



Plan santé travail dans la fonction publique GT du 16 décembre 2020

Principales définitions

L'élaboration d'un plan santé travail dans la fonction publique nécessite au préalable de définir les notions et concepts-clé sur lesquels appuyer l'analyse des enjeux et la construction des axes stratégiques de ce plan.

A la suite du GT du 21 octobre, et dans la perspective de la formulation du futur préambule du plan, les principales définitions suivantes sont proposées.

- **La santé au travail**

L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a défini la santé comme :

« Un état de complet bien-être physique, mental et social, [qui] ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité »¹.

La santé est ainsi prise en compte dans sa globalité. Elle est associée à la notion de bien-être, et est appréhendée de manière dynamique :

« pour parvenir à un état de complet bien-être physique, mental et social, l'individu, ou le groupe, doit pouvoir identifier et réaliser ses ambitions, satisfaire ses besoins et évoluer avec son milieu ou s'y adapter. La santé est donc perçue comme une ressource de la vie quotidienne, et non comme le but de la vie; c'est un concept positif mettant l'accent sur les ressources sociales et personnelles, et sur les capacités physiques. »²

Le travail joue un rôle fondamental dans la construction de la santé. Comme les partenaires sociaux du secteur privé l'ont affirmé,

« Si l'activité professionnelle est susceptible d'exposer à des risques et donc de dégrader l'état de santé des travailleurs, notamment s'ils présentent une fragilité préalable, elle peut également constituer pour eux une ressource en faveur de leur santé. Le travail est donc un déterminant de la santé. Il constitue aussi un environnement susceptible d'avoir des incidences sur la santé. »³

¹ OMS, Constitution de l'OMS, 1948.

² OMS, Charte d'Ottawa, 1986.

³ PST3 2016-2020.

- **Les risques professionnels**

L'INRS propose de définir les risques professionnels comme :

« L'éventualité d'une rencontre entre l'homme et un danger auquel il est exposé. Deux composantes caractérisent le risque :

- *La probabilité de la survenance d'un dommage liée à la fréquence d'exposition et/ou la durée d'exposition au danger et la probabilité d'apparition du phénomène dangereux,*
- *La gravité du dommage. »*

Cependant, cette définition doit être complétée. En effet :

« La combinaison de facteurs liés à l'organisation du travail dans l'entreprise est susceptible de porter atteinte à la santé et à la sécurité des travailleurs, bien qu'ils ne puissent être nécessairement identifiés comme étant des dangers. A titre d'exemple, l'association du rythme et de la durée du travail peut constituer un risque psychosocial comme notamment le stress pour le travailleur. »⁴

En application des articles L.4121-3 et R.4121-1 du code du travail, les risques pour la santé et la sécurité doivent faire l'objet d'une évaluation transcrite dans un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP).

- **La prévention des risques**

L'OMS a considéré en 1948 que :

« La prévention est l'ensemble de mesures visant à éviter ou réduire le nombre et la gravité des maladies, des accidents et des handicaps ».

Aux termes de la directive européenne 89/391, la prévention des risques professionnels recouvre :

« l'ensemble des dispositions ou des mesures prises ou prévues à tous les stades de l'activité dans l'entreprise en vue d'éviter ou de diminuer les risques professionnels. »

L'OMS a distingué dans le domaine de la prévention médicale trois types de prévention, qu'elle a qualifiés de primaire, secondaire ou tertiaire : la prévention primaire, qui a pour but d'éviter l'apparition de la maladie en agissant sur les causes, la prévention secondaire, qui vise à détecter rapidement la pathologie pour intervenir efficacement, la prévention tertiaire, qui a pour objectif de diminuer les récurrences et incapacités⁵.

Ces concepts ont été communément adaptés à la prévention des risques professionnels, sans qu'il en existe une formulation à caractère officiel. Il est donc proposé de les définir de la manière suivante :

- La prévention primaire des risques professionnels consiste à combattre le risque à sa source. Elle est centrée sur le travail et son organisation et renvoie à une prévention collective des risques. Elle passe par la prise en compte de l'ensemble des facteurs de risque dans les situations de travail. Elle se traduit par une évaluation des risques, un diagnostic approfondi et un plan d'action. Cette approche est à privilégier car elle est la plus efficace à long terme, tant

⁴ Circulaire DRT n° 6 du 18 avril 2002 prise pour l'application du décret n° 2001-1016 portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, prévue par l'article L. 230-2 du code du travail et modifiant le code du travail.

