Recent discussions and policies on protecting workers' mental health within France and the EU

Loïc Lerouge

▶ **To cite this version:**

Loïc Lerouge. Recent discussions and policies on protecting workers' mental health within France and the EU. KLI Magazine, 2021, 14 (19), pp.22-33. halshs-03413547v1

HAL Id: halshs-03413547

https://shs.hal.science/halshs-03413547v1

Submitted on 20 Dec 2021 (v1), last revised 24 Jan 2022 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Recent discussions and policies on protecting workers' mental health within France and the EU

Loïc LEROUGE
PhD, Research Director at the CNRS
Centre for Comparative Labour and Social Security Law
COMPTRASEC UMR5114, CNRS-University of Bordeaux

Santé et travail forment un tandem. Évoquer le travail fait référence aux défis et problèmes de santé dans le milieu de travail lui-même et dans la relation entre santé au travail et santé publique. L'accélération des évolutions technologiques a conduit à une nouvelle ère du travail et ses conditions. La pandémie a mis en évidence la nécessité de travailler d'une manière différente où les technologies jouent un rôle important. Cependant, dans cette boucle systémique de la santé et du travail, chaque élément évolue en fonction de l'évolution de l'autre, pour le meilleur et pour le pire.

La crise sanitaire a modifié nos modes de travail soit temporairement, soit durablement. Le recours au télétravail s'est ainsi considérablement accru sans forcément être correctement encadré juridiquement. Cette évolution a eu l'effet positif de protéger contre les contaminations sur le lieu de travail et, pour certains, de mieux gérer l'emploi du temps. En revanche, elle a augmenté la charge mentale de travail, la connexion au travail et les risques psychosociaux (RPS). Les frontières spatiales et temporelles de l'activité sont remises en cause ainsi que le paradigme de l'entreprise industrielle qui structure encore le droit du travail.

Ces évolutions récentes ont été intégrées dans le nouveau "EU strategic framework on health and safety at work 2021-2027" sous-titrée "Occupational safety and health in a changing world of work".[1] Prenant place dans "The European Pillar of Social Rights Action Plan",[2] du pilier européen des droits sociaux, le EU strategic framework on health and safety at work définit les priorités et les actions clés nécessaires pour améliorer la santé et la sécurité des travailleurs au cours des prochaines années dans le contexte de l'après-monde pandémique.

Enfin, par le moyen du dialogue social, l'Union Européenne s'est dotée le 22 juin 2020 d'un "European framework agreement on digitalisation of work".[3] La France a profité de l'obligation de transposer cet accord pour préciser et compléter le régime juridique et les pratiques en matière de télétravail afin de renforcer son contenu dans un monde de numérisation croissante du travail. Toutefois, la véritable évolution du système français en matière de santé et de sécurité au travail réside dans la réforme du système de santé au travail adopté par le Parlement le 23 juillet 2021.

1. The EU strategic framework on health and safety at work 2021-2027: un focus sur les RPS

La Stratégie prend désormais en compte les transitions écologiques et numériques, les défis économiques et démographiques et la notion changeante de l'environnement de travail

[1] *Voir* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0323&from=EN
[2] *Voir* https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/
[3] *Voir* https://www.etuc.org/system/files/document/file2020-06/Final%2022%2006%2020_Agreement%20on%20Digitalisation%202020.pdf

traditionnel. Personne ne devrait souffrir de maladies ou d'accidents liés au travail, ce principe est un aspect essentiel de la durabilité et de la compétitivité de l'économie de l'UE. Une partie entière vise explicitement les RPS afin d'instaurer des conditions de travail saines et sûres considérées comme un préalable nécessaire pour garantir une main-d'œuvre en bonne santé et productive.

Avant la pandémie, les problèmes de santé mentale touchaient environ 84 millions de personnes[4] dans l'UE. La moitié des travailleurs considèrent le stress comme commun sur leur lieu de travail. Il représente environ 50% de tous les jours de travail perdus. Près de 80 % des managers sont préoccupés par le stress lié au travail[5]. À la suite de la pandémie, près de 40 % des travailleurs ont commencé à travailler à distance à temps plein dans l'UE[6] contre 1 personne sur 10 début 2020.[7] Les frontières entre le travail et la vie privée s'estompent et émergent des tendances à la connexion permanente, au manque d'interaction sociale et à l'utilisation accrue des technologies numériques (TIC) générant des risques psychosociaux et ergonomiques. La Commission européenne finance des projets qui répondent à ces défis pour élaborer et mettre en œuvre des interventions visant à promouvoir une bonne santé mentale et à prévenir maladie au travail (*cf.* projets "Magnet4Europe"[8], "EMPOWER"[9] et "RESPOND"[10]).

