

Gouverner les expositions professionnelles par les valeurs limites : un choix structurellement favorable aux industriels ?

Emmanuel Henry

IRISSO, CNRS, Université Paris-Dauphine

Rapide état des lieux des recherches sur les valeurs limites d'exposition professionnelles

- Les valeurs limites d'expositions professionnelles
 - Un instrument d'encadrement des expositions des travailleurs aux produits toxiques
 - Généralisation au cours du 20e siècle dans les pays industrialisés et plus tardivement en France à partir des années 1980
 - Depuis 1980 en France, « scientificisation » croissante du processus d'élaboration des VLEP
 - Au départ, élaboration dans le cadre de comités paritaires réunis au sein du ministère du Travail
 - Aujourd'hui, élaboration au sein de l'ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail)
- Les recherches sur les VLEP principalement nord-américaines fondées sur les valeurs publiées depuis l'après-guerre par l'ACGIH (American Conference of Governmental Industrial Hygienists) et issues de travaux scandinaves :
 - Réflexions focalisées sur le niveau des valeurs

Reposer la question des VLEP du point de vue de leur construction et de leur usage

- Limites des travaux existant :
 - Absence d'interrogation sur les effets induits par le fait même de gouverner par les valeurs
 - Absence d'interrogation sur les usages des valeurs limites
- Volonté de réinscrire l'interrogation sur les VLEP non pas comme un objet de technoscientifique à analyser en soi mais comme un instrument (revendiqué comme) scientifique de gouvernement des expositions à des toxiques
 - 2 façons de faire :
 - Réinscrire la question des valeurs limites dans une perspective temporelle
 - Analyser la définition technoscientifique des enjeux de santé au travail comme un choix de terrain
- Cette transformation des modes d'interrogation des VLEP conduit à poser l'hypothèse que le gouvernement par les valeurs constitue un choix structurellement favorables aux

Inscrire la question des valeurs limites dans une perspective temporelle

- Nécessité d'analyser en même temps évolution de la réglementation et réaction des industriels
- Difficulté d'inscription de cette question dans une temporalité liée à stratégies industrielles de jeu avec le temps
- 2 principales stratégies industrielles face à croissance de réglementation:
 - Délocalisation des activités dans des espaces moins règlementés
 - Substitution des produits règlementés par des produits vis-à-vis desquels il n'existe pas encore de réglementation

Or, de nombreuses années sont nécessaires pour démontrer scientifiquement la dangerosité des produits

- 2 principales sources de données:
 - Etudes toxicologiques expérimentales sur des animaux
 - Etudes épidémiologiques qui repose sur des expositions humaines (essentiellement des travailleurs)
- De ce fait, toujours une longueur d'avance pour les industriels

Décalages persistants : 1945-1977

- Reconstitution d'une temporalité en rapprochant amiante et fibres céramiques réfractaires, deux toxiques aux propriétés proches
- Amiante :
- 1947 : demande de la CGT d'une VLEP de 2 f/cm³ refusée par le ministère du Travail
- 1950-1970 : confirmation du caractère cancérogène de l'amiante
- 1977 : suite à mobilisations, 1^{re} réglementation amiante fixe une VLEP à 2 f/cm³

1970's : une norme de compromis

- Henri Pézerat :
- A l'époque, on a eu 2 fibres par centimètre cube. Le dernier tract qu'on avait tiré à l'époque, il disait, dès cette époque, qu'en réalité, il faudrait arriver à une norme de 0,1 fibre par centimètre cube, norme qu'on a

de sécurité pour toutes les maladies liées à l'amiante. Les experts recommandent, dans l'état actuel des connaissances, de considérer le niveau de 2 fibres par centimètre cube adopté par certains Etats Membres comme un objectif temporaire pour la prévention des risques pour la santé des travailleurs de

