d'exposition**

En ce qui concerne la valeur **t**, on a précisé que lorsque l'exposition concerne une activité exercée par le travailleur de façon continue pour une partie de son service pendant toute l'année, on peut utiliser des fractions homogènes de l'unité de mesure (ex. : **t/T<sub>0</sub>** = 3/8 correspond à 3 heures sur 8 heures de service ; **t/T<sub>0</sub>** = 6/40 correspond à 6 heures sur 40 heures dans la semaine ; **t/T<sub>0</sub>** = 153/1 920 correspond à 153 heures sur 1 920 heures dans l'année, etc.).

En cas d'exposition à temps plein pour une durée de service supérieure à 8 heures, la valeur de l'exposition est dûment augmentée de façon proportionnelle (ex. : dans le cas d'un temps de service de 10 heures, la dose augmente de 25 % ; **t/T<sub>0</sub>** = 10/8 correspond à 10 heures sur 8 heures de service). La même approche est adoptée pour les jours ouvrés (ex. : **t/T<sub>0</sub>** = 260/240 correspond à 260 jours sur un temps de travail conventionnel de 240 jours par an).

En raison du comportement des fibres d'amiante en suspension, même après la période d'activité polluante, pour les expositions de courte durée, soit celles inférieures à 1 heure de service, on comptabilise quoi qu'il en soit une exposition minimale de 1 heure/temps de service.

Dans le cas d'expositions hebdomadaires plus occasionnelles, ne serait-ce que de quelques minutes et pas tous les jours (par exemple un jour sur deux), on comptabilise quoi qu'il en soit une exposition minimale de 1 h/16 h de service (0,5 heure/service = 2,5 heures/semaine).

S'agissant d'une activité irrégulière et occasionnelle, il faut considérer sa valeur unitaire dans l'année (ex. : 7 jours sur 240, ou 56 heures sur 1 920).

Il paraît évident que les avis concernant l'exposition à l'amiante suivent un raisonnement non pas démonstratif (comme le raisonnement mathématique ou scientifique), mais

argumentatif, où les données préalables (informations incomplètes) et la démarche référentielle (presque entièrement fondée sur une logique inductive et rétrospective) aboutissent à des conclusions raisonnables, techniquement acceptables et objectivement fiables, logiques et cohérentes avec les faits connus. Ces faits sont hautement probables et contextualisés, au regard du cas pris en examen, mais ne revêtent nullement un caractère de vérité certaine.

- **Contentieux administratif**

On recense de nombreuses demandes de révision des avis (partiellement ou entièrement négatifs), ainsi que des demandes de prolongement des périodes et/ou des fonctions. Dans la plupart des cas, ces requêtes ne s'accompagnent pas de nouveaux documents probants.

La révision de ces avis nécessite beaucoup de temps, ralentit les activités ordinaires d'évaluation et de certification et augmente le nombre de dossiers en attente.

- **Ministère de la Défense (Forces armées)**

Il est difficile de rassembler des informations et des documents utiles concernant des fonctions exercées sur des sites militaires (maintes données sont couvertes par le secret militaire).

De nombreux sites et, surtout, de nombreuses unités navales ont été désaffectés. Après autant de temps et les travaux de remise en état une fois réalisés, l'évaluation directe, sans être totalement inutile, ne permet sans doute pas d'identifier des éléments fiables et pertinents susceptibles de formuler un avis équitable sur les différentes expositions passées.

- **Entreprises fermées et/ou liquidées et introuvables**

Dans de tels cas, on suit la démarche préconisée par le ministère du Travail.

La procédure spéciale prévoit l'intervention, outre l'INAIL, des Directions régionales et départementales du ministère du Travail, ainsi que des sièges territoriaux de l'INPS (sécurité sociale), afin de :

a) rassembler le plus de documents possible sur les activités de l'entreprise concernée, les matériaux et les installations utilisés, l'historique professionnel de tous les salariés ;

b) reconstituer le parcours professionnel de chaque ancien salarié sollicitant l'allocation.

En cas d'identification des personnes physiques ayant joué un rôle de responsable dans l'entreprise, ces informations seront transmises directement aux inspecteurs INAIL.

- **Relations avec les organisations syndicales**

Les relations avec les organisations syndicales (ou les organisations représentant les travailleurs) sont régies par des procédures spécifiques.

La rencontre doit être demandée formellement à la Direction régionale de l'INAIL par une organisation représentant les travailleurs et signataire des contrats collectifs appliqués à l'entreprise concernée.

Il appartient à la Direction régionale de l'INAIL d'autoriser la rencontre sollicitée et de fixer ses modalités.

Toutefois, ces rencontres se transforment parfois en litiges et en rapports de force (exercice de pressions indues).

- **Faible pouvoir d’instruction de l’INAIL**

L’INAIL n’a pas le même pouvoir d’instruction que le juge. Ce dernier peut bénéficier d’un pouvoir d’évaluation et de moyens de preuve dont l’INAIL ne dispose pas (par exemple, l’usage de témoignages, les confrontations, les essais judiciaires, la demande inéluctable et forcée de documents et d’accès). Le juge est libre d’instruire le dossier en identifiant d’office toutes les sources d’information dont il a besoin pour prendre sa décision. Il n’en va pas de même pour l’INAIL. »

Il résulte de ce qui précède que pour faire fonctionner le dispositif, outre la nécessaire appréciation de l’exposition individuelle de chaque demandeur (pour des exemples concrets de calcul d’exposition par les CONTARP<sup>27</sup>), l’analyse préalable de la situation environnementale des entreprises, secteurs, postes, périodes d’activité... a pris une part déterminante dans le processus.

### **3-2 - Outils d’aide à la décision**

L’INAIL a réalisé par ailleurs un applicatif « AMYANT » (nommé également DatAmiant) téléchargeable en ligne<sup>28</sup> destiné à fournir un accès à une base de données portant sur les concentrations de fibres d’amiante dans différents lieux de travail.

Les données de concentration, qui concernent à la fois l’Italie et l’étranger, ont été structurées et permettent de procéder à des calculs de concentration. Pour chaque concentration donnée, sont fournies des notes explicatives et des informations bibliographiques sur la source de données.

Toutefois, cette application était réservée à la fonction d’aide au calcul (comprenant pour ce faire des champs paramétrables).

Comme le précise le guide d’utilisation du logiciel, il s’agit de connaître l’ordre de grandeur des concentrations des fibres d’amiante détectées dans le passé en milieu de travail, en vue d’une comparaison avec les données recueillies lors de l’instruction des dossiers.

Cet applicatif ne dispensait donc pas les CONTARP de rassembler préalablement les éléments individuels d’exposition : fonctions occupées, équivalence des types de contact et d’exposition individuelle à l’amiante pour pouvoir utiliser ce produit (cf infra).

---

<sup>27</sup> valutazione dell’esposizione all’amiante ai fini dei benefici previdenziali – Uberto Verdel, Ripanucci - <http://www.inail.it/cms/sicurezza sullavoro/prodotti/verdelripanucci.pdf>

<sup>28</sup> <http://siti.INAIL.it/puglia/download/amyant.htm>

## 4. Principaux secteurs et métiers des expositions reconnues

### 4-1 - Secteurs d'activité

En termes de répartition, le pourcentage des attestations délivrées par secteur d'activité s'établit comme suit :

| Secteurs d'activité  | %    |
|--|------|
| Industrie des métaux (production et transformation des métaux, traitement et revêtement des métaux, fabrication de structures métalliques, etc.) | 58,4 |
| Industrie de fabrication des moyens de transport   | 20,3 |
| Transports (y compris ferroviaire)   | 6,0  |
| Industrie mécanique (fabrication de machines et appareils mécaniques, etc)   | 4,1  |
| Industrie de la chimie   | 2,6  |
| Industrie électrique   | 1,7  |
| Immobilier   | 1,2  |
| Construction   | 1,1  |
| Autres sites   | 4,6  |
| TOTAL  | 100  |

Source INAIL mai 2010

### 4-2 - Métiers exposés

Ces années d'expérience ont permis de catégoriser les principaux métiers exposés à l'amiante qui ont donné lieu à l'octroi d'une prestation dans le cadre de ce dispositif, énumérés ci-dessous à titre indicatif et non exhaustif.

Ces métiers sont regroupés par secteur professionnel et comprennent la plupart des cas reconnus suite à une expertise technique réalisée par les services des CONTARP de l'INAIL.

Cette énumération ne reprend pas les dénominations figurant sur les déclarations des employeurs. Trop hétérogènes et non normalisées, ces appellations dérivent souvent du vocabulaire local ou bien se réfèrent à des tâches spécifiques confiées au salarié plutôt qu'à son poste de travail.

