

Les normes ergonomiques aux États-Unis : Les leçons d'un échec

Valérie Thomas, Annie Thébaud-Mony,
Équipe santé au travail du Centre de Recherche des Enjeux Contemporains en Santé Publique (CRESP),
Unité INSERM / Université Paris XIII
Novembre 2005

Introduction

Les Troubles Musculo-Squelettiques (TMS) sont considérés comme un problème de santé publique préoccupant, coûteux et en constante augmentation¹ dans l'ensemble des pays industrialisés. En pratique, il existe d'importantes variations quant à la définition des TMS, à l'estimation de l'amplitude du problème, et au choix des méthodes d'évaluation économique² de leurs conséquences¹. Mais les discussions portent surtout sur la part des TMS attribuable au travail, question aussi cruciale que l'efficacité et les bénéfices économiques attendus d'une intervention dans ce domaine.

Ce sont en ces termes que la question des TMS a émergé dans l'agenda des politiques de santé au travail américaines au début des années 80. L'administration de la santé et de la sécurité au travail a proposé une solution législative au problème des TMS liés au Travail³ (TMST)² : la mise en place de normes ergonomiques fédérales applicables à l'ensemble des entreprises américaines. Cette proposition a été portée par une très importante mobilisation des professionnels de santé au travail, mêlant travaux scientifiques d'évaluation et discussions publiques. Le projet a cependant échoué, tout d'abord au niveau fédéral, en se heurtant à une forte opposition politique organisée par une coalition nationale d'employeurs. Au niveau de l'Etat de Washington, une tentative ultérieure de normes ergonomiques locales sera ajournée en moins d'un an, par le biais d'une procédure judiciaire engagée par les employeurs.

¹ Les estimations les plus modérées chiffrent le poids économique des TMS entre 45 et 54 milliards de dollars annuels, ces coûts ne prenant en compte que les indemnités versées par les assurances, l'estimation du montant des salaires non perçus et des pertes en terme de productivité pour l'entreprise

² Tout au long de ce travail je proposerai le terme Troubles Musculo-squelettiques liés au Travail (TMST) en traduction de *Work-Related Musculoskeletal Disorders*, l'ouvrage de référence de Hagberg (1995) cf références (iii). Ce choix permet de prendre en compte l'ensemble des traumatismes musculosquelettiques sans présupposer précisément du traumatisme initial mais en le liant explicitement à l'activité professionnelle.

C'est cette histoire en deux mouvements que je vous présente ici. Cette étude de cas nous a permis d'appréhender certaines méthodes de l'administration publique du travail et particulièrement les modalités de participation publique à l'élaboration des politiques de santé au travail. Elle a permis de rendre compte des choix d'outils d'évaluation, et de l'impact pragmatique de ces choix sur les politiques effectivement mises en place. L'analyse des processus de décision publique en santé et sécurité au travail offre ainsi l'occasion d'explorer la nature des liens entre sciences et techniques, logique économique d'entreprise et logique économique d'Etat, administration publique et décision politique.

Objectifs et méthodes

Le premier objectif était d'examiner les origines, les principaux développements de la tentative de mise en place des normes ergonomiques, et d'identifier les différents acteurs, leurs rôles et fonctions respectives, en développant une approche sociohistorique. Il s'agissait d'analyser notamment l'implication des structures institutionnelles et la participation du monde scientifique. L'analyse s'est ensuite centrée sur les choix en terme de stratégies d'action, et de types de connaissances mobilisées. Les définitions les plus unifiées des objets de débats ont ainsi été confrontées à la façon dont ces conceptions avaient été mises en œuvre en pratique.

La collecte d'informations a été facilitée par un séjour prolongé au sein d'un département de recherche dans le domaine des politiques de travail et d'environnement³. Les recherches bibliographiques ont concerné le volet scientifico-technique de la question des normes ergonomiques, et ont inclut les revues de littérature constituées ad hoc^{4 5}.

³ « Work Environment Program », Pr David Wegman, University of Massachusetts, Lowell.

Les normes ergonomiques aux USA : une perspective historique

Les premières initiatives ergonomiques sont inscrites sous la définition des missions de l'Occupational Safety and Health Administration (OSHA)⁴ appelée « general duty », qui renvoie à l'article fondateur de l'OSHA et signifie qu'en l'absence de législation spécifique l'employeur a l'obligation de proposer à ses employés un poste de travail exempt de risque identifié. Le seul recours de l'OSHA en cas de non-observance de cette règle, est judiciaire. Des procès sont ainsi intentés à certains grands groupes de secteurs particulièrement pourvoyeurs de TMST (assemblage automobile, les métiers de la viande, supermarchés). La lourdeur de ces démarches, leurs coûts élevés et les résultats peu satisfaisants vont favoriser au sein de l'OSHA l'émergence du projet de promulgation de normes ergonomiques. Les grandes lignes de la proposition finale des normes ergonomiques sont présentées dans la figure suivante (Figure 1).

Les normes ergonomiques en bref

Objet : Réduire le nombre et la sévérité des TMST causés par l'exposition à certains facteurs de risques sur le lieu de travail. Les facteurs de risques concernés sont : les mouvements répétitifs, les postures vicieuses, les travaux de force (notamment de soulèvement), les vibrations.