La Commission européenne s'engage désormais à moderniser le cadre législatif de la santé au travail lié à la numérisation en révisant la Directive 89/654/EEC workplace requirements et la directive 90/270/EEC Display Screen Equipment d'ici 2023. Une "UE-OSHA healthy workplaces campaign" 2023-2025 sera lancée pour créer un avenir numérique sûr et sain couvrant en particulier les RPS et risques ergonomiques. En coopération avec les États membres et les partenaires sociaux, l'UE évaluera les questions émergentes liées à la santé mentale des travailleurs et proposera des orientations d'action avant la fin de 2022. Des outils électroniques et des orientations pour l'évaluation des risques de RPS et ergonomiques liés aux emplois et processus écologiques et numériques, seront développés à travers le déploiement de bases analytiques appropriées. Un groupe d'experts devra se prononcer sur les moyens efficaces d'investir dans la santé et sur le soutien de la santé mentale des travailleurs essentiels d'ici la fin de 2021.[11] Enfin, un suivi propre à la European Parliament resolution of 21 January 2021 with recommendations to the Commission on the right to disconnect [12] sera assuré. Un autre outil est également mis en avant au niveau de l'EU, celui de l'European framework agreement on digitalisation of work.

2. The European framework agreement on digitalisation of work: un accord pour la protection de la santé au travail ?

[4] https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/state/docs/2018_healthatglance_rep_en.pdf
[5] Eurofound et EU-OSHA (2014), Psychosocial risks in Europe: Prevalence and strategies for prevention, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg.
[6] https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc120945_policy_brief_-_covid_and_telework_final.pdf
[7] Ces travailleurs travaillent à temps plein ou occasionnellement, et généralement dans des professions hautement qualifiées dans les secteurs des technologies de l'information et de la communication et à fort niveau de connaissance.
[8] https://cordis.europa.eu/project/id/848031
[9] https://cordis.europa.eu/project/id/848180
[10] https://www.respond-project.eu
[11] *Voir* https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/expert_panel/docs/mandate_workforce_mental-health_en.pdf
[12] *Voir* https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0021_EN.html

L’accord-cadre européen sur la numérisation du travail constitue une avancée importante dans les tentatives de régulation des évolutions technologiques au travail et pour protéger les droits des travailleurs. L’accord met en évidence les deux faces de la numérisation du travail. Le côté brillant du « progrès » offre la possibilité de rendre le travail plus sûr, de l’encadrer de manière plus appropriée, d’améliorer sa transformation. Le côté « obscur » reflète le risque de porter atteinte à la dignité humaine, d’une dégradation des conditions de travail et de la difficulté de délimiter la frontière entre vie professionnelle et vie personnelle. Les possibilités offertes par les technologies actuelles et futures permettent aussi de rendre les travailleurs totalement transparents, rendant ainsi nécessaire une réelle protection des données personnelles. La numérisation du travail est étroitement liée à la santé au travail et entre dans le domaine des risques professionnels.

L’accord met l’accent sur la formation afin de favoriser le développement des compétences et d’assurer l’efficacité tout en respectant la diversité et la flexibilité des systèmes de formation qui peuvent être modifiés en fonction des pratiques. L’enjeu est d’engager les employeurs dans une utilisation dite “positive” des TIC en innovant et en améliorant la productivité, les conditions et la sécurité du travail. Un équilibre doit être trouvé entre la reconnaissance du rôle des TIC dans le monde du travail moderne et la protection de la santé physique et mentale des travailleurs au regard de leur engagement à assurer le succès de leur entreprise et la croissance économique.

