

Etats-Unis / Union européenne

VPP : dangers et ambiguïtés d'une campagne de séduction

Depuis quelques années, les autorités fédérales des Etats-Unis, et particulièrement l'Administration chargée de la santé et sécurité au travail (OSHA), déploient une activité intense pour exporter un programme intitulé "VPP", Programme de protection volontaire (Voluntary Protection Programme).

Jusqu'à présent, en Europe, seuls l'Irlande et l'Irlande du Nord ont passé des accords officiels pour adopter un tel programme. En septembre 2005, à l'occasion d'une conférence entre l'Union européenne et les Etats-Unis sur les problèmes de santé et sécurité, les représentants des Etats-Unis ont insisté une fois de plus sur l'importance d'une coopération concernant les VPP. Ils voudraient que les inspections du travail des différents pays européens adoptent un système de reconnaissance des entreprises qui y adhèrent. Une telle insistance mérite que l'on examine de plus près les VPP.

Un héritage de Reagan relancé par Clinton

Les VPP apparaissent en 1982 dans le cadre d'un programme de dérégulation préconisé par l'administration Reagan dans le domaine de la santé au travail. Ce programme fédéral avait été anticipé par l'Etat de Californie dès 1979. Après l'élection de Reagan à la présidence (1980), les VPP sont étendus à l'ensemble des Etats-Unis. La progression du programme n'est pas très rapide au cours des dix premières années. D'une année à l'autre, le nombre de nouveaux établissements adhérant dépassait rarement la douzaine. Le cap des cent premiers établissements n'est atteint qu'en 1992. En 1995, l'administration Clinton prend le relais. Dans le cadre de sa politique de "réinvention du gouvernement", la Maison Blanche annonce que l'OSHA va changer "son paradigme opérationnel fondamental" en offrant aux employeurs le choix entre le partenariat et l'inspection traditionnelle¹. A partir de 1995, l'on observe une croissance beaucoup plus rapide du programme. Sous les deux mandats de Clinton, le nombre d'établissements participants est multiplié par cinq.

Les VPP consistent pour l'essentiel à permettre aux entreprises qui affichent de bonnes performances en santé et sécurité de sortir du cadre normal de l'inspection du travail. Aucune inspection ne visera ces entreprises, sauf dans des circonstances particulières comme une plainte des travailleurs ou un accident mortel. L'adhésion se fait par établissement. Les établissements qui adhèrent au programme doivent mettre en place un système de gestion de la santé et de la sécurité. L'OSHA vérifie le contenu du programme

initial et procède sur place à une évaluation systématique effectuée par une équipe de spécialistes. Les établissements concernés doivent fournir des statistiques concernant l'évolution du nombre d'accidents du travail déclarés et des maladies professionnelles reconnues. En règle générale, ces statistiques doivent montrer que ces établissements se situent en dessous de la moyenne sectorielle sur une durée moyenne de trois ans. Chaque année, les établissements doivent mener une évaluation interne du fonctionnement du système. Les entreprises sous-traitantes qui interviennent dans l'établissement sont englobées dans le programme dans une assez large mesure.

Les établissements reçoivent une classification suivant leur niveau de performance par rapport aux critères des VPP. Il y a des "étoiles" (niveau le plus élevé), des "mérites" et des "démonstrations pour une étoile".

Le système de gestion mis en place n'implique pas nécessairement la mise sur pied d'un comité de sécurité et hygiène avec des représentants des travailleurs. Des entreprises qui combattent toute forme de représentation syndicale peuvent parfaitement être des "étoiles" des VPP. Il leur suffit de mettre en place des mécanismes de participation informelle. Cette "participation directe" s'apparente souvent à des mécanismes de consensus et de contrôle disciplinaire. D'après les données de l'OSHA, seulement un quart des établissements adhérant aux VPP dispose d'une représentation syndicale et à peine 15 % des entreprises sous-traitantes². Cette donnée est d'autant plus inquiétante que les établissements VPP sont généralement d'assez grande taille : près de la moitié d'entre eux occupent plus de 200 travailleurs.

