

DOCUMENT D'ORIENTATION

NEGOCIATION SUR L'AMELIORATION DE LA SANTE AU TRAVAIL

Le travail est un vecteur primordial d'émancipation pour tous. C'est le sens des réformes systémiques (dialogue social, formation professionnelle et apprentissage, assurance chômage, égalité professionnelle) menées depuis 2017, qui visent à assurer au plus grand nombre un accès à un emploi durable et de qualité. Pour autant, pour qu'il soit et demeure porteur d'émancipation, le travail ne doit pas altérer la santé et la sécurité de celles et ceux qui l'exercent. Par ailleurs, le travail en lui-même peut être un facteur contribuant à la santé physique et mentale. En cela, la santé au travail est un enjeu de progrès social.

La préservation de la santé et de la sécurité des salariés est également un levier de performance des entreprises. L'histoire des avancées en matière de santé au travail démontre ce lien étroit.

La prise de conscience de la nécessité de sauvegarder la sécurité et la santé des salariés a changé d'échelle avec la révolution industrielle, sous l'angle principal de la réparation des accidents du travail, dans un contexte de multiplication de nouveaux risques mortels ou graves pour une population ouvrière grandissante.

La prévention s'est singulièrement développée après la Seconde Guerre mondiale, à l'aune d'une croissance économique et d'innovations qui ne pouvaient avoir lieu sans que la sécurité des travailleurs ne devienne une préoccupation majeure. La médecine du travail, dans un premier temps prioritairement tournée vers le contrôle de l'aptitude des salariés à l'embauche et au fil de leur contrat de travail, en a été une composante centrale, au même titre que l'intégration de l'assurance obligatoire des AT/MP dans le champ de la sécurité sociale, avec un dispositif tarifaire incitatif.

Depuis la fin des années 1970, le nombre d'accidents du travail a baissé substantiellement sous le double effet des réformes engagées et de la réduction des risques industriels résultant en partie d'une tertiarisation de l'économie. Néanmoins, cette tendance globale tend à stagner sur la période récente.

Parallèlement, des risques nouveaux, liés par exemple à des substances dangereuses, ont été mieux identifiés, ainsi que leurs effets sur la santé à long terme. Ces évolutions ont été prises en compte à la fois dans une logique de réparation et dans la définition des mesures de prévention.

La santé et la sécurité des salariés au travail sont donc depuis longtemps, à juste titre, une préoccupation majeure, objet d'un volume important de règles protectrices, au niveau national, mais également au niveau européen. Notre pays connaît depuis plusieurs années des

transformations qui doivent réinterroger la manière dont sont conçues et mises en œuvre les politiques de santé au travail :

- sur le plan économique et social, les évolutions récentes en lien avec la globalisation des marchés ont maintenu une pression importante sur les entreprises, du donneur d'ordre au sous-traitant le plus indirect. Les organisations du travail ont souvent été adaptées, parfois au risque de considérer la santé et la sécurité des travailleurs comme une préoccupation secondaire ;
- sur le plan technologique, l'émergence du numérique constitue à la fois un défi pour l'emploi et une transformation des conditions de travail. Si de nouveaux risques peuvent émerger et doivent être identifiés, le numérique peut aussi être un levier pour atténuer voire supprimer certains risques professionnels ;
- sur le plan démographique, le vieillissement de la population et l'allongement de la durée de vie professionnelle doivent conduire à une approche renouvelée de prévention des risques.

L'enjeu reconnu de tous les acteurs est désormais d'installer durablement, dans le quotidien de toutes les entreprises et tous les salariés, une véritable culture de la prévention qui permette de conjuguer performance économique et impératifs de protection des salariés.