Il est également dans l’intérêt des employeurs et des travailleurs de travailler ensemble sur l’adaptation organisationnelle et la transformation du travail résultant des TIC. La protection de la personne du travailleur doit être satisfaite et clarifiée par la négociation collective au niveau approprié dans chaque État-membre. L’accord rappelle la nécessité de privilégier la prévention afin d’éviter d’éventuels effets négatifs sur la santé et la sécurité des travailleurs et sur le fonctionnement de l’entreprise. Pour garantir ce principe prioritaire, l’accord suggère d’adopter des mesures visant à assurer un environnement de travail sûr et sain par l’établissement d’un système de droits, de devoirs et de responsabilités définis (adoption de mesures de formation et de sensibilisation aux risques liés à la numérisation du travail, respecter les règles relatives au temps de travail, y compris le télétravail et le travail mobile, clarifier les politiques et les règles relatives à l’utilisation des outils numériques pendant le temps de travail, obliger la direction à créer une culture qui évite les contacts en dehors des heures de travail, aussi évaluer la charge de travail, etc.).

L’accord privilégie la pédagogie plutôt que les sanctions en donnant la préférence aux recommandations et à l’information des employeurs et des travailleurs, notamment concernant le temps de travail. Cette approche peut être interprétée comme une faiblesse, mais ces mesures doivent donner naissance à des droits permettant au travailleur de bénéficier d’une compensation pour le temps de travail excédentaire effectué, de supprimer l’obligation d’être joignable, c’est-à-dire de bénéficier d’une protection par une procédure d’avertissement ou de non-sanction pour protéger le préjudice de ne pas être disponible en dehors des heures de travail à la subordination de l’employeur. Sans le mentionner expressément, l’accord fait référence au « droit à la déconnexion ». Il est également recommandé de reconnaître un droit d’alerte sur la charge de travail et le processus de gestion du travail, mais aussi à être protégé contre une situation d’isolement au travail.

Si la protection de la santé au travail constitue un défi dans son adaptation aux évolutions des TIC, elle est alors abordée dans l’accord sous l’angle de la protection de la dignité humaine. L’accord met en effet en évidence un paradoxe, celui de la possibilité de sécuriser

l'environnement et de meilleures conditions de travail grâce aux TIC et aux progrès de l'intelligence artificielle, mais aussi le risque que ces technologies compromettent la dignité de l'être humain, notamment dans les cas de protection individuelle. Les technologies actuelles et futures sont capables de collecter une quantité considérable de données sur chaque individu. L'utilisation de données de géolocalisation, de données biologiques, de données biométriques, de données personnelles peut rendre le travailleur vulnérable à la personne qui les utilise et en abuse. Ces données sont stockées et peuvent être déjà utilisées à l'encontre des travailleurs. La mutation actuelle repose sur le développement de technologies pour exploiter ces données relevant pourtant de la vie privée.

L'accord fait référence à l'article 88 du Regulation (EU) 2016/679 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (UE-GDRP)[13], qui prévoit des règles relatives au traitement des données personnelles des personnes dans le cadre d'une relation de travail. Dans les États-membres, par voie législative ou par négociation collective, doivent ainsi être édictées des règles spécifiques pour assurer la protection des droits et des intérêts des travailleurs en matière de protection des données personnelles.

L'accord propose des mesures pour protéger les travailleurs contre l'utilisation abusive des données personnelles. Par exemple, les représentants des travailleurs doivent pouvoir aborder cette question auprès de l'employeur ou bien le consentement du travailleur doit être obtenu en exprimant les finalités concrètes et transparentes de la collecte de ces données. Cela ne doit pas être fait juste parce que c'est possible ou pour une période indéfinie. L'accord suggère aussi de conserver le contrôle humain sur les technologies d'intelligence artificielle pour le traitement des données personnelles, biologiques et biométriques. Une évaluation des risques devra être effectuée avant leur mise en œuvre en tenant compte des menaces éventuelles pour l'intégrité physique, psychologique ou cognitive. Il est également nécessaire de garantir l'équité, notamment en protégeant certains groupes contre les préjugés discriminatoires. Le mode de développement du système doit permettre d'expliquer auprès des travailleurs de manière claire et transparente son fonctionnement à travers les contrôles qui doivent être effectués pour éviter les erreurs dans son traitement.

Bien que l'accord-cadre européen cherche à aborder la question de la digitalisation du travail de manière substantielle, les partenaires sociaux français ont décidé le 20 novembre 2020 de ne transposer que les dispositions concernant le télétravail, question d'une grande actualité en cette période de pandémie. Cette initiative est perçue comme un moyen pour les partenaires sociaux d'exister dans un contexte de crise sanitaire qui les a placés au second plan.[14] Malgré la forte actualité sur le télétravail et la nécessité de consolider son régime juridique au regard notamment de la santé mentale des télétravailleurs, la réforme récemment adoptée par le Parlement français du système de santé au travail n'aborde pas cette question.

3. La réforme du système de santé au travail en France

La proposition de loi « pour renforcer la prévention en santé au travail » s'inscrit dans un objectif de décloisonner la santé au travail et la santé publique. Elle se concentre en grande partie sur les services de santé au travail qui vont devenir des « services de prévention et de

[13] *Voir* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679
[14] V. Véricel M., "L'accord sur le télétravail : un accord de compromis qui reste à la marge du normatif", *Revue de droit du travail*, n° 1, enero, 2021, p. 59-62.

santé au travail » (SPST) aux compétences étendues en matière d'évaluation, de prévention des risques professionnels et de promotion de la santé au travail. Pêle-mêle, et sans être exhaustif, le médecin du travail aura accès au dossier médical partagé, le SPST participera à des actions de promotion de la santé sur le lieu de travail et gérera un « ensemble socle » et une « offre complémentaire » de services en matière de prévention des risques professionnels.

Toutefois, le décloisonnement entre santé au travail et santé publique fait naître un risque de confusion entre les principes de promotion et de prévention. Cette évolution ne doit pas aboutir à individualiser le rapport à la santé au travail susceptible de déporter en partie la responsabilité sur la personne du travailleur. Les politiques de santé publique sont adossées à la prévention collective qui vise à réduire les facteurs de risque liés à l'environnement entendu dans un sens large social et professionnel. Dès lors que le travail est à l'origine de maladies et d'accidents, la santé au travail et ses acteurs participent nécessairement de la santé publique. Les douloureuses affaires amiantes, des éthers de glycol, de l'usage de pesticides révèlent la nécessité de veille sanitaire au sein du milieu professionnel et personnel afin de détecter, d'évaluer, puis de prévenir les accidents et les maladies.

Le contexte pandémique a encore été révélateur de l'intrication de la santé au travail et de la santé publique. Le confinement créant parfois une perte de sens du travail, le travail à la maison et le risque d'une généralisation du télétravail ont généré et généreront des pathologies psychiques elles-mêmes entrant dans le champ de la santé publique. La santé au travail est l'affaire de l'ensemble de la société car ses conséquences peuvent affecter une majorité de la population. Toutefois, s'il est intéressant de rendre plus visible les problèmes de santé au travail et leurs conséquences en santé publique, la spécificité des maux du travail ne doit pas être perdue. Promotion de la santé et prévention en santé au travail ne peuvent se confondre.

La prévention en santé consiste à mettre en œuvre des mesures et des moyens pour éviter que des risques pour la santé ne se réalisent. Elle porte sur les facteurs de risques pour la santé des travailleurs et pour éviter la réalisation des risques quand ils existent (organisation du travail, aménagement du temps de travail, milieu de travail (bruit, chaleur, vibrations, poussières et particules, rayonnement, qualité du travail, etc.)). La promotion de la santé vise les moyens mis à la disposition de chacun pour agir sur sa santé et celle des autres. Elle met l'accent sur les mesures prises dans le sens de l'amélioration de la santé de chacun sous l'empire d'une approche plus individuelle (lutte contre l'obésité, l'alcoolisme, le tabac, les infections sexuellement transmissibles, les maladies cardio-vasculaires, les cancers, etc.) et le maintien en bonne santé.

L'inclusion de la santé au travail dans les objectifs des politiques de santé publique de promotion de la santé ouvre de nouvelles perspectives, notamment celle de lier santé au travail et soutenabilité du travail. L'amélioration des conditions de travail participe à la réduction de la pauvreté par la croissance économique et à la protection de l'environnement, à répondre aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs besoins (*cf.* la Commission Brundtland et développement durable). L'enjeu est, pour reprendre les mots d'Alain Supiot, de réinscrire le travail au centre d'un projet politique partagé, reconstruire partout des rapports sociaux fondés sur un régime de travail réellement humain.

Pour cela, la santé au travail doit être un droit fondamental effectif, ce qui implique qu'elle ne se marchande pas. Or, la nouvelle loi amorce une fragilisation du niveau de protection de la santé au travail. Diviser la prévention des risques professionnels entre une « offre socle » obligatoire, gérée par les SPST, et une « offre complémentaire », faisant l'objet d'une

facturation séparée, est discutable au regard de l'objectif de renforcer la prévention. Ce dispositif questionne la portée de la mise en œuvre de l'obligation de sécurité de l'employeur et conduit vers un changement de paradigme. La portée de l'obligation de l'employeur est également mise en question par l'estimation du coût par l'employeur de chaque mesure de prévention dans le programme annuel de prévention des risques professionnels[15].

Le niveau de prévention des atteintes à la santé ne peut être subordonné à un coût en vertu du principe du « raisonnablement praticable » rappelant la législation britannique en matière d'obligation de sécurité de l'employeur. Pareil standard serait incompatible avec la garantie d'un droit égal à la protection de la santé au travail « dans tous les aspects liés au travail » selon la directive-cadre du 12 juin 1989 (art. 5 §1), peu importe la taille de l'entreprise et le statut privé ou public des travailleurs. La question porte ici sur l'admissibilité du principe du coût-bénéfice au regard du droit de l'Union européenne de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs, « lequel apparaît accorder une priorité à la protection de la personne du travailleur sur celle de l'initiative économique » selon l'avocat général lors du recours en manquement de la Commission européenne contre le Royaume-Uni concernant la transposition de l'obligation de sécurité issue de la directive-cadre au regard du principe du « as far as reasonably practicable »[16]. Si la Cour de justice de l'Union Européenne a rejeté le recours en manquement de la Commission notamment aux motifs qu'il n'est pas établi que la directive impose un régime de responsabilité sans faute des employeurs et que l'article 5§1 se borne à consacrer l'obligation générale de sécurité de l'employeur sans se prononcer sur une quelconque forme de responsabilité, elle n'a pas pour autant contredit l'avocat général qui se fondait sur le treizième considérant selon lequel « l'amélioration de la sécurité, de l'hygiène et de la santé des travailleurs au travail représente un objectif qui ne saurait être subordonné à des considérations de caractère purement économique ».

Cette approche serait aussi incompatible avec le principe de culture de prévention de la convention OIT 187 ratifiée par la France en 2016 qui 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 ». La question aurait pu dès lors porter sur l'admissibilité de faire de la prévention chaque fois que cela est possible même si cela peut s'avérer très coûteux.

Il s'agit de construire un lien entre responsabilité collective en santé au travail et la possibilité de chacun d'agir sur sa santé et celle des autres dans un cadre de promotion de la santé, pour mieux anticiper et analyser les risques liés au travail et les prévenir et de permettre un décloisonnement entre les acteurs et les disciplines. L'enjeu est d'agir sur le travail et sur la santé sans nécessairement individualiser le rapport à la santé au travail.

Enfin, la promotion de la santé conjuguée à un décloisonnement trop poussé de la santé au travail et de la santé publique peut dériver vers une individualisation de la santé au travail. Souffler à l'oreille du travailleur quel devrait être son comportement en matière de santé relève d'une approche hygiéniste de la santé au travail. Le risque est celui d'un retournement des mécanismes de prise en charge des risques professionnels et une extension du pouvoir de l'employeur vers la vie personnelle. Il en résulterait un transfert d'une partie de sa responsabilité en santé au travail vers le travailleur qui ne saurait prendre soin notamment de son poids, de

[15] En outre, le programme de prévention n'est obligatoire que pour les entreprises de plus de 50 salariés.
[16] *Voir* CJCE 14 juin 2007, *Commission v RU*, aff. C-127-5.

son hygiène alimentaire, ne pratiquerait pas régulièrement une activité physique. Cette approche résulte aussi de la divergence d'approche de la prévention primaire qui, en santé publique, porte sur l'hygiène de vie et participe aux politiques de prévention de la santé et ne correspond pas à celle en santé au travail qui requiert de combattre les risques à la source et de les éliminer.