Ces normes impliquent pour les employeurs :

- De fournir à tout employé des informations de base relatives aux TMS : les signes et symptômes, encourager à signaler précocement tout trouble pouvant s'apparenter à un TMST, apprendre à connaître les postes à risques, et laisser à disposition des employés un résumé des normes ergonomiques
- Obligation de signalement des TMS aux autorités en charge
- Identification des actions à risque de provoquer des TMS soit à la suite de la survenue d'un cas TMST (**action trigger**) soit en utilisant l'outil de dépistage prévu à cet effet qui identifie avec précision les types de postures et de répétitions de gestes à risque
- Amélioration des postes de travail avec résolution des problèmes ergonomiques, obligation de fournir des équipements personnels adaptés lorsqu'aucune autre solution ne peut résoudre le poste à risque. Possibilité de résoudre les problèmes ergonomiques poste/poste.
- Obligation de formation relative aux TMS de l'ensemble des employés à l'embauche et tous les trois ans pour les employés à risque
- Impératif d'évaluation du programme ergonomique interne tous les 3 ans

Figure 1. Propositions de normes ergonomiques de l'OSHA

⁴ A la suite de la promulgation de l'OSHA Act en 1970, est mis en place son appareil exécutif l'OSHA Administration. Rattachée au Ministère du travail, l'OSHA a pour mission l'obligation de protéger les travailleurs des accidents du travail et des maladies professionnelles, droit de fixer des normes applicables à la quasi-totalité des travailleurs, droit d'inspection des lieux de travail. Considéré comme le point crucial de la législation américaine dans le champ de la santé publique et de la santé et sécurité au travail. Dans chaque Etat existe une antenne de l'OSHA, comme le WISHA dans l'Etat de Washington.

- Une tentative à l'échelle fédérale

L'émergence des normes ergonomiques fédérales va s'effectuer sur une vingtaine d'années. La première ébauche de loi est rédigée en 1995 et est diffusée dans les milieux de la recherche, des associations de professionnels, des syndicats et du monde de l'entreprise.

Une coalition nationale constituée de grandes entreprises va s'opposer à sa publication dans le registre fédéral⁵, court-circuitant ainsi les discussions publiques entre les différentes parties impliquées, voies usuelles de recours démocratique. Cette première action anti-ergonomique sera relayée d'une seconde inédite : fin 1995 l'OSHA se voit interdire d'effectuer des recherches sur les TMST pendant deux ans.

En novembre 1999, à la publication de cette nouvelle proposition de normes dans le registre fédéral, une série de justifications scientifiques et de faisabilité économique – dont certaines conduites par l'Etat fédéral⁶ – sont publiées elles aussi dans le journal officiel⁷. Le volet scientifique justifiant le bien-fondé des normes est particulièrement volumineux⁶:

A l'issue des consultations publiques en décembre 2000, William Clinton promulgue les normes ergonomiques. Mais cette victoire de l'OSHA est de courte durée. Sous la Présidence de Georges W. Bush, le Congrès est saisi par la puissante coalition industrielle. Pour la première fois dans l'histoire du droit américain, la loi fédérale des normes ergonomiques est annulée sous l'autorité du Congressional Review Act, loi promulguée sous l'administration Clinton, conférant au Congrès le pouvoir d'annuler une loi. La loi régissant les normes ergonomiques est ajournée en mars 2001. L'expérience est poursuivie dans deux Etats, la Californie et l'Etat de Washington.

- Normes ergonomiques dans l'Etat de Washington

La mise en place de normes ergonomiques s'est déroulée entre 1999 et 2004. Elle était fondée sur l'épidémiologie locale (50 000 cas annuels), une évaluation coûts-bénéfices favorable, et des études d'impact locales des mesures de prévention. L'adoption initiale des normes ergonomiques dans l'Etat de Washington a bénéficié des connaissances et du savoir-faire d'acteurs de la première tentative de normes ergonomiques. Ils ont fait valoir les travaux scientifiques qui avaient été menés à bien dans le cadre fédéral. La durée du processus de promulgation a été relativement courte. Mais l'issue

⁵ Coalition on ergonomics, 1 000 entreprises y prennent part, parmi lesquels, certaines entreprises de livraisons et transports

⁶ 584 pages sont consacrées aux résultats scientifiques, revues de littérature et études de faisabilité économique et seules les 9 dernières pages sont consacrées à la rédaction des normes ergonomiques

positive pour les défenseurs des normes ergonomiques a été une victoire de courte durée. En février 2003, la coalition d'industriels, Washington Employers Concerned About Regulating Ergonomics WE CARE, dont l'acronyme était interprété par le département comme acte de cynisme, fait appel des normes ergonomiques devant la Cour Suprême. Ils auront gain de cause en avril 2004, en utilisant des arguments très proches de ceux de la coalition nationale.

Les normes ergonomiques aux USA : à l'épreuve de logiques inconciliables ?