C'est le sens donné au troisième plan de santé au travail (PST3) sur la période 2016-2020, qui, grâce à un dialogue social exemplaire, a permis d'identifier clairement deux priorités stratégiques en matière de santé au travail : le renforcement de la prévention primaire d'une part, qui implique de limiter les risques en agissant sur tous les déterminants du travail et permet d'évaluer les risques pour éviter d'y exposer les salariés, et l'amélioration de la qualité de vie au travail d'autre part. De même, la récente convention d'objectifs et de gestion de la branche AT/MP a inscrit le renforcement de la prévention primaire, ainsi que celui de la prévention de la désinsertion professionnelle, comme un objectif prioritaire pour la période 2018-2022.

Néanmoins, si l'exercice de définition de ces priorités était indispensable, ses effets opérationnels se font attendre. Il apparaît donc nécessaire de redonner une nouvelle dynamique à ces priorités pour en améliorer l'effectivité et rendre notre système de santé au travail plus efficace et adapté aux besoins des entreprises et des salariés.

C'est sur la base de ce constat que le rapport « Santé au travail : vers un système simplifié pour une prévention renforcée » établi à la demande du Premier Ministre par Charlotte Lecocq, Bruno Dupuis et Henri Forest, a formulé plusieurs propositions de refonte de la structuration des acteurs de la santé au travail pour que les principes de prévention des risques trouvent une concrétisation efficace.

Les débats et les concertations menées dans le cadre de l'instauration d'un système universel de retraite ont souligné la nécessité de disposer d'un système de santé au travail porteur de solutions pour les entreprises, notamment pour prévenir et réduire la pénibilité au travail et accompagner les démarches de maintien dans l'emploi des salariés expérimentés.

Enfin, la crise sanitaire liée au covid-19 a considérablement mis en lumière les enjeux majeurs liés dans notre pays à la santé au travail. Près de 80 protocoles et guides sectoriels ou professionnels ont été élaborés en concertation avec les partenaires sociaux, pour protéger salariés et entreprises. Ceci étant, plus que jamais, le besoin de cohérence et d'efficacité du système de santé au travail a été ressenti par tous les acteurs. Des enseignements doivent être tirés de leur mobilisation à tous les stades de la crise : celui du confinement où le maintien de l'activité économique nécessaire à la vie de la Nation exigeait une continuité de service, notamment pour répondre aux questions difficiles qui se posaient et pour continuer d'assurer les visites médicales essentielles ; celui du déconfinement et de la reprise d'activité pendant lequel les besoins des entreprises et des salariés ont été considérablement accrus ; celui, enfin, de la sortie de crise pendant les mois à venir, où l'accompagnement des entreprises et des salariés, notamment les plus vulnérables, restera crucial. Les partenaires sociaux sont invités à partager les constats qu'ils dressent sur cet épisode afin d'en tirer les enseignements appropriés.

Les objectifs à poursuivre sont clairement identifiés :

- mieux protéger la sécurité et la santé des travailleurs et favoriser leur maintien dans l'emploi tout au long de la vie ;
- pour cela, accompagner plus efficacement les entreprises, quelle que soit leur taille, leur secteur d'activité et leur environnement, pour qu'elles adoptent des mesures de prévention adaptées aux risques qui leurs sont propres. Les entreprises qui mettent en place de bonne foi les mesures de prévention permettant de protéger la santé et la sécurité des salariés doivent être sécurisées ;
- au service de cet objectif général d'amélioration de la prévention au bénéfice des employeurs et des salariés, améliorer l'efficacité de la gouvernance de la santé au travail.

Sur la base de ces objectifs, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives aux niveaux national et interprofessionnel sont invitées à engager une négociation interprofessionnelle au titre de l'article L. 1 du code du travail.

Le présent document d'orientation a pour objet de préciser les principaux objectifs du gouvernement s'agissant de la réforme à conduire.

La finalisation de cette négociation est attendue pour la fin d'année 2020.