Dans ce contexte, l'INAIL a jugé plus utile de décoder les innombrables définitions par des analogies ou des comparaisons avec des termes équivalents ou similaires et a choisi d'employer des mots plus courants, forcément plus génériques et donc moins précis (par exemple, dans les usines sidérurgiques, les termes « graisseur », « huileur », « nettoyeur », etc. renvoient au poste « agent d'entretien mécanique »).

L'INAIL précise que, pour l'attribution d'une allocation amiante, le poste ne constitue bien évidemment pas un critère suffisant, car il faut toujours tenir compte de l'exposition qualifiée aux fibres d'amiante (égale ou supérieure à 100 fibres/litre).

**Béton armé et autres produits en amiante :**

Personnel affecté aux lignes et/ou ateliers de production et à l'entretien des installations.

**Industrie de l'extraction :**

Mineurs affectés à l'extraction en sous-sol et préposés à l'installation de traitement en surface, agents d'entretien.

**Chauffage :**

Agents d'entretien de chaudières à usage industriel, personnel affecté à la production et à l'installation de chaudières, radiateurs et fours.

**Industries textiles :**

Tout préposé au traitement de tissus spéciaux contenant de l'amiante : fileur, tisserand, couseur, coupeur, renvideur de bobines, agent d'entretien, etc.

**Bâtiment :**

Isolation et remise en état, coupe de tuyaux, étanchéité et couverture de toits, pose de sols, revêtements et cheminées, installation de systèmes de chauffage et d'aération, etc. Maçons, manœuvres, charpentiers, monteurs, meuleurs, poseurs, plâtriers, cimentiers, électriciens, installateurs, forgerons, etc.

**Construction et réparation navale :**

Travaux au sol (ateliers de préfabrication) et à bord des navires.

Presque tous les métiers : charpentiers, meuleurs, peintres, électriciens, préparateurs, menuisiers, chauffagistes, opérateurs salle des essais moteurs, etc.

**Industrie chimique (surtout pétrochimique) :**

D'une manière générale, tous les agents d'entretien des systèmes électriques, mécaniques, des revêtements des installations, maçons, monteurs en isolation, électriciens, mécaniciens, etc.

Personnel affecté à l'exploitation (fonction polyvalente, combinée à l'entretien) et aux services (préposés aux centrales thermoélectriques asservies aux installations, magasiniers, agents de sécurité incendie).

**Industrie du caoutchouc :**

Personnel affecté au malaxage des matières premières et des additifs, agents d'entretien des installations.

**Centrales thermoélectriques : (Enel/Société nationale italienne d'électricité)**

Agents d'entretien des installations électriques et mécaniques, maçons, monteurs en isolation, réparateurs, soudeurs, installateurs de tuyauterie, personnel affecté à la construction et à l'entretien des bobines et des enroulements des machines électriques, moteurs, transformateurs et autres appareils électriques.

**Constructions électromécaniques :**

Personnel affecté à l'entretien des installations électriques et mécaniques (soudeurs, installateurs de tuyauterie, mécaniciens, électriciens, etc.).

Certains opérateurs d'exploitation : renvideurs, monteurs, câbleurs, mécaniciens d'essai, bobineurs, sableurs, etc.

**Sidérurgie et mécanique lourde :**

D'une manière générale, tout le personnel affecté à l'entretien des installations électriques et mécaniques des zones et des ateliers centraux : soudeurs, mécaniciens, installateurs de tuyauterie, électriciens, techniciens instrumentistes, bobineurs, charpentiers, préposés aux matériaux réfractaires, etc.

Certains opérateurs d'exploitation : fondeurs, préposés aux coulées et à la cuisson, mouleurs, sableurs, soudeurs, enfourneurs, ajusteurs, appareilleurs gaz, etc.

**Industrie du verre :**

Souffleurs, tourneurs, agents d'entretien.

**Construction et réparation ferroviaire : sociétés privées (hormis Ferrovie dello Stato/Compagnie nationale italienne de chemins de fer)**

Tout le personnel affecté aux zones opérationnelles, à l'exclusion des postes administratifs et des services de support logistique (cantines, gardiennage, etc.) : charpentiers, soudeurs, préparateurs, forgerons, électriciens, peintres, monteurs, mécaniciens d'essai, installateurs de tuyauterie, sableurs, caristes, équipes de levage, préposés au nettoyage industriel, etc.

**Travaux de chargement/déchargement de marchandises : escales ferroviaires et maritimes**

Employés des entreprises portuaires : préposés au chargement, au déchargement et au transport, magasiniers, transporteurs, chauffeurs, conducteurs de grue, assistants, etc.

**Moyens de transport lourd : réparation**

Personnel affecté à la réparation/remplacement de matériel de freinage, embrayage, peintres utilisant des matériaux d'insonorisation.

### 4-3 - Principales applications de l'amiante rencontrées

|   |  |
|---|--|
| <b>papier et carton</b>                         | barrières coupe-feu, joints pour fours ou chaudières ; revêtement de surfaces d'appui pour pièces chaudes. Le carton a été également intégré dans les portes coupe-feu, les parois/murs et les portes de coffres-forts   |
| <b>tissus</b>                                   | tenues de protection ignifuges, couvertures coupe-feu et rideaux isolants pour fours à tunnel  |
| <b>cordes, rubans et gaines</b>                 | isolation de tuyauteries ou de câbles électriques près de sources de chaleur intense, telles que fours, chaudières, etc.   |
| <b>panneaux de fibres compressées</b>           | pour isoler les tuyaux acheminant de la vapeur à température élevée  |
| <b>filtres</b>                                  | fabriqués avec du papier d'amiante, ou tout simplement de la poudre compressée, et adoptés dans l'industrie chimique et alimentaire  |
| <b>amiante au pistolet</b>                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- isolant thermique dans les cycles industriels à hautes températures (<i>centrales thermiques et thermoélectriques, industrie chimique, sidérurgique, industrie du verre, de la céramique et des briques, industrie alimentaire, du sucre, distilleries, fonderies</i>)</li> <li>- isolant thermique dans les cycles industriels à basses températures (<i>installations frigorifiques, de conditionnement</i>)</li> <li>- isolant thermique et barrière coupe-feu dans les conduites des installations électriques</li> <li>- l'amiante au pistolet a aussi servi dans les transports pour l'isolation de wagons ferroviaires, navires, bus, etc.</li> </ul>  |
| <b>matériau de frottement</b>                   | mélange de résines synthétiques et d'amiante utilisé pour réaliser les garnitures des freins et des embrayages des véhicules   |
| <b>vinyl-amiante</b>                            | mélange de résines synthétiques et d'amiante employé pour la fabrication de carreaux pour sols   |
| <b>amiante-ciment</b>                           | <p>mélange de béton et d'amiante, appelé Eternit (marque la plus répandue de produits en amiante-ciment), très utilisé dans le bâtiment, sous forme de :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- plaques planes et ondulées : les plaques ondulées ont été adoptées pour des couvertures d'édifices civils et industriels, et les plaques planes, pour des cloisons non portantes. Au moment de la fabrication, d'autres substances étaient parfois ajoutées, comme les mousses polyuréthanes, le polystyrène expansé et la laine de verre</li> <li>- tuyaux : dans les aqueducs et les réseaux d'assainissement, en raison de leur résistance aux hautes pressions et à l'attaque corrosive des agents chimiques</li> <li>- tuiles : l'amiante a été incorporé dans des mélanges de béton pour rendre les tuiles plus légères et plus résistantes</li> <li>- conduits de cheminées : large emploi, en raison d'une bonne résistance thermique</li> <li>- cuves : adoptées pour leurs qualités de légèreté, d'imperméabilité et de durée de vie, pour contenir de l'eau et d'autres liquides</li> </ul> |
| <b>enduits</b>                                  | l'amiante en poudre, mélangé à des liants spécifiques, a été utilisé dans les enduits et les crépis. Elle s'appliquait tant sous forme de mortier traditionnel qu'au pistolet, comme pour les revêtements des structures portantes du type planchers et piliers. On l'a également adopté dans les structures métalliques de support des hangars ( <i>poutres et piliers</i> ), en guise de protection contre le feu.   |
| <b>amiante-ciment objets à usage domestique</b> | dans certains appareils ménagers, à l'intérieur de fours, radiateurs, dans certains ustensiles, dans les maniques et gants de four, housses de tables à repasser, etc., rubans adhésifs et collants, tissus d'ameublement ignifuges ( <i>rideaux, tapisseries</i> ), tissus d'emballage ( <i>sacs pour le courrier</i> ), etc.   |

## 5. Gestion administrative

Le processus d'instruction décrit ci-dessus a donné lieu à la formulation par les CONTARP de 25 000 avis sur 12 000 entreprises (chiffres cumulés arrêtés à avril 2010), aboutissant à 189 500 délivrances d'attestations (à 167 000 travailleurs) et à 301 200 refus de certificats d'exposition.

