

RAPPORT DE RECHERCHE

Evaluation de la législation relative à la prévention de la charge psychosociale occasionnée par le travail, dont la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail

2011

RESUME

I. INTRODUCTION

Dans le cadre de la stratégie nationale en matière de bien-être au travail de la Ministre de l'Emploi, le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale (SPF ETCS) a lancé un projet de **recherche** portant sur l'évaluation des modifications apportées en 2007 à la législation relative à la prévention de la charge psychosociale occasionnée par le travail, dont la violence, le harcèlement moral et sexuel au travail.

L'**objectif** de la recherche consistait à évaluer la législation relative à la prévention de la charge psychosociale au travail telle que modifiée en 2007 par les lois du 10 janvier 2007 et du 6 février 2007 et l'arrêté royal du 17 mai 2007. Cette étude visait à examiner si les objectifs poursuivis par le législateur étaient atteints, à savoir : (1) le développement dans les entreprises d'une politique de prévention de la charge psychosociale occasionnée par le travail; et (2) l'amélioration de la prévention et de la lutte liées aux comportements indésirables au travail (à savoir la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail).

Afin de faire une analyse complète à ce sujet, tous les acteurs qui directement ou indirectement traitent de cette matière dans leur cadre professionnel ont été interrogés. Les **groupes cibles** étaient donc: les conseillers en prévention aspects psychosociaux et les conseillers en prévention-médecins du travail des services internes et externes pour la prévention et la protection au travail, les personnes de confiance, les inspecteurs du Contrôle du bien-être au travail (la perspective de la pratique), les juges, les auditeurs du travail, les avocats et les services juridiques des syndicats (la perspective juridique), ainsi que les employeurs et les représentants du personnel.

Une action de **sensibilisation** étendue a été mise en œuvre en mars 2010 afin d'inciter les groupes cibles à participer à la recherche. Le SPF ETCS a envoyé des lettres officielles aux tribunaux du travail, aux cours du travail, au Conseil des auditeurs du travail, aux Ordres des barreaux, aux services externes de prévention et de protection au travail et à COPREV, association de ces services externes, aux associations de conseillers en prévention aspects psychosociaux et de conseillers en prévention-médecins du travail, aux services internes de prévention et de protection au travail de certains services publics fédéraux disposant d'un réseau important de personnes de confiance, aux centres de formation pour personnes de confiance, à la Fédération des Entreprises de Belgique et aux organisations représentatives des travailleurs qui siègent au Conseil Supérieur pour la Prévention et la Protection au Travail. Un message de sensibilisation a également été publié sur le site Web www.respectautravail.be du SPF ETCS.

Cette recherche a été menée par ISW Limits, spin-off de la K.U.Leuven et de l'UCL, en collaboration avec Cap-Sciences humaines, asbl liée à l'UCL, sous la supervision d'un **comité d'accompagnement** composé d'universitaires spécialisés dans le domaine en question, de représentants des groupes cibles de la recherche et de représentants du donneur d'ordre (la Direction générale Humanisation du Travail, SPF ETCS).

Cette recherche a été financée par la Direction de la recherche sur l'amélioration des conditions de travail de la Direction générale Humanisation du travail du SPF ETCS.

La recherche a été structurée en **deux volets**: un volet quantitatif et un volet qualitatif. D'avril à juin 2010, une **recherche quantitative** a été menée auprès de l'ensemble des groupes cibles via une **enquête en ligne**. En octobre et novembre 2010, des **discussions de groupe (volet qualitatif)** ont été organisées dans les bâtiments du SPF ETCS avec chacun des groupes cibles de la recherche, qui appliquent directement la législation: conseillers en prévention aspects psychosociaux, conseillers en prévention-médecins du travail, personnes de confiance, inspecteurs du Contrôle du bien-être au travail, juges et auditeurs du travail, avocats spécialisés et services juridiques des syndicats.

Le présent résumé reprend de manière synthétique les **points d'attention principaux** qui ressortent de manière globale des deux volets de la recherche (volet quantitatif – enquête, et volet qualitatif – discussions de groupe) et qui ont été appuyés pour la plupart par plusieurs groupes cible. Il n'a pas pour vocation de développer l'ensemble des résultats particuliers du rapport ni l'ensemble des suggestions formulées par les groupes cibles.