⁵ Rapport de M. Flajolet « Les disparités territoriales des politiques de prévention sanitaire », 2008.

du point de vue de la santé des salariés que de celle du service public. Sa mise en œuvre par l'employeur est nécessaire pour satisfaire à ses obligations réglementaires.

- La prévention secondaire des risques professionnels consiste à conduire des actions de dépistage et de suivi, sur le plan individuel et collectif, en particulier par la médecine de prévention afin de détecter le plus précocement possible l'apparition de troubles permettant d'agir sur les facteurs de risques et d'y faire face.
- La prévention tertiaire des risques professionnels correspond, quand un dommage a eu lieu, aux actions destinées à en limiter les conséquences et à favoriser le maintien dans l'emploi.

- **La culture de prévention**

L'article 1^{er} de la convention C187 de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la santé et la sécurité au travail précise que :

« la culture de prévention nationale en matière de sécurité et de santé désigne une culture où le droit à un milieu de travail sûr et salubre est respecté à tous les niveaux, où le gouvernement, les employeurs et les travailleurs s'emploient activement à assurer un milieu de travail sûr et salubre au moyen d'un système de droits, de responsabilités et d'obligations définis et où le principe de prévention se voit accorder la plus haute priorité ».

Comme affirmé dans le troisième plan santé travail du secteur privé, la culture de prévention fait l'objet :

« D'actions visant à la développer, mobilisant les leviers essentiels que sont l'information, la formation, l'évaluation des risques et la conception des environnements de travail. (...) L'objectif est l'appropriation par tous les acteurs d'une culture de prévention, fondée avant tout sur l'action concrète à partir des situations de travail réelles, et non seulement sur la mise en conformité avec la réglementation. (...) La préservation et, de manière plus ambitieuse, la promotion de la santé et de la sécurité au travail doivent ainsi devenir une évidence et être intégrées dans la pratique de tout acteur de l'entreprise, qu'il s'agisse de l'employeur et des membres de la direction, des représentants du personnel ou de l'ensemble des travailleurs. Elles doivent notamment être intégrées par ceux qui conçoivent les organisations et systèmes de travail et qui accompagnent les transformations. »

- **Les acteurs de la prévention**

La prévention étant la résultante d'un ensemble d'actions concrètement mises en œuvre dans l'activité de travail, les premiers acteurs la prévention sont avant tout les agents, les collectifs de travail, les encadrants et les employeurs, chacun de ces acteurs ayant des responsabilités propres en la matière.

En appui de ces derniers, interviennent des acteurs de prévention spécialisés (médecins du travail, conseillers et assistants de prévention, agents chargés de fonctions d'inspection, etc.), qui contribuent, notamment par leur rôle de conseil, à l'élaboration des politiques et des actions de prévention, ainsi qu'à leur mise en œuvre, chacun en fonction de ses rôles et prérogatives particuliers.

- **La qualité de vie au travail**

Dans le cadre du projet d'accord-cadre sur la qualité de vie au travail de 2015, la définition suivante a été retenue pour la fonction publique:

« La notion de qualité de vie au travail renvoie à des éléments multiples, qui touchent les agents

individuellement comme collectivement et permettent, à travers le choix des modalités de mise en œuvre de l'organisation du travail, de concilier la qualité des conditions de vie et de travail des agents et la qualité du service public. L'amélioration de la qualité de vie au travail est une démarche qui regroupe toutes les actions permettant d'assurer cette conciliation. Il s'agit d'un processus social concerté permettant d'agir sur le travail (contenu, organisation, conditions, contexte) à des fins de développement des personnes et des services».

Cette définition de la QVT est précisée dans le guide DGAFP de la qualité de vie au travail co-élaboré avec l'ANACT :

« Dans le secteur public, l'amélioration de la qualité de vie au travail est donc une démarche qui regroupe toutes les actions qui permettent de combiner qualité des conditions de vie et de travail des agents et qualité du service public. Elle s'appuie fortement sur l'expression et la participation des agents. Il s'agit d'un processus social concerté, centré sur l'amélioration des conditions du travail (contenu, organisation,...) à des fins de développement des personnes et des services. »⁶

⁶ Guide de la qualité de vie au travail Outils et méthodes pour conduire une démarche QVT, DGAFP, Avril 2019.