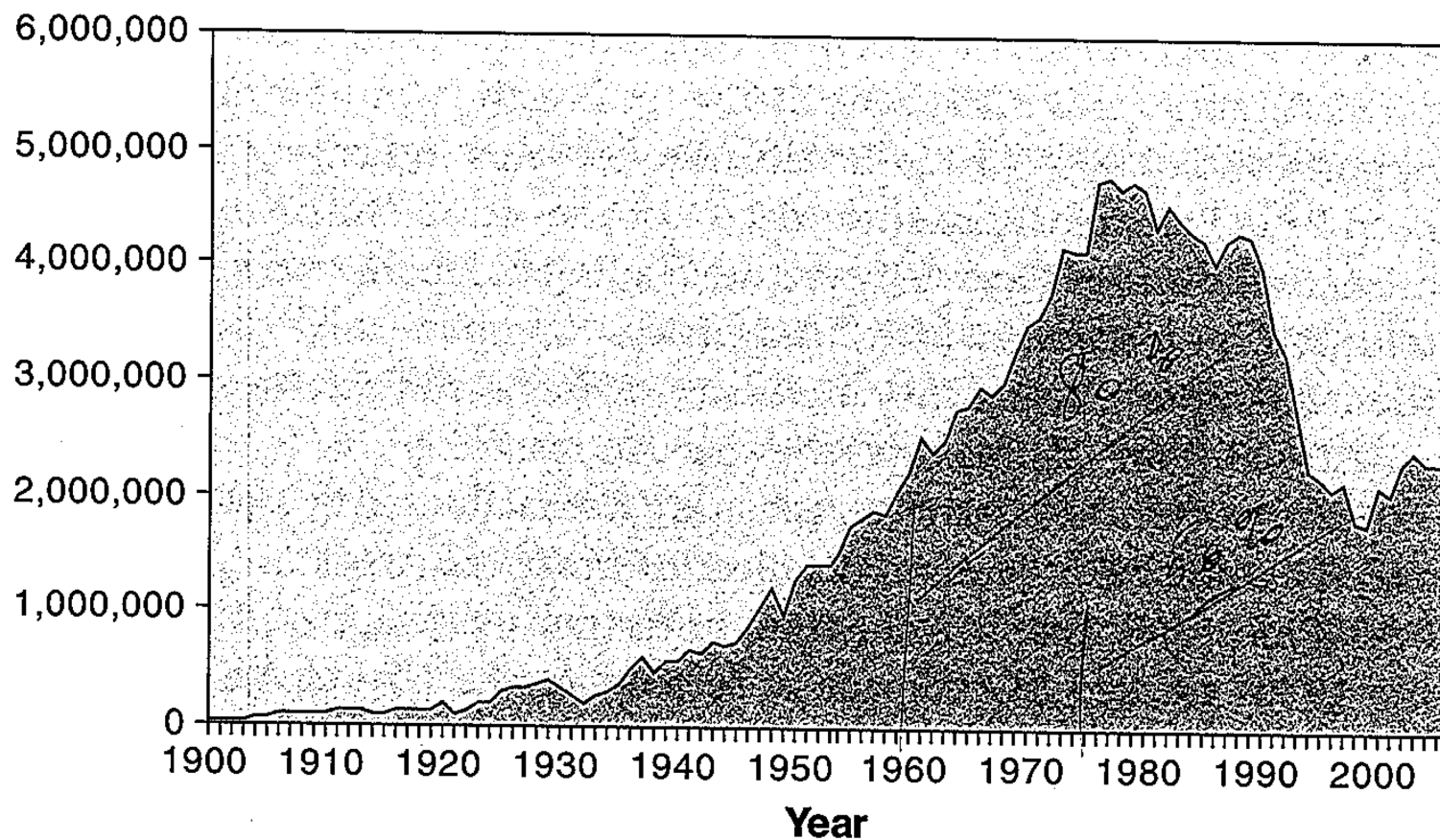
L'amiante jusqu'à son interdiction en 1996

- Jusqu'en 1996, abaissement progressif de la VLEP amiante liées à plusieurs directives européennes (1 puis 0,6 f/cm³ en 1983 et 1992)
- Décret 1996 suite à crise de amiante fixe VLEP à 0,1 f/cm³ (valeur demandée dès 1977)
- Mais amiante interdit en 1996
- Le changement de politique vis-à-vis de l'amiante a-t-il eu des effets sur les autres cancérogènes?

