

Les lignes directrices de l'AISS

Par **Bernd Treichel**, *Expert en prévention et Sécurité sociale à l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (AISS)*



Bernd Treichel a travaillé en tant qu'avocat avant de rejoindre la Bureau International du Travail comme expert pour le développement des systèmes d'inspection du travail. Ensuite, il a travaillé pour le Conseil des états de la mer baltique à Stockholm en tant que conseiller principal avant de rejoindre l'Association Internationale de la Sécurité Sociale à Genève.

Les Lignes directrices de l'AISS en matière de prévention des risques professionnels, de promotion de la santé sur le lieu de travail et de retour au travail et de réintégration professionnelle proposent aux institutions de sécurité sociale une définition plus large du concept de prévention.

Les tendances mondiales observées dans le domaine de la santé au travail traduisent une évolution de la nature des risques. Ainsi, tandis que les taux de mortalité due aux accidents du travail reculent, les conséquences des problèmes de santé liés au travail gagnent en importance. Aujourd'hui, la population active doit à la fois faire face aux risques professionnels « traditionnels » et à l'apparition d'une multitude de nouveaux problèmes de santé, liés au travail ou non. Les nouvelles technologies, les risques ergonomiques, l'évolution démographique, le stress et autres facteurs psychosociaux sont autant de phénomènes qui affectent la vie et la santé des travailleurs. Les facteurs professionnels et non professionnels exercent une influence de plus en plus forte sur la santé et les performances au travail, et la santé des travailleurs joue dorénavant un rôle capital dans la viabilité des régimes de sécurité sociale.

Dans ce contexte, la prévention est désormais abordée de manière plus large, l'approche traditionnelle, fondée sur la gestion technique des risques, cédant la place à une culture de la prévention plus globale, dans le cadre de laquelle la sécurité, la santé et le bien-être sont liés. Cette approche plus vaste et plus intégrée nécessite la mobilisation de divers acteurs de la société et une conception harmonisée de la prévention.

I- L'approche tridimensionnelle de la sécurité et de la santé au travail définie par l'AISS

Les institutions de sécurité sociale jouent un rôle déterminant, concourant à la mise au point, à la promotion et à la conduite d'activités de prévention avec pour objectif de réduire le nombre d'accidents et de maladies liés au travail ainsi que les demandes d'indemnisation en découlant.



À cette fin, elles se sont accordées sur une définition plus large du concept de prévention dans le cadre des Lignes directrices de l'AISS.

La préservation de la santé de tous est un objectif essentiel pour les systèmes de sécurité sociale. Les différents acteurs qui jouent un rôle dans la société doivent se mobiliser pour prévenir et éliminer les risques, professionnels ou non, qui menacent le bien-être.

Les approches de la prévention et les services fournis dans ce domaine diffèrent d'un pays à l'autre, reflétant les différences de développement économique, de politiques menées et de cadres juridiques. En règle générale, les pouvoirs publics intègrent, après consultation des partenaires sociaux, les activités de prévention à la législation en matière de santé et de sécurité au travail, laquelle est ensuite appliquée par les autorités compétentes, à travers l'inspection du travail.

Dans beaucoup de pays, les institutions de sécurité sociale complètent ces services et contribuent à la prévention des risques professionnels. Les institutions de sécurité sociale prenant en charge l'indemnisation des accidents et maladies liés au travail - et dans certains cas la réadaptation des travailleurs qui en sont victimes -, elles ont stratégiquement un grand intérêt à contribuer à l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs.

Pour concourir à la mise en place d'une approche intégrée de la prévention, l'AISS a mis au point des Lignes directrices internationalement reconnues portant sur trois domaines: la prévention des risques professionnels; la promotion de la santé sur le lieu de travail; le retour au travail et la réintégration professionnelle.

Les Lignes directrices de l'AISS offrent aux institutions de sécurité sociale un accès à des standards internationaux sur un aspect spécifique de la prévention, constituant une base de comparaison pour mettre en œuvre des améliorations administratives. Chaque série de Lignes directrices s'accompagne de ressources complémentaires, de références et de liens vers des exemples de bonnes pratiques qui permettent d'approfondir les connaissances et facilitent l'application des Lignes directrices.

II- Les Lignes directrices de l'AISS en matière de prévention des risques professionnels

Les Lignes directrices de l'AISS en matière de prévention des risques professionnels qui portent sur les risques professionnels pris en charge par les institutions de sécurité sociale, proposent à ces dernières un ensemble exhaustif de concepts et d'outils de prévention leur permettant de développer leurs capacités, infrastructures, programmes et activités en la matière, tout en prenant en compte leurs spécificités nationales et institutionnelles.

Les Lignes directrices fournissent des mesures qui visent à aider les institutions de sécurité sociale à mener des activités de prévention en vue de réduire le nombre

d'accidents et de maladies liés au travail ainsi que les demandes d'indemnisation en découlant. C'est en incluant tous les acteurs concernés, notamment les partenaires sociaux, les autorités gouvernementales et les spécialistes de la prévention, que les institutions de sécurité sociale parviendront à promouvoir activement une culture de la prévention et ce, en encourageant l'amélioration des performances dans ce domaine, tant au niveau de l'entreprise qu'à l'échelle nationale.

En vue de structurer et de prioriser les activités en matière de santé et de sécurité au travail, les institutions de sécurité sociale établissent un modèle de prévention ciblant quatre domaines d'intervention: la santé et la sécurité au travail, la sécurité de la technologie, les capacités individuelles de prévention et les comportements, et enfin la clarté des consignes et des conseils.

Les Lignes directrices se divisent en deux parties:

- ▼ La Partie A, intitulée « Conditions essentielles des programmes de prévention » (Lignes directrices 1 à 9), traite des questions structurelles devant être prises en compte par les institutions de sécurité sociale pour que ces dernières puissent soutenir et faciliter l'adoption d'approches préventives en collaboration avec les entreprises et dans l'intérêt de ces dernières.
- ▼ La Partie B, intitulée « Activités et services de prévention » (Lignes directrices 10 à 37), traite quant à elle des activités et des services de prévention pouvant être proposés.

III- Les Lignes directrices de l'AISS en matière de promotion de la santé sur le lieu de travail

Les Lignes directrices de l'AISS en matière de promotion de la santé sur le lieu de travail contiennent des informations qui permettront aux institutions de sécurité sociale de disposer d'un cadre d'action. Elles constituent essentiellement un « mode d'emploi » qui indique la marche à suivre pour élaborer et mettre en œuvre des programmes de promotion de la santé sur le lieu de travail à la fois pérennes et fondés sur les besoins dans les organisations clientes, qu'il s'agisse d'entreprises, d'organismes ou d'organisations des secteurs public ou privé.

Les Lignes directrices s'articulent autour de deux grands axes :

- ▼ les institutions de sécurité sociale vues comme ayant pour mission de faciliter l'application de bonnes pratiques au sein de leurs organisations clientes et les différents aspects de ce rôle ;
- ▼ les institutions de sécurité sociale vues comme des modèles à suivre et les actions à mener pour accéder à ce statut.

Dans la majorité des cas, les institutions de sécurité sociale ne sont pas tenues par la loi de s'impliquer dans la promotion de la santé. Cependant, elles ont de nombreuses raisons de le faire, notamment les suivantes :

- ▼ *L'éthique* : les institutions de sécurité sociale ont un rôle de premier plan à jouer dans la prévention des accidents et des problèmes de santé et dans la promotion du bien-être par l'intermédiaire du lieu de travail ;

- 
- ▼ *Les prestations sociales et la viabilité financière* : la promotion du bien-être sur le lieu de travail va de pair avec une meilleure santé, un travail plus sûr et le maintien dans l'emploi. Ceci garantit une source de financement durable pour les dispositifs de réadaptation et d'indemnisation tout en limitant le recours à des mesures de réadaptation et d'indemnisation coûteuses ;
 - ▼ *L'équité* : la réduction des inégalités en matière de santé est positive pour un grand nombre d'acteurs, notamment pour les gouvernements, les systèmes de santé, les systèmes de sécurité sociale, les employeurs et les individus.

