

Résumé du postulat

Par un postulat déposé et développé le 9 septembre 2005 (*BGC* p. 1382), le député Martin Tschopp et 12 cosignataires demandent au Conseil d'Etat de répondre à diverses questions portant sur les incapacités de travail dues à des accidents et à la maladie, la satisfaction au travail et les fluctuations du personnel. Les députés prient le Conseil d'Etat d'analyser d'autres questions, d'en tirer des mesures et conséquences et d'établir à ce sujet un rapport stratégique présentant les objectifs visés sous forme d'un projet global pour le personnel de l'Etat de Fribourg dans le domaine du maintien et de la promotion de la santé.

Réponse du Conseil d'Etat

1. Bases légales

La directive no 6508 relative à l'appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail (directive MSST) de la Commission fédérale pour la sécurité au travail (CFST) est en vigueur depuis le 1er janvier 1996. Elle traite principalement de l'intégration de la sécurité et de la protection de la santé dans les procédures d'organisation et les méthodes de travail des entreprises ainsi que des administrations cantonales et fédérales. Par ailleurs, la directive exige que l'employeur fasse régulièrement appel à des spécialistes de la sécurité au travail. Se fondant sur cette directive, les employeurs doivent évaluer systématiquement tous les risques et dangers potentiels sur les lieux du travail et introduire les mesures y afférentes. Il s'agit d'abord de garantir, au moyen de cette directive, l'intégrité physique et psychique du personnel au travail et, d'un autre côté, de réduire les coûts directs et indirects des accidents et de la santé. Les entreprises ainsi que les administrations cantonales et fédérales doivent appliquer la directive depuis le 1^{er} janvier 2000. Les bases légales suivantes sont applicables pour l'administration publique en matière de sécurité et de protection de la santé au travail :

- Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA), RS 832.20;
- Ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (OPA), RS 832.30;
- Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr), RS 822.11, art. 6, 35 et 36a;
- Ordonnance 3 relative à la loi sur le travail (Hygiène, OLT3), RS 822.113;
- Ordonnance 4 relative à la loi sur le travail (OLT4) (Entreprises industrielles, approbation des plans et autorisation d'exploiter), RS 822.114;
- Loi fédérale sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises (loi sur la participation), RS 822.14.

D'autres bases légales spécifiques sont par ailleurs applicables, qui ne seront pas mentionnées ici.

2. Solution de branche à titre de projet global

Le canton de Fribourg a mis au point avec d'autres cantons de Suisse romande, durant les années 1999 et 2000, une solution de branche dénommée "Sécurité et protection de la santé au travail". Grâce à cette solution de branche, les employeurs du domaine public qui se voient confrontés à des risques et dangers similaires peuvent coordonner certains travaux entre eux et mettre des synergies à profit. Cette solution de branche crée un système de gestion intercantonal pour la sécurité et la protection de la santé au travail. Ce concept a été approuvé par la Commission fédérale de coordination pour la sécurité du travail (CFST) le 30 juin 2000. Le 20 février 2001, le Conseil d'Etat a signé le contrat d'adhésion à la solution de branche commune "Santé et sécurité au travail dans les administrations cantonales et fédérales". Ont également adhéré à cette solution de branche commune la Confédération ainsi que les cantons d'Argovie, Berne, Genève, Jura, Neuchâtel, Soleure, Tessin, Vaud et Valais. Le canton de Fribourg a été l'élément moteur dans ce contexte.

Dans une première phase, la solution de branche a mis l'accent principal sur la sécurité au travail et, par conséquent, a placé au premier plan l'empêchement d'accidents du travail. Mais pour tous les partenaires de la solution de branche, il est clair qu'un concept visant le maintien et la promotion de la santé est aussi nécessaire et important que celui de la sécurité au travail. En réalité, on peut admettre que seul un dixième environ des absences dans l'entreprise peuvent être imputées à des accidents professionnels et non professionnels. Le solde des absences au travail est à mettre au compte de la maladie.