1. Renforcer la prévention primaire au sein des entreprises grâce à un accompagnement adapté et renforcé, en favorisant l'internalisation de la gestion du risque

Le développement de la culture de prévention au sein des entreprises est un objectif partagé et une condition majeure de l'effectivité du droit à la santé et à la sécurité au travail. Il passe notamment par la capacité de l'entreprise, en fonction de sa taille, à internaliser la gestion du risque dans ses politiques globales. Tel est le sens de la récente réforme du comité social et économique. La prise en compte de la santé et de la sécurité au travail dans les décisions stratégiques de haut niveau et la rigueur de l'organisation interne ancrent la culture de prévention dans l'entreprise, appuyée sur le dialogue social.

Les partenaires sociaux sont invités à négocier sur des propositions concrètes permettant d'atteindre cette ambition, en abordant notamment :

- la manière dont l'évaluation des risques devrait être conduite et formalisée pour définir de manière plus efficiente les mesures de prévention et leur application dans le temps, l'objectif étant à la fois de simplifier les démarches, notamment pour les PME-TPE, et de les rendre plus efficaces ;
- la formation à la santé et à la sécurité des salariés et des managers, en envisageant notamment le sujet sous l'angle des parcours individuels et de la valorisation des compétences acquises ;
- le rôle des outils numériques pour faciliter l'ensemble des démarches.

Un point particulier sera effectué sur la prévention du risque chimique le plus sensible, dit CMR (cancérogène, mutagène, reprotoxique), dont l'extrême complexité de la réglementation est unanimement reconnu. Le renforcement de la prévention de ce type de risque chimique ne pourra se faire qu'en améliorant le caractère opérationnel de la réglementation et son accessibilité aux PME-TPE, notamment dans ses aspects techniques comme le respect des valeurs limites d'exposition ; il s'agira également de renforcer l'information des entreprises sur ce risque et de mettre à leur disposition des outils pratiques de prévention. Il conviendrait de rationaliser les dispositions relatives aux informations et documents concernant ce risque, pour que sa gestion interne à l'entreprise soit plus efficiente et que les données collectives puissent être synthétisées afin d'améliorer le suivi de la santé au travail des salariés exposés, notamment en cas de mobilité professionnelle ou géographique. Les recommandations établies par le rapport du Professeur Paul Frimat en août 2018, relatif à « la prévention et à la prise en compte de l'exposition des travailleurs aux agents chimiques dangereux » pourront utilement servir d'appui à la mise en œuvre de ces objectifs.

2. Définir l'offre de services à fournir aux entreprises et aux salariés, notamment en matière de prévention et d'accompagnement

Il s'agit de renforcer et de prioriser les exigences concernant les missions actuellement dévolues aux services interentreprises de santé au travail. Les partenaires sociaux sont invités à définir le contenu de ce socle qui pourrait comprendre, notamment :

- le suivi individuel de l'état de santé du salarié. Les modalités de mise en œuvre de ce suivi pourront, le cas échéant, être réinterrogées à cette occasion, pour tenir compte, notamment, de la pénurie de médecins constatée dans certains territoires, et pour favoriser une meilleure articulation avec le médecin traitant ;
- l'accompagnement et l'appui, en tant que de besoin, dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur politique de prévention. Cela pourrait impliquer l'accès à des ressources et des compétences pour faciliter la prévention de certains risques spécifiques ;
- la prévention de l'inaptitude et de la désinsertion professionnelles. Il s'agit d'engager des actions précoces pour détecter les risques d'inaptitude et déployer par la suite un suivi individualisé des salariés et des entreprises concernées. Ce suivi pourra être mutualisé entre acteurs.

Il convient également de déterminer les moyens d'assurer un lien plus étroit avec les entreprises et salariés accompagnés, le cas échéant grâce au développement d'outils numériques de suivi et d'échanges.

Cette offre de services doit s'appuyer sur des acteurs institutionnels rénovés dans leur structuration, leur fonctionnement et leur implantation territoriale. Les services de santé au travail doivent donc faire l'objet d'un mouvement de rationalisation pour permettre la mise en œuvre de l'offre de services complète et cohérente sur l'ensemble du territoire. Les parcours des professionnels des SST pourraient être rénovés, par exemple dans l'articulation avec la médecine de ville.

