

## L'OSHA : laboratoire américain de la “dérégulation”

Les partisans d'une “meilleure réglementation” L'argumentent généralement qu'ils n'ont d'autre souci que de réduire la bureaucratie. L'argument pourrait sembler sympathique. Les Etats-Unis constituent le laboratoire le plus avancé en la matière. Leur expérience s'inscrit en faux contre cette affirmation. Loin de réduire la bureaucratie, les mesures qui se sont accumulées depuis plus de 25 ans ont entraîné le développement parasite d'une bureaucratie très spécifique. Il s'agit d'un ensemble de fonctionnaires dont l'activité principale consiste à freiner des initiatives législatives dans des domaines aussi divers que la santé au travail, la santé publique, la défense de l'environnement ou la protection des consommateurs. Ils sont installés dans différents organismes qui sont généralement dépourvus de compétence sur le fond des matières examinées. Leur rôle se limite à vérifier l'accomplissement de formalités bureaucratiques de plus en plus lourdes revendiquées par le monde patronal. L'Office of Management and Budget (OMB) est le dispositif central de cette nouvelle bureaucratie paralysante. Dès 1983, un ancien responsable de l'agence fédérale pour l'environnement, l'EPA, pouvait observer que les arguments techniques de l'OMB étaient élaborés directement par l'industrie. Par ailleurs, chaque étape de la procédure administrative peut faire l'objet de recours judi-

ciaires. L'industrie ne s'en prive pas et des légions d'avocats utilisent toutes les subtilités de la procédure judiciaire pour retarder la prise de décision.

L'exemple de l'Agence fédérale des Etats-Unis chargée de la santé et sécurité au travail est exemplaire. L'OSHA a de plus en plus de difficultés à adopter des règles de prévention sur les lieux de travail en raison de ces exigences bureaucratiques. La production de règles nouvelles connaît une crise dramatique. J'ai eu l'occasion de rencontrer un responsable de l'OSHA en 2006. Il m'a expliqué que pour définir une valeur limite obligatoire, il calculait le temps nécessaire dans les termes suivants : pour chaque journée de travail consacrée à l'examen des données scientifiques et à leur implication en termes d'action réglementaire, il fallait passer dix journées à remplir d'innombrables formulaires d'évaluation sur l'impact de la mesure quant à la situation de l'économie et à préparer des dossiers juridiques en raison du très grand nombre de recours dont dispose l'industrie. Les obstacles créés sont très dissuasifs.

Le tableau résume les principaux obstacles que doit surmonter toute proposition de l'OSHA dans le domaine réglementaire.

### Limitations on OSHA Standard Setting Beyond OSHA Law

1970	OSHA law passes	
1974	EO 11821 (replaced by EO 12044)	Inflation impact Statements
1978	EO 12044 (replaced by EO 12291)	Regulatory analysis required
1980	Regulatory Flexibility Act	Regulatory Flexibility Analysis
1980	Paperwork Reduction Act	OMB approval of information collection requirements in standards, 3-year renewal of provisions
1980	Supreme Court Benzene Decision	Determine significant risk
1980	DC Court of Appeals Lead Decision	Industry-by-industry feasibility determination
1981	EO 12291 (modified by EO 12866)	Expanded RIA requirements
1985	EO 12498 (modified by EO 12866)	Regulatory Agenda approval by OMB
1988	Federal Advisory Committee Act	Advisory committees limited in number, approved by GSA
1992	11th Circuit PEL Update Decision	Must give full rationale for exposure limit, demonstrate actual exposure, even if no party objects
1993	EO 12866 (modified by EO 13252)	Modest changes in previous EO's
1996	Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act	SBA panels review and comment on pre-proposal standards
1996	Congressional Review Act	Expedited process for congressional disapproval of standards
2001	Information Quality Act	Process to appeal information documents from agencies
2002	OMB Information Quality Act Bulletin	Amplifies process for complaints about information used in regulation
2002	EO 13252	Reorganize authority of EO 12866
2005	OMB Peer Review Bulletin	Detailed rules for external review of agency decisions
2007	EO 13422	Extends OMB authority to guidance documents, adds “market failure” to preconditions and adds to political control of rulemaking decisions

Source: F. E. Mirer, *The Breakdown of OSHA Standard Setting*, Testimony to Subcommittee on Workforce Protections, Committee on Education and Labor, U.S. House of Representatives, April 24, 2007.