Il est donc prévu, par un travail commun entre les partenaires de la solution de branche, de développer un concept de base pour la gestion spéciale de la santé. La solution de branche contient implicitement onze éléments, la protection de la santé en faisant partie intégrante, soit :

1. Lignes directrices Sécurité et protection de la santé, y compris politique et objectifs;
2. Structure et organisation du système pour la sécurité et la protection de la santé au travail ;
3. Formation et information;
4. Règles sur la sécurité et la protection de la santé au travail;
5. Identification des dangers, évaluation des risques et réalisation des mesures;
6. Planification et réalisation des mesures;
7. Plan d'urgence;
8. Participation;
9. Protection de la santé;
10. Audit du système SST ;
11. Promotion de la sécurité et de la santé durant les loisirs.

Le système de management de la sécurité de la protection de la santé (système SST) chez l'employeur qu'est l'Etat est soumis au contrôle de l'Inspectorat cantonal du travail et la solution de branche au contrôle de la CFST.

3. Mesures déjà prises

Le canton de Fribourg a créé en 2001 un poste de travail auprès du Service du personnel et d'organisation, qui s'occupe spécialement de la sécurité et de la protection de la santé.

Comme il en a déjà été fait mention, la première priorité était jusqu'à présent l'aspect sécurité au travail, surtout en raison de plusieurs événements liés à la sécurité, qui se sont produits dans diverses administrations publiques en Suisse.

En pratique, le service mentionné s'est spécialement occupé de l'analyse et de l'introduction de mesures de sécurité les plus importantes dans des unités administratives exposées à des dangers particuliers. De plus, dans les diverses unités administratives, des formations et contrôles ont été exécutés au sujet de l'ergonomie des postes de travail dans les bureaux. Enfin, le Conseil d'Etat a mis sur rail en 2004/5 un programme largement fondé visant la prévention de risques et le comportement face à la violence dans la vie professionnelle de tous les jours. Ce programme comprend différentes formations pour cadres et collaborateurs, ainsi que la mise en application de mesures de construction dans et sur des bâtiments mis en danger. Plus de 600 collaboratrices et collaborateurs ont déjà suivi une formation en collaboration avec la Haute école de travail social. Le programme de formation central édité par le Service du personnel et d'organisation offre de surcroît des mesures spéciales de formation dans le domaine de la santé au travail. Cette offre est très appréciée.

Sur le plan législatif, le Conseil d'Etat édictera durant l'année 2006 probablement une ordonnance sur la sécurité au travail, qui a déjà été mise en consultation interne en 2005. Cette ordonnance réglera les tâches, compétences et responsabilités dans le domaine de la sécurité et de la protection de la santé selon le système de management précité. Le manuel de management lié à cette ordonnance a déjà été élaboré et il sera remis aux services responsables à l'occasion de la mise en vigueur de l'ordonnance. L'introduction de ce manuel sera appuyée par les mesures de formation nécessaires.

4. Autres mesures prévues

A l'Etat de Fribourg en tant qu'employeur, le taux de périodes d'absences dues à la maladie est, par rapport à la prestation de travail annuelle, similaire à celui enregistré dans d'autres administrations publiques. La Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat enregistre depuis plusieurs années une augmentation des cas AI, ce qui appelle de nouvelles mesures sans remettre en question le nombre - malheureusement grand - de rentes AI justifiées. Les frais consécutifs aux absences pour maladie que l'employeur et la Caisse de prévoyance doivent assumer devraient pouvoir être réduits par des mesures adéquates dans le domaine du management de la santé. Ainsi, une contribution à l'allègement des coûts de notre système d'assurance-maladie et d'assurances sociales pourrait également être fournie indirectement. Le Conseil d'Etat est donc conscient qu'en matière de management de la santé à l'Etat en qualité d'employeur, d'autres étapes doivent encore être entreprises et des investissements consentis.

La priorité de mesures de réinsertion dans le processus du travail face à l'octroi de rentes, l'intervention précoce sur la base de systèmes d'alerte anticipée et d'une collaboration interinstitutionnelle sont des mots-clés justifiés de la révision AVS/AI à venir, qui doivent également être intégrés par l'Etat employeur dans un management de la santé qui fonctionne bien. C'est pourquoi le Service du personnel et d'organisation a, en collaboration avec l'office AI du canton de Fribourg et la direction de la Caisse de prévoyance, recherché en l'an 2005 des moyens et des voies pour tenir compte des exigences mentionnées liées aux efforts de la révision, avant l'introduction de celle-ci déjà.

