

Le chlorure de vinyle : quand l'OSHA résistait aux pressions de l'industrie

Le chlorure de vinyle est une substance utilisée de façon massive dans la fabrication de matériaux plastiques. C'est un cancérigène et son emploi dans des conditions désastreuses a causé un grand nombre de victimes. Pendant longtemps, l'industrie chimique s'est opposée à toute réglementation stricte en ce qui concerne les mesures de prévention et l'adoption de valeurs limites assurant un certain niveau de protection. La valeur limite d'exposition définie par l'industrie en 1954 s'élevait à 500 ppm.

Dès 1959, V.K. Rowe, un toxicologue de Dow Chemical informait confidentiellement un collègue de l'entreprise Goodrich : "Nous pensons bien que 500 ppm vont occasionner des dommages assez importants si la substance est inhalée sept heures par jour, cinq jours par semaine, pendant une période prolongée. Comme vous pouvez vous en rendre compte, cette opinion ne doit pas être diffusée actuellement et j'apprécierais que vous la mainteniez confidentielle, bien que vous puissiez l'utiliser si elle vous semble utile dans vos propres activités" (cité dans Sass *et al.*, 2005).

Pendant des années, les principaux groupes industriels concernés ont mené une politique concertée de dissimulation des informations. Aux Etats-Unis comme en Europe, des réglementations assurant une meilleure protection des travailleurs ont fini par être adoptées vers la moitié des années 70. La réglementation adoptée par l'OSHA en octobre 1974 abaissait la valeur limite d'exposition calculée sur une moyenne journalière de huit heures à 1 ppm. A l'époque, l'industrie s'y est opposée avec force et a prédit une catastrophe économique avec des fermetures d'entreprises et des pertes d'emploi.

Si l'on avait dû suivre les règles fixées ultérieurement pour une évaluation coûts-bénéfices de la réglementation proposée, celle-ci n'aurait jamais été adoptée. Telle est la conclusion d'une équipe de chercheurs de l'université de Georgetown (Ackerman, 2004).

Au moment où l'OSHA a adopté la nouvelle réglementation, on ne disposait que de données partielles sur les atteintes à la santé parmi les travailleurs exposés au chlorure de vinyle. Cette situation s'explique par deux facteurs : (1) l'industrie avait tout fait pour dissimuler puis minimiser l'ampleur des problèmes ; (2) le temps de latence entre l'exposition au chlorure de vinyle et l'apparition d'un cancer peut s'étendre jusqu'à vingt ans. La réglementation adoptée par l'OSHA adoptait donc un principe de précaution par rapport aux conséquences vraisemblables des expositions.

A l'époque, l'OSHA ne disposait de données que concernant 13 décès de travailleurs à la suite d'un angiosarcome du foie. Ce constat confirmait des données de l'expérimentation animale établissant que le chlorure de vinyle était un agent cancérigène. Les données concernant d'autres cancers du foie et d'autres localisations de cancer (cerveau, poumon, système hémato-lymphatique) étaient moins systématiques. Le coût de l'application d'une valeur limite de 1 ppm avait été calculé à 200 millions de dollars par an. Si l'on tient compte de la valeur attribuée dans les années 90 à une vie humaine dans les analyses coûts-bénéfices, le bénéfice attribué à chaque vie sauvée aurait été de l'ordre de 1,81 million de dollars. Pour justifier un coût de 200 millions, il aurait donc fallu sauver une centaine de vies par an. A l'époque, la valeur de 1,81 millions de dollars était elle-même fortement contestée par les économistes de groupes industriels. Des économistes du groupe Ford avaient proposé d'attribuer une valeur de 200 000 dollars à une vie humaine. Dans ce cas, il aurait fallu démontrer que la nouvelle valeur limite allait sauver 1000 vies par an. Impossible si l'on tient compte qu'environ 7000 ouvriers étaient exposés.

Ce n'est qu'après l'adoption de la nouvelle réglementation qu'on a progressivement découvert que les deux termes de l'équation coûts-bénéfices auraient été complètement inadéquats.

Du côté des dommages causés par les expositions, il est apparu que le chlorure de vinyle ne provoquait pas uniquement l'angiosarcome du foie et qu'il était à l'origine d'une forte surmortalité parmi les travailleurs de l'industrie des matières plastiques. Du côté des coûts, il est apparu que les coûts estimés avaient été très largement exagérés sur la base des données présentées par l'industrie.