De l'amiante aux fibres céramiques réfractaires

- A partir de 1990, au fur et à mesure de la croissance des réglementations de l'amiante dans les pays industrialisés, stratégies industrielles de délocalisation et de substitution de l'amiante par d'autres fibres

La production d'amiante au 20^e siècle



Comment réglementer les FCR?

- 1993 : apparition du problème des FCR à l'agenda du groupe de travail VLEP du ministère du Travail (G2SAT)
- Question posée : dans quelle mesure ces fibres doivent être assimilées à l'amiante?
- Le 7 janvier 1994, accord autour des valeurs de 1 f/cm^3 pour les FCR avec un abaissement à partir de 1997 à $0,6 \text{ f/cm}^3$.
- Reprise du dossier FCR suite à crise de amiante
- Nouveau rapport en 1996 :

Rapport G2SAT 1996

- **Conserver telles quelles les décisions proposées par le G2SAT pour l'évolution des valeurs limites : fibres de verre, roche et laitier à 1 f.ml⁻¹ en 97, et fibres céramiques à 0,6 f.ml⁻¹ en 97**
- *Proposition effectuée par les représentants de l'ECFIA [European Ceramic Fibre Industry Association], soutenue par le syndicat des fabricants des laines minérales manufacturées (FILMM), argumentant que ces décisions ont été prises en janvier 1994 par le G2SAT en connaissance de cause, et qu'aucun texte de nature à les remettre éventuellement en question n'a été publié depuis. [...]*
- **Abaisser les valeurs limites pour les fibres:**
- **[...] Fibres de céramique à 0.1 fibre par millilitre au 01/01/98**
- *En sens contraire, M. H. Pézerat a proposé cette évolution, qui n'a suscité ni adhésion ni réfutation claires de la part du G2SAT, à l'exception des réactions de la profession (cf. ci-dessus) et des commentaires suivants :*
- *a) « Il nous paraît essentiel que les valeurs limites d'exposition des fibres minérales artificielles reflètent les différences de toxicité. Il faut éviter tout amalgame avec les fibres d'amiante dans l'esprit des gens. »*
- *Le FILMM rappelle en outre que « le niveau applicable en France à partir de 1997 est déjà parmi les plus sévères dans le monde ».*
- *b) Un membre du G2SAT pense que les données existantes permettent de considérer que les fibres céramiques réfractaires présentent un risque similaire à celui du chrysotile et qu'en conséquence, leur valeur limite devrait être abaissée comme proposé par M. Pézerat.*
- *L'ECFIA, s'appuyant sur une note du docteur Mast, pense qu'il existe des raisons scientifiques de ne pas faire cette assimilation.*

Quid de la réglementation?

- Nouveau groupe de travail du ministère propose en 2005 valeur de $0,03 \text{ f/cm}^3$
- Intervention du représentant de la DRT au Conseil supérieur de prévention des risques professionnels (CSPRP, aujourd'hui COCT) en 2006 :
 - *En ce qui concerne la fixation de la VLEP, les 2 groupes d'experts DRT ont abouti à des propositions, l'administration se doit donc d'agir rapidement. Concernant le seuil retenu qui est différent de celui proposé par les experts ($0,03 \text{ f/cm}^3$), le cabinet du ministre chargé du travail a proposé de retenir le même niveau que celui de l'amiante ($0,1 \text{ f/cm}^3$) en laissant une période transitoire permettant aux entreprises de s'adapter ($0,5 \text{ f/cm}^3$ jusqu'au 31 décembre 2007).*
- Décret ne paraît que le 26 octobre 2007 : la période transitoire autorisant une valeur de $0,5 \text{ f/cm}^3$ court jusqu'au 30 juin 2009.
- 20 ans entre les premiers soupçons sur les ECB et l'entrée en

La définition technoscientifique des enjeux de santé au travail : un choix de terrain favorable aux industriels

- Comme on l'a montré, sur les questions scientifiques, le temps joue en faveur des industriels, donc intérêt de porter la discussion sur ce terrain
- Industriels attentifs aux vellétés d'encadrement de leurs activités par les pouvoirs publics car effets économiques importants d'un classement comme cancérogène ou de l'abaissement d'une norme
- Capacité de vigilance sur les évolutions des connaissances inégalement distribuée entre industriels et organisations syndicales ou administrations nationales
- Capacité des industriels à occuper le débat aux différentes phases depuis l'amont (production de doutes et ignorance scientifiques) à l'aval (négociation sur les modalités d'application des réglementations)