Un concept commun de coopération interinstitutionnelle entre les partenaires cités sera soumis au Conseil d'Etat probablement en 2006. Le but de cette collaboration est de suivre en commun des cas de maladie de durée relativement longue, déjà à partir de quelques semaines d'absence et de mettre en route, très précocement et en concertation, les mesures nécessaires à la réintégration dans le processus du travail ou les mesures alternatives de mobilité (changement de fonction, transfert interne, réadaptation, etc.). De

cette façon, on garantira également une meilleure coordination entre les institutions dans l'intérêt des personnes concernées. Mais il y a encore, dans ce contexte, des obstacles de nature juridique, organisationnelle et financière à surmonter, qui ne devraient pas être négligeables. En particulier, la réunion d'informations de divers interlocuteurs et institutions (médecins de famille et spécialistes, médecins du travail, office AI, Caisse de prévoyance, assurance-maladie, employeur, etc.) ainsi que la statut et le traitement du secret médical et de la protection des données nécessitent encore des éclaircissements complémentaires.

Il faut cependant aussi constater que certains développements sont encore nécessaires sur le plan purement technique et administratif. Ainsi, par exemple, les documents statistiques et la gestion des absences n'ont pas encore atteint le degré de qualité nécessaire pour pouvoir en tirer des objectifs stratégiques et des mesures concrètes. Bien que les absences d'une majeure partie du personnel de l'Etat puissent être enregistrées de façon centralisée, il y a toujours des secteurs pour lesquels la saisie de périodes d'absence et de présence pose de gros problèmes. Avec l'introduction d'une version récente du logiciel dans le domaine du personnel (HR-ACCESS), et à l'aide des technologies désormais à disposition, l'enregistrement des périodes d'absence et de présence pourront également faire l'objet d'une nouvelle réflexion et d'une meilleure coordination. Sur la base des données statistiques globales, des systèmes de détection précoce améliorés pourront alors entrer en fonction.

En ce qui concerne des enquêtes régulières auprès du personnel au sujet de la satisfaction au travail, le Conseil d'Etat devra d'abord examiner l'utilité et les coûts de telles enquêtes sur la base des expériences faites dans d'autres administrations publiques. Selon les résultats d'enquêtes déjà connus, les déclarations paraissent être les mêmes partout en ce qui concerne la satisfaction au travail, à quelques exceptions près. Se pose donc la question de savoir si un tel investissement doit vraiment être fait, ou si ces moyens financiers considérables ne pourraient pas être mieux investis dans des mesures directement ciblées pour l'augmentation de la satisfaction au travail, pour la résolution de conflits au travail ou, en général, dans la protection et la promotion de la santé.

5. Conclusions

Il ressort des développements ci-dessus que les soucis fondés des députées et députés ont déjà été pris en compte dans une large mesure. Au niveau du concept et de la stratégie, le Conseil d'Etat s'appuie sur la solution de branche et sur les développements prévus en commun avec d'autres cantons en matière de protection de la santé. En pratique, des mesures de large portée ont été prises dans le domaine de la sécurité. S'agissant de la protection de la santé, d'autres mesures sont déjà planifiées, qui visent la collaboration interinstitutionnelle dans l'optique de l'intervention précoce en cas d'absences dues à la maladie, de durée relativement longue.

Le Conseil d'Etat est convaincu que ces mesures répondent aux soucis exprimés. Présenter à nouveau un concept global ainsi qu'un rapport stratégique s'avère inutile. Les réflexions nécessaires sont déjà intégrées dans la solution de branche. La stratégie future dans les domaines de la sécurité au travail et de la protection de la santé est clairement jalonnée. Les systèmes de management y relatifs sont actuellement mis au point. Le Conseil d'Etat est prêt à rendre public le moment venu ces documents, afin que d'autres institutions publiques de notre canton puissent s'informer elles aussi à ce sujet.

Le Conseil d'Etat vous propose donc de rejeter le présent postulat.

Fribourg, le 31 janvier 2006