

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Amélie Cherbuin et consorts - Quand le travail fait mal - Troubles musculo-squelettiques (TMS)

Rappel

Les troubles musculo-squelettiques (TMS) sont parmi les maladies liées au travail les plus fréquentes. Ces troubles sont provoqués par des contraintes physiques présentes dans de nombreuses situations de travail. Les TMS sont des affections des tissus mous, touchant les nerfs, ligaments, tendons et muscles des membres, de la nuque et du dos, qui se traduisent par divers symptômes tels que douleurs, troubles sensitifs et perte de force, Ils sont plus connus sous les noms de tendinite, syndrome du canal carpien, épaule gelée ou épicondylite¹.

Selon un rapport "Fit For Work ? Les troubles musculo-squelettiques et le marché suisse du travail" (2010)², 24 % de la population active masculine et 16 % de la population active féminine souffrent de TMS. Ce rapport souligne également que 26 % des absences maladies sont dues aux TMS. Un coût estimé à 3,3 milliards de francs par an en termes de perte de productivité et à près d'un milliard par an en termes d'absences professionnelles.

Entre 2013 et 2016, un projet pilote nommé VitaLab a été mené dans le Nord vaudois et initié par la Fondation Promotion Santé Suisse. Les résultats montrent que le bien-être des collaborateurs passe encore au second plan. Montrant très peu d'intérêt, la gestion de la santé au travail est encore loin d'être un thème prioritaire pour les PME³.

Il est connu que ces troubles liés à la pénibilité du travail apparaissent lorsque l'employé doit arborer des postures pénibles et utiliser régulièrement la force, ainsi que d'effectuer des mouvements répétitifs. Cependant, il est moins facilement admis comme pénibilité physique les mouvements répétitifs effectués notamment dans un bureau ou l'employé est amené à travailler la journée entière sur un ordinateur. Ces troubles peuvent également être provoqués par des facteurs psychosociaux, par exemple un manque d'autonomie pour organiser son travail, surcharge ou un trop grand stress.

Pourtant, un jugement du Tribunal fédéral — arrêt SC_410/2009 du 10 novembre 2009 — reconnaissait comme maladie professionnelle un cas d'épicondylite, ouvrant ainsi la voie à un début de reconnaissance des TMS.

L'article 6 de la loi sur le travail (Ltr) indique une obligation de l'employeur d'assurer la protection de la santé des travailleurs. L'ordonnance 3 relative à la Loi sur le travail précise cette exigence en énonçant à l'article 2 le principe selon lequel "l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer et d'améliorer la protection de la santé et de garantir la santé physique et psychique des travailleurs".

Une directive de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) concrétise l'obligation qui incombe aux employeurs de mettre en œuvre une politique de prévention des risques professionnels, en faisant notamment appel à des Médecins du travail et autres Spécialistes de la Sécurité au Travail (MSST)⁴.

Les entreprises classées "sans dangers particuliers" de moins de 50 employés doivent mettre en pratique les exigences générales de la loi, à savoir identifier les dangers liés à leur activité, prendre des mesures de prévention appropriées et documenter leur démarche. Les entreprises classées "sans danger particuliers" de

¹ <https://www.reiso.org/artides/thernes/travail/185-troubles-musculo-squelettiques-le-prix-du-deni>.

² http://www.swlssbodycraft.ch/attachments/File/Ffw_F_23MAR2010.pdf.

³ <https://www.24heures.ch/vaud-regions/nord-vaudois-bfoye/sante-travail-inquiete-pme/story/18743994?track>.

⁴ La directive MSST 5508 <http://www.ekas.ch/index-fr.php?frameset=20>

50 employés et plus doivent formaliser par écrit l'organisation qu'elles auront mise en place dans un "concept de santé et sécurité".

Sur le site de l'état de Vaud, il apparaît tout une série d'informations et de recommandations concernant l'ergonomie au travail en vue de prévenir ces diverses atteintes à la santé. Il est en outre précisé que la mission du Service de l'emploi (SDE) est de veiller à la protection des travailleurs dans les entreprises en matière de durée du travail et du repos, de santé, physique et psychique, d'hygiène et d'ergonomie.