### 5-1 – Avis techniques sur les entreprises

Le système est basé sur l'examen de la situation individuelle des travailleurs dans une entreprise donnée.

Par conséquent, en cas de pluralité d'employeurs, chaque entreprise du demandeur devait fournir le curriculum professionnel détaillé, qui était ensuite comparé avec des cartes des risques historiques, reconstruits dans chaque entreprise, département par département, emploi par emploi, pour chaque période de temps<sup>29</sup>. Cette procédure a conduit à l'établissement d'une carte des risques d'amiante historiques dans l'industrie italienne entre 1960 et 1992.

Ceci illustre l'importance de la disponibilité des informations d'entreprise pour permettre le traitement d'un nombre significatif de dossiers.

En septembre 1996, les CONTARP avaient reçu en cumulé 34 292 demandes concernant 1147 entreprises. En 2002, 4000 entreprises étaient concernées par les demandes (en données cumulées). Le tableau ci-dessous illustre également la montée en puissance du dispositif en terme d'attractivité puisqu'il fait état d'une double augmentation : du nombre d'entreprises concernées par les demandes mais aussi du nombre moyen de travailleurs par entreprise concernée.

| En cumulé | Demandes de certificats | Nombre d'entreprises concernées par les demandes | Nombre moyen de demandes par entreprise |
|-----------|-------------------------|--|---|
| sept-96   | 34 292                  | 1147   | 29,90                                   |
| 1997      | 88 303                  | 2 350  | 37,58                                   |
| 2002      | 179 440                 | 4 000  | 44,86                                   |

S'agissant de l'instruction des dossiers, on observe une relative stabilité du nombre moyen de dossiers instruits par entreprise.

| En cumulé | Demandes traitées (rejets et délivrance d'attestations) | Nombre d'entreprises concernées par les dossiers instruits | Nombre moyen de dossiers instruits par entreprise |
|-----------|---|--|---|
| 1997      | 71 303  | 1 706  | 41,80   |
| Fév. 1999 | 80 000  | 2 000  | 40,00   |
| avr-03    | 170 273   | 3 500  | 48,65   |
| avr-10    | 490 700   | 12 000   | 40,89   |

<sup>29</sup> Asbestos exposure in Italy and early retirement rules (U. VERDEL, P. ALTAROCICA, M. MACI) Comunicazione presentata alla européenne amiante Conférence de 2003, Dresda, 3-6 settembre 2003

Les entreprises examinées par les CONTARP concernaient celles pour lesquelles au moins une demande avait été formulée.

Dans les faits, l'INAIL a précisé que logiquement, suite aux pressions sociales, ont été traitées au début les entreprises les plus importantes et qui employaient un nombre élevé de salariés avec un système d'organisation très articulé par secteur, atelier et activité et donc plus complexe à analyser, ce qui en général a rallongé les temps de traitement.

Par ailleurs, il est précisé que la phase initiale de mise en route du processus de certification de l'exposition a été plus lente et a demandé du temps pour l'apprentissage et l'acquisition des compétences idoines.

Interrogé sur l'écart important entre les données 2003 (environ 3500 entreprises) et 2010 (12 000 entreprises), l'INAIL précise que les données d'avant 2004 souffrent d'une incertitude de 10% - 20%. En effet, initialement, l'INAIL ne disposait pas d'archives uniques informatisées et centralisées, lesquelles ont été mises en place seulement en 2003/2004. Ont été transvasées alors les données historiques en provenance des différentes archives locales avec des champs parfois non cohérents ne permettant pas d'exclure des pertes d'informations à l'époque.

Il y a lieu de préciser que, pour certaines entreprises, il a été nécessaire d'émettre plus d'un avis

- soit parce que la complexité et l'ampleur de celles-ci imposaient plusieurs phases d'études indépendantes ;
- soit parce que les CONTARP avaient acquis par la suite des informations telles qu'elles ont modifié les avis précédents.

D'autre part, il convient de rappeler que les demandes ont été transmises au fil du temps (quand il n'existait pas encore de terme pour la présentation des demandes) et il pouvait arriver que les CONTARP enquêtent sur l'atelier sur lequel portaient les demandes présentées jusqu'alors en laissant de côté d'autres ateliers pour lesquels aucune demande n'avait encore été formulée.

Ainsi, à avril 2010, le réseau technique de l'INAIL a formulé 25000 avis sur 12 000 entreprises.

## **5-2 – Rejets**

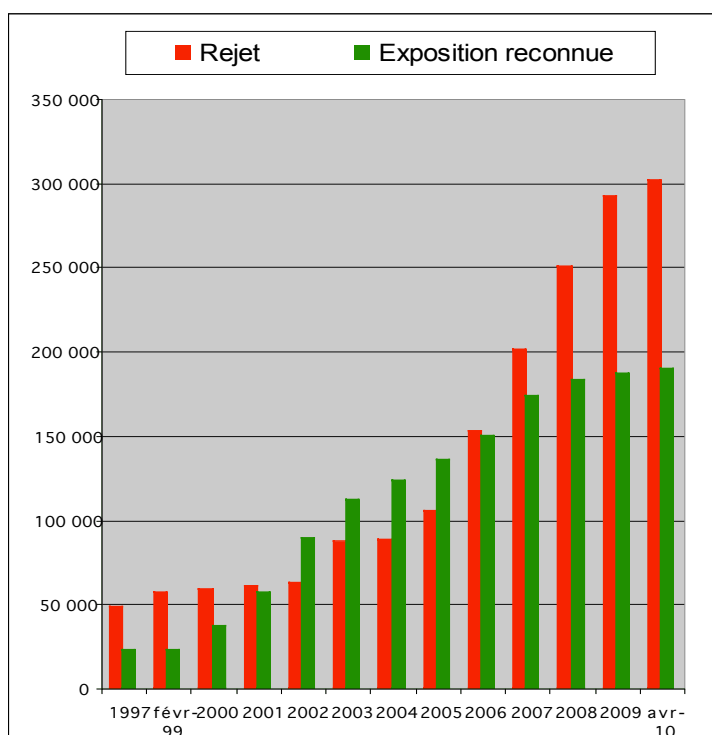
On observe, sur toute la période, un taux de rejets significatif inhérent au système d'appréciation individuelle de l'exposition.

Les rejets de délivrance d'attestation (qui devaient être motivés) oscillaient entre 41,1 % et 71,25 % selon les années.

Ils ont été nettement majoritaires dans les 9 premières années du dispositif, soit jusqu'en 2001 (71 % des dossiers traités en 1999, 51,8 % en 2001).

Le taux de rejets s'est ensuite provisoirement installé sous 50 % durant les années 2002-2005, coïncidant avec la période de reconfiguration du dispositif. A ces dates, les avis positifs ont dépassé, en cumulé, les refus d'exposition (41 % de rejets en 2004).

Enfin, à partir de 2006, les refus ont, en nombre, largement supplanté les délivrances d'attestations lesquelles n'ont quasiment plus augmenté à partir de 2007. Le stock des demandes en instance enregistré en 2005 s'est donc résorbé par des refus massifs. Le taux de rejets sur l'ensemble de la période s'établit aujourd'hui à 61 % des demandes.



Les principaux motifs de rejet des demandes de certificats (sans ordre d'importance) sont les suivants :

- absence de curriculum
- curriculum inadéquat
- informations insuffisantes dans le curriculum
- absence du risque
- documentation probatoire insuffisante
- hors de la compétence INAIL
- impossibilité de retrouver l'entreprise
- demande présentée au-delà des délais prévus par la loi
- travailleur indépendant.

Bien que ne disposant pas du nombre par motifs dans la durée, il semblerait qu'un peu plus de 10% des rejets de demandes de certificat portait sur des questions de forme, permettant sans doute de traiter ces cas d'emblée, sans nécessité de vérifier l'exposition individuelle.

Un document de l'INAIL<sup>30</sup> fait état pour 1999 de la structure suivante des rejets : 79 % pour manque d'exposition, 9 % pour documentation insuffisante, 12% pour carence du curriculum professionnel.

<sup>30</sup> <http://www.INAIL.it/cms/sicurezzaullavoro/prodotti/ArtVERDELALTAROCCHA.pdf>

### 5-3 – Contentieux

Un contentieux très abondant accompagne le dispositif. En 2002, le conseil de surveillance de l'INPS<sup>31</sup>, s'agissant de la question du financement du dispositif, s'inquiète de l'émergence de contentieux menés par des assurés ayant des attestations d'exposition inférieures à 10 ans et qui souhaitent bénéficier également d'un avantage retraite.

L'importance en masse des refus ou des délivrances d'attestations d'exposition inférieure à 10 ans a généré une vague contentieuse très soutenue portant sur l'ensemble des paramètres du dispositif.

