

Circulaire du 28 mars 2017
relative au plan d'action pluriannuel pour une meilleure prise en compte de la santé et
la sécurité au travail dans la fonction publique

NOR : RDFS1709837C

La ministre de la fonction publique

à

Mesdames et messieurs les ministres,
Mesdames et messieurs les préfets de région
Mesdames et messieurs les préfets de département
(métropole et outre-mer)
Mesdames et messieurs les directeurs généraux des agences régionales de santé

Résumé : Il est demandé aux employeurs publics de participer à la mise en œuvre du plan d'action sur la santé et sécurité au travail dans la fonction publique (en annexe), piloté par la DGAFP, et d'en faire connaître la teneur à leurs personnels. S'agissant des employeurs de l'Etat, ce plan d'action s'inscrit dans la stratégie interministérielle des ressources humaines de l'Etat présentée au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat le 30 janvier 2017 ¹

La santé et la sécurité au travail sont un enjeu essentiel pour notre fonction publique. Elles conditionnent l'exercice même des missions des agents publics. C'est pourquoi le gouvernement y a attaché une grande importance ces dernières années. Le rôle des acteurs et des instances de prévention ont été précisés, leurs moyens ont été renforcés ; des instructions, des outils et des méthodes ont été déployés ; des droits supplémentaires ont été ouverts aux agents et à leurs représentants, particulièrement au titre des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

Le protocole d'accord cadre relatif à la prévention des risques psychosociaux, qui a été signé le 22 octobre 2013 par la ministre de la fonction publique avec la majorité des organisations syndicales représentatives et les représentants des employeurs des trois versants de la fonction

¹ cf circulaire du Premier ministre n° 5917 –SG-du 16 mars 2017

publique, a joué un rôle moteur pour étendre et accélérer la prévention des risques professionnels.

Pour autant, la diversité des employeurs et des situations de travail dans la fonction publique appelle des actions nouvelles pour accélérer les prises de conscience et donner aux acteurs concernés – cadres, représentants du personnel, professionnels de la santé au travail - les moyens de jouer efficacement leur rôle et d'être ensemble des relais efficaces de la politique de santé et de sécurité au travail.

Le plan d'actions qui suit découle d'un travail de concertation avec les représentants du personnel et les employeurs des trois versants de la fonction publique en 2015 et 2016.

Articulé autour de cinq axes, il identifie les chantiers sur lesquels l'administration entend désormais avancer dans les domaines du pilotage de la santé au travail (objectifs 1 à 3), de la médecine de prévention (objectif 4), de la prévention des risques professionnels et de la prise en compte de la pénibilité (objectifs 5 et 6), de la prévention de l'inaptitude et du maintien dans l'emploi (objectifs 7 et 8), du fonctionnement des instances médicales et de la médecine agréée (objectifs 9 et 10).

L'ordonnance du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique contient déjà un certain nombre de dispositions sur le temps partiel thérapeutique, le reclassement, le régime de la preuve et l'organisation du recueil des données relatives aux accidents de service et aux maladies professionnelles des fonctionnaires. Les textes d'application seront publiés cet été. Un suivi de la réalisation de ce plan d'action ambitieux sera réalisé par la formation spécialisée du Conseil commun de la fonction publique, compétente pour l'examen des questions relatives aux conditions de travail, à l'hygiène, à la santé et à la sécurité au travail.

J'invite tous les employeurs à s'engager dans la mise en œuvre de l'ensemble de ces chantiers ouverts par la DGAFP, en concertation avec les organisations syndicales dans les deux années à venir.



