

USA : la santé au travail sous la première administration Bush, 2000-2004

L'OSHA, l'agence fédérale chargée de la santé au travail aux Etats-Unis, a été créée en 1971 avec deux missions centrales. D'une part, elle assure les fonctions d'inspection fédérale du travail en santé et sécurité ; d'autre part, elle dispose d'un pouvoir normatif qui lui permet d'élaborer des règles afin d'améliorer la prévention.

Le bilan de l'OSHA est particulièrement négatif pour la période de la première administration Bush. Les deux missions centrales ont été systématiquement négligées au profit d'approches réclamées par les milieux patronaux. Une telle situation n'est pas propre à la santé au travail. On la retrouve dans la plupart des autres domaines où l'autorité publique doit imposer des règles limitant la course au profit des milieux d'affaires. Des tendances comparables ont été observées en ce qui concerne la protection de l'environnement, l'hygiène alimentaire, le contrôle des médicaments, etc. Sous la direction de Carol Brower, ancienne directrice de l'EPA, l'agence fédérale de protection de l'environnement, un groupe d'anciens responsables d'agences fédérales ont rédigé un rapport accablant [1].

Approches volontaires contre inspection

Le travail d'inspection de l'OSHA a été largement négligé au profit des "approches volontaires" qui ont pour effet de subordonner la santé des tra-

vailleurs au bon vouloir du patronat. Les *Voluntary Protection Programmes* (VPP) existent comme outils de dérégulation depuis 1982. Ils ont été créés sous la présidence de Ronald Reagan. Ils permettent à des entreprises de conclure un accord avec l'OSHA. Moyennant l'engagement d'adopter un système de gestion de la prévention, l'OSHA accepte de ne plus procéder à des inspections dans ces entreprises sauf dans des circonstances particulières. Les sanctions éventuelles font également l'objet d'un traitement préférentiel. Le système est vicié par le fait que ce sont les entreprises elles-mêmes qui communiquent leurs résultats en termes d'accidents ou de maladies. Dans bien des cas, les organisations syndicales ont pu observer que ces résultats ne correspondaient pas à la réalité. Par ailleurs, des pressions considérables sont exercées sur les travailleurs pour ne pas déclarer la totalité des accidents et pour raccourcir le nombre de jours d'absence liés à un accident du travail ou une maladie causée par le travail. L'orientation suivie ces dernières années a nettement accentué la dimension anti-syndicale de ces approches volontaires. Un des objectifs est d'entraver l'activité syndicale dans le domaine de la santé au travail. Les nouvelles alliances sectorielles conclues entre l'OSHA et le patronat au niveau national excluent les syndicats dans 56 cas sur 57. La seule exception concerne la sécurité pour la construction de routes.

L'insistance sur des approches volontaires a également pour effet de réduire très fortement le

L'administration Bush contre REACH

Depuis l'annonce du projet REACH* de réforme de la législation européenne sur les substances chimiques, l'administration Bush a organisé une campagne systématique visant à empêcher l'adoption de ce projet. En alliance avec les multinationales de la chimie, elle a déployé de grands efforts. Un rapport de la Chambre des représentants des Etats-Unis publié le premier avril 2004 à la demande du parlementaire Henry A. Waxman, élu démocrate de Los Angeles, révèle une partie des initiatives prises par l'administration Bush.

On peut citer :

- deux longs télégrammes du secrétaire d'Etat Colin Powell envoyés aux ambassades des Etats-Unis en mars 2002 et avril 2003 pour coordonner la campagne de pression sur les pays de l'Union européenne ;
- des contacts avec les gouvernements de pays tiers comme l'Australie, le Canada, la Chine, l'Indonésie, etc. ainsi qu'avec les milieux patronaux du Japon, de la Malaisie, du Mexique et d'autres pays ;
- une stratégie de division des pays de l'Union européenne visant à privilégier les contacts avec certains Etats comme la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni susceptibles de s'opposer au projet.

Le rapport considère que ces pressions contribuent à expliquer le recul de la Commission dont la proposition présentée le 29 octobre 2003 est en retrait par rapport aux projets initiaux.

Le texte intégral du rapport sur les pressions de l'administration Bush peut être consulté sur notre site internet : www.etui-rehs.org/hesa/uk/dossiers/files/admin_reach_rep.pdf

* Registration, evaluation and authorisation of Chemicals. Pour plus d'information sur REACH, voir l'article p. 5 et notre site : www.etui-rehs.org/hesa > Dossiers > Agents chimiques.

“Violation systématique des droits humains” dans la filière viande

“La vitesse de la chaîne de production est tellement élevée que nous n’avons pas le temps d’aiguiser notre couteau. Le couteau s’émousse et il faut appuyer plus fort pour couper. C’est à ce moment là que la douleur devient vive et qu’on risque de se couper.” Ce témoignage d’un ouvrier d’une usine de conditionnement de viande de Caroline du Nord est tiré du rapport *Sang, sueur et peur : les droits des travailleurs dans le secteur de la viande et de la volaille aux Etats-Unis**, rendu public en janvier dernier par Human Rights Watch. L’organisation de défense des droits humains y décrit les conditions de travail épouvantables régnant outre-Atlantique dans les usines de transformation de la viande et de la volaille, allant jusqu’à les qualifier de “violation systématique des droits humains”.

Lignes automatisées trop rapides, mouvements de découpage répétés des milliers de fois qui provoquent des troubles musculo-squelettiques (TMS), travail dans des espaces réduits, carences de la formation et des équipements de protection, heures supplémentaires imposées, licenciement des travailleurs qui tentent de constituer un syndicat, etc. Le bien-être au travail et la garantie de la liberté d’association ne constituent manifestement pas la priorité des employeurs de la filière viande et volaille. Il est vrai que la législation américaine censée garantir la santé et la sécurité sur le lieu de travail n’est guère contraignante pour les industriels de ce secteur. Ainsi, les autorités fédérales fixent la vitesse des lignes de pro-

duction à partir de deux critères de base : éviter la dégradation de la viande et de la volaille et ne pas gêner la rentabilité et la productivité des entreprises. Quant aux mesures de prévention, elles ont été considérablement assouplies depuis l’arrivée au pouvoir de George Bush.

Les normes dans le domaine de l’ergonomie adoptées en janvier 2001 sous l’administration Clinton ont été immédiatement abolies par la nouvelle administration et le nouveau Congrès. Elles ont été remplacées par des lignes directrices non contraignantes, censées “protéger les travailleurs plus adéquatement”. En 2002, un nouveau formulaire de recension des accidents de travail était imposé à l’OSHA, l’administration en charge de la santé et de la sécurité au travail. La colonne TMS y était désormais introuvable. Conséquence : le taux de maladies et d’accidents professionnels non mortels dans le secteur de la transformation de la viande chutait à 11,5 incidents pour 100 travailleurs par an, alors qu’il était de 21,5 en 1996. “Ces données prouvent clairement que nos efforts afin d’améliorer la sécurité des travailleurs et des lieux de production dans l’industrie continuent à porter leurs fruits”, pouvait se réjouir par voie de communiqué de presse l’Institut américain de la viande...

* *Blood, Sweat, and Fear: Workers’ Rights in U.S. Meat and Poultry Plants* est consultable gratuitement sur www.hrw.org/reports/2005/usa0105/index.htm.

travail de l’OSHA en ce qui concerne les sanctions. En décembre 2003, David Barstow, journaliste au *New York Times*, a publié une série d’articles sur l’état de la santé au travail [2]. Ces enquêtes minutieuses, récompensées par un prix Pulitzer, ont permis de constater l’impunité presque complète des employeurs coupables de la mort de travailleurs. Entre 1982 et 2002, sur 1.242 accidents mortels pour lesquels l’OSHA a conclu qu’il y avait une grave violation de la législation par un employeur (la qualification juridique retenue est celle de *willful safety violation*), les coupables n’ont été déférés à la justice par l’OSHA que dans 7 % des cas. La mauvaise volonté politique est l’élément déterminant de cette situation. En effet, en Californie, l’inspection de l’Etat a déféré un tiers des cas à la justice. Le reportage du *New York Times* donnait une synthèse saisissante de la différence des peines suivant la classe sociale des victimes. Pour 2.197 accidents mortels, les employeurs ont dû payer un total de 106 millions de dollars en amendes. Pour un seul cas de fraude à l’égard des investisseurs, la compagnie WorldCom a dû payer une amende de 750 millions de dollars.

Dérégulation à tout crin

En matière de régulation, le bilan est sinistre. L’OSHA a annulé plus de normes qu’elle n’en a créées [3]. Une des premières initiatives de l’administration

Bush et de la majorité républicaine au Congrès a été l’annulation de la réglementation concernant les problèmes ergonomiques. Les organisations patronales qui ont mené la bataille contre la réglementation ergonomique avaient versé 11 millions de dollars aux candidats républicains lors des élections parlementaires de 2000. La décision d’annuler cette réglementation affecte particulièrement les femmes. Elles constituent 44 % de l’ensemble des travailleurs mais représentent 64 % des victimes de troubles musculo-squelettiques enregistrés aux Etats-Unis.

Sur les 24 normes annulées pendant le premier mandat du président Bush, 13 sont considérées comme “économiquement significatives” pour le patronat. Une norme est économiquement significative lorsque son application est évaluée à au moins 100 millions de dollars pour les entreprises. Par contre, les 16 normes proposées n’ont qu’un impact économique limité. Dans certains cas, des normes ont été élaborées sous la pression directe de compagnies privées qui défendaient leurs intérêts commerciaux contre la santé des travailleurs. Tel est le cas de la norme proposée par l’OSHA sur les performances des masques de protection respiratoire qui apparaît comme le résultat direct du lobby de l’entreprise 3M. Cette entreprise voulait éviter une évaluation trop précise des performances de ses masques de crainte de perdre des parts de marché au profit de producteurs d’équipements de meilleure qualité.

Sous la pression des industriels, l'OSHA a renoncé à déterminer de nouvelles valeurs-limites pour la silice cristalline alors que la valeur-limite actuellement en vigueur (10 mg/m³) est considérée comme inadéquate par l'Institut national de sécurité et santé au travail, NIOSH [1]. Le NIOSH considère qu'une valeur-limite de 0,05 mg/m³ serait adéquate et que les techniques actuelles de mesurage permettent de vérifier le respect d'une telle limite. L'enjeu est réel. La silicose a provoqué 13.744 morts aux Etats-Unis entre 1968 et 1990 d'après l'American Public Health Association. Aujourd'hui encore, chaque année, entre 200 et 300 travailleurs meurent d'une silicose et ces données sont probablement sous-estimées parce que de nombreux travailleurs exposés n'ont pas accès à la surveillance de la santé. L'OSHA a privilégié des "approches volontaires" pour aller au-delà de la valeur-limite actuelle. Une étude menée dans le secteur de la construction a démontré la faillite de cette politique [4].

Les niveaux réels d'exposition mesurés dans ce secteur de la construction sont particulièrement inquiétants. La silice cristalline cause également des cancers du poumon. Peter Infante, ancien directeur du bureau de réglementation de l'OSHA, a déclaré que la majorité des fonctionnaires chargés d'élaborer des normes a démissionné en raison des pressions directes de l'industrie et de l'administration Bush. Lui-même a démissionné, en 2002, après avoir échoué à faire adopter des mesures de prévention concernant le béryllium, un métal qui cause des maladies pulmonaires et est reconnu comme un agent cancérigène. Les hygiénistes industriels qui travaillent pour l'OSHA soulignent qu'au cours de ces dernières années, la subordination aux intérêts de l'industrie a particulièrement affecté la prévention des risques chimiques. En effet, ceux-ci n'entraînent que des coûts très limités pour les employeurs. Dès lors, la prévention contre les cancers ou dans le domaine de la santé reproductive n'est pas considérée comme une priorité politique.

Le travail missionnaire de l'OSHA

Depuis quelques années, l'OSHA cherche à exporter le modèle des approches volontaires. Les missionnaires de l'administration Bush s'efforcent de convaincre d'autres Etats qu'il s'agit d'une excellente alternative à la réglementation publique. Lors de la conférence d'Amsterdam sur la santé au travail en septembre 2004, Paula White, une dirigeante de l'OSHA, a été invitée par la présidence néerlandaise pour vanter les mérites du système. Elle a indiqué que les programmes volontaires de prévention (VPP) avaient permis à l'industrie d'épargner plus d'un milliard de dollars. Mais elle a oublié de préciser que, depuis plusieurs années¹, les entreprises ne sont plus tenues de déclarer l'ensemble des troubles musculo-squelettiques et des atteintes aux fonctions auditives². Le contexte actuel permet de penser qu'une partie importante des économies réalisées

ne provient pas d'une amélioration de la prévention mais d'autres techniques comme la sous-déclaration des maladies causées par le travail et les politiques de « retour rapide au travail » qui visent les victimes d'accidents et de maladies.

L'OSHA a tenté d'obtenir une extension des VPP sur tout le territoire de l'Union européenne. Cela permettrait aux entreprises qui adhèrent à ces programmes d'échapper en grande partie au contrôle des inspections du travail. Jusqu'à présent, ces tentatives ont échoué sauf en Irlande et en Irlande du Nord. ■

Références

1. *Special Interest Takeover. The Bush Administration and the Dismantling of Public Safeguards*, Center for American Progress, OMB Watch, Washington, 2004.
2. Barstow, D., US Rarely Seeks Charges for Deaths in Workplace, *New York Times*, 22 décembre 2003.
3. *The Bush Regulatory Record. A Pattern of Failure*, OMB Watch Washington, 2004.
4. Rappaport *et al.*, Excessive Exposure to Silica in the US Construction Industry, *The Annals of Occupational Hygiene*, vol. 42, n° 2, 2003, p. 11-122.
5. Goldstein et Cohen, Bush Forces a Shift in Regulatory Thrust, *Washington Post*, 15 août 2004.
6. Nash, J., Inside Story: Working for OSHA, *Occupational Hazards*, 8 novembre 2004.

Laurent Vogel, chargé de recherches, ETUI-REHS
lvogel@etui-rehs.org

¹ Les règles ont été formellement annulées le 30 juin 2003 mais elles avaient été "congelées" pendant les deux années antérieures.

² Auparavant, il fallait déclarer l'ensemble des travailleurs ayant subi une perte d'ouïe d'au moins 10 décibels. Désormais, seules les pertes de 25 décibels au moins sont déclarées. D'après les estimations de l'OSHA elle-même, cela représente une différence de 135.000 cas par an.