En avril 2009, on dénombrait 22 909 affaires sur le dispositif de 1992 et ses réformes successives<sup>32</sup> (13 000 contentieux avant la réforme de 2003<sup>33</sup>).

De nombreux litiges portent sur les fondements mêmes du système de 1992, indépendamment de ses évolutions ultérieures de 2003 et notamment sur :

- l'effet de seuil des dix ans d'exposition requis pour bénéficier des prestations ;
- l'intensité de l'exposition dans le temps, notamment l'exposition à différentes concentrations selon les années ;
- le droit au dispositif pour les titulaires d'une pension d'invalidité ayant atteint l'âge de la retraite avant la date d'application de la loi de 1992.

D'autres litiges concernent enfin les évolutions juridiques du système et notamment :

- l'appréciation de l'exposition sur la base des critères définis par le ministère avant 2003 ;
- la transition des dossiers avant et après 2003 ;
- la possibilité de voir son exposition reconnue par la simple inscription de l'entreprise sur les listes établies par le ministère. Sur ce point, la Cour de cassation, qui avait exclu cette possibilité dans un premier temps considérant que ces documents d'orientation contenaient de simples renseignements généraux destinés à orienter l'INAIL dans ses activités de certification individuelle, a reconnu en 2009 le principe que l'exposition à un risque morbigeène peut être déduite du fait que l'entreprise figure dans ces actes d'orientation.

### 5-4 – Autres aspects de gestion

L'INAIL fait enfin état d'autres difficultés de gestion du dispositif<sup>34</sup> (outre le nombre élevé et inattendu de demandeurs - effet de la réforme de 2003), les services de l'instruction se sont heurtés

- au défaut d'enquêtes et de données portant directement sur les lieux de travail à prendre en considération ;
- au manque de données techniques de mesures ;
- à la mauvaise qualité des documents probatoires pour l'appréciation des expositions et périodes de travail ;
- à des pressions syndicales et politiques au niveau local.

<sup>31</sup> Conseil de surveillance de l'INPS (séance du 24 septembre 2002)

[http://www.inps.it/Doc/Istituto/CIV/Delibere/Civ2002/odg/odg\\_amianto.pdf](http://www.inps.it/Doc/Istituto/CIV/Delibere/Civ2002/odg/odg_amianto.pdf)

<sup>32</sup> [http://www.giustizia.lazio.it/appello.it/form\\_conv\\_didattico/amianto%20-%20intervento%20incontro%2010%2006%202009%20Avvocato%20Preden.doc](http://www.giustizia.lazio.it/appello.it/form_conv_didattico/amianto%20-%20intervento%20incontro%2010%2006%202009%20Avvocato%20Preden.doc)

<sup>33</sup> <http://www.comune.roma.it/repository/ContentManagement/node/N2085627698/Amianto.doc>

<sup>34</sup> Bilan social 2003-2004

Enfin, l'INAIL rapporte des cas de fraudes ayant conduit à la mise en place d'un système automatisé de recoupement de fichiers avec l'INPS destiné à détecter les faux certificats ou périodes de double emploi.

### **5-5 - Moyens de gestion**

Les données recueillies portent exclusivement sur les CONTARP et ne comprennent pas les effectifs dédiés au calcul des pensions relevant de l'INPS.

Les CONTARP occupent aujourd'hui environ 120 personnes, essentiellement des chimistes, des biologistes et des géologues (répartis sur une vingtaine de régions administratives). Si les CONTARP n'ont pas de mission de prévention des risques professionnels générale, rôle dévolu d'une part, à l'ISPESL<sup>35</sup> (homologue de l'INRS français) et d'autre part, aux régions (au sens administratif), ils réalisent, outre l'évaluation technique de l'exposition à l'amiante, différentes missions liées à la prévention (études, mesures...).

Bien que ne disposant pas de données de masse salariale pour les années antérieures, il semble que la charge de travail se soit allégée ces dernières années. L'INAIL précise en effet que si l'activité a été particulièrement difficile au début du dispositif, les CONTARP ont désormais terminé leurs activités de vérification pour les grandes et moyennes entreprises et, qu'à ce jour, leur activité consiste plus en des actions ponctuelles. Il est mentionné en revanche une difficulté à venir pour le traitement des petites entreprises.

Ainsi, compte tenu du fait que le délai pour la présentation des dernières demandes remonte à 5 ans (hors le cas des effets de la loi récente de 2007), la gestion des demandes par l'INAIL est plutôt avancée, "même si des difficultés sont à signaler surtout dans les régions où le phénomène a été le plus répandu (Pouilles, Ligurie, Campanie, Latium et Sicile), qui montrent un nombre considérable de demandes/périodes d'activités qui n'ont pas encore été traitées".

---

<sup>35</sup> Istituto Superiore Prevenzione e Sicurezza sul Lavoro (dont les missions ont été transférées à l'INAIL cette année)

## 6. Données d'instruction

### 6-1 - Nombre de demandes déposées et traitées (données cumulées)

Pour une vision complète des demandes, les données ci-dessous doivent être légèrement augmentées à partir de 2006 du fait de l'attribution à l'ISPEMA de la gestion de la délivrance des certificats pour les travailleurs du secteur maritime (environ 30 000 demandes).

|                  | <b>Demandes de certificats</b> | <b>Rejets</b> | <b>Expositions reconnues (toutes durées)</b> |
|------------------|--------------------------------|---------------|--|
| <b>1997</b>      | 88 303                         | 48 486        | 22 817                                       |
| <b>févr-1999</b> | 96 732                         | 57 000        | 23 000                                       |
| <b>2000</b>      | 103 590                        | 59 210        | 37 116                                       |
| <b>2001</b>      | 128 967                        | 61 084        | 56 818                                       |
| <b>2002</b>      | 179 440                        | 62 848        | 88 945                                       |
| <b>2003</b>      | 224 886                        | 87 095        | 111 795                                      |
| <b>2004</b>      | 257 583                        | 88 038        | 122 954                                      |
| <b>2005</b>      | 489 851                        | 105 111       | 135 989                                      |
| <b>2006</b>      | 538 703                        | 153 119       | 149 571                                      |
| <b>2007</b>      | 550 000                        | 201 000       | 174 000                                      |
| <b>2008</b>      | 555 000                        | 250 000       | 183 000                                      |
| <b>2009</b>      | 561 100                        | 292 551       | 187 051                                      |
| <b>avr-2010</b>  | 567 600                        | 301 200       | 189 500                                      |

Sources <sup>36</sup>

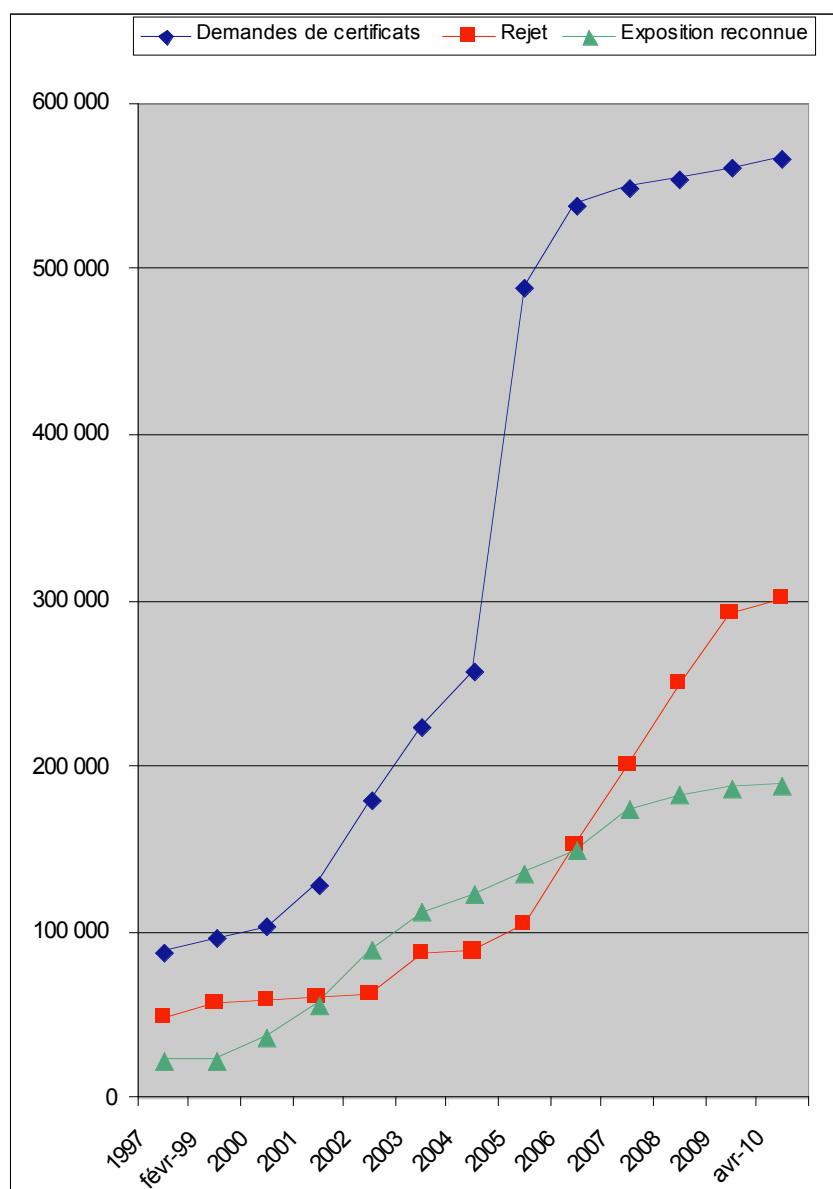
Les données antérieures à 1997 ne sont pas disponibles.