Annick GIRARDIN
Ministre de la fonction publique



MINISTÈRE DE LA FONCTION PUBLIQUE

ÉDITION
2017

Plan d'action pluriannuel pour une meilleure prise en compte de la santé et de la sécurité au travail dans la fonction publique

POLITIQUES
D'EMPLOI PUBLIC

DGAFP
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Diffusion Via UFETAM-CFDT

Plan d'action pluriannuel pour une meilleure prise en compte de la santé et de la sécurité au travail dans la fonction publique

SOMMAIRE

I. PILOTER LA SANTÉ AU TRAVAIL	03
OBJECTIF 1 Mieux piloter la santé au travail au sein des services	03
OBJECTIF 2 Améliorer le fonctionnement des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)	04
OBJECTIF 3 Consolider la chaîne des acteurs de la prévention	05
II. RENFORCER LA MEDECINE DE PRÉVENTION	06
OBJECTIF 4 Renforcer la médecine de prévention	06
III. AMÉLIORER LA PREVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS ET LA PRISE EN COMPTE DE LA PÉNIBILITÉ	07
OBJECTIF 5 Prévenir l'usure professionnelle, limiter et suivre les expositions aux facteurs de pénibilité et faciliter les reconversions	07
OBJECTIF 6 Décliner dans le cadre professionnel les orientations gouvernementales	08
IV. RENFORCER LA PRÉVENTION DE L'INAPTITUDE ET LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI	09
OBJECTIF 7 Améliorer la prise en charge des altérations de la santé et faciliter le maintien et le retour à l'emploi	09
OBJECTIF 8 Accompagner les agents en situation de reclassement	10
V. REVISITER LES PROCÉDURES DES INSTANCES MÉDICALES ET DE LA MEDECINE AGRÉÉE	11
OBJECTIF 9 Améliorer la prise en charge administrative des agents en matière de congés pour raison de santé	11
OBJECTIF 10 Redéfinir le champ de compétence des médecins agréés	11

I – PILOTER LA SANTÉ AU TRAVAIL

OBJECTIF 1

Mieux piloter la santé au travail au sein des services

Pour pouvoir piloter la santé au travail, les administrations ont besoin de sensibiliser l'ensemble des agents aux enjeux et aux moyens de la prévention des risques et de la santé au travail. Elles ont aussi besoin de disposer de sources d'information fiables et stables sur lesquelles fonder la prévention, et de cadres formés en la matière.



Sensibiliser et informer largement à la santé et à la sécurité au travail (mesure 1.1)

Calendrier : cible 28 avril 2018

La diffusion effective de la culture de prévention dans les services réclame un effort permanent de sensibilisation de tous les agents à la prévention des risques professionnels et aux enjeux de la santé au travail.

- Dans les trois versants de la fonction publique, tous les ans, les employeurs s'associeront à la Journée mondiale sur la santé et la sécurité au travail, le 28 avril.



Organiser le recueil des données relatives aux accidents et maladies professionnels des employeurs publics (mesure 1.2)

Calendrier : cible 2018

La diversité des employeurs publics et des systèmes d'information a longtemps fait obstacle à la remontée de données régulières et comparables en matière d'accidents et de maladies professionnels. Certaines de ces données statistiques sont pourtant indispensables aux travaux conduits par Eurostat, à l'échelon européen. Plus largement, pour les employeurs et la DGAFP, disposer d'une information complète et fiable sur les accidents et maladies professionnels est un des leviers de la politique de prévention.

- L'ordonnance du 19 janvier 2017 prise en application de l'article 44 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels et portant diverses dispositions relatives à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, prévoit désormais que les modalités pratiques de la collecte et du traitement des données nécessaires à la connaissance des accidents et maladies professionnels seront fixées par arrêté du ministre chargé de la fonction publique. Cet arrêté sera pris à l'issue d'un travail technique avec les représentants des employeurs.



Former les équipes d'encadrement à la prévention des risques et à l'accompagnement des agents exposés à des risques professionnels (mesure 1.3)

Calendrier : cible 2018

Les agents en situation d'encadrement ont un rôle central à jouer pour organiser dans le cadre du collectif de travail la détection et la prévention des risques professionnels. Mais ce rôle ne peut en aucun cas s'improviser. La formation et l'évaluation des personnels concernés sont déterminantes.

- Les formations initiales délivrées dans les écoles de la fonction publique incluront un module de sensibilisation à la santé et à la sécurité au travail. En cours de carrière, tout agent accédant à un poste d'encadrement bénéficiera d'une formation obligatoire en la matière.
- La DGAFP travaillera avec les représentants des employeurs publics à la prise en compte du respect des obligations en matière de santé sécurité au travail dans l'évaluation des chefs de service.

OBJECTIF 2

Améliorer le fonctionnement des comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT)

Le CHSCT est l'instance de dialogue social au sein de laquelle convergent les points de vue sur les situations et environnements de travail, et où se discutent les actions permettant de mieux détecter et mieux prévenir les risques professionnels. Leur fonctionnement est encore perfectible.



Encourager les visites de sites (mesure 2.1)

Calendrier : cible 2017

En tenant compte de la diversité des situations de terrain et des besoins effectifs, les visites de sites par des membres de CHSCT sont à encourager, comme cela est déjà le cas dans la fonction publique hospitalière. Ces visites favorisent et renouvellent une vigilance de tous sur le terrain.

- Un objectif de trois visites de sites par an sera encouragé dans les trois versants de la fonction publique.



Élargir les cas de réunion obligatoire des CHSCT (mesure 2.2)

Calendrier : cible 2017

En matière d'évènement grave pour la santé publique ou l'environnement, il est apparu opportun d'étendre aux versants territorial et de l'Etat les compétences qui sont d'ores et déjà celles des CHSCT du versant hospitalier de la fonction publique.

- Étendre à la fonction publique territoriale et à la fonction publique de l'Etat l'obligation de réunion du CHSCT en cas d'évènement grave, lié à l'activité de l'établissement concerné et ayant porté ou ayant pu porter atteinte à la santé publique ou à l'environnement (par alignement sur le code du travail).



Former les présidents de CHSCT à leurs responsabilités en matière de santé et sécurité au travail et de dialogue social (mesure 2.3)

Calendrier : cible 2017

A leur prise de fonction, les chefs de service ne sont pas toujours au fait des enjeux pratiques de santé et de sécurité au travail, ni des leviers d'action qu'ils sont en mesure d'actionner pour organiser la prévention des risques et la santé et la sécurité des agents des établissements sur lesquels ils ont compétence et autorité, alors même qu'ils sont amenés à présider un CHSCT.

- Développer des formations au dialogue social incluant un volet sur la santé et la sécurité au travail au bénéfice des chefs de service et des autorités territoriales

OBJECTIF 3**Consolider la chaîne des acteurs de la prévention**

Les acteurs de la chaîne de prévention ont un rôle essentiel à jouer, pour diagnostiquer, informer, contrôler, conseiller, animer et former. La visibilité de leurs fonctions au sein des administrations, le renforcement de leurs compétences, la consolidation des moyens consacrés à leur mission sont des leviers importants.



Améliorer la formation des assistants (AP) et des conseillers de prévention (CP) ainsi que des inspecteurs en santé et sécurité au travail (ISST pour l'Etat) et des agents chargés des fonctions d'inspection (ACFI pour le versant territorial) - (mesure 3.1)

Calendrier : cible 2017

- Inscrire le principe de la formation initiale et continue des AP-CP et des ISST dans les décrets n°82-453 (Etat) et 85-603 (versant territorial)



Clarifier les missions des AP/CP ainsi que le champ d'intervention des ISST/ACFI (mesure 3.2)

Calendrier : cible 2017

- Recommander une quotité de travail minimale consacrée aux fonctions de préventeur pour les AP et pour les CP qui exercent souvent d'autres missions.
- Recommander l'inscription explicite de leurs fonctions d'AP/CP dans les fiches de poste des agents concernés pour en assurer la reconnaissance effective.
- Recommander la transmission et la présentation du rapport annuel de l'ISST/ACFI au CHSCT concerné.

II – RENFORCER LA MÉDECINE DE PRÉVENTION

OBJECTIF 4

Renforcer la médecine de prévention

Le constat est partagé par tous. Il a été détaillé par un rapport conjoint de l'IGAS, de l'IGA et de l'IGAENR en octobre 2014. Mais il renvoie à des difficultés de nature différente : démographique, durée de formation des médecins habilités à pratiquer la médecine du travail en cas de reconversion professionnelle, attractivité de la médecine du travail par rapport à d'autres spécialités médicales, ...



Favoriser le développement d'équipes pluridisciplinaires et organiser la couverture médicale des agents (mesure 4.1)

Calendrier : cible 2018

- Permettre aux médecins de prévention de confier certaines de leurs activités aux membres d'une équipe pluridisciplinaire notamment en développant l'entretien infirmier.
- Permettre l'accueil, dans les services de médecine de prévention, d'internes en médecine du travail et d'étudiants en médecine.
- Créer des services de médecine de prévention mutualisés au niveau régional.



Ouvrir l'exercice de la médecine du travail pour renforcer les effectifs et rendre les carrières attractives dans cette spécialité (mesure 4.2)

Calendrier : cible 2018

- Faciliter les reconversions en cours de carrière vers la médecine du travail en aménageant les dispositifs de formation et en améliorant les conditions matérielles de travail des médecins de prévention.
- Améliorer, auprès des étudiants en médecine, la perception et l'attractivité de la filière médecine de prévention et développer les carrières des professeurs des universités.

III – AMÉLIORER LA PRÉVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS ET LA PRISE EN COMPTE DE LA PÉNIBILITÉ

OBJECTIF 5

Prévenir l'usure professionnelle, limiter et suivre les expositions aux facteurs de pénibilité et faciliter les reconversions

La connaissance des expositions effectives aux facteurs de pénibilité est une condition nécessaire à toute action structurante en matière de prévention de la pénibilité, ainsi que l'a indiqué un rapport d'inspection conjointe IGF- IGAS en mars 2016, en conclusion d'une mission demandée par la ministre des affaires sociales et de la santé, le ministre de l'intérieur et la ministre de la fonction publique afin d'éclairer le Gouvernement sur les orientations à envisager dans le cadre de la prévention et de la prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique.

Calendrier : cible 2017



Accompagner les employeurs dans la mise en œuvre de leurs obligations en matière d'identification et de traçabilité des expositions aux facteurs de pénibilité (mesure 5.1)

- Etablir la cartographie des métiers exposés aux facteurs de pénibilité.
- Généraliser les fiches individuelles de suivi des expositions aux dix facteurs de risques professionnels du code du travail (et la faire établir dans le cadre de l'entretien professionnel).



Enrichir d'un volet « parcours professionnel », les fiches des postes exposés aux facteurs de risques professionnels recensés par le code du travail (mesure 5.2)

- Lancer une expérimentation dans un service ou un bassin d'emploi.

OBJECTIF 6

Décliner dans le cadre professionnel les orientations gouvernementales

Le Plan en santé au travail n°3 pour 2016-2020 retient au titre de son deuxième axe la connaissance et la prévention des pratiques addictives, au carrefour des préoccupations de santé au travail et de santé publique. La Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) retient au titre du plan gouvernemental 2016-2017 plusieurs mesures pour faciliter la mise en place dans les secteurs publics et privés d'une politique de prévention collective des conduites addictives : sensibilisation à la prévention et dans le cadre du dialogue social en matière de santé, sécurité et conditions de travail ; expérimentation d'actions pilotes par des employeurs volontaires. Les accidents de trajet, qui sont le premier risque mortel d'accidents liés au travail, font l'objet avec les employeurs d'une campagne gouvernementale de prévention. De la même façon, la mise en place du droit à la déconnexion devra faire l'objet de travaux avec les organisations syndicales de façon à être traduit concrètement dans la fonction publique.

Calendrier : cible 2017



Accompagner les employeurs publics dans la gestion des conduites addictives qui sont un facteur aggravant des risques professionnels (mesure 6.1)

- Elaborer des outils de prévention de ces conduites, faciliter leur diffusion.



Ouvrir le chantier de la sécurité routière (mesure 6.2)

- Procéder à un inventaire des bonnes pratiques et les mutualiser entre employeurs.



Ouvrir le chantier du droit à la déconnexion (mesure 6.3)

- Mettre en place ce droit après des travaux avec les employeurs publics et les représentants de personnels et organiser sa mise en œuvre dans les territoires.