Pour **l'interprétation des résultats** de l'enquête quantitative à laquelle ont répondu 1.375 personnes, il est important de tenir compte de la **composition de l'échantillon**. Un nombre important de personnes de confiance et de représentants des travailleurs ont participé au volet quantitatif, les groupes cibles juridiques étaient par contre moins fortement représentés. Les grandes entreprises étaient également davantage représentées que les petites entreprises en ce qui concerne le groupe cible des employeurs.

II. EVALUATION GLOBALE

1. Pour 62% des personnes ayant pris part à l'enquête **l'appréciation** globale de la **législation** est **« plutôt positive »** ou encore **« très positive »**.

Deux tiers (64%) des participants considèrent que les **modifications** de la législation introduites en 2007 constituent une **amélioration**.

Par contre, les opinions sont **partagées** quant à **l'efficacité** de la législation.

2. Il est constaté que les **acteurs de la prévention** dans l'entreprise (personnes de confiance et conseillers en prévention) ont une appréciation plus positive de la législation que les **acteurs juridiques**.

Cette différence d'appréciation s'explique pour les raisons suivantes, évoquées lors des discussions de groupes:

- Tout d'abord, ces groupes d'acteurs interviennent dans des phases différentes : les acteurs juridiques interviennent quand la procédure interne n'a pas atteint son objectif.
- Deuxièmement, l'appréhension juridique du phénomène est difficile : la charge psychosociale au travail est une matière complexe, basée sur la perception et la subjectivité de l'individu et

qui a trait à des problématiques qui ne sont pas uniquement de nature (inter)individuelles mais qui ont des causes multiples (parmi lesquelles des causes de nature organisationnelle).

- Troisièmement, il reste difficile d'objectiver une souffrance subjective réellement vécue et d'apporter un commencement de preuve de ces faits devant les tribunaux.

3. Plus spécifiquement, la **pertinence** de la législation est le critère qui, dans l'enquête quantitative, recueille le score le plus élevé. Ce critère est précisé dans la question ouverte de l'enquête concernant les aspects positifs de la législation. Les répondants mentionnent, parmi les aspects importants : la **sensibilisation du public** à ce thème et à l'importance de la prévention de la charge psychosociale, le fait que la législation souligne l'importance de la **prévention** et contribue à sa mise en œuvre, **l'assistance aux victimes** de comportements indésirables au travail (violence – harcèlement) ainsi que **la protection** dont elles bénéficient.

4. Les critères ayant reçu les moins bons scores sont l'**applicabilité pratique** et les **possibilités d'abus**. La question ouverte relative aux problèmes d'application précise que ces problèmes d'applications sont liés au **manque d'efficacité** de la procédure (formelle), à la **complexité** de la législation et au manque de **clarté des rôles**.

Selon nous, la complexité de la législation a trait à la diversité des rôles et procédures et à la difficulté de mettre en pratique la législation mais la question est de savoir si cela pourrait être évité eu égard à la nature de la problématique.

La clarté des rôles ne concerne pas tant la connaissance de ses propres tâches mais principalement :

a) La connaissance des autres rôles et fonctions

- La recherche a en effet révélé que les travailleurs avaient encore une **connaissance insuffisante** de l'existence et du rôle de la personne de confiance (PC) et du conseiller en prévention chargé des aspects psychosociaux au travail (CPAP) et qu'ils ne connaissaient pas exactement le rôle du conseiller en prévention-médecin du travail (CPMT) (notamment dans le cadre de la consultation spontanée et la visite de pré-reprise).
- Le rôle de l'Inspection est également méconnu des travailleurs et des employeurs, ce qui génère de fausses attentes à son égard.
- Selon les participants des groupes de discussion, les **employeurs** sont insuffisamment informés de leurs obligations légales. 79,3% des employeurs ayant participé à l'enquête considéraient quant à eux être bien informés des obligations légales en la matière. Cela dit, la sensibilisation des employeurs continue à être importante car il a été souligné dans les groupes de discussion qu'elle améliorerait l'efficacité des procédures internes.

b) La collaboration réciproque entre les différents acteurs

- La collaboration entre la PC et le CPAP est très peu présente surtout lorsque le conseiller en prévention est externe.
- Il est constaté qu'il pourrait y avoir une collaboration plus active entre les délégués syndicaux et les personnes de confiance.