### 6-2 - Vue d'ensemble

Sur l'ensemble de la période, le dispositif est monté en puissance à partir de l'année 2000, passant de 103 590 demandes à 224 886 fin 2003. L'effet de la réforme de fin 2003 s'est fait sentir essentiellement en 2005 où les demandes ont doublé par rapport à 2004 (coïncidant avec la date ultime de réception des demandes d'attestations fixée au 15 juin 2005). Un an plus tard, les refus se sont installés dans un trend haussier jusqu'en 2009.

<sup>36</sup> Les données ci-dessus résultent de l'exploitation des documents suivants :

- Dati INAIL Luglio 2003
- Bilancio sociale 2005-2006 - INAIL
- L'esposizione all'amianto nell'industria italiana : le ricerche del 1998 e l'evoluzione del dibattito sul limite di riferimento <http://www.INAIL.it/cms/sicurezzaesullavoro/prodotti/ArtVERDELALTAROCCHA.pdf>
- Evaluation de l'exposition à l'amiante pour les prestations de retraites au 30/11/1996 - Rivista degli infortunati e delle malattie professionali - INAIL
- Esposizione all'amianto e benefici presenziali (séminaire des techniciens des Contarp) <http://www.inail.it/cms/pubblicazionieriviste/tuttititoli/rischio/napoli2004/Articolo43.pdf>



Sources INAIL (cf. infra)

Mécaniquement, avec l'afflux de demandes d'attestations enregistrées en 2005, le stock de demandes à traiter s'est considérablement accru à partir de cette même année et l'on constate que sa résorption coïncide avec l'accélération du nombre de rejets à partir de 2006. On observe en effet, à partir de 2006, une nette progression du nombre de rejets faisant presque doubler celui-ci entre 2005 (153 119) et 2010 (301 200).

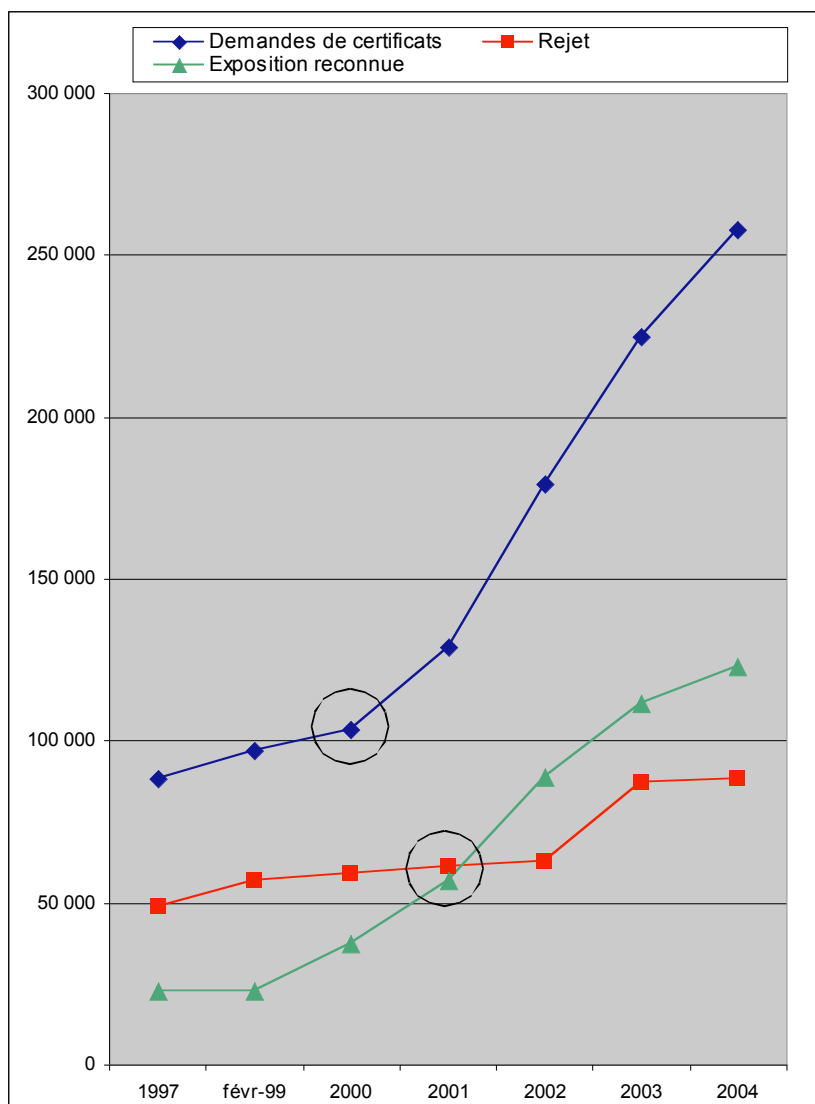
Enfin, comme prévu à partir de 2006, le nombre cumulé de demandes d'entrées annuelles dans le dispositif s'est stabilisé.

### 6-3 - Période antérieure à la réforme du dispositif

Si l'on examine les données avant les effets de la réforme de 2003 (situés en 2005), il semblerait, malgré l'absence de certaines données concernant les premières années, que le rythme haussier des entrées a connu deux périodes : il devait être très progressif avant 2000. Le nombre des demandes a commencé à croître significativement à partir de fin 2000, très probablement avec la connaissance progressive du dispositif par le public.

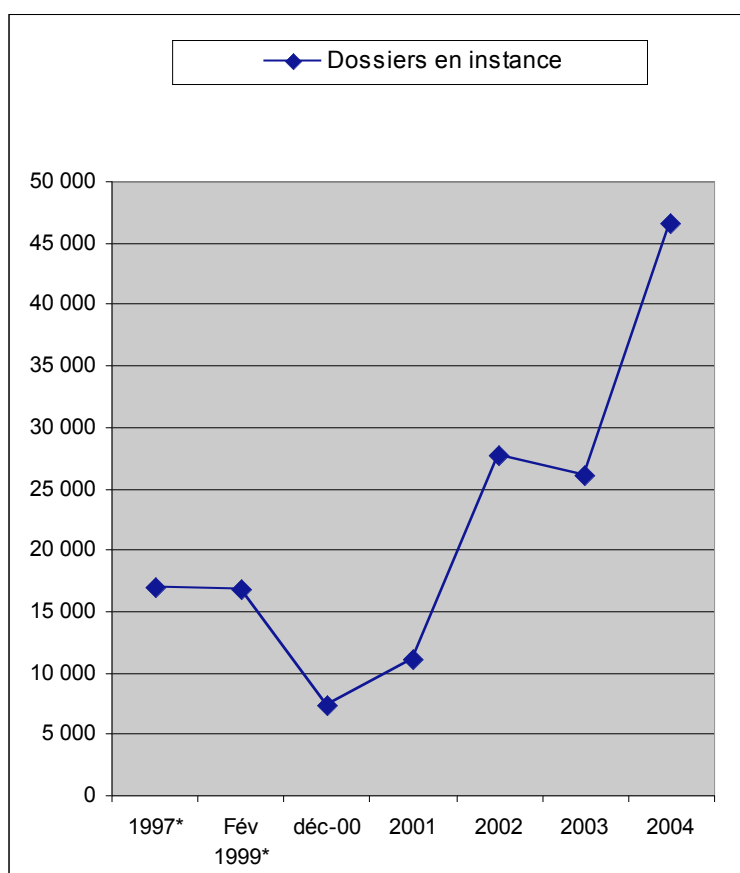
Un an plus tard, les attestations positives dépassaient en cumulé les rejets et l'on peut raisonnablement penser que les évolutions jurisprudentielles exposées plus haut sont en partie à l'origine de ce phénomène. Ainsi, plus de 220 000 demandes avaient été formulées avant la réforme de 2003 et, tandis que le taux de rejets s'établissait à 68 % en 1997, il n'était « plus » que de 41,7 % en 2004.