## Six valeurs limites adoptées en 28 ans

En 28 ans, l'OSHA n'a adopté que six valeurs limites obligatoires concernant des agents cancérigènes alors que les travailleurs sont exposés à plusieurs centaines d'agents. Certains agents auxquels ont été exposés des milliers de travailleurs comme la silice cristalline ne font pas partie de cette liste de six agents. Les quelques valeurs limites adoptées ont dû passer par un labyrinthe de procédures et de recours qui peut s'étendre sur une vingtaine d'années et elles ont été établies à un niveau qui ne protège pas efficacement l'ensemble des travailleurs. Pour le formaldéhyde auquel sont exposés plus de 2,1 millions de travailleurs aux Etats-Unis, la valeur limite recommandée par l'Institut national de santé et sécurité au travail (NIOSH) sur la base de critère de santé est de 0,016 ppm. La valeur limite obligatoire adoptée par l'OSHA est presque cinq fois plus élevée (0,75 ppm). Elle laisse subsister un risque significatif de cancer.

L'exemple du chrome hexavalent est illustratif. Depuis le début des années 50, on dispose de données qui indiquent qu'il s'agit d'un agent cancérigène qui provoque des cancers du poumon. Il exerce également des effets toxiques et irritants sur les yeux, le nez et la peau. En 1975, le NIOSH avait recommandé l'adoption d'une valeur limite de 1 µg/m<sup>3</sup> et avait basé cette recommandation sur de nombreuses études scientifiques. Le NIOSH ne dispose pas de pouvoirs réglementaires et il appartient à l'OSHA d'adopter des règles contraignantes. A l'époque, la valeur limite obligatoire était de 52 µg/m<sup>3</sup>. Elle se basait sur des rapports remontant aux années 20 et avait été proposée en 1943 par l'Institut national américain des normes. Pendant 30 ans, l'OSHA a été paralysée. En partie à cause des pressions directes exercées par l'industrie, en partie à cause du cancer bureaucratique de la "meilleure réglementation" dans sa version d'outre-Atlantique. Différentes organisations syndicales ont été contraintes d'introduire un recours judiciaire contre l'inaction de l'OSHA. C'est sous la contrainte des tribunaux qu'une valeur limite contraignante de 5 µg/m<sup>3</sup> a finalement été adoptée en 2006.

Dans l'Union européenne (UE), la situation n'est pas – ou pas encore ? – aussi dramatique. L'expérience

des Etats-Unis sert de référence aux dérégulationnistes les plus acharnés. Le représentant des Etats-Unis auprès de l'UE entre 2006 et 2008, Boyden Gray, ne cachait pas son soutien enthousiaste aux initiatives de la DG Entreprises dans le cadre de la campagne "meilleure réglementation". Dans un discours prononcé en 2006, M. Gray insistait sur les points suivants : "Dans le cas des Etats-Unis, nous avons largement accepté un modèle pour utiliser l'analyse coûts-bénéfices de façon très rigoureuse. Les bénéfices devraient toujours dépasser les coûts. (...) Durant le dialogue avec l'UE et la Commission, une approche extrêmement similaire dans ses principes a été développée, même si elle n'est pas exactement la même. Et je suis très heureux de dire que l'analyse de l'impact réglementaire est vivante et en bonne forme dans l'UE. Le deuxième point important est d'avoir un mécanisme de contrôle qui vérifie le respect des principes auxquels on adhère. (...) Aux Etats-Unis, cela a été fait de façon effective par l'Office of Management and Budget (OMB) et je crois bien que l'OMB a réussi à persuader les Européens à imiter en quelque sorte un mécanisme de contrôle. Cela ne peut pas fonctionner exactement de la même manière mais je suis très heureux de dire que la Commission a récemment rehaussé l'autorité du Commissaire Verheugen et du Secrétariat Général de la Commission pour surveiller la réglementation. C'est un développement qui est bienvenu" (US Mission, 2006).

A vrai dire, au moment où une partie de la Commission s'enthousiasme pour le modèle américain de l'OMB, celui-ci affronte des critiques de plus en plus vives aux Etats-Unis. La communauté scientifique considère que l'ingérence de l'OMB empêche de prendre en compte des critères de santé et de protection de l'environnement de manière conséquente. Présentée comme un exercice objectif et transparent, le calcul coûts-bénéfices est marqué par des biais qui s'inclinent toujours en faveur des lobbies industriels. D'après l'observatoire OMB Watch, la nouvelle administration Obama pourrait revoir les règles d'intervention de l'OMB. L'Institut pour l'intégrité publique de l'école de droit de l'université de New York a lancé un appel à la nouvelle administration pour qu'elle se débarrasse des biais dérégulationnistes. ■