IV – RENFORCER LA PRÉVENTION DE L'INAPTITUDE ET LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI

OBJECTIF 7

Améliorer la prise en charge des altérations de la santé et faciliter le maintien et le retour à l'emploi

Maintenir le lien entre l'agent et le service est un enjeu essentiel pour répondre aux évolutions de la fonction publique, marquée par le vieillissement de la population, la prolongation de la vie professionnelle, une réduction des recrutements, la prise en compte de nouveaux risques et un nombre toujours élevé d'accidents de travail et de maladies professionnelles.



Ouvrir le recours au temps partiel thérapeutique et améliorer les dispositions relatives au fractionnement des congés pour raison de santé (mesure 7.1)

- Permettre l'octroi du temps partiel thérapeutique dès le début de la maladie et non plus au bout de six mois d'arrêt maladie.
- Unifier les règles de gestion permettant d'assurer le fractionnement des congés de maladie.

L'ordonnance du 19 janvier 2017 a prévu ces mesures. Le volet réglementaire est en préparation.

Calendrier : cible 2017



Etudier les conditions d'une meilleure prise en compte des maladies chroniques et du maintien du lien avec l'agent au cours de son absence (mesure 7.2)

- La DGAFP élaborera avec les employeurs un guide des bonnes pratiques qui sera diffusé aux employeurs publics.

Calendrier : cible 2017



Instaurer un accompagnement social personnalisé lors du retour à l'emploi (mesure 7.3)

- La mise en place d'un entretien de retour, d'un tutorat d'accompagnement doit permettre de faciliter le retour de l'agent dans la communauté de travail.

Calendrier : cible 2017



Améliorer le régime de l'imputabilité au service des accidents et maladies professionnels dans la fonction publique (mesure 7.4)

- Harmoniser le régime d'imputabilité avec celui du secteur privé en le faisant reposer sur une présomption d'imputabilité au service de l'accident ou de la maladie professionnels.

L'ordonnance du 19 janvier 2017 a prévu ces mesures. Le volet réglementaire est en préparation.

Calendrier : cible 2017

OBJECTIF 8

Accompagner les agents en situation de reclassement

Le reclassement devient nécessaire lorsque l'état de santé d'un agent ne lui permet plus d'occuper son poste de travail. Les conditions de préparation du reclassement peuvent être toutefois substantiellement améliorées, sur le plan administratif (recherche d'un poste) mais aussi en matière d'accompagnement individuel de l'agent.



Organiser une période de formation adaptée à la situation des agents en amont de leur demande de reclassement pour raison de santé dite « période de préparation au reclassement » (mesure 8.1)

L'ordonnance du 19 janvier 2017 a prévu cette mesure. Le texte d'application est en préparation.

Calendrier : cible 2017



Préciser les obligations des employeurs en matière de reclassement (mesure 8.2)

- Amorcer la recherche d'un nouveau poste de travail le plus rapidement possible après le constat que l'état de santé du fonctionnaire ne lui permet pas de poursuivre son activité sur son poste actuel.

Calendrier : cible 2017



Rechercher les possibilités de reclassement au niveau du bassin d'emploi (mesure 8.3)

- Engager une expérimentation de recherche de poste au niveau d'un territoire comprenant les employeurs des trois versants de la fonction publique.

Calendrier : cible 2018



Inviter les employeurs à constituer des groupes de travail pluridisciplinaires afin d'accompagner les agents en situation de reclassement (mesure 8.4)

- La DGAFP élaborera un guide méthodologique du reclassement avec les employeurs.

Calendrier : cible 2018

V – REVISITER LES PROCÉDURES DES INSTANCES MÉDICALES ET DE LA MÉDECINE AGRÉÉE

Une évaluation de politique publique (EPP) a été demandée par le Premier ministre le 22 août 2016 aux inspections générales de l'administration, des affaires sociales et de la santé, des finances et de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche sur l'organisation et le fonctionnement des instances médicales en vue d'en améliorer l'efficacité et de parvenir à une égalité de traitement des agents. Les conclusions de cette évaluation, lorsqu'elles seront présentées au gouvernement, sont susceptibles de conduire à un amendement du plan d'action.