***Demandes/acceptations/rejets (en cumulé) de 1997 à 2004***



Sources INAIL (cf. infra)

## Stock des dossiers en instance entre 1997 et 2004



Sources INAIL

\* Données reconstituées le cas échéant : <demande - (acceptations + rejets)>

Logiquement, c'est à partir de la fin de l'année 2000 que le stock des dossiers en instance a commencé à croître pour atteindre 46 591 unités fin 2004.

Il s'est une nouvelle fois fortement accéléré avec les effets de la réforme de 2003 : au 31 décembre 2005, le stock avait atteint 248 751 dossiers contre 46 591 l'année précédente. Il reste environ 76 000 demandes à traiter à avril 2010.

Sur l'ensemble de la période, ces informations corroborent les éléments communiqués relatifs à l'instruction : les CONTARP signalent avoir fait face à une gestion difficile de la caractérisation de l'exposition individuelle dans les premières années du dispositif bien que portant sur une évolution du nombre relativement linéaire de dossiers.

La gestion au fond des dossiers semble aujourd'hui plus simple mais porte sur un nombre bien plus important de demandes (à partir de 2005) et de rejets.

#### 6-4 - Origine des demandes

En termes de population, les assurés INAIL représentent la majeure partie des demandes déposées en cumulé à ce jour (87 %), réserve faite des assurés du secteur maritime.

En conséquence, l'effet de masse observé en 2005 est clairement lié au dépôt de demandes conservatoires de travailleurs pouvant déjà prétendre au dispositif avant la réforme de 2003 et dont les demandes auraient été formulées de façon étalée dans le temps en fonction de leur paramètre individuel de maturation de leur droit à retraite.

Ainsi, l'observation des données postérieures aux effets de la réforme de 2003 est particulièrement nécessaire pour illustrer le potentiel de demandes générées par le dispositif de 1992.

Ainsi, constate-t-on que dans 99 % des cas, les attestations délivrées concernent des assurés INAIL, moins d'1% portant sur les non INAIL.

Sur les dossiers traités des assurés non INAIL, seuls 3,1 % font l'objet de délivrance d'une attestation, les autres étant rejetés.

On peut penser, entre autres explications, que les services se sont heurtés à une difficulté de rassemblement des éléments de preuve en vue de qualifier l'exposition de ces salariés.

#### **Structure des demandes cumulées des assurés INAIL – non INAIL**

| Chiffres cumulés   | Avril 2010     |
|--|----------------|
| <b>Demandes de bénéfice</b>  | <b>567 600</b> |
| <b>Demandes acceptées<br/>(exposition reconnue – attestation<br/>délivrée)</b> | <b>189 500</b> |
| <i>Assurés INAIL exposés</i>   | <i>185 200</i> |
| <i>Assurés INAIL malades</i>   | <i>3 100</i>   |
| <i>Non assurés INAIL (exposés)</i>   | <i>1 200</i>   |
| <b>Demandes refusées mais instruites</b>                                       | <b>301 200</b> |
| <i>Assurés INAIL</i>   | <i>263 700</i> |
| <i>Non assurés INAIL</i>   | <i>37 500</i>  |

## 6-5 - Attestations de moins de 10 ans et de moins de 10 ans d'exposition

La durée d'exposition attestée conditionne le droit aux prestations (supérieure à 10 ans d'exposition), lesquelles sont attribuées à un individu.

Par conséquent, le nombre d'attestations délivrées doit être corrigé pour tenir compte du nombre de travailleurs réellement concernés par ces attestations et de la durée d'exposition reconnue. Il y a donc lieu de tenir compte de ce phénomène pour :

- apprécier le nombre des demandes (par exemple pour 1999, les 96 732 demandes d'attestation cumulées concernaient 87 987 travailleurs) ;
- estimer une partie du non-exercice du droit à prestation (au-delà de l'effet des paramètres individuels de maturation des droits à la retraite).

Le tableau ci-dessous présente les données recueillies pour 3 périodes intermédiaires :

| Données cumulées         | Nombre de travailleurs concernés par les attestations délivrées | > à 10 ans d'exposition | < ou = à 10 ans d'exposition | % des plus de 10 ans sur le total des travailleurs |
|--------------------------|---|-------------------------|------------------------------|--|
| <b>1999</b>              | 23 000  | 14 200                  | 8 800                        | 61,74  |
| <b>2003<sup>37</sup></b> | 112 000   | 88 000                  | 24 000                       | 78,57  |
| <b>2010 (avril)</b>      | 167 000   | 129 400                 | 37 600                       | 77,25  |

Ainsi, en 2010 par exemple, les 189 500 attestations positives délivrées en cumulé (cf. infra) concernaient 167 000 travailleurs dont 129 400 ont eu une exposition attestée supérieure à 10 ans.

## 6-6 - Structure des âges pour les expositions reconnues de plus de 10 ans

A titre indicatif, est donnée ici la structure des âges des travailleurs dont l'exposition de plus de 10 ans a été reconnue.

| Attestation d'exposition de plus de 10 ans | Oct-04        | %              |
|--|---------------|----------------|
| Moins de 49 ans                            | 10 954        | 11,28%         |
| de 50 à 54 ans                             | 22 920        | 23,61%         |
| de 55 à 59 ans                             | 31 157        | 32,09%         |
| 60 ans et plus                             | 32 065        | 33,02%         |
| <b>TOTAL</b>                               | <b>97 096</b> | <b>100,00%</b> |

Source INAIL<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Esposizione all'amianto e benefici previdenziali (séminaire des techniciens des Contare)

<sup>38</sup> INAIL - Dati benefici previdenziali per lavoratori esposti all'amianto ([http://www.amiantomaipiu.it/files/amiantomaipiu\\_page\\_6\\_resource\\_file3\\_orig.pdf](http://www.amiantomaipiu.it/files/amiantomaipiu_page_6_resource_file3_orig.pdf))

## 7. Coût du dispositif

L'INAIL (via ses CONTARP) avait pour mission de certifier l'existence et la durée de l'exposition à l'amiante en délivrant au demandeur une attestation, à charge pour les organismes de retraite d'en tirer les conséquences en termes de prestations en cas d'utilisation du certificat par le demandeur.

L'INPS est chargé de verser, aux travailleurs ayant un certificat INAIL et en faisant la demande, les avantages auxquels ils ont droit. Le certificat devait être présenté par le travailleur à la structure de l'INPS territorialement compétente.

Il apparaît que les demandes de prestations sont loin d'équivaloir au nombre d'attestations délivrées.

Sur ce point, il est précisé que le système n'a pas généré, avant 2000, des départs massifs et instantanés. Une des explications fournies est que les travailleurs à cette époque ont pu, soit percevoir parfois des avantages au sein de l'entreprise pour les inciter à y rester, soit plus simplement, dans un contexte économique difficile, préférer rester en poste.

Plus globalement, le phénomène de non-utilisation des attestations est essentiellement dû à la maturation des droits à la retraite (période de cotisation et âge) nécessaires pour l'anticiper et/ou bénéficier de la majoration de celle-ci.

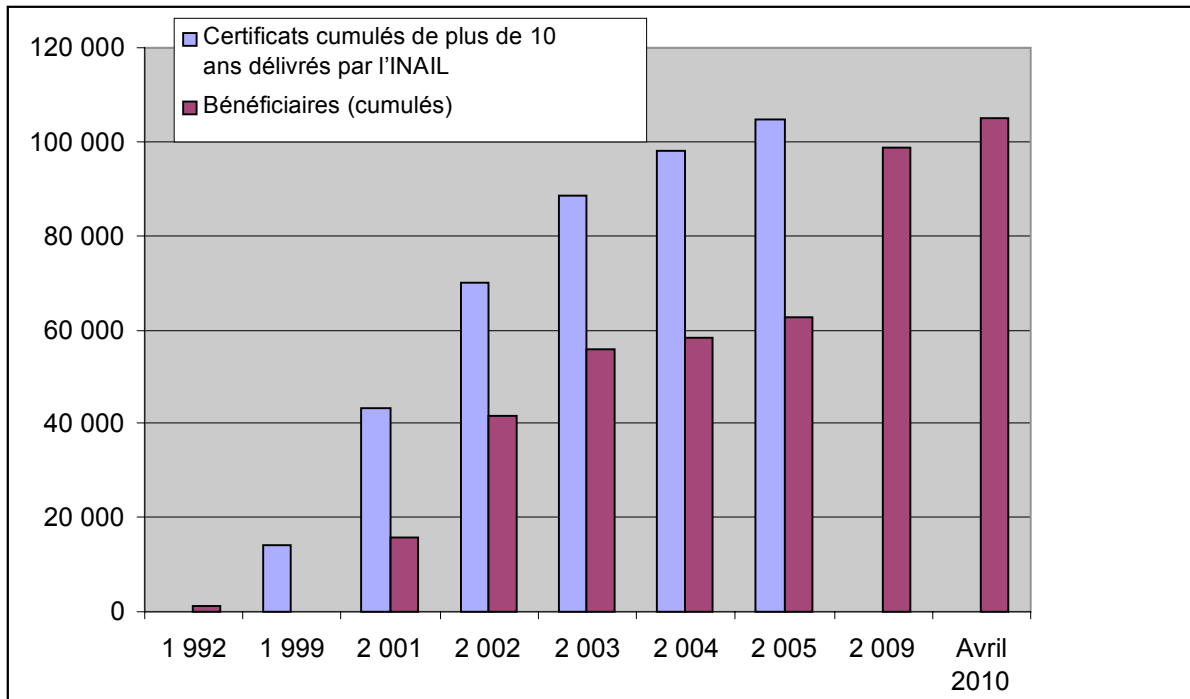
Pour autant, à partir de 2002, alors que l'extinction du dispositif n'était pas encore d'actualité, on observe un quasi-triplement de l'utilisation des certificats (41 650 en 2002 contre 15 901 en 2001).