- Les CPMT, très souvent confrontés lors des examens médicaux à des travailleurs dont ils présument que l'état de santé est affecté par des problèmes qui trouvent leur origine dans une charge psychosociale au travail, souhaitent obtenir davantage d'informations sur le sujet et sont demandeurs d'une collaboration plus étroite avec le CPAP tant dans la gestion des situations individuelles que dans le cadre de la prévention générale de la charge psychosociale dans l'entreprise.
- Le domaine de la charge psychosociale étant très intimement liée à l'organisation du travail, les discussions de groupe soulignent l'importance de créer une synergie entre les ressources humaines et le CPAP.

5. Enfin, la législation semble plus efficace pour les **grandes entreprises**, et semble plus difficile à mettre en œuvre pour les petites, notamment par le coût financier qu'elle peut entraîner tant pour la prévention générale que pour la gestion des situations individuelles par le CPAP.

III. EVOLUTION DU DEVELOPPEMENT DANS LES ENTREPRISES DE LA POLITIQUE DE PREVENTION RELATIVE A LA CHARGE PSYCHOSOCIALE OCCASIONNEE PAR LE TRAVAIL

En ce qui concerne les **évolutions des pratiques de prévention au sein des entreprises** depuis les modifications légales de 2007, les participants constatent un **statu quo ou une évolution positive**. Il se peut que les modifications soient trop récentes pour qu'une partie des acteurs soient d'ores et déjà en mesure d'observer une évolution sur le terrain. Nous avons cependant remarqué, lors de l'examen de cette hypothèse dans le contexte des discussions de groupe, que bon nombre des changements et influences positives liés aux pratiques avaient déjà été enregistrés après la **législation de 2002** et que les modifications légales plus récentes de 2007 ne s'étaient pas nécessairement traduites par une évolution complémentaire en la matière. Pour les participants, les résultats du volet quantitatif pourraient indiquer que les changements et l'évolution positive mis en œuvre depuis un certain temps ont eu tendance à se généraliser au fil des années.

Cela dit, la recherche a révélé que **l'analyse des risques** (a priori) n'est pas encore souvent réalisée dans les entreprises. Elle est plus souvent réalisée dans les grandes entreprises. Les obstacles principaux cités dans l'enquête sont le coût (en particulier pour les PME qui, pour ce faire, font appel à des SEPPT ou n'ont pas facilement accès aux instruments), l'existence d'autres priorités pour l'entreprise et le fait que les employeurs n'octroient pas suffisamment de temps et de moyens au CPAP pour faire de la prévention primaire. Un autre obstacle cité lors des discussions de groupe est la possible résistance de l'employeur liée au fait que l'analyse des risques peut mettre à jour des problèmes relatifs au fonctionnement de l'organisation. Par ailleurs 23,8% des employeurs interrogés disent rencontrer des difficultés à concrétiser les mesures proposées par le CPAP à la suite de l'analyse des risques.

D'après les personnes ayant participé aux discussions de groupe, il semble important que les membres du Comité pour la Prévention et la Protection au Travail (**CPPT**) soient **sensibilisés** au thème de la charge psychosociale au travail afin qu'ils encouragent la mise en œuvre de la politique de prévention dans ce domaine. Les **employeurs** devraient également être davantage sensibilisés aux avantages de la prévention au sein de leur propre entreprise.

IV. EVOLUTION DE LA PREVENTION ET DE LA LUTTE CONTRE LES COMPORTEMENTS ABUSIFS

IV.1 PROCEDURE INTERNE EN MATIERE DE VIOLENCE ET DE HARCELEMENT MORAL OU SEXUEL AU TRAVAIL

IV.1.1 Généralités

- Presque trois quart des employeurs et représentants des travailleurs interrogés ont indiqué que la procédure interne relative à la violence, au harcèlement moral ou sexuel au travail existe dans leur organisation.

- Les personnes de confiance semblent présentes dans les grandes entreprises puisque 87,6% des employeurs interrogés ont répondu avoir désigné des personnes de confiance qui se sentent, pour 64,3% d'entre elles, soutenues par l'employeur. Leur appartenance au service interne de prévention semble également recevoir un accueil positif.