Dès lors, nous nous permettons de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Combien de contrôle sont-ils effectués chaque année par le SDE auprès des entreprises concernant notamment la santé psychique et la conformité ergonomique de l'environnement du travail ?*
- 2. Comment se pratiquent ces contrôles et quels en sont les résultats pour les entreprises classées "sans dangers particuliers" de moins de 50 employés et pour les entreprises classée "sans danger particuliers" de 50 employés et plus ?*
- 3. Quelles sont les sanctions et obligations de remédiation dans le cas où un employeur ne remplirait pas ses obligations ?*
- 4. Le canton envisage-t-il de mener une campagne d'inspection orientée sur les troubles musculo-squelettiques ?*
- 5. Le canton serait-il prêt à organiser des nouvelles actions de prévention et à mettre en place des incitations financières ?*

Par avance, je remercie le Conseil d'Etat pour ses réponses.

*(Signé) Amélie Cherbuin
et 41 cosignataires*

Réponse du Conseil d'Etat

1. Combien de contrôle sont-ils effectués chaque année par le SDE auprès des entreprises concernant notamment la santé psychique et la conformité ergonomique de l'environnement du travail ?

En préambule, il paraît utile de rappeler la façon dont est organisé le système suisse en matière de protection de la santé et de la sécurité au travail (SST).

Les règles relatives à la SST sont réparties entre deux législations complémentaires : la loi sur l'assurance-accidents (LAA ; RS 832.20) et la loi sur le travail (LTr ; RS 822.11), ainsi que leurs ordonnances d'application respectives.

La prévention des atteintes à la santé au sein des entreprises est principalement examinée dans le cadre de l'application de la LTr et de son ordonnance 3 (OLT ; RS 822.113), qui se réfère notamment aux questions d'ergonomie et d'environnement de travail. La LAA et l'ordonnance sur la prévention des accidents (OPA ; RS 832.30) traitent également, mais de façon plus marginale, des questions d'ergonomie, principalement en se référant à l'OLT3. L'approche de la LTr vise à éviter des atteintes affectant les conditions générales de travail, tandis que l'approche de la LAA est axée sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles, étant précisé que les TMS ne sont pas considérés comme étant des maladies professionnelles par la SUVA.

La Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) est l'organe central en matière de sécurité au travail. Elle a concrétisé par la Directive 6508 l'obligation qui incombe aux employeurs de mettre en œuvre une politique de prévention des risques professionnels, en faisant notamment appel à des Médecins du travail et autres Spécialistes de la Sécurité au Travail (Directive MSST). L'objectif est de diminuer le nombre d'accidents et d'atteintes à la santé qui occasionnent des souffrances inadmissibles et des coûts très importants pour l'économie.

L'ensemble des entreprises est concerné par cette directive. En fonction de leur taille et de la présence ou non de dangers particuliers, les entreprises sont réparties en plusieurs catégories de risques auxquelles s'appliquent des prescriptions plus ou moins contraignantes en matière de SST.

Schématiquement, les compétences d'exécution de la LTr et de la LAA peuvent être réparties de la façon suivante :

- les inspections cantonales du travail, soit le Service de l'emploi (SDE) dans le canton de Vaud, sont chargées de l'exécution de la LTr pour toutes les entreprises, sauf celles dépendant de l'inspection fédérale du travail.
- les inspections cantonales du travail disposent d'une compétence résiduelle en matière de LAA : elles surveillent l'application des prescriptions sur la sécurité au travail dans toutes les entreprises, à moins qu'un autre organe ne soit compétent. La SUVA est en particulier compétente pour les entreprises comportant le plus de dangers ainsi que pour certains équipements spécifiques.
- il existe une spécificité dans le canton de Vaud : les compétences d'exécution du SDE en matière de LTr et de LAA ont été déléguées à l'Inspection du travail Lausanne (ITL) pour l'entier du territoire communal de Lausanne.

Si les compétences d'inspection de l'ITL sont limitées aux aspects de santé et sécurité (SST), celles du SDE comprennent également la lutte contre le travail au noir (LTN) et l'exécution des mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes (MALCP). Afin de profiter des synergies et de minimiser l'impact temporel des contrôles sur les entreprises du canton, la plupart des inspecteurs du SDE mènent de front ces trois missions.

Aujourd'hui, le SDE compte seize inspecteurs :

- trois inspecteurs du travail, tous détenteurs du titre d'ingénieur de sécurité, dont l'activité se concentre exclusivement sur les aspects de santé et sécurité au travail.
- neuf inspecteurs du marché du travail, dont les missions sont donc la LTN, les MALCP ainsi que la vérification des prescriptions relatives à la durée du travail et la détection en matière de SST. Trois inspecteurs disposent du titre de chargé de sécurité et trois autres de celui d'assistant de sécurité.
- trois inspecteurs du marché du travail spécialisés dans les métiers de bouche, qui contrôlent les aspects liés au respect de la convention collective nationale de l'hôtellerie-restauration, la LTN ainsi que la durée du travail et la détection en matière de SST. Tous trois disposent de compétences reconnues et certifiées en matière de SST : l'un est ingénieur de sécurité, l'autre est chargé de sécurité et le troisième est assistant de sécurité.
- une juriste spécialiste en durée du travail.