OBJECTIF 9

Améliorer la prise en charge administrative des agents en matière de congés pour raison de santé

La communication de l'avis médical des instances est le point de départ de la prise en charge administrative des agents et de la sécurisation de leur situation. Les circuits administratifs peuvent être améliorés à cette fin.



Accélérer les délais de traitement des dossiers devant les instances médicales et sécuriser les procédures (mesure 9.1)

- En fluidifiant les procédures devant les instances médicales (sous réserve des conclusions de l'EPP).

Calendrier : cible 2017

OBJECTIF 10

Redéfinir le champ de compétences des médecins agréés

Le rôle des médecins agréés est central dans l'expertise médicale et l'instruction des avis des instances médicales



Améliorer l'attractivité de la médecine agréée (mesure 10.1)

- Revaloriser la rémunération des médecins agréés (en fonction des conclusions de l'évaluation de politique publique en cours).

Calendrier : cible 2017

Plan d'action pluriannuel pour une meilleure prise en compte de la santé et de la sécurité au travail dans la fonction publique

Ce plan d'action découle d'une concertation avec les représentants du personnel et les employeurs des trois versants de la fonction publique en 2015 et 2016. Articulé autour de cinq axes, le plan identifie les chantiers sur lesquels l'administration entend désormais avancer dans les domaines du pilotage de la santé au travail, de la médecine de prévention, de la prévention des risques professionnels et de la prise en compte de la pénibilité, de la prévention de l'inaptitude et du maintien dans l'emploi et du fonctionnement des instances médicales et de la médecine agréée.

Pour les administrations de l'Etat, le plan d'action s'inscrit dans la stratégie interministérielle des ressources humaines, présentée au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat le 30 janvier 2017.

RAPPORT ANNUEL

La collection Rapport Annuel rassemble les rapports publiés par la DGAFP. Le *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* présente, dans la partie « Politiques et pratiques de ressources humaines », les grands axes de gestion des ressources humaines et, dans la partie statistiques « Faits et chiffres », un bilan social de la fonction publique. Cette collection propose également le *Rapport annuel sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes dans la fonction publique*, dont la première édition est parue en 2014. En sont issues des brochures telles que « Chiffres-clés » et « Tableau de synthèse ».

POLITIQUES D'EMPLOI PUBLIC

Les publications regroupées au sein de cette collection traitent tous les thèmes rattachés aux stratégies et politiques de ressources humaines et d'emploi dans la fonction publique. Elle propose également les protocoles d'accord issus des négociations avec les organisations syndicales représentatives de la fonction publique.

CADRES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Destinée à tous les cadres de la fonction publique - encadrement supérieur, cadres intermédiaires et de proximité - cette nouvelle collection propose des outils de management et de gestion des ressources humaines. L'objectif : fournir à ces managers des outils pour agir.

LES ESSENTIELS

Cette collection - destinée à un large public - rassemble sous forme de fiches ou de livrets pédagogiques, les informations concernant le recrutement, les concours, les carrières, la formation et, au sens large, tous les aspects du parcours professionnel des agents de la fonction publique.

OUTILS DE LA GRH

Destinée en priorité aux gestionnaires des ressources humaines, cette collection regroupe de nombreux outils d'aide au pilotage utilisés au quotidien par les services RH. Le *Répertoire interministériel des métiers de l'État* (Rime), des guides ponctuels comme *L'apprentissage dans la fonction publique de l'Etat*, ou encore des kits d'outils pratiques comme celui sur *Les instances médicales dans la fonction publique*, en font ainsi partie.

STATISTIQUES ET RECHERCHE SUR LA FP

Cette collection est déclinée en quatre sous-collections, destinées aux décideurs, gestionnaires, statisticiens et chercheurs : « Stats rapides » présente des indicateurs et premiers résultats ; « Point Stat » livre une analyse synthétique des résultats d'enquêtes et d'études statistiques en quelques pages ; « Documents et méthodes » propose des points d'étape sur des travaux de recherche et de méthodologie ; « Études, recherche et débats » présente des analyses approfondies, aussi bien quantitatives que qualitatives.