A titre de comparaison, l'INPS relève qu'en 2005, il dénombrait en cumulé environ 62 700 pensions en paiement depuis la date d'entrée en vigueur de la loi de 1992 incluant, de manière peu importante, les entrant des effets de la loi de 2003 ; le nombre d'attestations positives de plus de 10 ans (champs minimal des bénéficiaires) s'établissait déjà à 104 829 à l'époque.

Le tableau ci-dessous illustre l'écart entre le nombre d'attestations délivrées et leur utilisation.

|                   | <b>Certificats cumulés de plus de 10 ans délivrés par l'INAIL</b> | <b>Bénéficiaires (cumulés)</b> |
|-------------------|---|--------------------------------|
| <b>1 992</b>      |   | 1 250                          |
| <b>1 999</b>      | 14 200  |                                |
| <b>2 001</b>      | 43 293  | 15 901                         |
| <b>2 002</b>      | 70 098  | 41 650                         |
| <b>2 003</b>      | 88 670  | 56 000                         |
| <b>2 004</b>      | 98 107  | 58 338                         |
| <b>2 005</b>      | 104 829   | 62 700                         |
| <b>2 009</b>      | -   | 98 700                         |
| <b>Avril 2010</b> | -   | 105 000*                       |

\*Prévisions INPS



Il est rappelé toutefois que plusieurs attestations peuvent être délivrées à un même travailleur : en avril 2010, 167 000 travailleurs étaient concernés par les 189 500 attestations positives délivrées dont 129 400 pour des expositions de plus de 10 ans et 37 600 pour des expositions inférieures à 10 ans. Pour cette même année, les prévisions INPS estiment à environ 105 000 le nombre prévisionnel des pensionnés.

### Financement du dispositif

Les lois de 1992 et 1993 avaient prévu le financement des mesures de l'article 13 de la loi de 1992 de la façon suivante :

| En euros (1 ITL = 0,0005 EUR le 04/12/2002) | Loi 1992*  | Loi 1993 (coûts supplémentaires)** | Total prévisionnel |
|---|------------|------------------------------------|--------------------|
| <b>1992</b>                                 | 3 000 000  |                                    | <b>3 000 000</b>   |
| <b>1993</b>                                 | 30 000 000 |                                    | <b>30 000 000</b>  |
| <b>1994</b>                                 | 22 000 000 | 17 500 000                         | <b>39 500 000</b>  |
| <b>1995</b>                                 |            | 18 500 000                         | <b>18 500 000</b>  |

*\*(correspondant à 6 milliards de liras en 1992, 60 milliards de liras en 1993 et 44 milliards de liras en 1994).*

*\*\* (correspondant à 35 milliards de liras pour l'année 1994 et à 37 milliards de liras pour l'année 1995).*

Il semblerait qu'au-delà de ces prévisions législatives, la loi n'aurait pas prévu le financement étatique du dispositif comme le déplore le Conseil de surveillance de l'INPS lors d'une réunion du 24 septembre 2002<sup>39</sup>. Les informations financières étant particulièrement difficiles à obtenir, cette précision mériterait le cas échéant d'être vérifiée.

<sup>39</sup> [http://www.inps.it/Doc/Istituto/CIV/Delibere/Civ2002/odg/odg\\_amianto.pdf](http://www.inps.it/Doc/Istituto/CIV/Delibere/Civ2002/odg/odg_amianto.pdf)

Malgré tout, certaines informations sont disponibles. Les coûts ci-dessous sont ceux supportés par l'INPS sur la base des liquidations demandées (sans qu'un détail soit donné de ce que ces sommes recouvrent).

|      | <b>Coût annuel INPS<br/>(en euros)</b> | <b>Bénéficiaires<br/>(cumulé)</b> |
|------|--|-----------------------------------|
| 1992 | 12 911 422                             | 1 250                             |
| 2001 | 258 228 452                            | 15 901                            |
| 2002 | 658 000 000                            | 41 650                            |
| 2003 | 855 953 543                            | 56 000*                           |
| 2004 | 987 030 317                            | 58 338                            |
| 2005 | 1 087 000 000                          | 62 700                            |
| 2009 | 1 429 000 000                          | 98 700                            |
| 2010 | -                                      | 105 000                           |

\* Donnée à confirmer

Sources : Ambassade de France en Italie, INPS (dont Conseil de surveillance de 2002)

## Conclusion

Le dispositif amiante italien a été conçu en 1992 comme une mesure d'accompagnement économique des travailleurs des secteurs et des entreprises appelés à se restructurer ou à disparaître suite à l'interdiction de l'amiante la même année.

Même s'il devait initialement concerner un nombre limité de bénéficiaires et fonctionner sur la base d'une instruction quasiment automatique, le dispositif a échappé progressivement aux prévisions du législateur et s'est profondément judiciarisé au plus haut niveau, faisant intervenir les principes généraux du droit particulièrement l'égalité de traitement et ceci, même après la réforme de 2003.

La vision du système après sa fermeture est riche d'enseignements car il a entraîné un effet de masse de demandeurs pouvant dans leur grande majorité déjà prétendre à ces avantages avant la réforme. Elle exprime ainsi le potentiel de ce que le dispositif aurait pu générer dans la durée.

Temporellement, l'un des atouts majeurs de l'expérience italienne est d'avoir prévu l'instauration d'un système d'exposition qualifiée au moment même de l'interdiction de l'amiante, ce qui a permis, en 18 ans, de discriminer les bénéficiaires.

Cette simultanéité a permis de fonder un dispositif sur des données d'entreprises. Le système a permis d'examiner les demandes de travailleurs employés dans 12 000 entreprises (dont la majorité était encore en activité), de traiter ainsi la situation de 490 700 travailleurs tous régimes confondus et de délivrer 189 500 certificats d'exposition.

De nombreuses difficultés d'application ont rendues nécessaires des modifications législatives et réglementaires successives, générant un important contentieux tant au plan administratif, civil que constitutionnel. Cette dernière juridiction a rappelé la nécessité d'une exposition « qualifiée » à l'amiante pour prétendre aux prestations. Le dispositif est finalement arrivé à maturité juridique avec la réforme de 2003 qui entérine la jurisprudence passée et en prévoit l'extinction.

Le réseau INAIL n'intervenait que pour une part dans la procédure, celle de l'objectivation de l'exposition pour laquelle il était supposé détenir des informations d'entreprises. Ce rôle lui a été dévolu en 1995 dans la mesure où l'exposition réelle ne pouvait résulter d'une simple présomption (paiement d'une prime supplémentaire amiante) et où l'institut était le mieux placé à l'époque pour connaître les entreprises, les conditions de travail et disposait d'archives des entreprises ou de documentation utile. En revanche, pour les entreprises disparues, c'est un triangle d'acteurs qui devait être mobilisé (services techniques de l'INAIL, directions régionales et départementales du travail, sécurité sociale).

La qualification de l'exposition individuelle du requérant était réalisée sur la base de l'identification du secteur d'activité du travailleur, des informations collectées auprès des entreprises concernées, de l'analyse du poste de travail, de la situation individuelle du travailleurs à travers un faisceau d'indices plus ou moins disponibles. Le résultat de ces investigations était ensuite confronté à des informations scientifiques d'une base de données en vue d'approcher le taux probable d'exposition individuelle.

Enfin, le système italien a, à juste titre dès sa création, réservé une place particulière aux malades de l'amiante qui sont aujourd'hui les seuls à pouvoir encore prétendre à ces avantages.

## Annexe 1 : Mode opératoire des départs immédiats (articles 13-1 de la loi de 1992)

Pour gérer cet aspect, le Comité interministériel italien pour la programmation économique (CIPE) était chargé de définir les critères de sélection des entreprises visées, dans la limite de six cents retraites, soit le nombre maximum de retraites anticipées.