- Le nombre de demandes d'interventions informelles reçues par les répondants est en moyenne 6 à 7 fois supérieur à celui des plaintes formelles.

Selon tous les groupes de discussion, cela s'explique par le fait que la procédure informelle est plus efficace que la procédure formelle. Cela est confirmé par l'enquête puisque 42,9% des répondants considèrent que la procédure formelle mène à la fin des comportements « dans la plupart des cas » jusqu'à « toujours » alors que ce pourcentage augmente à 47,7% pour la procédure informelle.

Selon plusieurs groupes cibles, cela semble être lié au concept même de « plainte » qui, dans la procédure formelle, provoque des attentes chez le plaignant (entre autre, selon 78,3% des CPAP, l'attente que des sanctions soient prononcées) et induit un comportement défensif chez la personne mise en cause. Ce qui aggrave la situation à tel point que toute collaboration devient impossible pour les intéressés.

- En outre, il a été constaté que la procédure interne est utilisée pour des faits occasionnant une charge psychosociale d'une autre nature que la violence, le harcèlement moral ou sexuel. Quelques 75,3% des CPAP et 66,3% des PC affirment que c'est le cas pour la procédure informelle contre 48,2% des CPAP et 51,8% des inspecteurs pour la procédure formelle. Plusieurs groupes ont déploré lors des discussions de groupe que la législation ne décrit aucune procédure accessible au travailleur en cas de charge psychosociale d'une autre nature que la violence, le harcèlement moral ou sexuel. Or la personne mise en cause serait plus ouverte à la conciliation si le problème était abordé sous un autre angle que celui du harcèlement moral. Cela nécessitera toutefois de clarifier le concept de charge psychosociale, considéré trop vague par l'ensemble des groupes cibles. La clarification de ce concept devrait permettre de quitter la perspective étroite du harcèlement moral, d'examiner des situations sous un angle plus large et d'ainsi faciliter leur résolution au moyen d'une conciliation.

Il convient de souligner à ce sujet que le SPF ETCS a organisé une large table ronde avec des experts de terrain, des académiciens et des partenaires sociaux qui avait pour objectif, entre autre, de récolter des éléments pour aboutir à des définitions partagées, pratiques et opérationnelles de la charge psychosociale occasionnée par le travail.

IV.1.2 Phase informelle

La moitié des personnes de confiance interrogées ont répondu que leur expérience et situation restaient inchangées depuis les modifications de 2007 ; 37% des personnes de confiance considèrent quant à elles que ces modifications ont eu une influence positive sur l'exécution de leurs tâches et 49,2% des CPAP sur leur prise en charge des plaintes informelles.

Dans la phase informelle, les proportions entre les différents types d'intervention sont les suivantes : information-accueil (environ la moitié des cas), tentative de conciliation entre les parties (environ un quart), intervention auprès d'une autre personne de l'entreprise (environ un quart).

Comme souligné ci-dessus, cette phase informelle est la plus souvent utilisée et semble être celle qui aboutit aux résultats les plus positifs. Malgré ce constat, les avis sont partagés sur la question du caractère obligatoire de la personne de confiance. En outre, il a été précisé que la présence d'une personne de confiance ne doit pas faire perdre de vue à la ligne hiérarchique sa responsabilité dans la gestion des situations conflictuelles.

La recherche a mis en évidence certains points relatifs à la personne de confiance auxquels il conviendrait de porter une attention particulière pour améliorer davantage cette phase informelle :

a. Formation

Bien que 88% des personnes de confiance interrogées disent avoir suivi une formation (prise en charge financièrement par l'employeur), on constate qu'il existe une grande différence de connaissances entre les PC. Cette différence peut être liée à la différence de leur formation de base, à la diversité des formations spécifiques à la fonction de PC ou encore aux différences d'expérience dans la gestion des cas. Il y a une demande d'une meilleure spécification des exigences auxquelles les formations devraient répondre, ainsi que d'un complément à l'aide d'intervention et de formation continue. On constate ainsi que certaines PC remplissent des tâches pour lesquelles elles ne sont pas compétentes (particulièrement la médiation pour laquelle d'ailleurs les CPAP sont demandeurs d'une formation spécifique pour améliorer leur efficacité dans la gestion de la phase informelle). Cela suggère la nécessité de mieux déterminer quelles sont les compétences nécessaires pour chaque type d'intervention.