Une étude réalisée en 1978 a indiqué que le coût de la mise en œuvre de la nouvelle réglementation s'élevait à 20 millions de dollars par an contre les 200 millions de dollars calculés par l'OSHA sur la base d'informations fournies par l'industrie. D'autres études procèdent à des évaluations différentes mais toutes les études disponibles permettent de conclure que le coût réel de l'application de la nouvelle réglementation a été très largement inférieur au coût estimé par l'OSHA. L'estimation la plus basse est de 7 % du coût, la plus élevée va jusqu'à 25 %. Contrairement aux allégations des entreprises intéressées, aucune entreprise n'a fermé ses portes et on n'a pas assisté à des pertes d'emplois.

La conclusion des chercheurs est catégorique : "L'analyse coûts-bénéfices aurait montré que la



réglementation du chlorure de vinyle était trop coûteuse par rapport aux bénéfices attendus. Il aurait semblé optimal, en termes de coûts et de bénéfices, de permettre à un plus grand nombre de travailleurs de mourir chaque année d'un cancer afin d'avoir une offre de vinyle à un prix plus bas sur le marché. (...) Si l'on avait insisté de façon rigide à soumettre les réglementations à des tests coûts-bénéfices, on aurait obtenu chaque fois ce qui apparaît rétrospectivement comme la mauvaise réponse. Il n'y a aucune raison de penser que la même méthode étroite

puisse fournir de meilleurs résultats aujourd'hui" (Ackerman *et al.*, 2004, p. 56). ■

Pour en savoir plus

- F. Ackerman, L. Heinzerling, R. Massey, *Applying Cost-Benefit to Past Decisions: Was Environmental Protection Ever a Good Idea?*, Georgetown University, 2004.
- J. B. Sass, B. Castleman, D. Wallinga, Vinyl chloride: a case study of data suppression and misrepresentation, *Environmental Health Perspectives*, juillet 2005.

Références bibliographiques

- BRE (Better Regulation Executive), *25 ideas for simplifying EU law*, Londres, 2008.
- Commission européenne, *Décision de la Commission du 31 août 2007 portant création du groupe de haut niveau de parties prenantes indépendantes sur les charges administratives*, Bruxelles, 2007.
- Commission européenne, *Reducing Administrative Burdens in the European Union, Annex to the 3rd Strategic Review on Better Regulation*, Bruxelles, 28.1.2009, COM(2009) 16 final.
- Coutrot, T., La prévention des risques professionnels vue par les salariés, *Premières synthèses*, DARES, janvier 2008, n° 5-01.
- D.I. (Dansk Industri), *Making business easier. 20 proposals to reduce administrative burden on EU business*, Copenhagen, 2007.
- Frick, K., Jensen, PL., Quinlan, M., Wilthagen, T., *Systematic Occupational Health and Safety Management*, Oxford, Elsevier, 2000.
- Health and Safety Executive, *Administrative Burdens of Regulation*, 2006.
- Heriot-Watt University, *Health and safety in the small to medium-sized enterprise. Psychosocial opportunities for intervention*, HSE research report RR 578, 2007.
- Michaels, D., Is OSHA working for working people, *New Solutions*, vol. 18 (3), p. 391-403, 2008.
- Mirer, F., Distortions of the "Mis-Read" Book: Adding Procedural Botox to Paralysis by Analysis, *Human and Ecological Risk Assessment*, vol. 9, p. 1129-1145, 2003.
- MTAS (Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales), VI Encuesta nacional de condiciones de trabajo, Madrid, 2008.
- The United States Mission to the European Union, Ambassador Gray Discusses U.S.-EU Cooperation on Better Regulation, 11 mai 2006. Voir: http://useu.usmission.gov/About_The_Ambassador/Gray/May1106_Gray_EPC.asp
- Thornton, M., OMB pressured EPA, ex-aide says, *The Washington Post*, 28 septembre 1983.
- Verheugen, G., *Economic reform priorities for the EU*, Speech in The Institute of Directors Day, 6 février 2007.
- VNO, MKB, *Better Regulation for Better Business. European Action Programme for Better Regulation. First set of proposals from Dutch business for the reduction of administrative burdens, inconsistent regulations and simplification of European regulation*, 2008
- Vogel, L., Soft law et initiatives volontaires : les habits neufs de la dérégulation, *Newsletter du BTS*, n° 26, 2004, p. 27-30.
- Walters, D. (dir.), *Regulating Health and Safety in the European Union*, Bruxelles, Peter Lang, 2002.
- Work and Pensions Committee, *Third Report on the role of the Health and Safety Commission and Health and Safety Executive in regulating workplace health and safety*, avril 2008, House of Commons Paper No. 246.

Sur le web :

- Plus d'information sur l'Office of Management and Budget : www.ombwatch.org
- Mieux légiférer : une des priorités centrales de la Commission européenne, *ERA-Forum*, vol. 9, n° 1, avril 2008.