L'histoire des normes ergonomiques nous renseigne sur la manière dont le contexte « circonstancié » des négociations peut en affecter directement le déroulement. La confrontation des niveaux d'organisation, des types de savoirs mobilisés, des objectifs et les stratégies d'argumentation et d'action permet de comprendre les conditions de ce dénouement.

- Des logiques d'acteurs en contradiction

Au niveau de l'Etat et des administrations de santé au travail, les stratégies d'argumentation et d'action étaient scientifiquement et économiquement fondée. Chercheurs et administrateurs nous ont semblé construire une représentation de la santé au travail balisée par deux principes souvent en contradiction: améliorer la santé des travailleurs tout en augmentant la productivité. Les travailleurs et leurs représentants ont témoigné du vécu des conséquences des TMST. Les descriptions permettent de prendre la mesure des difficultés à quantifier une compensation à la hauteur des préjudices subis. Deux structures intermédiaires, une association d'ergonomes et épidémiologistes victimes de TMST et les Committee for Occupational Safety and Health (COSH) ont su se constituer en interfaces actives organisant la traduction entre mondes de la recherche, de l'administration et travailleurs victimes. L'argumentation des coalitions d'employeurs a reposé sur une décrédibilisation systématique des travaux de recherche et une rationalisation économique à court terme reposant sur l'idée d'un coût de mesures inacceptable. L'opposition à toute forme d'ingérence de l'Etat était justifiée par une définition de l'ergonomie inhérente au sens commun de tout employeur. La défense était assurée par des experts privés et des témoignages d'entrepreneurs.

- Des outils d'évaluation en question

Les limites des analyses coûts-bénéfices - légitimation désormais incontournable de toute politique publique – sont bien connues, notamment la question des conséquences sur la santé dites non-quantifiables⁸ 9. Ces outils, mal utilisés ou utilisés seuls participent à la construction des angles morts de la connaissance du retentissement des conditions de travail sur la santé.

Par ailleurs, les méthodes d'évaluation scientifico-techniques ont buté sur l'extrême difficulté à construire une représentation rigoureuse de la santé et de la sécurité au travail. Une des surprises de cette recherche a notamment été le non questionnement par les acteurs des normes proposées dans leur définition même, probablement du fait de leur aspect complexe, très descriptif et technique.

Conclusion

Il est nécessaire de prendre la mesure des particularités américaines de gestion du dossier de santé au travail afin de tirer des enseignements de cette expérience en matière d'ergonomie. L'histoire des normes ergonomiques a cependant révélé les limites de l'impact des politiques de régulation de l'administration de la santé et sécurité au travail. Cette recherche soulève également la question de l'impact de production scientifique technique et économique sur les politiques publiques en général, et dans le cadre particulier de la santé au travail. Elle permet d'interroger les nouvelles règles de production, de « consommation » et de communication des travaux scientifiques, tous champs confondus.

Nous avons constaté la faible part des débats consacrées en pratique aux normes ergonomiques dans leurs détails techniques. Les travailleurs ont peiné à s'approprier ces outils trop éloignés de leurs pratiques. La complexité et la globalisation des normes de sécurité imposent de développer des structures d'accompagnement, interface entre monde scientifico-technique et monde du travail, afin de faciliter la compréhension, l'utilisation, l'adaptation au changement et la visibilité des outils de régulation en santé et sécurité au travail. Nous savons désormais, au prix d'histoires douloureuses comme celle de l'amiante que les personnes exposées dans le cadre professionnel à des gestes, des substances ou des incidents dangereux constituent les sentinelles de risques sanitaires à l'échelle sociétale.

¹ Caillard, Les troubles musculosquelettiques d'origine professionnelle: une nouvelle épidémie, *BEH*, n. 44-45/2005 pp. 217-228, novembre 2005

² National Research Council, Institute of Medicine, 2001, *Musculoskeletal Disorders and the Workplace*, National Academy Press, Washington, D.C.

³ Hagberg M, Silverstein B, Wells R, et al. *Work related musculoskeletal disorders (WMSDs): a reference book for prevention*. London: Taylor & Francis, 1995.

⁴ *Work-Related Musculoskeletal Disorders : Report, Workshop Summary, and Workshop Papers*, Steering Committee for the Workshop on Work-Related Musculoskeletal Injuries : The Research Base, National Research Council, National Academy Press, Washington, D.C., 1999

⁵ *Work-Related Musculoskeletal Disorders : A Review of the Evidence*, Steering Committee for the Workshop on Work-Related Musculoskeletal Injuries: The Research Base, Committee on Human Factors, National Research Council, National Academy Press, Washington, D.C., 1998.

⁶ *Worker protection : Private Sector Ergonomics Programs Yield Positive Results*, U.S. General Accounting Office, August 1997.

⁷ Federal Register, *Ergonomics Program ; Final Rule*, 14 November 2000, vol.65. n. 220, Pages 68261-68870.

⁸ Boden, L., "Cost-Benefit Analysis: Caveat Emptor", *American Journal of Public Health*, Dec. 1979, vol (69), n 12, 1210-1211.

⁹ Ashford, N., Caldart C., 1996, «Economic Issues in Occupational Health and Safety», in *Technology, Law, and the Working Environment*, Island Press.