La gouvernance et le pilotage de ces opérateurs pourraient également être réinterrogés, en lien avec les instances paritaires dédiées (comité régionaux d'orientation des conditions de travail).

Les partenaires sociaux pourront s'appuyer, notamment, sur le rapport de l'Igas intitulé : « Evaluation des services de santé au travail interentreprises », paru le 2 juin 2020.

3. Développer l'accompagnement par les branches professionnelles

Les branches professionnelles ont un rôle majeur à jouer en matière de prévention primaire. L'importance de ce rôle a été soulignée par les concertations relatives à la pénibilité menées dans le cadre de la création du système universel de retraite.

Les branches ont la possibilité d'édicter des préconisations en matière de prévention des risques professionnels, notamment à travers des référentiels professionnels, élaborés à

l'initiative d'une organisation professionnelle représentative de la branche. Ces préconisations permettent d'engager une démarche vertueuse de prévention, reposant sur une évaluation complète et précise, menée le plus souvent de manière paritaire, de l'ensemble des métiers et activités et des risques qui y sont associés. Elles constituent des guides utiles et facilement transposables au sein de toutes les entreprises, en particulier des plus petites.

Par ailleurs, les comités techniques nationaux de la branche AT-MP définissent des recommandations, établies paritairement, à destination des entreprises pour réduire les facteurs de risque et améliorer les conditions de travail.

Les partenaires sociaux envisageront les moyens de multiplier ces initiatives, en veillant à leur bonne articulation, avec pour objectif de couvrir l'ensemble des secteurs professionnels d'ici trois ans, et en encourageant le dialogue social et les accords négociés dans les entreprises.

Ils sont également invités à engager une réflexion sur la force normative de ces outils, afin de sécuriser les entreprises qui mettent en œuvre de bonne foi les préconisations de leur secteur.

Enfin la question du passeport formation, évoquée depuis plusieurs années, pourra faire l'objet de propositions concrètes et opérationnelles.

4. Mieux accompagner certains publics notamment vulnérables

Malgré les réformes successives, la forme de certains contrats de travail rend difficile le suivi médical de certains travailleurs, comme les travailleurs handicapés, les salariés intérimaires, les titulaires d'un contrat à durée déterminée ou les travailleurs indépendants.

Les partenaires sociaux sont invités à déterminer un suivi adapté pour ces travailleurs, requérant une mobilisation de tous les acteurs de la santé au travail et un partage des informations entre eux.

D'autres pistes pourront être explorées telles que la prise en charge du suivi médical des intérimaires, par les services de santé au travail autonomes des entreprises utilisatrices, selon des modalités à déterminer.

5. Lutter contre la désinsertion professionnelle

Qu'elle soit d'origine professionnelle ou non, l'altération de la santé peut rendre impossible la reprise du travail dans les conditions préexistantes. Elle conduit trop souvent à la rupture du contrat de travail, sans qu'une solution interne ou externe à l'entreprise n'ait pu être identifiée, ni qu'un suivi de la personne après cette rupture ne soit garanti. Comme l'ont révélé les travaux sur l'emploi des seniors menés dans le cadre de l'instauration du système universel de retraite, ce risque est particulièrement marqué pour les salariés les plus âgés, pour lesquels, par ailleurs, les chances de réinsertion dans l'emploi sont réduites.

Les partenaires sociaux sont invités à formuler des propositions pour améliorer la lutte contre la désinsertion professionnelle, par exemple sur l'articulation des différents acteurs médicaux.

6. Améliorer la qualité de vie au travail

L'accord national interprofessionnel du 19 juin 2013 avait posé les jalons d'une méthodologie utilisable par les entreprises pour aborder la question de la qualité de vie au travail.

Les partenaires sociaux sont aujourd'hui invités à en faire le bilan, y compris dans la manière dont les entreprises se sont saisies de cette question. Si beaucoup d'accords d'entreprises abordent cette thématique, leur contenu est variable.