Les trois inspecteurs du travail effectuent chaque année près de 400 contrôles en entreprise, dont une cinquantaine d'audits MSST, où les questions relatives à la santé psychique et à l'ergonomie sont abordées de façon plus détaillée.

Les douze inspecteurs du marché du travail réalisent quant à eux plus de 1'000 contrôles annuels d'entreprises suisses (auxquels s'ajoute plus de 400 contrôles d'entreprises étrangères). Si ces contrôles ne sont pas spécifiquement axés sur la santé psychique et l'environnement de travail, ils servent néanmoins à détecter de potentielles situations problématiques qui sont ensuite relayées aux trois inspecteurs du travail.

Les inspecteurs de l'ITL effectuent environ 250 contrôles par année orientés uniquement sur les aspects de santé et de sécurité.

Au total, ce sont ainsi plus de 1'600 contrôles portant en partie ou spécifiquement sur la santé et la sécurité qui sont réalisés dans les entreprises du canton de Vaud. Il est à relever que ce nombre n'inclut pas le millier de contrôles annuels réalisés par les inspecteurs des chantiers et dont les éventuels constats en matière de sécurité sont transmis à la SUVA, autorité compétente en la matière dans le domaine de la construction.

En outre, il est à relever que les aspects liés à l'aménagement des locaux et des postes de travail qui sont susceptibles d'induire des TMS sont également pris en compte lors des 250 à 300 examens annuels de plans de locaux professionnels et des conditions à cet égard sont régulièrement fixées et transmises au requérant.

2. Comment se pratiquent ces contrôles et quels en sont les résultats pour les entreprises classées "sans dangers particuliers" de moins de 50 employés et pour les entreprises classées "sans danger particuliers" de 50 employés et plus ?

La classification évoquée dans la question ci-dessus est issue de la directive MSST mentionnée précédemment, qui répartit les entreprises en quatre catégories en fonction de leur taille et des dangers présents et leur assigne des obligations différentes.

Les entreprises classées sans dangers particuliers ne sont pas tenues de faire appel à un spécialiste en SST. Celles comprenant moins de 50 employés (catégorie 1) doivent mettre en pratique les exigences légales générales, à savoir identifier les dangers, prendre les mesures de prévention appropriées et les documenter. Celles de plus de 50 employés (catégorie 2) sont en sus tenues de formaliser l'organisation et les démarches poursuivies dans un concept de santé et sécurité.

Cette classification n'est cependant pas utilisée par les autorités d'exécution pour définir les contrôles à effectuer ou pour l'établissement de statistiques sur les constats réalisés.

Le choix des contrôles obéit entre autres aux critères suivants :

- plaintes ou dénonciations de travailleurs, d'autres instances ou de tiers, en relation avec les conditions de travail du personnel d'entreprises de compétence cantonale,
- actions prioritaires fixées par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) aux inspections du travail de toute la Suisse,
- suivi de dossiers en cours afin de vérifier le respect de mesures demandées lors d'un précédent contrôle,
- contrôles faisant suite à des examens de plans, en particulier pour les entreprises industrielles ou assimilées.

Les contrôles réalisés par les inspecteurs du travail font l'objet d'une prise de rendez-vous préalable. Les travailleurs ou leurs représentants doivent être avertis par la direction de la présence de l'inspecteur, afin qu'ils soient en mesure de participer à une partie de la visite s'ils le souhaitent. Lors des audits MSST, des membres du personnel sont systématiquement auditionnés par les inspecteurs.

En lien avec les TMS et l'environnement de travail, les points qui peuvent faire l'objet d'investigations - et donc d'une demande de prise de mesures - lors d'un contrôle ou d'un audit sont entre autres les suivants, qu'il s'agisse d'une entreprise de plus ou de moins de 50 employés :

- aménagement du poste de travail, respect des principes ergonomiques lors du travail en position debout ou en position assise,
- espace libre au poste de travail,
- postures contraintes, en particulier pour accéder à des emplacements de maintenance ou modifier des réglages,
- aménagement des postes de travail à écran,
- réalisation d'efforts, répétitivité et intensité des sollicitations, maintien prolongé de postures,

- manutention de charges, charges limites et manipulations répétées entraînant une contrainte ergonomique,
- accessibilité et lisibilité des informations fournies ou reçues, en particulier sur les écrans informatiques,
- conditions d'éclairage naturel et/ou artificiel des locaux, passages et emplacements de travail,
- climat et ventilation des locaux et des postes de travail,
- niveau sonore ambiant, respectivement bruit de fond des installations techniques, perçus au poste de travail ; exposition à des vibrations.