Les entreprises qui entendaient bénéficier des dites dispositions devaient présenter un programme de restructuration ou de réorganisation et faire état d'un important excédent structurel de main-d'œuvre, soumis à une évaluation du CIPE.

La loi précisait que le nombre de travailleurs susceptibles de bénéficier de la retraite anticipée ne pourrait être supérieur à l'excédent de main-d'œuvre évalué par le CIPE. Au cas où le nombre des candidats à la retraite anticipée dépassait le nombre de travailleurs excédentaires déterminé par le CIPE, l'entreprise devait procéder à une sélection en fonction de ses besoins de restructuration et de réorganisation.

Les travailleurs concernés devaient présenter à leur entreprise une demande irrévocable de préretraite dans les trente jours suivant la communication des résultats de l'évaluation du CIPE à l'entreprise ou au groupe d'entreprises, ou bien dans les trente jours suivant l'obtention de l'ancienneté de trente ans requise.

Dans le cadre de ce dispositif, s'agissant spécifiquement des travailleurs des mines et des carrières d'amiante, le nombre des semaines couvert par la cotisation obligatoire relative aux périodes de travail donnant lieu à la retraite était multiplié par le coefficient 1,5. (Article 13 -6).

En janvier 1994<sup>40</sup>, le comité de programmation économique, constatant que le nombre de demande de retraites déposé s'élevait à 300, soit un nombre inférieur au maximum de 600 prévu par la loi, a recouvert la possibilité de présentation des demandes jusqu'à concurrence de 250 unités.

---

<sup>40</sup> Délibération du 19 janvier 1994 (JO 03/02/1994)

## Annexe 2 : Formulaires certificat amiante

# INAIL

ISTITUTO NAZIONALE PER  
L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL  
LAVORO

**Mod. A1-Amianto**

**Schema domanda per riconoscimento esposizione**

Alla Sede INAIL di  
.....  
Via/Piazza .....  
Cap ..... Prov. ....

**OGGETTO:** Domanda di riconoscimento dell'esposizione all'amianto ai fini della concessione dei benefici previdenziali.  
(Art. 47, decreto legge 269/2003 e norme di attuazione).

\_\_ sottoscritt\_ .....

Codice Fiscale: □□□ □□□ □□□□□ □□□□□

nat\_ a ..... (Prov.\_\_\_\_) il \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_, Sesso M [ ] F [ ]

e residente in ..... (Prov.\_\_\_\_), Via/P.zza ..... N°\_\_\_

chiede il rilascio del certificato di riconoscimento del periodo lavorativo di esposizione all'amianto.

A tal fine:

1) dichiara di aver prestato la propria attività lavorativa presso le seguenti aziende:

|   | AZIENDA | SEDE DELLO STABILIMENTO | PERIODO LAVORATIVO |      |
|---|---------|-------------------------|--------------------|------|
|   |         |                         | Inizio             | Fine |
| 1 |         |                         |                    |      |
| 2 |         |                         |                    |      |
| 3 |         |                         |                    |      |
| 4 |         |                         |                    |      |
| 5 |         |                         |                    |      |
| 6 |         |                         |                    |      |

2) allega il curriculum professionale rilasciato dalle seguenti aziende con l'indicazione, per ogni periodo lavorativo, dei reparti e delle mansioni effettivamente svolte:

---

---

---

3) allega la seguente documentazione integrativa:

---

---

---

4) chiede che tutte le comunicazioni siano inoltrate al seguente indirizzo(\*):

Presso: \_\_\_\_\_  
Via/P.zza \_\_\_\_\_ N° \_\_\_\_\_  
C.A.P. \_\_\_\_\_ Città \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_ )

5) (facoltativo) dichiara di volersi avvalere del seguente Patronato ed allega la relativa delega:

Patronato: \_\_\_\_\_  
Via/P.zza \_\_\_\_\_ N° \_\_\_\_\_  
C.A.P. \_\_\_\_\_ Città \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_ )

\_\_\_\_\_, li \_\_/\_\_/\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
(firma)

(\*) indicare solo se diverso da quello di residenza





2) allega la seguente documentazione:

---

---

---

3) chiede che tutte le comunicazioni siano inoltrate al seguente indirizzo (\*):

Presso: \_\_\_\_\_  
Via/P.zza \_\_\_\_\_ N° \_\_\_\_\_  
C.A.P. \_\_\_\_\_ Città \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_ )

4) (facoltativo) dichiara di volersi avvalere del seguente Patronato ed allega la relativa delega:

Patronato: \_\_\_\_\_  
Via/P.zza \_\_\_\_\_ N° \_\_\_\_\_  
C.A.P. \_\_\_\_\_ Città \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_ )

\_\_\_\_\_, li \_\_/\_\_/\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
(firma)

(\* ) indicare solo se diverso da quello di residenza

**FORMULAIRE CERTIFICAT AMIANTE ENTREPRISES PAYANT UNE PRIME ASBESTOSE**



ISTITUTO NAZIONALE PER  
L'ASSICURAZIONE  
CONTRO GLI INFORTUNI SUL  
LAVORO

**Mod. A2-Amianto**

Schema domanda per riconoscimento esposizione -  
Comma 8, Ipotesi A  
Periodi lavorativi soggetti all'assicurazione obbligatoria  
gestita dall' INAIL

|   |
|---|
| Alla Sede INAIL di<br>.....<br>Via/Piazza .....<br>Cap ..... Prov. .... |
|---|

**OGGETTO:** Domanda di riconoscimento dell'esposizione all'amianto ai fini della concessione dei benefici previdenziali per attività lavorativa prestata presso aziende che hanno corrisposto il premio supplementare asbestosi.  
(Art. 13, comma 8, legge n.257/92, e successive modifiche ed integrazioni.)

\_\_ sottoscritt\_\_ \_\_\_\_\_

Codice Fiscale: □□□ □□□ □□□□□ □□□□□

nat\_ a \_\_\_\_\_ (Prov.\_\_\_\_) il \_\_/\_\_/\_\_\_\_, Sesso M [ ] F [ ]

e residente in \_\_\_\_\_ (Prov.\_\_\_\_), Via/P.zza \_\_\_\_\_ N°\_\_\_\_

chiede il rilascio della dichiarazione attestante l'avvenuto pagamento del premio supplementare asbestosi da parte delle seguenti aziende, presso cui ha prestato la propria attività lavorativa:

|   | AZIENDA | SEDE DELLO STABILIMENTO | PERIODO LAVORATIVO |      |
|---|---------|-------------------------|--------------------|------|
|   |         |                         | Inizio             | Fine |
| 1 |         |                         |                    |      |
| 2 |         |                         |                    |      |
| 3 |         |                         |                    |      |
| 4 |         |                         |                    |      |
| 5 |         |                         |                    |      |
| 6 |         |                         |                    |      |

A tal fine:

1) allega gli attestati rilasciati dalle seguenti aziende con l'indicazione dell'avvenuto pagamento del premio supplementare asbestosi per il sottoscritto:

:

\_\_\_\_\_

---

---

2) allega la seguente documentazione integrativa:

---

---

---

3) chiede che tutte le comunicazioni siano inoltrate al seguente indirizzo(\*):

Presso: \_\_\_\_\_  
Via/P.zza \_\_\_\_\_ N° \_\_\_\_\_  
C.A.P. \_\_\_\_\_ Città \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ )

4) (facoltativo) dichiara di volersi avvalere del seguente Patronato ed allega la relativa delega:

Patronato: \_\_\_\_\_  
Via/P.zza \_\_\_\_\_ N° \_\_\_\_\_  
C.A.P. \_\_\_\_\_ Città \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ )

\_\_\_\_\_, li \_\_/\_\_/\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
(firma)

(\* ) indicare solo se diverso da quello di residenza



C.A.P. \_\_\_\_\_ Città \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_ )

\_\_\_\_\_, li \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
(firma)

(\*) indicare solo se diverso da quello di residenza



Eurogip est un groupement d'intérêt public (GIP) créé en 1991 au sein de la Sécurité sociale française.

Ses activités s'articulent autour de 5 pôles : enquêtes, projets, information-communication, normalisation et coordination des organismes notifiés.

Elles ont toutes pour dénominateur commun la prévention ou l'assurance des accidents du travail et des maladies professionnelles en Europe.

[www.eurogip.fr](http://www.eurogip.fr)

Droits de reproduction : EUROGIP se réserve le droit d'accorder ou de refuser l'autorisation de reproduire tout ou partie de ce document. Dans tous les cas, l'autorisation doit être sollicitée au préalable et par écrit et la source doit être impérativement mentionnée.

55, rue de la Fédération - F-75015 Paris

Tél. +33 0 1 40 56 30 40

Fax +33 0 1 40 56 36 66



**eurogip**

comprendre les risques professionnels en Europe  
understanding occupational risks in Europe