



Direction des études
Mission Santé-sécurité au travail dans les fonctions publiques (MSSTFP)

DEMARCHE SANTE ET SECURITE AU TRAVAIL

Le concept santé – sécurité au travail

La directive cadre 89/391, transposée par la loi n° 91-1414 du 31 décembre 1991 a introduit des principes généraux qui sous tendent la logique de l'évaluation des risques professionnels.

Toute l'architecture de la SST repose sur les points suivants :

- un objectif,
- un positionnement des intervenants,
- une méthodologie centrée sur le risque.

Objectif

L'objectif de la SST est formulé dans le titre de la directive :

Directive concernant la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.

La SST est centrée sur l'homme au travail, plus précisément sur sa composante santé/sécurité.

Positionnement des intervenants

L'article L. 4121-1 «définit» la personne qui, ici et maintenant, *«prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé des travailleurs de l'établissement»*.

Les dénominations varient selon les textes :

- Employeur dans la directive cadre n° 89/391 du 12 juin 1989 et l'article L. 4121-1 du Code du travail,
- Chef de service dans le décret n° 82-453 du 28 mai 1982 modifié par le décret n° 2011-774 du 28 juin 2011 pour la fonction publique,
- Chef d'organisme dans le décret n° 85-755 du 19 juillet 1985 du ministère de la défense pris conformément au décret n° 82-453, et dans le décret n° 2010-974 du 26 août 2010 concernant le personnel servant au sein de la gendarmerie nationale.

- Autorités territoriales dans le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 pour la fonction publique territoriale.

Dans la suite de ce chapitre, nous retiendrons le terme de «chef de service».

L'article L. 4122-1 «caractérise» tous les autres travailleurs : «(...) *il incombe à chaque travailleur de prendre soin, en fonction de sa formation et selon ses possibilités, de sa sécurité et de sa santé ainsi que de celles des autres personnes concernées du fait de ses actes ou de ses omissions au travail (...)*»

Il convient donc :

- de déterminer qui est le chef de service,
- de délimiter le «périmètre» du service selon, par exemple, la typologie classique : lieux, matériels, nuisances, organisations, personnels.

Ces deux points constituent une condition sine qua non.

Le chef de service est la personne qui, ici et maintenant, a des obligations de SST vis à vis de son service.

A contrario, les personnels, les lieux....sont, du point de vue de la SST, «sous la dépendance» du chef de service.

Cependant l'article L. 4122-1 stipule que chacun a des obligations de SST. Celles-ci sont évidemment fortement corrélées à son positionnement dans la hiérarchie.

Il faut noter que, au sens de la jurisprudence administrative, le chef de service est l'autorité administrative ayant compétence pour prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous son autorité.

Une circulaire interne à chaque département ministériel, administration ou établissement public doit préciser les personnes exerçant la fonction de chef de service, dans le cadre d'une éventuelle délégation.

Méthodologie

L'article L. 4121-2 précise que la méthodologie de la SST est basée sur la logique d'évaluation des risques professionnels. Afin d'atteindre l'objectif, l'article énonce neuf principes généraux pour gérer les risques. Souvent cités seuls, il faut insister sur le fait qu'ils ne prennent sens, qu'associés à la désignation nominative du chef de service et à l'objectif, «*promouvoir l'amélioration de la SST*» prévu par la réglementation.

La logique d'évaluation des risques peut être schématisée selon les points suivants :

- Analyse des facteurs de risques,
- Evaluation des risques associés,
- Gestion / hiérarchisation des risques,
- Mise en œuvre de mesures de prévention et/ou de protection pour que les risques résiduels deviennent «acceptables».

Cette notion d'acceptabilité est fondamentale. L'acceptabilité des risques est le résultat d'une construction sociologique. Cette acceptabilité est socialement «normée». Cela

signifie qu'une société, ici et maintenant, accepte ou non les risques en fonction de l'état des connaissances et des techniques, du niveau d'exigence économique et sociale, ainsi que d'autres facteurs contingents. (Exemple : valeurs limites pour les risques chimiques).

