

A V I S N° 2.218

Séance du mercredi 2 juin 2021

Projets destinés à la prévention primaire du burn-out au travail – Évaluation du premier cycle de projets

x x x

A V I S N° 2.218

Objet : Projets destinés à la prévention primaire du burn-out au travail – Évaluation du premier cycle de projets

Le chapitre 2 de l'arrêté royal du 26 novembre 2013 en exécution de l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) prévoit un cadre réglementaire pour la mise en place de projets-pilotes en matière de prévention primaire du burn-out par le Conseil national du Travail.

L'article 25 de cet arrêté royal demande que le Conseil national du Travail rende un avis sur l'efficacité et les effets de l'arrêté royal dans la pratique, dans l'optique d'une adaptation éventuelle du système. Il doit se baser à cet effet sur le rapport de synthèse des experts indépendants qui l'assistent dans ce cadre.

L'examen de ce dossier a été confié au Groupe de travail Burn-out institué au sein du Conseil.

Sur rapport de ce groupe de travail, le Conseil a émis, le 2 juin 2021, l'avis unanime suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DE L'AVIS

A. Le Conseil national du Travail souhaite rappeler que l'initiative de la mise en place de projets-pilotes en matière de prévention primaire du burn-out, ainsi que le fait qu'il assure leur sélection, suivi et évaluation, trouvent leur origine dans l'accord interprofessionnel du 2 février 2017.

Durant la période 2017-2018, les partenaires sociaux souhaitent relever un certain nombre de défis sociétaux. À côté d'un plan d'approche de la problématique du burn-out, ils demandent que le Conseil réfléchisse également à des mesures en vue d'une organisation du travail tournée vers l'avenir/innovante (voir ci-après).

Les travaux du Conseil en matière de burn-out ont abouti, le 27 février 2018, à l'adoption de l'avis n° 2.080, qui est à la base du cadre réglementaire pour la mise en place de projets-pilotes en matière de prévention primaire du burn-out¹.

Le rôle de précurseur des partenaires sociaux concernant la mise au point d'une approche en matière de prévention primaire du burn-out a été suivi par l'initiative prise par la ministre des Affaires sociales de l'époque, madame Maggie De Block, en vue de développer une approche intégrée de la prévention des troubles psychiques liés au travail, « intégrée » renvoyant ici aux trois niveaux de prévention : la prévention primaire, secondaire et tertiaire.

Là où le Conseil avait donc élaboré – et entendait tester – une approche de prévention primaire du burn-out (burn-out phase 0), la ministre a demandé à Fedris de développer et tester un trajet de soins pour les personnes qui courent un risque de burn-out ou qui sont aux premiers stades d'un burn-out (burn-out phases 1 et 2). Il a été demandé à l'INAMI de tester un trajet de soins lorsqu'un burn-out est constaté (phase 2 ou 3).

¹ Chapitre 2 de l'arrêté royal du 26 novembre 2013 en exécution de l'article 191, § 3, de la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (I) (ci-après l'AR relatif au burn-out).

Depuis lors, des projets-pilotes sont en cours auprès de ces différentes institutions, avec une dynamique de prévention propre et selon des calendriers différents pour ce qui est de l'évaluation de leurs résultats.

En ce qui concerne « l'organisation du travail tournée vers l'avenir », le Conseil a émis, le 30 juin 2020, l'avis n° 2.170, qui présente une approche globale ainsi qu'un cadre pour la mise en place de projets-pilotes en la matière. Dans son récent avis n° 2.207 du 23 mars 2021, il demande de mettre en œuvre son avis en adoptant un arrêté royal qui détermine la méthode, le délai et la sélection des projets introduits, et qui prévoit le financement de ces projets.

Il convient de souligner qu'il existe un lien entre cette problématique et celle du burn-out, étant donné que les risques psychosociaux qui sont liés à l'organisation du travail doivent certainement être appréciés dans le cadre de la prévention (primaire) du burn-out.