b. Moyens :

Une personne de confiance sur 4 indique avoir des difficultés à combiner cette fonction avec son travail habituel. Les PC ne sont en effet généralement pas déchargées d'autres tâches pour pouvoir exercer cette fonction.

c. Incompatibilité :

La fonction de PC semble incompatible pour certains groupes cibles avec la fonction de délégué du personnel, celle de membre de la ligne hiérarchique ou encore celle de collaborateur du service du personnel.

d. Protection :

Pour 34,9% des personnes de confiance, le fait d'exercer la fonction de personne de confiance engendre des inconvénients dans sa situation de travail. Il ressort clairement des discussions de groupe que les personnes de confiance sont demandeuses d'une protection particulière contre le licenciement.

IV.1.3 Procédure formelle (plainte motivée)

Les modifications de la législation en 2007 semble avoir eu un impact positif sur la gestion des plaintes motivées selon 42,9% des CPAP, entre autre grâce à la clarification d'un certain nombre de concepts et à la clarification des informations qui peuvent être transmises aux parties.

Il reste toutefois encore certaines difficultés qui constituent des obstacles à l'efficacité de la procédure formelle, parmi lesquelles :

a. Témoignages :

Il semble encore difficile pour 39,3% des CPAP interrogés de recueillir les déclarations de témoins. Ce qui a été confirmé par un des groupes de discussion des CPAP.

b. Avis :

- Très souvent le délai de 3 mois fixé actuellement pour remettre le rapport à l'employeur est dépassé selon les inspecteurs du travail. Une des causes se situent dans la charge de travail des conseillers en prévention des services externes. Il a été souligné dans la plupart des groupes, l'importance de prévoir la possibilité de proposer des mesures pour stabiliser la situation en attendant que le rapport du conseiller soit finalisé. La prolongation du délai jusqu'à 12 mois est jugé trop longue pour les inspecteurs car la situation se médicalise, le travailleur entre en incapacité de travail et se déconnecte de son milieu professionnel.

- 41% des CPAP qui ont répondu à l'enquête quantitative de même que les CPAP des groupes de discussion ont spécifié rencontrer des difficultés à déterminer quelles informations ils pouvaient inclure dans le rapport destiné à l'employeur vu leur obligation relative au secret professionnel. Le caractère synthétique des rapports est d'ailleurs souligné par les auditeurs du travail comme étant un obstacle à son utilisation en justice.

- En ce qui concerne la qualification des faits, 45,8% des CPAP semblent éprouver des difficultés à se positionner à ce sujet. Les CPAP ont d'ailleurs remis cette tâche en question. Ils expriment leur volonté de centrer leur action sur l'intervention dans la situation à partir du vécu des parties pour recréer le lien entre les parties et de laisser la qualification des faits et l'établissement des responsabilités pour une phase ultérieure assumée par un autre acteur. Ils constatent qu'il est très difficile de faire le soutien de la prévention et en même temps devoir se positionner dans des plaintes. Ce rôle d'arbitrage l'éloigne de sa fonction première de préventeur. Ce point de vue est partagé par le groupe de discussion des avocats francophones.

Les psychologues et juristes n'abordent pas la question à partir du même point de vue. Le problème apparaît dès lors que le travail du psychologue (le CPAP) est utilisé par le juriste. Il semble exister un paradoxe entre la phase informelle et la phase formelle, entre la perception subjective des faits et le besoin de preuves objectives et de rapports, entre la recherche d'une solution et la détermination des responsabilités.

Les conseillers en prévention, l'auditorat et les avocats voudraient que l'inspection se positionne davantage sur le contenu des dossiers tandis que l'inspection veut garder son rôle, clarifié en 2007, d'être le garant des procédures.

Nous vous renvoyons à ce sujet à la réflexion du réseau de CPAP – dit réseau « Boréal »- reprise dans le rapport d'évaluation complémentaire du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale.

- 44,6% des CPAP disent être mis sous pression de façon telle que leur indépendance s'en trouve compromise. Est souligné par la majorité des groupes cibles le lien commercial entre l'employeur et le service externe de prévention (ou le lien contractuel entre le conseiller en prévention aspects psychosociaux interne et l'employeur) qui peut avoir une influence sur l'indépendance du conseiller en prévention. La voie de la médiation volontaire encadrée par des médiateurs externes indépendants a été présentée comme une voie de résolution supplémentaire, à côté de la procédure interne existante et des médiateurs internes (PC et CPAP).

c. Suites données par l'employeur:

La majorité des groupes de discussion ont constaté qu'il y a un problème au niveau du suivi de la plainte motivée après la remise du rapport à l'employeur. Il est constaté que la législation n'oblige pas l'employeur à communiquer (dans un délai déterminé) au plaignant, à la personne mise en cause et au conseiller en prévention les suites qu'il compte donner à la plainte de sorte qu'il n'y a pas de contrôle sur la décision de l'employeur.

d. Formation des CPAP

La formation multidisciplinaire de base est généralement bien accueillie. Par contre le module de spécialisation en aspects psychosociaux du travail semble ne pas répondre aux besoins de la pratique. Il y a une demande d'intervision (échange d'expériences) et de formation continue ainsi qu'une demande plus spécifique de formation à la médiation.

e. Protection contre le licenciement

-La protection contre le licenciement est perçue positivement, et particulièrement la protection des témoins. Néanmoins, souvent, le plaignant désire mettre fin à la situation en quittant l'entreprise. Ce qui est rendu plus difficile du fait de la protection. C'est pourquoi il fait souvent appel à l'incapacité définitive. Les travailleurs ont souvent une image faussée de ce que vise exactement la protection.

-Les représailles de l'employeur peuvent toutefois prendre la forme de « sanction cachée », par exemple la non reconduction d'un contrat à durée déterminée, une évaluation négative...

-Le point de départ de la protection pose encore des problèmes d'application et devrait être davantage précisé (de même que l'information de l'employeur lorsque la plainte est déposée à la police).

IV.2. PROCEDURES EXTERNES : INSPECTION DU CONTRÔLE DU BIEN-ETRE AU TRAVAIL (CBE) – PROCEDURES JUDICIAIRES

La procédure interne semble plus souvent qu'avant recevoir la préférence vis à vis des procédures externes comme l'indique la majorité des répondants de la perspective juridique et des représentants de travailleurs. Il est par exemple moins souvent fait appel directement à l'inspection (CBE). Néanmoins beaucoup de plaintes sont toujours déposées auprès de l'auditeur du travail (voir rapport d'évaluation complémentaire du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale) et il y a encore des plaignants qui utilisent plusieurs procédures en même temps ou qui font appel à différentes législations (par exemple, la législation anti-discrimination et la législation relative au bien être).

A ce sujet, le renvoi de la législation anti-discrimination vers la législation relative au bien-être pour les faits de harcèlement au travail exige une mise en concordance de ces législations sur certains points. Sur ce thème, nous vous renvoyons au rapport d'évaluation complémentaire du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale contenant l'évaluation de la législation par l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes ainsi que par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Lorsque l'inspection est saisie après l'échec de la procédure interne à l'entreprise, 70,4% des inspecteurs interrogés disent utiliser dans la plupart des cas les mesures proposées par le conseiller en prévention dans son rapport.

Le fait de ne pas avoir accès aux déclarations des personnes entendues par le conseiller en prévention au cours de la procédure formelle rend plus difficile l'exécution des missions de l'inspection et de l'auditorat du travail.

Les moyens en personnel de l'Inspection sont perçus comme insuffisants par les auditeurs du travail.

V. CONCLUSIONS

La pertinence de la législation relative à la prévention de la charge psychosociale est unanimement reconnue par tous les acteurs. Cette recherche révèle cependant encore certains problèmes d'application. Pour mener les actions les plus adéquates afin d'améliorer la prévention de la charge psychosociale dans les entreprises, les décideurs politiques devront donc analyser dans une étape ultérieure si la cause de ces problèmes peuvent trouver une solution dans : (1) une modification – clarification de la législation, (2) la création de nouveaux instruments (...) et/ou (3) une sensibilisation plus accrue des acteurs de terrain.