Doute et ignorance

- Travaux de plus en plus nombreux sur le rôle des industriels dans le modelage des connaissances scientifiques liés aux produits/activités à risque
 - Travaux aux Etats-Unis à partir d'archives issues de procès mais plus difficiles à mener en France
 - Manipulations directes (tabac, amiante, chlorure de vinyle, plomb...)
 - Plus fondamentalement, financement de recherche sur des questions périphériques mais controversées, non-production de données (*undone science*)
- Hypothèse que, contrairement à ce qui est revendiqué, montée de la composante scientifique et experte ne conduit pas à marginaliser les intérêts industriels dans le processus d'élaboration des VLEP
 - Tensions
 - entre la production d'une légitimité de la décision, du fait de

Industrie et régulation par l'expertise

- Exigence de rigueur scientifique souvent issue d'une demande des industriels
 - Ex: 1980, arrêt de la Cour suprême des Etats-Unis invalidant la valeur limite d'exposition de l'OSHA pour le benzène
 - Ex: pressions non judiciaires mais plus informelles en Europe
 - Expert du SCOEL, comité d'experts européen pour la fixation des VLEP: « Ils ont très peur aussi – ça, j'étais très étonné – de l'industrie. Parce que quand l'industrie commence à se fâcher, eux veulent que ce soit bétonné, les dossiers. [...] Ils ont hyper peur qu'un grand trust commence à dire : « Le SCOEL, ce n'est pas scientifique ». »

La définition scientifique des VLEP : une définition parmi d'autres

- L'extraction de la question des expositions aux produits toxiques des autres aspects des conditions de travail et sa redéfinition en termes de valeur limite à établir sur des bases scientifiques rend plus difficile son appropriation par les acteurs syndicaux
 - Contradiction entre emploi et conditions de travail ne suffit pas à expliquer le retrait des organisations syndicales sur cette question
 - Difficulté à recruter des experts
 - Mêmes difficultés pour l'administration du Travail
- Au contraire, terrain technoscientifique facilement investi par les industriels. Ressources adaptées.
 - Réponse du médecin du travail de Rhône-Poulenc à la demande d'un expert syndical d'édicter des VLEP pour une liste de nouveaux produits :
 - « Les produits organiques industriels [listés] sont pratiquement produits dans une seule entreprise, qui est celle qui m'emploie. Je

Un renforcement de la position dominante des industriels

- Position de force des industriels renforcée par les logiques de transnationalisation de l'expertise
- Extension des domaines d'expertise relevant des industriels en intégrant les questions des instruments de mesure et de métrologie
 - Les questions de mesure : des questions techniques ? Cas des fibres d'amiante et normes de taille liées aux microscopes utilisés
- Auditions de représentants des industriels par les groupes d'experts au cours de leur travail d'élaboration des valeurs
 - Depuis peu l'ANSES a mis en place des procédures de consultation des « parties prenantes »
- Interventions des industriels en aval du travail des experts en exerçant une pression sur les administrations chargées d'adopter les VLEP dans la réglementation
- Malgré tout, il peut arriver que des valeurs limites plus protectrices soient adoptées dans la réglementation. Mais les

Pour conclure

- Prise en compte de la temporalité conduit à relativiser la question du niveau des valeurs limites qui est souvent pourtant l'angle principal des interrogations scientifiques et sociales sur ce thème
- Relativiser cette question du niveau des valeurs est d'autant plus important que leur application est très relative
- Alors que l'enjeu essentiel des questions posées par les expositions professionnelles est celui de leur **application effective**, faire porter l'attention sur l'expertise préalable à leur élaboration conduit à **sous-estimer l'importance essentielle de leur mise en œuvre**
- L'élaboration extrêmement précise et encadrée de valeurs conduisant à traiter moins de 5 substances par an alors que le nombre de produits à évaluer est de plus de 100 000 et continue de croître d'un volume de l'ordre de 1 000 nouvelles substances par an n'apparaît elle pas dérisoire alors que les