Lorsque les institutions de sécurité sociale sont acteurs de la promotion de la santé sur le lieu de travail, leur rôle est d'encourager activement et d'accompagner les employeurs qui mettent en place des programmes de promotion de la santé dans leur entreprise, ce qui peut les conduire à allouer du temps et des ressources à cette mise en place. Ce soutien peut également inclure le temps investi et les ressources dans de tels développements ou fournir des systèmes d'incitation tels que la réduction des cotisations d'assurance des employeurs qui ont un bon rendement programme de promotion de la santé au travail.

Les Lignes directrices comportent trois parties :

La Partie A : Conditions essentielles à la promotion de la santé sur le lieu de travail (Lignes directrices 1 à 10), porte sur les problématiques structurelles auxquelles il faut répondre pour que les institutions de sécurité sociale puissent encourager et aider leurs clients – entreprises et organisations du secteur public ou privé – à concevoir des stratégies cohérentes de promotion de la santé au travail.

La Partie B : Évaluation des besoins et planification (Lignes directrices 11 à 18), porte sur les ressources et processus nécessaires à l'évaluation et à la recherche de consensus.

La Partie C : Services et activités de promotion de la santé sur le lieu de travail (Lignes directrices 19 à 28), décrit les actions et mesures spécifiques que les institutions de sécurité sociale peuvent envisager pour aider les lieux de travail à élaborer et mettre en œuvre des programmes de promotion de la santé au travail.

IV- Les Lignes directrices de l'AISS en matière de retour au travail et de réintégration professionnelle

Les Lignes directrices de l'AISS en matière de retour au travail et de réintégration professionnelle portent sur la façon dont les institutions de sécurité sociale peuvent collaborer avec d'autres parties prenantes en vue de soutenir les personnes qui sont en arrêt maladie et qui conservent un lien avec un employeur spécifique.

Le retour au travail occupe une place centrale au sein d'un ensemble de processus destinés à faciliter la réintégration professionnelle des personnes dont l'aptitude au travail diminue à la suite d'un accident ou d'une maladie d'origine professionnelle ou non professionnelle. Parce qu'ils tiennent compte des besoins individuels, de

l'environnement de travail, des besoins et des obligations juridiques des entreprises, les processus de retour au travail constituent une stratégie coordonnée visant à favoriser le maintien dans l'emploi, considéré comme une première étape pour éviter que les personnes qui voient leur capacité de travail diminuer ne quittent prématurément la vie active.

Les Lignes directrices sont axées sur les personnes qui sont en arrêt maladie de courte ou longue durée et qui conservent un lien avec un employeur spécifique. Elles s'appliquent quelle que soit la cause, professionnelle ou non professionnelle, de l'arrêt de travail.

Les Lignes directrices sont organisées en deux parties :

La Partie A, intitulée Retour au travail: conditions, principes et Lignes directrices de base (Lignes directrices 1 à 5, porte sur l'identification des parties prenantes, le fondement juridique du programme et la nécessité d'avoir pour référence de bonnes pratiques internationales. Elle traite aussi des moyens dont dispose une institution de sécurité sociale pour influencer le système.

La Partie B, intitulée Retour au travail: principes et Lignes directrices spécifiques (Lignes directrices 6 à 32), porte sur sept aspects spécifiques, qui constituent une préoccupation commune à l'ensemble des institutions de sécurité sociale lorsqu'elles mettent en œuvre un programme de retour au travail.

Les Lignes directrices de l'AISS en matière de retour au travail et de réintégration professionnelle ont été élaborées afin :

- ▼ de décrire les choix stratégiques que peuvent faire les institutions de sécurité sociale pour parvenir à mettre en place des programmes de retour au travail fondés sur les bonnes pratiques ;
- ▼ d'impulser un dialogue sur les programmes de retour au travail fondés sur les bonnes pratiques que peuvent mettre en place les institutions de sécurité sociale ;
- ▼ d'identifier les caractéristiques indispensables à la réussite de ces programmes ;
- ▼ de proposer des outils concrets pour la mise en œuvre des programmes.

V- Mise en place d'une stratégie de prévention

L'expérience internationale démontre clairement qu'aussi souhaitables qu'elles soient, les mesures prises pour restaurer les liens des bénéficiaires de prestations d'invalidité avec le marché du travail sont extrêmement coûteuses et ont une efficacité souvent limitée.