- B. Le Conseil rappelle qu'en 2018, il a pour la première fois été fait usage du cadre réglementaire pour la mise en place de projets-pilotes destinés à la prévention primaire du burn-out. Le Conseil a sélectionné 56 projets en vue de l'attribution de subventions². Ce « premier cycle » de projets s'est déroulé entre fin 2018 et fin 2019.

Un deuxième cycle de projets, sélectionnés en 2019, prend actuellement fin (un grand nombre de projets ont connu des difficultés d'organisation à la suite de la crise sanitaire du Covid-19 et ont dû être prolongés). En raison de la crise sanitaire, il a été décidé de ne pas lancer de troisième cycle en 2020 et 2021, ce qui ne signifie pas que le Conseil ne poursuivra pas ses travaux sur ce thème, dont il reconnaît l'urgence.

- C. Le Conseil souligne que l'arrêté royal relatif au burn-out contient un certain nombre de dispositions spécifiques concernant l'évaluation des projets-pilotes, qui se déroule en trois étapes.

² Avis du CNT n° 2.104 du 13 novembre 2018. Le Conseil a été conseillé, dans le cadre de cette sélection, par des experts indépendants issus du monde académique, qui disposent d'une expérience pratique sur le terrain (articles 10, § 2 et 18 de l'AR relatif au burn-out).

- D. En premier lieu, dans le mois suivant la fin du projet, l'accompagnateur de projet doit rédiger un rapport final d'évaluation détaillé contenant notamment une description des problématiques auxquelles l'employeur ou les employeurs étaient confrontés au début du projet, une synthèse chronologique des actions menées dans la mise en œuvre du projet et l'évaluation de l'atteinte des objectifs, ainsi qu'une description des facteurs facilitants et des obstacles pour la mise en œuvre de ces actions (article 21, § 2, 1° de l'AR relatif au burn-out).
- E. En deuxième lieu, les experts indépendants qui assistent le Conseil doivent résumer le contenu des rapports finaux d'évaluation individuels concernant les projets dans un rapport de synthèse et donner leur avis sur les résultats de ces projets (article 23 de l'AR relatif au burn-out). L'arrêté royal leur donne la possibilité de contrôler le rapport final d'évaluation auprès des employeurs concernés.

Les experts ont fait usage de cette dernière possibilité. Le rapport de synthèse qu'ils ont réalisé est basé :

- d'une part, sur les rapports finaux d'évaluation des projets : l'« autoévaluation » ré-éditée par les accompagnateurs de projets ;
- et, d'autre part, sur une étude plus détaillée d'une sélection pertinente de quinze projets-pilotes, réalisée au moyen de visites aux organisations. Pour ces organisations, il a ainsi été possible de confronter l'auto-rapportage et l'impact réel.

Il convient en tout cas de noter que le rapport de synthèse des experts donne une évaluation (uniquement) qualitative, basée sur les appréciations qualitatives des parties prenantes aux projets-pilotes.

Le rapport de synthèse des experts a été communiqué dans son intégralité au ministre du Travail, comme le requiert l'arrêté royal (article 23, troisième alinéa de l'AR relatif au burn-out). Un résumé de ce rapport de synthèse est repris en annexe du présent avis.

- F. En troisième lieu, le Conseil doit, sur la base de ce rapport de synthèse, rendre un avis sur l'efficacité et les effets de l'arrêté royal dans la pratique, dans l'optique d'une adaptation éventuelle du système (article 25 de l'AR relatif au burn-out).

Le présent avis a pour objectif de mettre cette disposition à exécution, et ce, plus précisément, concernant le premier cycle de projets-pilotes, qui s'est clôturé fin 2019.

Le Conseil souhaite également attirer l'attention sur le fait qu'il évaluera l'année prochaine l'efficacité et les effets du deuxième cycle de projets-pilotes, qui ne se sont achevés que fin mai 2021. Après les rapports finaux d'évaluation sur chacun des projets, les experts qui assistent le Conseil lui communiqueront un rapport de synthèse sur ce cycle d'ici le 30 juin 2022, après quoi le Conseil rendra son avis.