L'analyse des risques *a priori* suppose également que les risques soient non seulement connus, mais aussi socialement reconnus. *A contrario*, certains sont socialement reconnus, alors qu'ils ne sont pas connus. Dans les deux cas, cela ne simplifie pas le travail du préventeur.

Le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001 codifié à l'article R. 4121-1 prévoit que cette démarche SST soit mise par écrit dans un document unique réactualisé périodiquement.

L'utilisation de la réglementation

La réglementation SST fournit une réponse pour la mise en œuvre des mesures prévues à l'article L. 4121-2 et, surtout, pour l'appréciation de l'acceptabilité des risques résiduels.

Cependant, il ne faut pas oublier que l'amélioration de la SST constitue l'objectif de la démarche SST. Le caractère acceptable ou non d'un risque doit donc être apprécié non seulement en fonction du risque lui-même et de la réglementation qui lui est associée, mais aussi des possibilités de réduction de ce risque.

Sans vouloir en faire une liste exhaustive, **la prévention des risques suivants** est, par exemple, **codifiée**:

- Chimiques : **R.4412-1 et suivants**
- Cancérogènes : **R. 4412-59 et suivants**
- Biologiques : **R. 4421-1 et suivants**
- Manutention manuelles : **R. 4541-1 et suivants**
- Ambiances de travail : R. 4221-1 et suivants
- Incendie-évacuation : R. 4227-1 et suivants
- Appareils de levage : R. 4323-29 et suivants
- Ecrans de visualisation : R. 4542-1 **et suivants**
- Electricité : **R.4226-1 et suivants**

D'autres risques ne sont pas codifiés et font l'objet d'une réglementation qui leur est propre :

- Lasers : norme NF EN 60825
-

Dans le cadre de la démarche SST, il faut considérer que toute réglementation, quelque soit son origine, dès l'instant où, d'une part, elle constitue une aide pour l'analyse de la situation de travail concernée et, d'autre part, elle énonce des mesures qui peuvent être adaptées à cette situation de travail, doit être considérée comme pertinente et prise en considération. Cependant, comme il a été indiqué au chapitre 1, les textes sont hiérarchisés, ils n'ont donc pas tous la même valeur juridique. De plus, ils précisent toujours leur domaine d'application. Il convient également d'être très rigoureux sur les dates de parutions des réglementations, un texte d'application peut ne pas avoir encore pris en compte les modifications introduites par un texte plus récent.

Toutefois, le législateur n'a pas traité toutes les situations réelles de travail. Cela ne signifie pas pour autant qu'il existe des «vides juridiques». Par itération montante, il est toujours possible de trouver une réponse à une situation réelle. Il faut remarquer que plus un texte est de niveau inférieur, plus il est précis et par là même généralement opératoire, mais plus son domaine d'applicabilité est étroit et limité.

L'exemple des équipements de travail est éclairant : l'annexe I à l'article R. 4312-1 fournit des règles générales de conception qu'il convient de compléter avec les prescriptions techniques applicables pour l'utilisation des équipements de travail (R. 4321-1 et suivants). Cependant, pour fabriquer les équipements de travail, il faudra «traduire» ces règles en termes opératoires (normes, procédés de fabrication, etc. ...).

A ce niveau de la réflexion, il convient de réfléchir sur l'adéquation de la réglementation du travail avec des "spécificités", réelles ou hypothétiques de la fonction publique.

A la condition formelle de «reconnaître» et d'accepter le concept SST, lorsqu'une situation de travail n'a pas été «traitée» dans une réglementation par le législateur, il convient de «remonter» vers une réglementation plus générale. Cette itération converge vers l'objectif :

Promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé du personnel

L'obligation de SST

En conclusion, on peut essayer de préciser ce que recouvre la notion d'obligation SST qui concerne tous les acteurs en fonction de leur positionnement dans l'organisation du service, aussi bien le chef de service que chacun des agents.

Obligation = application des règles

Les questions de SST sont très souvent marquées par une approche normative de la prévention et un surinvestissement conceptuel de la notion de risque.

Cependant, toute situation de travail réelle n'est jamais identique à celles prévues par la règle. La prévention cherche à anticiper l'avenir, alors que la réglementation est issue de l'expérience du passé et des connaissances actuelles.

Le strict respect de la réglementation n'est pas suffisant, il est cependant nécessaire.

Obligation = zéro dommage

Le terme de dommage couvre, dans ce cas, la notion d'accident ou de maladie professionnelle. Mais l'évolution récente du terme de santé (loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002), bien que la définition de l'OMS de 1946 parlait déjà de santé morale..., rend cette notion de dommage plus ambiguë.

Il conviendra alors de traiter les dangers, sources potentielles de dommages. Mais la connaissance des dommages n'est plus ou moins connue qu'après l'accident. Le danger est alors plus facilement identifiable. Par contre, avant l'accident, tout est danger, tout est facteur de risques, mais dans quelle mesure le risque va-t-il se concrétiser ?

L'obligation de traiter tous les dangers est donc plus théorique que pratique.

En conclusion, ces deux approches nous laissent penser qu'il n'est pas facile d'appréhender la notion d'obligation de SST et qu'il n'est pas possible de la réduire à la simple application des règles ou à un zéro dommage qui ressemblerait à une règle du « pas vu – pas pris ».

Le management de la SST

Dans ces conditions, comment intégrer une obligation de SST aussi «fuyante» et ambiguë dans le management et dans l'action au quotidien. Il n'existe pas de solution type. Chacun réagit seul, selon les situations de travail et sa propre personnalité, ici et maintenant. Il convient alors de mettre en action tout le système dans une démarche de prévention.

Le cadre réglementaire privilégie l'obligation de résultats. Outre la connaissance des règles, la démarche SST nécessite, à chaque niveau, une organisation adaptée dont le fonctionnement est alors fondamental. La législation n'impose que peu de prescriptions de fonctionnement : document unique, plans de prévention, C.H.S.C.T., médecin du travail, ... mais cela n'épuise pas le sujet.

Le management de la SST est avant tout une partie d'un système de management global, qui a pour but de faciliter la gestion des facteurs de risques associés aux activités.

TRAVAILLER EN SANTE - SECURITE

Le management de la SST nécessite l'implication et l'engagement de tous et de chacun en particulier, quelque soit son positionnement dans l'organisation (L. 4121-1 et L. 4122-1 du code du travail), mais ce positionnement est dimensionnant.

ON N'OBTIENDRA QUE LE NIVEAU DE SECURITE QUE LE CHEF DE SERVICE
DEMONTRERA VOULOIR OBTENIR

Le management de la SST vise la gestion des risques qui repose sur la prévision et l'anticipation. Il faut passer d'une connaissance objet, la situation de travail actuelle, à une connaissance projet. La modélisation par analyse de la situation actuelle doit permettre une modélisation par conception de la situation future.

L'étude du passé est particulièrement importante. C'est ce que l'on peut espérer connaître le mieux ; il faut donc construire la mémoire des situations de travail avec le retour d'expérience.

Puis, à partir de la situation actuelle, il faut appréhender la situation future par la prévision.

Les trois phases de la connaissance, passé, présent et futur, nécessitent la mise en commun et en synergie de tous les savoirs.

LE DEFICIT MAJEUR EN SECURITE EST CONSTITUE PAR L'ABSENCE DE COMMUNICATION, DE COORDINATION

La fonction prévision est souvent la partie faible de l'organisation car, en général, tout le raisonnement porte sur l'application de la réglementation existante qui, rappelons-le, n'a pu être rédigée qu'à partir d'une connaissance du passé.

Les quelques points ci-dessus ne constituent que quelques éléments liés au management de la SST.

Cette approche globale est en devenir, mais elle est incontournable car la situation de travail, centrée sur l'homme au travail et plus précisément sur sa santé/sécurité, n'est réductible à aucune de ses composantes.