Il existe de nombreux outils à disposition des inspecteurs pour identifier les dangers et pour informer les employeurs, dont par exemple :

- les commentaires du SECO relatifs à l'OLT3,
- les brochures du SECO en lien avec l'aménagement des postes de travail,
- les brochures du SECO présentant des instruments d'évaluation des risques liés aux sollicitations du dos, des muscles et des tendons,
- diverses listes de contrôle établies par le SECO afin de détecter des contraintes excessives.

Les inspecteurs du marché du travail effectuent quant à eux les contrôles de façon inopinée, ce qui est nécessaire à la mission de lutte contre le travail au noir. Les locaux de travail sont systématiquement visités et les constats en matière de santé et sécurité sont consignés dans un rapport. Si une problématique sérieuse en lien avec la SST est détectée, l'information est transmise aux inspecteurs du travail pour un contrôle approfondi.

Dans l'ensemble, la situation est jugée plutôt bonne. Les conditions générales de travail dans le canton de Vaud sont conformes aux obligations légales, à quelques exceptions près. Les problèmes détectés sont en principe corrigés dans les délais par les employeurs. Le cas échéant, en cas de refus de collaborer, l'employeur est dénoncé pénalement. Ce cas de figure demeure cependant rare, avec moins de dix occurrences annuelles.

En matière de risques psycho-sociaux, il est enfin relevé que les employeurs se montrent globalement ouverts à la mise en place ou à l'amélioration des dispositifs visant à prévenir lesdits risques.

3. Quelles sont les sanctions et obligations de remédiation dans le cas où un employeur ne remplirait pas ses obligations ?

Le SDE considère de façon générale les troubles musculo-squelettiques sous l'angle de la LTr. En effet, il ne s'agit pas, sauf cas exceptionnel, de situations mettant la vie ou l'intégrité physique des collaborateurs en danger immédiat.

Si une entreprise refuse de collaborer et de remplir ses obligations légales, la procédure d'exécution de la LTr nécessite plusieurs étapes avant d'en arriver à la prise de sanctions.

- En cas de manquements constatés lors d'un contrôle, un courrier est envoyé à l'employeur pour lui demander d'y remédier. L'employeur doit, dans un certain délai, prendre les mesures exigées par l'autorité.
- S'il est établi que l'employeur n'a pas donné suite à cette première requête, l'autorité rend une décision lui enjoignant de prendre les mesures demandées dans le premier courrier, sous peine d'une dénonciation pénale pour insoumission à une décision de l'autorité (article 292 du code pénal (CP) ; RS 311.0).
- Au terme du délai fixé dans ladite décision, si l'employeur n'a toujours pas fait le nécessaire pour corriger la situation, l'autorité le dénonce pénalement au préfet compétent sur la base de l'art. 292 CP susmentionné.
- L'autorité peut aussi décider de mesures de contrainte administrative qui peuvent aller, dans les cas extrêmes, jusqu'à la fermeture de l'entreprise.

Sans passer au travers de ces différentes étapes, il existe aussi la possibilité de dénoncer directement l'employeur sur la base de l'article 59 LTr, notamment en cas d'atteinte à la santé des travailleurs.

L'expérience a cependant montré que les prononcés pénaux en lien avec la LTr, que ce soit sur la base de l'art. 292 CP ou de l'art. 59 LTr, se montent en général à quelques centaines de francs. Quant aux mesures de contraintes administratives, elles doivent être proportionnées à la gravité de la situation et sont rarement utilisées.

En matière de santé et sécurité au travail, l'action des services de l'Etat est donc axée depuis longtemps en priorité sur la sensibilisation et le dialogue pour convaincre les entreprises d'améliorer la santé et la sécurité de leurs employés.

4. Le canton envisage-t-il de mener une campagne d'inspection orientée sur les troubles musculo-squelettiques ?

Le SECO définit des actions prioritaires au niveau national, qui lient l'ensemble des autorités cantonales. Depuis 2015 jusqu'à la fin de cette année, l'action prioritaire traite de la prévention des risques psycho-sociaux. Chaque année, environ 50 audits MSST ont eu lieu en lien avec cette thématique.