Les VPP ont connu un réel succès aux Etats-Unis. Il y aurait actuellement plus de 1 450 établissements qui adhèrent au programme contre 122 en 1993. Les deux secteurs les plus représentés sont l'industrie manufacturière (21 % des établissements adhérant à un VPP en septembre 2003) et l'industrie chimique (20 %). Une des raisons du succès du programme est la réduction des coûts des entreprises. Tel est du reste l'argument principal utilisé par l'OSHA pour promouvoir ce programme volontaire. D'après cette administration, les entreprises qui adhéraient aux VPP en 1999 auraient épargné 130 millions de dollars, notamment grâce à une réduction des indemnités à payer en cas d'accident ou de maladie professionnelle. Un tel calcul ne permet pas de savoir si ces économies correspondent uniquement à une

¹ Cité par C. Estlund, *Reconstituting the law of the workplace in the era of self-regulation*, Berkeley Electronic Press, n° 367, 2004.

² Les données publiées par l'OSHA en janvier 2006 ne concernent que les VPP conclus dans le cadre fédéral (qui représentent plus de 70 % de l'ensemble des VPP). D'autres VPP sont conclus au niveau des Etats fédérés.

réduction des atteintes à la santé ou si elles résultent également d'une sous-déclaration plus systématique de certains accidents ou certaines maladies.

L'appétit de l'OSHA est sans limite. Depuis 1998, les programmes VPP peuvent être étendus à la fonction publique fédérale. En octobre 2004, un accord a été conclu entre l'OSHA et l'armée. Il porte notamment sur l'extension des programmes VPP à des établissements militaires. En août 2005, un responsable de l'OSHA, Jonathan Snare, évoquait la possibilité d'étendre le programme aux opérations de combat menées par les forces armées des Etats-Unis en Afghanistan.

Confusion des rôles entre inspection du travail et entreprises privées

La plupart des entreprises couvertes par le programme sont de grandes entreprises, y compris des entreprises multinationales présentes dans de nombreux pays. Le programme VPP leur fournit également un outil de lobbying très actif vis-à-vis de l'OSHA. Ces entreprises sont regroupées dans le VPPPA, la puissante association des participants aux VPP. Celle-ci intervient systématiquement dans la définition des politiques de l'OSHA et véhicule le point de vue des milieux patronaux. Le rôle de la VPPPA est illustré par le blocage de toute initiative de l'administration pour mettre fin à des pratiques qui stimulent la non déclaration d'accidents du travail (voir encadré).

L'imbrication entre les intérêts privés et publics apparaît également avec la création d'un corps "d'employés spéciaux du gouvernement", les SGE.

Ces experts sont rattachés à l'OSHA (dont la fonction principale est l'inspection du travail) tout en continuant à faire partie du personnel d'entreprises privées adhérant aux VPP. Leur rémunération est assurée par les entreprises privées. Leur formation est en partie financée par l'OSHA. En août 2005, il y avait 585 SGE. Selon l'OSHA, un des buts explicites de la création des SGE est de permettre à l'industrie et au gouvernement de collaborer et d'échanger des points de vue et des idées.

Au sein de l'OSHA, un corps de 65 consultants est chargé de fournir de l'information et de promouvoir les programmes volontaires. La plupart de ces experts menaient auparavant des inspections sur les lieux de travail. Ces éléments sont révélateurs d'une tendance à la privatisation partielle de l'inspection du travail tant en ce qui concerne sa composition qu'en ce qui concerne sa mission (avec un rôle de "consultant" des entreprises pour leur permettre d'augmenter leur rentabilité). Le refus des Etats-Unis de ratifier la Convention de l'Organisation internationale du travail n° 81 prive l'inspection du travail d'un référentiel de base qui permettrait de sauvegarder sa mission publique.

Une campagne missionnaire

Jusqu'il y a quelques années, les VPP constituaient une particularité des Etats-Unis. Depuis 2000, une sorte de campagne missionnaire a été organisée par l'administration Bush, l'OSHA et la VPPPA pour porter la bonne parole partout dans le monde. Ou, plus précisément, dans les pays où les entreprises multinationales qui adhèrent au programme concentrent

Une montre ou une cravate contre la non déclaration d'accidents

Aux Etats-Unis comme en Europe, de nombreuses entreprises cherchent à réduire le coût de l'assurance contre les accidents du travail (ou des cotisations correspondantes à la sécurité sociale). Une des techniques utilisées est de stimuler des campagnes "zéro accident" en organisant des compétitions à l'intérieur de l'entreprise. L'équipe ou le département qui est resté le plus longtemps sans avoir déclaré un seul accident bénéficie de primes ou bien des cadeaux sont distribués au personnel. De cette manière, un travailleur accidenté est souvent mis sous pression par ses propres collègues pour ne pas déclarer un accident.

En 1998, l'OSHA a voulu éliminer ce genre de pratique dans les établissements qui adhèrent à un VPP. Elle avait observé que la majorité de ces établissements avait mis en place un programme d'incitants qui récompensait les travailleurs lorsqu'il n'y avait pas de déclaration d'accident.

Ce projet s'est heurté à des critiques virulentes de la VPPPA, l'association des participants aux VPP. Le directeur exécutif de la VPPPA a adressé une lettre à l'OSHA pour dénoncer cette politique "prématurée et incorrecte". Dès septembre 1998, l'administration renonçait à toute exigence dans ce domaine.

La même année, elle rendait public une analyse de la littérature consacrée aux jeux pour la sécurité (*safety incentive games*). Le rapport indiquait que ces programmes qui se "concentrent sur la réduction du nombre d'accidents et de maladies n'améliorent pas les pratiques de sécurité". Lorsque des incitants sont utilisés, ils découragent les travailleurs à procéder à une déclaration des accidents. Il aurait été logique, sur la base de ce rapport, que l'OSHA intervienne pour supprimer les jeux pour la sécurité dans le cadre des VPP. Il n'en fut rien.

Source : James Frederick et Nancy Lessin, "Blame the worker. The rise of Behavioral-Based Safety Programs", *Multi-national Monitor*, novembre 2000, vol. 21, n° 11.

leurs investissements. La campagne se déroule dans deux directions différentes.

Les entreprises multinationales qui adhèrent à un programme VPP aux Etats-Unis s'efforcent d'exporter cette pratique dans d'autres parties du monde. C'est ainsi qu'une entreprise comme General Electric a fait certifier 127 de ses établissements dans le cadre du programme VPP, notamment au Brésil, au Canada, en Malaisie, à Singapour, au Mexique et dans au moins sept pays de l'Union européenne (Hongrie, Autriche, Italie, Irlande, Espagne, Royaume-Uni et Pays-Bas). Une telle extension présente plusieurs avantages pour la direction de ces multinationales. Elle permet de mener une politique plus centralisée en santé et sécurité qui tend à s'affranchir des exigences spécifiques de chaque pays. Cela favorise la mise en place d'un modèle fortement conditionné par les relations industrielles des Etats-Unis : faible participation syndicale (voire exclusion complète des syndicats dans certains cas), politique de santé et sécurité basée sur les intérêts économiques de l'entreprise (*business case*) qui tend à négliger les problèmes de santé à long terme. Par ailleurs, l'extension des programmes VPP constitue un argument pour un "allègement" des réglementations nationales, présentées comme des obstacles potentiels aux investissements étrangers. Les VPP pourraient contribuer à la création de "zones franches" où les multinationales échappent partiellement au contrôle d'une inspection du travail.

Ces initiatives privées de l'industrie sont relayées depuis 2002 par l'administration fédérale et en particulier par les dirigeants de l'OSHA. Des contacts ont été pris au Mexique et au Canada. En novembre 2002, à l'occasion d'une visite à Mexico, le secrétaire adjoint de l'OSHA, John Henshaw, a insisté sur l'importance des VPP. Le programme trinational pour 2005 conclu entre les Etats-Unis, le Mexique et le Canada pour la santé et la sécurité est en partie consacré à la reconnaissance mutuelle de programmes volontaires comme les VPP. En mars 2004, une délégation conjointe de l'Irlande et de l'Irlande du Nord a été invitée par l'OSHA pour envisager un accord de reconnaissance du programme VPP. D'après l'OSHA, un partenariat de recherche sur les VPP existerait aussi avec l'Institut finlandais de santé au travail (FIOH).

Des résultats miraculeux

L'OSHA présente les résultats des VPP dans un style assez proche des vendeurs de voitures d'occasion. Pour chaque dollar investi, les établissements concernés épargneraient six dollars par une réduction de leurs frais. Les établissements qui adhèrent aux VPP auraient un taux d'accidents se situant à 50 % de leur moyenne sectorielle.

Ce bilan miraculeux soulève une série de questions :

1. Il est difficile de savoir si les VPP constituent la cause d'une meilleure performance ou si l'adhésion aux VPP se produit précisément dans des établissements qui ont déjà mis en place un système plus performant.
2. Ce sont les entreprises qui fournissent les statistiques. Il n'existe pas de contrôle renforcé destiné à combattre la sous-déclaration d'accidents et de maladies.
3. Les effets à long terme sur la santé sont pratiquement inexistant dans les indicateurs utilisés par les VPP. L'indicateur principal concerne le nombre de jours d'absence causés par des accidents du travail et des maladies professionnelles. Cela exclut les atteintes à la santé dont les effets sont différés dans le temps ou qui ne se traduisent pas nécessairement par de l'absentéisme (problème de santé reproductive par exemple). Cela peut favoriser les pressions exercées sur les travailleurs pour reprendre le travail le plus rapidement possible.
4. Il n'y a pas d'évaluation des pratiques de prévention en tant que telles. Actuellement, dans les pays industrialisés, plus de travailleurs meurent d'un cancer provoqué par des expositions professionnelles que d'un accident du travail. Pour évaluer les pratiques de prévention concernant les cancers, il faudrait vérifier si la priorité est accordée à la substitution des agents cancérigènes. Un tel indicateur n'apparaît nulle part dans la littérature consacrée aux VPP. De façon générale, ces programmes donnent au patronat une marge de discrétion très grande dans la fixation des priorités pour la prévention. L'accent mis sur les bénéfices économiques pour les entreprises est peu susceptible de promouvoir la prévention de risques à long terme.
5. Dans certains cas, l'on peut même constater que des entreprises qui ont violé de façon flagrante des obligations de prévention comptent parmi les "étoiles" des VPP. Tel est le cas de la multinationale WR Grace dont plusieurs dirigeants ont été inculpés en février 2005 pour avoir dissimulé des informations sur l'amiante utilisé dans la production de leur entreprise à Libby (Montana). Près de 1 200 habitants de Libby ont été atteints par des problèmes de santé liés à l'amiante³.

Les pratiques de prévention

Dans le cadre des VPP, le système de gestion de la santé est défini par l'entreprise. Les instructions données par l'OSHA portent surtout sur les éléments classiques d'un système de gestion (définition d'une politique, circulation de l'information, tenue d'une documentation, désignation de responsables, recours à du personnel qualifié, etc.). Elles sont peu détaillées en ce qui concerne les critères de base d'une politique de prévention. Ainsi, le texte

³ OSHA Recognizes W.R. Grace for "Exemplary Occupational Safety and Health", *Confined Space*, 23 août 2005.

n'établit pas une hiérarchie stricte entre les mesures de prévention qui imposerait l'élimination des risques chaque fois que c'est techniquement possible. Entre l'élimination des risques (par exemple, la substitution des substances dangereuses) et des mesures de contrôle moins radicales, l'employeur dispose d'une marge d'appréciation importante pour déterminer comment il interviendra. Par ailleurs, le système met en place des procédures disciplinaires contre les travailleurs qui ne suivraient pas les instructions sans imposer une analyse approfondie de ces écarts.

Dans la plupart des établissements adhérant au VPP, la prévention des accidents est souvent organisée dans le cadre de ce qu'on appelle la "sécurité comportementale"⁴. Ce courant, qui représente un marché au chiffre d'affaires important, est caractérisé par une vision simpliste des bons et des mauvais comportements des travailleurs individuels. En cas d'accident ou d'incident, il tend à blâmer les travailleurs qui s'éloignent des règles prescrites. La "sécurité comportementale" aboutit généralement à négliger une analyse d'ensemble de l'organisation du travail. En présence d'un écart entre le travail réel et le travail prescrit, elle est peu encline à poser des questions importantes comme "les instructions étaient-elles réalisables?", "entraient-elles en contradiction avec les exigences de production?", "correspondaient-elles bien au travail réel?". Il est du reste révélateur que les consultants qui se rattachent à ce courant cherchent à convaincre les entreprises en vantant les économies réalisées par le rejet de demandes en indemnisation émanant de travailleurs accidentés. Dans une large mesure, la sécurité comportementale constitue une régression vers une vision individualiste et disciplinaire de la sécurité au travail.

Ressources : on ne prête qu'aux riches

Lorsqu'ils interviennent dans le cadre d'un VPP, les inspecteurs du travail jouent un rôle de consultant. Ils ne cherchent pas à contrôler l'application des règles et à sanctionner les manquements. La plupart des entreprises qui adhèrent au programme sont de grandes entreprises. Elles disposent ainsi d'une expertise gratuite. L'enquête menée sur place par le personnel de l'OSHA dure généralement une semaine. Elle est menée par une équipe de trois à cinq personnes. De telles enquêtes sont répétées à intervalle régulier (entre tous les ans et tous les cinq ans suivant les cas). La couverture de plus de 1 200 entreprises par ce programme de visites implique une utilisation intensive des ressources de l'OSHA pour des tâches étrangères à sa fonction principale. Cet aspect du programme suscite des inquiétudes aux Etats-Unis. Le General Accounting Office, l'organisme fédéral chargé du contrôle des comptes publics a publié en 2004 un rapport assez critique concernant les programmes volontaires de l'OSHA⁵.

On peut y lire : "Les ressources que l'OSHA consacre aux stratégies de partenariat volontaire occupent une part de plus en plus importante de son budget pourtant limité. Pour l'année fiscale 2003, un budget de 450 millions de dollars a été consacré à la réalisation des nombreux programmes de l'OSHA. 126 millions ont été dépensés pour les programmes de partenariat volontaire et les activités d'assistance au partenariat, et 254 millions, soit 56 % du budget, ont été consacrés aux activités de contrôle. Le pourcentage des ressources affecté aux programmes de partenariat volontaire et aux activités d'assistance au partenariat a augmenté de près de 8 % depuis 1996, date à laquelle ces programmes représentaient approximativement 20 % du budget de l'agence. Au cours de la même période, la proportion des ressources de l'OSHA affectée à ses activités de contrôle a chuté de 6 %, passant de 63 % à plus ou moins 56 % du budget total de l'agence, alors que, grâce à des augmentations du budget global de l'OSHA, le total des fonds consacrés aux contrôles est resté plutôt constant. De plus, selon des fonctionnaires de l'agence, le nombre d'inspections est resté constant ou a augmenté légèrement chaque année. Il n'est pas possible d'affirmer que des ressources ont été directement redistribuées des activités de contrôle vers les activités d'assistance au partenariat, mais le financement des autres programmes de l'OSHA est resté relativement stable, avec juste quelques légères augmentations ou diminutions du financement depuis 1996."

Ces chiffres doivent être analysés en tenant compte du nombre de travailleurs occupés dans les entreprises qui adhèrent à un VPP ou qui sont impliquées de façon active dans un autre type de programme volontaire. Selon les données disponibles pour 2003, 2,3 millions de travailleurs sont concernés par les VPP, le Programme de Partenariat Stratégique et le Programme de Consultation des Etats. Or, le nombre de travailleurs que l'OSHA doit couvrir dépasse 100 millions ; l'on est donc en droit de s'interroger sur les priorités budgétaires de l'OSHA. La volonté politique de promouvoir un système d'inspection favorable aux intérêts patronaux a conduit dans les faits à une forme indirecte de subventions massives en faveur de grandes entreprises. Contrairement à ce qu'affirment ses défenseurs, les VPP ne contribuent pas à réorienter les ressources vers les secteurs qui connaissent la situation la plus critique.

Pas d'évaluation indépendante

Le rapport du General Accounting Office souligne par ailleurs que les bulletins de victoire des entreprises participantes et de l'OSHA, concernant les performances des VPP, n'ont jusqu'à présent jamais été corroborés par une évaluation systématique menée par des experts indépendants :

"Selon les participants, des fonctionnaires de l'OSHA et des experts en santé et sécurité au travail,

⁴ Pour une analyse critique de la sécurité comportementale, voir : A. Hopkins, What are we to make of safe behaviour programs?, *Safety Science*, 2006 (sous presse).

⁵ GAO, *OSHA's voluntary compliance strategies show promising results, but should be fully evaluated before they are expanded*, Washington, mars 2004. Voir : www.gao.gov/new.items/d04378.pdf.

les programmes de partenariat volontaire ont permis de réduire le nombre d'accidents et de maladies professionnelles, toutefois l'on ne dispose pas de suffisamment de données pour pouvoir réellement évaluer l'efficacité de ces programmes. Les participants interviewés dans les trois Etats et neuf établissements que nous avons visités, nous ont déclaré qu'ils avaient considérablement réduit leurs taux d'accidents et de maladies. Selon eux, leur implication dans les programmes de partenariat volontaire a permis d'améliorer les relations de travail avec l'OSHA, d'accroître la productivité et de réduire les coûts des indemnités professionnelles. Cependant, les informations sur le succès des programmes restent anecdotiques, et la propre évaluation de l'OSHA sur son programme d'activités et son impact reste jusqu'à présent limitée. Actuellement, l'OSHA ne collecte pas de données exhaustives et comparables qui permettraient d'effectuer une évaluation complète de l'efficacité de ses programmes de partenariat volontaire."

Un contexte plus large

Aux Etats-Unis, l'administration Bush n'a jamais considéré l'amélioration des conditions de travail comme une priorité. Sous la pression des milieux industriels, elle a mené une campagne dérégulationniste systématique⁶. En particulier, elle a empêché l'adoption d'une réglementation dans le domaine des troubles musculo-squelettiques.

Au plan international, l'attitude de l'administration Bush ne diffère guère. Les très fortes pressions exercées contre l'Union européenne pour affaiblir la portée de la réforme concernant les produits chimiques

(REACH) et l'abstention du représentant des Etats-Unis concernant l'inclusion de l'amiante chrysotile dans les procédures d'information et de consentement préalable à l'exportation permettent d'accueillir avec quelque scepticisme les déclarations de dirigeants de l'OSHA suivant lesquelles l'expansion internationale des programmes VPP traduit la volonté d'améliorer la santé et la sécurité des travailleurs.

En juin 2005, le gouvernement des Etats-Unis a voté contre l'adoption d'une convention de l'Organisation internationale du travail pour un cadre promotionnel de la santé et sécurité au travail⁷. Un des éléments de ce cadre est la nécessité d'une gestion systématique de la santé et de la sécurité. Le gouvernement des Etats-Unis préférerait une simple déclaration sans valeur contraignante.

La campagne actuelle en faveur des VPP doit être replacée dans le cadre plus général d'une conception particulière des relations internationales. L'administration Bush défend de façon systématique une vision asymétrique suivant laquelle le gouvernement, les entreprises et les ressortissants des Etats-Unis ne devraient pas nécessairement être soumis aux mêmes règles que les citoyens d'autres Etats. Il y a une sorte de volonté de construire un statut extra-territorial dont bénéficieraient les Etats-Unis. C'est ce dont témoigne, par exemple, la revendication, dans le contexte de l'action de la Cour pénale internationale, d'une immunité pour les ressortissants des Etats-Unis poursuivis notamment pour crimes de guerre. ■

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

⁶ Voir : "USA : la santé au travail sous la première administration Bush, 2002-2004", *HESA Newsletter*, n° 27, juin 2005, p. 28-30.

⁷ L'adoption éventuelle de cette convention est à l'ordre du jour de la prochaine conférence internationale du travail en juin 2006.