Il s'agit pourtant à la fois de problématiques directement liées aux activités des entreprises et aux métiers exercés par les salariés, touchant à la qualité du travail, à la qualité des produits fournis et des services rendus, ainsi qu'à l'environnement et au contexte dans lequel ils évoluent. Il s'agit en outre d'un levier majeur d'attractivité des entreprises, au moment où ces dernières peinent souvent à recruter les compétences dont elles ont besoin.

C'est pourquoi il paraît pertinent, à partir de retours d'expériences, de mettre au jour une méthodologie et des préconisations à disposition des entreprises et des salariés pour les aider, par le dialogue social, à trouver des propositions concrètes en vue de favoriser la qualité de vie au travail et la qualité du travail. Ce travail, qui interroge nécessairement les pratiques managériales, pourra intégrer de nouvelles approches permettant de favoriser l'appropriation par les entreprises des opportunités ouvertes par la loi Pacte, notamment la possibilité de définir la raison d'être de l'entreprise.

Enfin, à l'heure où notre pays se mobilise pour préparer les Jeux olympiques de 2024, il apparaît dans l'ensemble des études conduites sur le sujet que le développement du sport constitue un levier pour les entreprises et leurs salariés, pour favoriser la santé et la qualité de vie au travail. Dans ce cadre, la question de la promotion du sport en entreprise mérite d'être examinée.

7. Réorganiser la gouvernance et le financement de la santé au travail

A. Pour une nouvelle gouvernance sur le plan national et territorial, dans le souci partagé de rendre le système efficient pour ses utilisateurs

La gouvernance de la santé au travail fait intervenir de multiples acteurs : l'Etat produit les règles et s'assure de leur bonne application, la Sécurité sociale répare les dommages causés par les accidents du travail et les maladies professionnelles, et conduit également des actions de prévention. C'est précisément en matière de prévention que les acteurs sont les plus divers et les schémas d'action les plus complexes : Agence nationale et agences régionales pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT et ARACT), Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS), , notamment.

Les acteurs de terrain de la santé au travail, interlocuteurs des employeurs et des salariés, sont les services de santé au travail, qui rassemblent en leur sein médecins du travail et

intervenants en prévention des risques professionnels. L'ouverture à d'autres intervenants extérieurs, y compris la médecine de ville, pourrait utilement être envisagée.

Il devra être tenu compte des obligations particulières des employeurs dans la définition des contours de la réforme, qui devra prévoir une simplification de la gouvernance nationale et régionale.

La rénovation de la gouvernance de la santé au travail devra avoir pour objectif final l'amélioration du service rendu aux salariés et aux employeurs en matière de prévention des risques professionnels.

Cela doit passer notamment par une rénovation de l'organisation des SSTI, avec comme cible l'atteinte des objectifs suivants :

- renforcement et mesure de leur efficience, par la définition de normes de qualité tendant à remédier à la grande hétérogénéité de performance entre services ;
- définition d'une offre-socle à destination des employeurs et des salariés.

B. Pour des modalités de financement qui favorisent le développement des actions de prévention

Là aussi, le constat est partagé : l'offre de prévention fournie aux employeurs et aux salariés par les services de santé au travail est hétérogène, aussi bien géographiquement que qualitativement. En contrepartie de la cotisation dont ils s'acquittent seuls auprès de chaque service de santé au travail, les employeurs doivent pouvoir bénéficier et faire bénéficier leurs salariés d'un socle minimal de prestations, homogène sur tout le territoire.

Dans le cadre des actions de prévention financées par la branche AT-MP et figurant notamment dans la COG, les partenaires sociaux formuleront des propositions destinées à renforcer la prévention à destination des entreprises, sans omettre d'étudier les modalités concrètes de financement de ces propositions.

Enfin, ils étudieront la possibilité de mettre en place des formations groupées par métiers, afin de favoriser l'entrée sur le marché du travail.