Préalablement, l'action prioritaire avait pour but l'évaluation des contraintes et la prévention des troubles musculo-squelettiques dans les secteurs de la santé, de l'hébergement et de la restauration.

La mise en oeuvre de cette campagne dans ces secteurs a entraîné pour le SDE environ 150 contrôles spécifiques, portant en 2010-2011 sur des entreprises du secteur de la santé, de l'hébergement et de la restauration, puis en 2012-2013 sur des entreprises du secteur du commerce de détail.

Ces contrôles spécifiques ont été effectués en utilisant des listes de contrôle élaborées par des spécialistes et diffusées au niveau national. Si l'action prioritaire relative aux TMS était limitée dans le temps, les outils et les compétences développées et mises en oeuvre dans ce cadre n'ont donc pas été abandonnés. Actuellement, les inspecteurs du travail sont toujours attentifs aux problématiques liées aux TMS lors de leurs interventions en entreprise. Ils ont recours aux outils précités lorsque les constats effectués montrent que la prévention ne semble pas adéquate ou suffisante. Ces évaluations s'effectuent en lien avec les audits MSST ou lors de contrôles simples.

Au final, si la question des TMS mérite une large attention, les autres aspects de santé et sécurité au travail sont également importants. Etant donné qu'une récente action prioritaire au niveau national concernait cette thématique et qu'il existe de multiples autres missions à mener de front, il n'est à ce jour pas envisagé de conduire une nouvelle campagne d'inspection spécifique sur les TMS.

5. Le canton serait-il prêt à organiser des nouvelles actions de prévention et à mettre en place des incitations financières ?

La responsabilité de la santé et de la sécurité des travailleurs incombe aux employeurs. Ce sont donc en premier chef les entreprises qui doivent mettre en place les mesures nécessaires pour éviter l'apparition de troubles musculo-squelettiques chez leurs collaborateurs. La loi impose aux employeurs de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la santé physique et psychique des travailleurs. La sécurité au travail, les conditions de travail et la protection de la santé sur le lieu de travail constituent dès lors des tâches importantes pour chaque entreprise.

Les TMS - principalement les lombalgies - sont le problème le plus fréquent pour la santé au travail. En plus de leur fréquence et coûts associés, les TMS sont également perçus comme un problème important du fait qu'ils concernent des secteurs et métiers très vastes et variés. Les TMS touchent non seulement les travailleurs dans les secteurs qui sont reconnus comme dangereux (à l'instar de la construction), mais aussi les travailleurs dans le secteur des services, qui parfois effectuent des tâches répétitives avec peu d'autonomie et sous contrainte de temps, notamment des femmes dans le secteur du nettoyage.

La prévention et la promotion de la santé dans l'entreprise a pour but de contribuer largement à éviter les troubles de la santé liés au travail par suite de tâches trop exigeantes ou de postures erronées sur le poste de travail. Cependant, la prévention efficace des TMS est complexe et nécessite des stratégies précoces au niveau primaire (avant l'apparition de problèmes de santé).

Il est à souligner que, dans de nombreux secteurs, il existe des solutions de branche négociées entre les partenaires sociaux. Ces solutions mettent à disposition des entreprises adhérentes un système relatif à la sécurité ainsi que des listes de contrôles. Il s'agit d'un système rationnel et économiquement intéressant pour répondre aux objectifs fixés par la directive MSST et respecter les obligations légales. Cette alternative est systématiquement promue lors des contrôles en entreprise, notamment si les ressources internes à l'entreprise ne sont pas suffisantes pour remplir les exigences de la directive MSST.

Il est relevé qu'il existe pour l'employeur un incitatif financier à éviter la survenance d'accidents afin de limiter le montant de ses primes d'assurance-accidents. De façon plus générale, les absences pour maladies ou accidents engendrent des coûts élevés pour les entreprises. Celles qui ont intégré ce paramètre investissent spontanément dans la SST, mais toutes sont systématiquement sensibilisées à cette réalité lors des contrôles.

Au final, le Conseil d'Etat considère que le dispositif actuel de prévention des TMS est correctement proportionné. De manière générale, les autorités cantonales du marché du travail ne disposent pas de ressources illimitées leur permettant de mener des actions ciblées sur l'ensemble des thématiques relatives à la SST. Il ne

leur revient pas non plus de se substituer aux obligations de l'employeur en la matière. La sensibilisation des employeurs et l'examen des problématiques de TMS lors des contrôles demeurent des missions générales du SDE, qui maintiendra un haut niveau de vigilance lors de ses contrôles.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 22 août 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean