

Symposium du 50^e Anniversaire du FMP – 13 décembre 2013

Le FMP face aux enjeux de la santé au travail au 21^e siècle

Pr Philippe Mairiaux

Depuis la création en 1927 d'un Fonds de Prévoyance pour les maladies professionnelles, l'organisme public en charge de l'indemnisation des maladies professionnelles a toujours constitué un interlocuteur important pour la médecine du travail et ses praticiens, et ce fut particulièrement évident il y a 50 ans lorsqu'ont été établies les bases législatives de l'actuel Fonds des Maladies Professionnelles. En effet la création du FMP a précédé de deux ans la généralisation, en 1965, de la Médecine du Travail à toutes les entreprises quelle que soit leur taille ou leur niveau de risques professionnels. Or à cette époque, un parallélisme assez clair pouvait être observé entre la mission centrale du Fonds, la réparation des maladies professionnelles, et les missions prioritaires confiées par la législation nouvelle aux médecins du travail à savoir le dépistage précoce des affections professionnelles. Il y a 50 ans, un contraste net prévalait en effet entre des emplois ouvriers dont beaucoup comportaient encore une exposition importante à une série de risques professionnels de nature chimique ou physique, et des emplois dits de bureau, caractérisés par l'absence de ces risques. Ce contraste entre travailleurs exposés et non-exposés à un risque de maladie professionnelle a justifié aux yeux du législateur la distinction entre travailleurs « soumis » et travailleurs « non-soumis » à une surveillance régulière de santé par le médecin du travail.

Les relations entre la médecine du travail et le FMP ont cependant été soumises depuis à certaines tensions en raison de l'acuité et de la rapidité des évolutions que les sociétés développées et industrialisées, dont la Belgique, ont subies. Au cours des trente dernières années, le développement des technologies de production, les nouvelles techniques d'information et de communication et l'informatisation généralisée des processus de travail ont permis non seulement d'importants gains de productivité mais également une amélioration significative des conditions matérielles de travail, y compris dans le secteur industriel. Cette mutation s'est accompagnée d'une forte réduction des emplois dans l'industrie et d'une augmentation spectaculaire de ceux-ci dans le secteur tertiaire. Les nouveaux processus de production et les nouveaux modes d'organisation du travail ont cependant entraîné une intensification du travail et favorisé l'émergence de nouvelles problématiques dans le champ de la santé au travail : stress, risques psychosociaux, et leurs manifestations associées telles que épuisement professionnel, décompensation psychique et troubles mentaux communs.

Ces évolutions ont progressivement remis en question la validité des concepts et paradigmes sous-tendant les missions du FMP d'une part, mais aussi celles de la médecine du travail d'autre part. Sous l'impulsion de l'Europe, et plus particulièrement de la directive cadre de 1989 concernant la santé et la sécurité des travailleurs au travail, une nouvelle approche de la prévention a été favorisée basée sur l'analyse des risques, leur élimination à la source et la mise en œuvre d'équipes de prévention multidisciplinaires. En Belgique, cette nouvelle vision de la prévention s'est traduite par la Loi du Bien-être du 4 août 1996 et ses AR d'application en 1998. La notion de médecine du travail avec pour fonction principale le dépistage des maladies professionnelles a lentement fait place à la notion plus large de santé au travail et de bien-être au travail.

Il faut remarquer que la modernisation des concepts en matière de maladies professionnelles a demandé un peu plus de temps : c'est en 2006 seulement qu'un accord politique entre les partenaires sociaux a été traduit dans les lois coordonnées régissant la prise en charge des maladies professionnelles par l'adjonction d'un article 62bis qui introduit le concept de « maladie en relation avec le travail », soit la notion de maladie à caractère professionnel reconnue depuis longtemps par des organismes internationaux tels que l'OMS ou le BIT. Actuellement, seules les lombalgies ont été reconnues dans ce nouveau cadre légal qui met l'accent, et c'est une petite révolution, non pas sur la réparation monétaire des conséquences de l'atteinte par la maladie mais sur la prévention de son aggravation. Dans le cas de la lombalgie, le programme développé et offert par le Fonds est une stratégie de prévention secondaire qui, conformément aux recommandations internationales de bonne pratique, vise à prévenir le handicap associé au développement d'une lombalgie chronique ou d'une lombalgie récidivante. De nombreux indicateurs soulignent que ce programme est efficace même si le nombre de travailleurs qui en bénéficient chaque année reste relativement limité par rapport au nombre potentiel de travailleurs souffrant de lombalgies.

Si ce programme novateur a le mérite d'exister et si il répond incontestablement à certains des défis qui sont apparus depuis la création du FMP, la lucidité commande d'observer que face à la rapidité des évolutions sociétales, le Fonds devra s'atteler avec vigueur à répondre à d'autres questions et défis qui lui sont adressés. L'exposé abordera quelques uns de ces défis.

Le premier a trait à l'évolution des caractéristiques de la population au travail. Sur les 4,48 millions de travailleurs actifs en Belgique en 2012, presque 1 million sont des travailleurs sous statut indépendant, qui échappent donc par définition au champ d'action du FMP. Parmi ces travailleurs, bon nombre sont des artisans ou des chefs de petites ou très petites entreprises qui vu la nature de leurs activités (boulangerie, coiffure, construction, réparation automobile,...) sont exposés à des risques de maladie professionnelle. Combien de temps encore pourra-t-on accepter que ces travailleurs ne bénéficient d'aucun dispositif spécifique de prévention alors qu'ils contribuent souvent eux-mêmes au financement des maladies professionnelles et au système de prévention et protection au travail au bénéfice de leurs salariés ? La réponse à une telle question dépasse naturellement les prérogatives du Fonds et est d'ordre politique.

Une seconde interpellation concerne ce que l'on peut considérer comme la mission fondamentale, et traditionnelle, du Fonds : une prise en charge rapide, efficace et effective de la maladie professionnelle, ou de la maladie en relation avec le travail, au bénéfice du travailleur ou de la travailleuse. Sur ce plan, les actions du Fonds font l'objet d'observations et de critiques parfois anciennes: les eczémas des mains ou les asthmes professionnels peuvent avoir sur le plan médical un impact durable sur la santé mais est-il normal qu'ils aient aussi trop souvent un impact majeur sur les possibilités d'emploi du travailleur concerné ? Quelles stratégies mettre en place pour favoriser un dépistage et une identification vraiment précoce de ces affections allergiques ? Dans un autre domaine, le Fonds n'est-il pas trop passif, disent certains, face au phénomène bien connu de sous-déclaration de certaines maladies professionnelles ou face à la non-identification du caractère professionnel de nombreux cancers ? Comment enfin rendre au dispositif de déclaration des maladies professionnelles – une obligation légale pour le médecin du travail – sa valeur d'outil de veille sanitaire, une valeur qu'il a largement perdue aujourd'hui ? Ce point particulier est, nous le savons, un des motifs récurrents d'insatisfaction ou de frustration des médecins du travail vis-à-vis du Fonds. Dans ce contexte, il faut saluer les initiatives nouvelles que le Fonds a récemment lancées ou s'apprête à lancer pour répondre à certains de ces problèmes.

Il faut ainsi mentionner le projet de surveillance de santé prolongée des travailleurs menuisiers ou ébénistes, le projet-pilote pour les dermatoses, ainsi que le projet-pilote pour l'identification de l'origine professionnelle des cancers broncho-pulmonaires. Il s'agit d'exemples à suivre dans d'autres domaines afin de renforcer l'efficacité et l'équité sociale des actions du Fonds.

La troisième interpellation ne concerne pas seulement le Fonds mais l'ensemble du secteur de la prévention au travail et donc également le SPF Emploi et Travail. Il s'agit de la question de l'utilité des évaluations de santé (examens médicaux et analyses biologiques associées) et des mesures d'expositions réalisées par les médecins du travail. D'aucuns mettent en rapport le coût annuel de cette surveillance périodique (environ 250 millions €) et la pauvreté de ses résultats en matière de traçabilité des expositions individuelles au cours de la carrière professionnelle, ou en termes d'identification de secteurs ou sous-groupes de populations à plus haut risque, ou encore en terme d'informations utilisables par le médecin traitant du travailleur. Il s'agit bien sûr d'un énorme chantier, technique et complexe à faire avancer mais le maintien du statu quo actuel n'est pas admissible et pourrait à terme remettre en cause la légitimité du système de santé au travail aux yeux de la société belge. Nous observons avec satisfaction que le Fonds a déjà fait connaître sa disponibilité pour participer à une solution, telle que la mise sur pied et la maintenance d'une base de données centralisée qui serait alimentée par les différents services de prévention.

Un quatrième défi est celui que pose pour le futur la préservation de l'excellence des compétences scientifiques belges en matière de santé au travail. La qualité des chercheurs et équipes universitaires belges est reconnue au plan international et se traduit par un niveau de publications plus qu'honorable si on veut bien le rapporter à la population du pays et au niveau des financements accordés à ce champ particulier des sciences de la santé. Le Fonds contribue de façon régulière à ce niveau d'excellence en soutenant certaines études réalisées par des équipes universitaires ou en accueillant en son sein des experts de différentes spécialités qui mettent à profit les données récoltées par le Fonds pour analyser des aspects particuliers de certaines pathologies professionnelles. Des menaces réelles pèsent cependant sur la recherche en santé au travail : intérêt limité accordé aujourd'hui par les universités et par les institutions finançant la recherche à une discipline jugée appliquée et de nature professionnalisante et par voie de conséquence, diminution des mandats réservés à la discipline ; rareté des vocations scientifiques parmi les jeunes médecins du travail en formation ; difficulté pour le FMP de recruter des médecins du travail avec un vrai profil scientifique ; pauvreté des financements publics etc. Ces menaces concernent de plus un secteur qui est fractionné entre un petit nombre de petites équipes universitaires d'une part, quelques chercheurs spécialisés à l'Institut de Santé publique (ISP, Bruxelles) et le Fonds d'autre part. Pourquoi le Fonds ne pourrait-il pas dans un proche avenir jouer un rôle fédérateur afin de réfléchir avec toutes les équipes de chercheurs concernés à la mise en place de réponses structurelles aux menaces évoquées ? Dans cette perspective, le Fonds n'a-t-il pas vocation aussi à devenir à terme un centre d'expertises en santé au travail ?

Le dernier défi qui mérite d'être évoqué est celui de la position particulière du Fonds au sein du système belge de Sécurité sociale. Alors que le Fonds était jusque tout récemment sous la double tutelle du Ministre ayant en charge l'Emploi et le Travail d'une part, et de celui ayant en charge les Affaires sociales et la Santé publique d'autre part, le gouvernement actuel l'a placé sous une tutelle unique, exercée par Mr Philippe Courard, en tant que Secrétaire d'Etat chargé des « risques professionnels ». Il est intéressant de remarquer que cette démarche témoigne d'une prise de conscience des besoins sociétaux découlant du vieillissement de la population et de la nécessaire prolongation de la vie active puisque le Secrétaire d'Etat est notamment responsable du programme « Back to work » qui implique de façon directe le secteur indemnités de l'Inami.

Il y a donc, et c'est heureux, une prise de conscience sur le plan politique de l'intérêt que peut représenter un décloisonnement de la médecine de prévention que constitue la médecine du travail, par rapport à la médecine curative, et aux médecins traitants en particulier mais aussi par rapport aux missions de réinsertion professionnelle dorénavant attribuées aux médecins-conseils des mutualités. Dans cette évolution, il est important que le Fonds précise les rôles qu'il peut et souhaite remplir en coordination étroite avec d'autres institutions de la Sécurité sociale. Le relatif isolement dont il bénéficie aujourd'hui dans son bâtiment de l'avenue de l'Astronomie n'est pas en effet nécessairement synonyme de garantie d'avenir dans les évolutions qui s'annoncent. Collaborer en faisant valoir son expertise spécifique et ses relations privilégiées vis-à-vis du monde du travail devrait au contraire constituer l'axe futur des initiatives à développer par le Fonds. A titre d'exemple, l'expertise acquise par le Fonds en matière de prévention de la lombalgie chronique et de retour au travail pour les travailleurs souffrant du dos pourrait sans doute être utilement mobilisée pour répondre aux interpellations de plus en plus nombreuses qui se font jour en faveur de la mise en place de mesures de soutien et d'accompagnement pour les travailleurs qui présentent des troubles mentaux communs (anxiété, troubles d'adaptation ou de l'humeur) ou un épuisement professionnel. Ces travailleurs sont de plus en plus nombreux au sein des assurés sociaux en arrêt de travail de longue durée et la problématique de la santé mentale constitue malheureusement la première raison de passage dans le statut d'invalidité. Nous sommes convaincus que des progrès significatifs en matière de réduction des atteintes à la santé mentale et de prévention de leurs conséquences sur la désinsertion professionnelle ne pourront être obtenus que par la mise en réseau des praticiens du soin et des praticiens de la prévention et la collaboration effective des institutions qui déterminent les conditions de leurs activités professionnelles.

Les défis sont donc nombreux mais quelle serait la raison d'être du Fonds si ce n'était de faire face avec résolution et dynamisme aux besoins et attentes exprimées par la société dans le domaine des affections à caractère professionnel, de leur prévention et de leur prise en charge ?