Il convient donc d'orienter la majorité des stratégies vers la réduction des risques professionnelles à travers la prévention et vers promotion de la santé sur le lieu de travail. Au cas échéant, il est essentiel de s'orienter vers le maintien dans l'emploi des personnes victimes d'une maladie ou d'un accident qui risquent de perdre leur travail, avec toutes les conséquences économiques, sociales et psychologiques qui en découlent.

Cette nouvelle orientation constitue un changement de paradigme, qui voit les institutions modernes de sécurité sociale cesser de jouer le rôle de « payeur » pour tenir celui d'« acteur ».



Si tous ces aspects qui sont mentionnées dans les Lignes directrices de l'AISS sont pris en compte de façon systématique, on peut s'attendre à une amélioration continue en matière de prévention. En règle générale, ceux-ci sont intégrés à une stratégie de prévention qui fixe des objectifs de réduction du nombre d'accidents du travail et de maladies professionnelles dans un délai précis et définit un cadre de collaboration avec d'autres intervenants, dont les partenaires sociaux et les autorités responsables de la santé et de la sécurité et de la réhabilitation et de la réinsertion professionnelle.

Une stratégie de prévention efficace veille aussi à ce que l'indemnisation des accidents et maladies professionnelles soient viables sur le plan financier. L'AISS a mené une étude internationale qui calcule le rendement potentiel de la prévention pour les entreprises intitulée « Calcul du rendement international de la prévention pour les entreprises : coûts et avantages des investissements dans la sécurité et la santé au travail »¹. Reposant sur une approche méthodologique scientifique, cette étude révèle que si un employeur investit 1 euro (EUR) dans des mesures de prévention sur le lieu de travail, il peut générer un rendement pouvant atteindre 2,2 EUR. En d'autres termes, le rendement de la prévention s'élève à un taux exceptionnel de 1:2,2.

Cette découverte offre aux systèmes d'assurance contre les accidents du travail un argument puissant pour convaincre les travailleurs et les employeurs pris en charge par leurs régimes d'investir dans la prévention. Les résultats de ces études démontrent en outre la nécessité pour les régimes d'assurance qui n'indemnisent que le coût des accidents de repenser leur stratégie et de développer des programmes de prévention qui récompensent les entreprises qui obtiennent d'excellents résultats en termes de sécurité et de santé au travail.

À l'instar de la prévention des risques professionnels, les avantages potentiels des programmes de retour au travail sont également considérables, tant pour les employés et les entreprises que pour les systèmes de sécurité sociale. L'Organisation de la sécurité sociale de Malaisie a, par exemple, évalué le rendement potentiel de ses investissements dans les programmes de retour au travail à 1:2,4.

L'ensemble de trois Lignes directrices sur la prévention sont au cœur du Centre pour l'excellence de l'AISS, qui a vocation à promouvoir la bonne gouvernance, une performance élevée et la qualité des services dans le domaine de l'administration de la sécurité sociale. Outre les services supplémentaires qu'elle offre et les événements qu'elle organise, l'AISS propose une formation et un soutien pour aider les institutions à appliquer les Lignes directrices. Les Lignes directrices tendent à encourager les systèmes d'assurance contre les accidents du travail à, non seulement, indemniser les victimes d'accidents du travail, mais également à mettre en œuvre des stratégies de prévention afin d'éviter que ces accidents ne se produisent, et à garantir aux victimes une réadaptation médicale et professionnelle.

¹ ISSA, 2013: Calculating the international return on prevention for companies: Costs and benefits of investments in occupational safety and health; www.issa.int/rop

Lancé à l'occasion du Forum mondial de la sécurité sociale, à Doha, en 2013, **le Centre pour l'excellence** vise à faciliter le transfert de connaissances entre les institutions membres de l'AISS afin de les aider à parvenir à l'excellence administrative. Il a notamment pour rôle de promouvoir l'application des Lignes directrices de l'AISS en matière d'administration de la sécurité sociale, qui constituent des normes professionnelles pour l'administration de la sécurité sociale reconnues à l'échelle internationale. Parce qu'elles ont valeur de référence en matière d'améliorations, les Lignes directrices de l'AISS aident les membres à définir les objectifs à atteindre pour parvenir – durablement – à l'excellence administrative.