Cela permettra au Conseil d'examiner si les leçons qui peuvent être tirées des projets du premier cycle sont également confirmées par ces projets, qui se seront déroulés au cours de la période particulière de la crise sanitaire du Covid-19, laquelle aura eu un fort impact sur le bien-être psychosocial au travail.

Étant donné qu'aucun nouveau projet-pilote n'a été lancé en 2020 et 2021, précisément en raison de la crise sanitaire du Covid-19, l'évaluation des deux premiers cycles pourra ainsi être finalisée et le système des projets-pilotes pourra être perfectionné avant d'entamer un nouveau cycle de projets et/ou de prendre d'autres initiatives en la matière.

G. Avant d'aborder les remarques que le Conseil formule dans ce cadre, il convient d'apporter davantage de précisions sur l'étude plus détaillée réalisée par les experts au sujet d'une sélection pertinente de quinze projets-pilotes.

L'« étude détaillée » a consisté en une série de visites aux quinze organisations, au cours desquelles on a tenté de se faire une idée claire de l'impact réel de l'intervention, en termes tant de processus que de résultats, et ce, sur la base d'une combinaison de témoignages (provenant tant de l'organisation que de l'accompagnement de processus³) et des données rapportées sur le processus d'intervention et les résultats (rapports sur les résultats de la concertation, mesurages, données des ressources humaines...).

La « sélection pertinente » des quinze projets-pilotes qui ont été repris dans l'étude plus détaillée a été réalisée, d'une part, sur la base des caractéristiques des organisations et de leurs projets et, d'autre part, sur la base du potentiel qu'avaient les projets de pouvoir servir de « bonne pratique » pour d'autres organisations.

³ Au moins deux acteurs ont été entendus : un représentant de l'employeur (ou l'employeur lui-même) et un travailleur (ou un représentant des travailleurs), et, si cela a été jugé nécessaire, l'accompagnateur du projet.

La sélection a ainsi porté sur des projets issus tant du secteur privé que du secteur non-marchand ; les projets provenaient de secteurs divers et présentaient une variété d'approches et des accompagnateurs différents. On a également veillé à une répartition entre les différentes régions du pays. Il s'agit de quatorze projets d'employeurs individuels et d'un projet sectoriel.

Par ailleurs, en vue de l'appréciation du potentiel qu'a un projet de pouvoir servir en tant que bonne pratique, les experts ont tenu compte des objectifs initiaux et des conditions encadrant les projets-pilotes, comme prévu dans l'avis n° 2.080 du Conseil, qui était à la base de l'AR relatif au burn-out : l'engagement de la direction et (de la délégation) des travailleurs, la réalisation du projet en impliquant chacun (« approche ascendante et co-créative»), l'accent mis sur la prévention primaire et le caractère innovant de l'approche.

II. POSITION DU CONSEIL

- A. Le Conseil national du Travail a pris connaissance avec une attention particulière du rapport de synthèse des experts indépendants concernant le premier cycle de projets-pilotes destinés à la prévention primaire du burn-out au travail. Il tient à remercier ces experts pour cette collaboration fructueuse.
- B. Le Conseil remarque que sa mission, telle que prévue par l'arrêté royal relatif au burn-out, est double.

En premier lieu, sur la base du rapport de synthèse des experts, il doit rendre un avis sur l'efficacité et les effets de l'arrêté royal dans la pratique (et donc, en l'espèce, les projets-pilotes du premier cycle).

En second lieu, il doit se pencher sur l'adaptation éventuelle du système (des projets-pilotes destinés à la prévention primaire du burn-out).

- C. L'évaluation du premier cycle de projets-pilotes quant à son efficacité et ses effets dans la pratique
- a. En premier lieu, sur la base du rapport de synthèse des experts, le Conseil doit rendre un avis sur l'efficacité et les effets de l'arrêté royal dans la pratique (et donc, en l'espèce, les projets-pilotes du premier cycle).

Il convient de rappeler que l'objectif de la mise en place des projets-pilotes était, pour le Conseil, de « *tester et mettre au point, dans un contexte d'augmentation de la charge de travail et de la charge psychosociale, une approche qui tente de faire en sorte qu'à plus grande échelle, le travail soit de qualité et porteur de sens. Il s'agit d'éviter ainsi que les travailleurs ne soient absents pour cause de troubles psychosociaux en général et de burn-out en particulier* » (avis n° 2.080, page 5).

Cette approche de prévention primaire du burn-out a fait l'objet d'une description exhaustive dans l'annexe de l'avis n° 2.080.

Les projets-pilotes ont ensuite eu pour objectif de tester cette approche préventive sur le terrain, afin d'avoir une meilleure idée de ce qui fonctionne (comme bonne pratique), de sorte qu'il soit possible de donner des recommandations pour la pratique de la prévention primaire, dans l'espoir que les bonnes pratiques seront appliquées à plus grande échelle.

Les projets-pilotes ont donc été sélectionnés en vue de l'attribution de subventions selon que le projet proposé répondait à l'approche de prévention primaire préconisée par le Conseil. Pour leur évaluation qualitative des projets, les experts ont ensuite sélectionné quinze projets en vue de réaliser un examen plus approfondi d'un échantillon varié de projets parmi les plus prometteurs en termes de bonnes pratiques. Dans leur rapport de synthèse (voir le résumé ci-annexé), les experts indiquent quel a été l'impact sur les organisations concernées, en termes tant de résultats que de processus.

- b. Le Conseil remarque que les experts ont pu formuler un certain nombre de conditions qualitatives pour une bonne pratique en matière de prévention primaire du burn-out (voir annexe).

Il constate avec satisfaction que ces conditions correspondent dans une grande mesure aux conditions qu'il a élaborées pour l'approche à tester en vue de la prévention primaire du burn-out dans ledit avis n° 2.080.

Il considère dès lors que l'approche qu'il propose en matière de prévention primaire du burn-out a été validée par les projets-pilotes du premier cycle en termes d'efficacité et d'impact.

C'est là où l'approche proposée par le Conseil en matière de prévention primaire a été effectivement appliquée dans la pratique que les projets-pilotes ont donné les meilleurs résultats.

Les experts ont également indiqué que les projets où ces conditions n'étaient pas remplies ont suscité des réactions négatives au niveau des travailleurs, en créant des attentes qui n'ont pas pu être rencontrées, en ne s'attaquant pas aux véritables problèmes, ou en ne faisant pas suivre la prise de conscience de la problématique par des actions – à long terme –, ce qui laisse l'organisation dans une situation pire qu'avant l'intervention.

c. Par conséquent, le Conseil répète et confirme les principes suivants en tant que bonnes pratiques dans le cadre de la prévention primaire du burn-out :

- *La nécessité d'une approche holistique, intégrée, ou encore pluridisciplinaire.* L'approche doit être orientée à la fois sur l'individu et sur l'organisation (collectivement ; les cinq composantes des risques psychosociaux) pour aboutir à une véritable prévention primaire, en donnant la priorité à l'organisation. Il est apparu, en particulier au niveau des PME, qu'il existe un besoin d'une expertise et d'un accompagnement externes afin de réaliser une approche holistique de ce type.
- *La nécessité d'une approche participative.* Il est en effet important qu'il y ait un soutien pour l'approche, tant au niveau de l'employeur/du management que des travailleurs. La réflexion portant sur les solutions possibles et leur mise en œuvre doit se faire en impliquant les différentes composantes de l'organisation dans une discussion ouverte. Il est nécessaire de travailler sur mesure, et les actions « pré-fabriquées » exécutées par des personnes extérieures sont inutiles.
- *Il est essentiel dans ce cadre que l'approche bénéficie du soutien des organes de concertation (conseil d'entreprise, comité pour la prévention et la protection au travail et/ou délégation syndicale au sein de l'entreprise) conformément à leurs compétences respectives.* Le comité pour la prévention et la protection au travail a un rôle de conseil dans ce cadre (article I.3-48 du Code du bien-être au travail) et, à défaut, c'est le cas de la délégation syndicale (article 52 de la loi relative au bien-être).
- *L'approche doit être intégrée de manière structurelle dans la politique stratégique de l'organisation à plus long terme.* Les modifications organisationnelles demandent en effet du temps et les moyens nécessaires, ce qui nécessite un engagement soutenu.

- *La contribution du niveau sectoriel.* Le niveau sectoriel, qui est plus proche des entreprises dans une branche d'activité donnée, peut développer une dynamique qui fait en sorte que les entreprises ne s'arrêtent pas après la phase d'analyse, mais développent effectivement un plan d'action.

- d. Finalement, le Conseil souhaite encore remarquer qu'il convient que la politique continue de miser sur les trois niveaux précités de prévention (prévention primaire, secondaire et tertiaire) et que les initiatives politiques pour ces niveaux soient harmonisées. Les entreprises travaillent sur ces trois niveaux, là où c'est nécessaire, mais la prévention primaire doit toujours faire partie de la pratique de prévention en matière de burn-out. La réglementation en matière de bien-être dispose qu'il faut miser prioritairement sur la prévention primaire (hiérarchie de la prévention).

Les résultats des projets-pilotes qui sont en cours au niveau de l'INAMI et de Fedris fourniront des indications supplémentaires en vue d'une bonne pratique en matière de prévention secondaire et tertiaire du burn-out.

D. L'évaluation du système des projets-pilotes

- a. Le Conseil doit se pencher, en second lieu, sur « l'éventuelle adaptation du système » des projets-pilotes.

Dans ledit avis n° 2.080, l'objectif d'évaluation est décrit de manière encore plus large (page 18) : « *L'objectif est que le Conseil assure un suivi des projets-pilotes afin de pouvoir se faire une idée des éventuels obstacles que présente la réglementation pour la réalisation de projets en matière de prévention primaire. [...] Par ailleurs, l'analyse des résultats des projets-pilotes est essentielle, car elle permettra au Conseil d'en tirer des leçons et d'éventuellement proposer des mesures concrètes d'une portée générale et des adaptations de la réglementation.* »

En tout cas, il est important de tenir compte de l'évaluation du système des projets-pilotes dans le cadre d'une éventuelle décision concernant le lancement d'un troisième cycle de projets-pilotes, et d'éventuellement adapter quelque peu le système sur la base des conclusions de la présente évaluation. Il convient de remarquer à cet égard qu'une deuxième évaluation sera réalisée au cours de la seconde moitié de l'année 2022.

- b. Le Conseil relève que les experts ont formulé, dans leur rapport de synthèse, deux remarques spécifiques en vue d'améliorer le système des projets-pilotes. Les experts ont également souligné les limites que l'actuel cadre réglementaire impose à leur mission d'évaluation.

- c. En premier lieu, les experts signalent que, dans un certain nombre de projets-pilotes, les interventions déployées étaient principalement axées sur l'individu (« coping »), alors qu'une approche combinée, comprenant des actions visant l'organisation, pourrait plus spécifiquement produire une prévention primaire. Les experts ont constaté, dans certains projets, que les causes organisationnelles (les cinq composantes des risques psychosociaux) étaient laissées de côté en tant que « boîte noire » (ou en tant que variable sur laquelle il n'est pas possible d'agir), ou n'ont en tout cas pas été prises en considération dans leur ensemble ou dans toute leur complexité en vue d'éventuelles interventions.

Ils soulignent dans ce cadre l'importance du choix de l'accompagnateur de processus. Ils demandent d'accorder davantage d'attention à la sélection des accompagnateurs de projets, en particulier pour ce qui concerne leur capacité à réaliser une approche en profondeur, holistique et large, et donc une véritable prévention primaire. Cela aura également pour conséquence d'accroître la cohérence des compétences et interventions des différents accompagnateurs de projets.

Le Conseil rappelle que l'expertise et l'expérience demandées sur le plan des cinq composantes des risques psychosociaux peuvent être présentes dans le chef de l'accompagnateur de projet ou au sein de l'organisation accompagnatrice pour laquelle l'accompagnateur accomplit ses missions. Il souligne que, dans la plupart des cas, c'est une équipe pluridisciplinaire plutôt qu'un individu qu'il faudra impliquer dans l'accompagnement d'une entreprise dans le cadre d'un projet-pilote.

Le Conseil remarque par ailleurs que, dans le cadre de la sélection des projets-pilotes, il convient de veiller plus étroitement à l'utilisation de la méthodologie adéquate par les accompagnateurs de projets dans le cadre de l'appréciation du formulaire de demande rempli par le demandeur, dans lequel le projet concret est décrit.

Les experts ont en effet également souligné dans ce cadre que le fait que, dans un certain nombre de projets du premier cycle, il manquait une analyse de risques (au sens large) approfondie concernant les risques psychosociaux (plus particulièrement accordant de l'attention au risque de burn-out). Le risque de burn-out compte une multiplicité de causes possibles, dont les cinq composantes des risques psychosociaux dans un contexte professionnel constituent la principale, et sont également ceux qui doivent être repris prioritairement par l'employeur.

- d. En deuxième lieu, les experts soulignent qu'il conviendrait que le demandeur indique déjà dans le formulaire de demande de quelle manière il poursuivra le projet après la fin du financement de celui-ci (notamment sur le plan financier).

Ils indiquent en effet que la prévention primaire du burn-out doit être intégrée structurellement dans la politique stratégique d'une organisation et que les processus de changement organisationnel, qui apparaissent comme prioritaires, demandent souvent beaucoup de temps et un effort soutenu.

- e. En troisième lieu, les experts ont indiqué que leur mission d'évaluation est de nature qualitative, car basée sur les informations qui leur ont été rapportées par les parties prenantes au projet. Ils demandent de réfléchir, pour l'avenir, à une conception de recherche plus contrôlée, qui accorde davantage d'attention à l'objectivation de la situation de départ et à des mesurages/évaluations sur la base d'indicateurs clés de performance.
- f. Le Conseil poursuivra son examen de l'opportunité et de la manière d'adapter le système des projets-pilotes afin de rencontrer ces aspirations. Il tiendra également compte, dans ce cadre, du déroulement du deuxième cycle de projets-pilotes.

E. Initiatives encore à prendre

- a. Comme indiqué ci-avant, le Conseil évaluera, au cours de la seconde moitié de l'année 2022, l'impact du deuxième cycle de projets-pilotes.

Il est possible qu'il en ressorte encore un certain nombre d'éléments nécessitant d'adapter quelque peu le système des projets-pilotes.

En tout cas, le Conseil a déjà demandé, dans son avis n° 2.207 du 23 mars 2021, de remplacer le mécanisme de relance automatique d'un nouveau cycle de projets dans l'arrêté royal relatif au burn-out par un système plus flexible qui prévoit une décision annuelle des partenaires sociaux concernant la relance ou non d'un nouveau cycle de projets-pilotes.

Le Conseil souhaite en effet avoir à l'avenir la possibilité de décider si les moyens disponibles pour la prévention du burn-out doivent être affectés à de nouveaux projets-pilotes (éventuellement selon des conditions quelque peu adaptées) ou s'ils doivent recevoir une autre affectation, en fonction des besoins les plus urgents qui existeront à ce moment-là.

- b. Le Conseil souhaite également rappeler dans ce cadre l'objectif initial des projets-pilotes, qui est, après une phase de test, de faire appliquer à plus grande échelle les bonnes pratiques recensées.

La présente évaluation du premier cycle de projets-pilotes en matière de prévention primaire du burn-out va, comme indiqué ci-avant, pleinement dans le sens de la validation et de la pertinence de l'approche développée par les partenaires sociaux début 2018 en matière de prévention primaire du burn-out.

Il faudra donc certainement prendre à terme des initiatives afin de communiquer de manière claire et mobilisatrice les informations collectées sur les bonnes pratiques en matière de prévention primaire du burn-out, de les faire connaître plus largement dans toutes les entreprises et de continuer à encourager l'application de la prévention primaire dans ce sens.

- c. Le Conseil a pris connaissance dans ce cadre de la décision prise par le gouvernement fédéral le 25 mars 2021 d'élaborer un « Plan fédéral pour la résilience mentale au travail » d'ici la fin de l'année 2021/le début de l'année 2022, ainsi que de l'intention du ministre du Travail d'élaborer ce plan en concertation avec les partenaires sociaux.

Le Conseil rejoint le gouvernement dans son constat que l'impact de la crise sanitaire du Covid-19 sur le lieu de travail a conduit à l'augmentation des risques psychosociaux, et qu'il existait déjà avant l'actuelle crise sanitaire des signaux d'alarme, au sein de la société, qui indiquaient la nécessité de faire de la prévention du stress et du burn-out liés au travail une priorité majeure.

Vu l'augmentation des chiffres de l'absentéisme dû au burn-out et les répercussions que cela entraîne pour la sécurité sociale, le Conseil souligne l'urgence de cette problématique, et plus particulièrement la priorité qu'il convient de donner à la prévention primaire et la nécessité d'encourager la bonne approche de prévention primaire, un terrain sur lequel il a joué un rôle de précurseur ces dernières années.

Le Conseil demande dès lors à être associé à l'élaboration du plan d'action fédéral dans ce domaine, à pouvoir apporter la contribution nécessaire concernant les actions indispensables et les moyens qu'il convient de libérer à cet effet, tout en soulignant également les importants effets de retour de telles mesures.

Il souligne qu'il est essentiel pour le succès d'un tel plan d'action fédéral qu'il soit préparé et mis en œuvre conjointement avec les partenaires sociaux.

- d. Le Conseil rappelle à nouveau sa demande de mettre en œuvre son avis n° 2.170 concernant les projets-pilotes en matière d'organisation innovante du travail. Il souligne le lien étroit avec la problématique du burn-out et souhaite pouvoir entamer un premier cycle de projets en 2022.

ANNEXE

Executive summary

Mai 2021

Prévention du burn-out

Une évaluation des projets-pilotes destinés à la prévention primaire du burn-out - Résumé



Prof. dr. Christophe Vanroelen (Vrije Universiteit Brussel)
Prof. dr. Esteban Martinez (Université Libre de Bruxelles)
Miet Lamberts (HIVA-Katholieke Universiteit Leuven)
Meike Brodersen (Université Libre de Bruxelles)
Elief Vandevenne (Vrije Universiteit Brussel)



ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR
ARBEID EN SAMENLEVING

Le présent rapport a été réalisé à la demande du Conseil national du Travail, en collaboration avec Centre Metices – ULB, HIVA – KUL et Interface Demography – VUB.

Introduction

En Belgique, les employeurs sont tenus d'évaluer les risques psychosociaux (RPS) au sein de leur entreprise et de prendre des mesures de prévention dans ce cadre. Les organisations concrétisent cette politique de prévention à leur manière et selon leur propre contexte, souvent en collaboration avec des psychologues ou des experts en organisation. Les services internes ou externes pour la prévention et la protection au travail – auxquels les entreprises doivent être affiliées – jouent un rôle important dans le développement de la politique en matière de RPS des entreprises, qui fait partie de leur politique globale en matière de santé et de sécurité au travail. La loi de 2014 concernant la prévention des risques psychosociaux au travail impose une approche collective et participative dans le cadre du développement d'une stratégie en matière de prévention des RPS. Cette approche collective est même institutionnalisée pour les organisations d'une certaine taille (comptant plus de 50 travailleurs), avec un rôle actif pour les comités pour la prévention et la protection au travail, composés paritairemment.

Dans le contexte d'une augmentation du nombre des personnes souffrant d'une maladie professionnelle liée aux RPS, de pénuries de main-d'œuvre et d'une stagnation de la soutenabilité des emplois, les partenaires sociaux nationaux ont jugé nécessaire de stimuler le développement d'approches innovantes de la prévention primaire du burn-out dans les organisations du secteur privé et du secteur non marchand en Belgique. C'est dans ce contexte que, depuis 2018, le Conseil national du Travail (CNT) a attribué un soutien financier à une sélection d'organisations ayant soumis une proposition de projet destiné à la prévention primaire du burn-out au travail. Ces projets-pilotes ont débuté en 2019 et la majorité des projets d'un premier cycle de subventionnement ont pris fin en 2020. Le Conseil national du Travail a désigné trois experts d'universités différentes (ULB, KUL et VUB) afin d'accompagner la sélection, la mise en œuvre et le processus d'évaluation de ces initiatives, et de tirer des leçons pour l'avenir. Le principal objectif poursuivi était d'évaluer l'impact et la soutenabilité des actions financées, et d'identifier des bonnes pratiques en matière de prévention primaire du burn-out et d'amélioration du bien-être au travail.

Le présent document présente les principales conclusions de l'analyse détaillée du déroulement et de l'impact de quinze projets de prévention du burn-out, sélectionnés parmi un ensemble plus large d'une cinquantaine de projets ayant reçu un financement et ayant réussi à mener l'intervention à terme. Ces quinze « bonnes pratiques » ont informé les conclusions transversales concernant le processus d'intervention, qui sont résumées ci-après.

Méthode

L'évaluation des projets de prévention du burn-out, réalisée avec le soutien du Conseil national du Travail (CNT), s'est déroulée en deux phases. La première phase a été consacrée à l'examen des rapports écrits qui ont été soumis par chaque organisation en vue de l'autoévaluation de son projet. Ces informations ont permis de sélectionner quinze organisations, avec lesquelles des entretiens ont été réalisés au cours d'une seconde phase.

Chacune des évaluations des projets des organisations ayant reçu un financement de la part du CNT a fait l'objet d'un examen et d'une évaluation indépendants par deux experts. Cette évaluation a abouti à la rédaction de notes (revues par deux experts) pour chaque organisation. Ces notes comprennent les éléments essentiels du projet, les obstacles rencontrés, une série de mots-clés, ainsi que d'éventuelles questions complémentaires. Il est important de souligner que les observations formulées dans ces notes étaient uniquement basées sur les rapports d'autoévaluation soumis par les bénéficiaires.

Une discussion a ensuite eu lieu entre les experts, sur la base de ces notes. Cette discussion a permis la rédaction d'un premier rapport écrit concernant l'évaluation des projets. Il a toutefois semblé important de ne pas se baser uniquement sur ces rapports, mais de réaliser des entretiens approfondis avec les parties prenantes d'un nombre limité de cas, afin d'obtenir une image holistique de la manière dont ces projets ont eu un impact sur les organisations en question.

Dans une seconde phase, des entretiens ont été menés avec les parties prenantes des quinze organisations sélectionnées. Ces cas ont été choisis par le comité d'experts, sur la base des enseignements tirés des notes. Dans le cadre de la sélection des cas, ce sont les « bons exemples » ou les « exemples inspirants » qui ont été retenus, l'objectif étant d'identifier les bonnes pratiques afin de fournir un éclairage utile pour de futurs projets. De surcroît, il a été tenu compte de la structure organisationnelle. Par exemple, la liste des organisations comprend à la fois des organisations marchandes, des organisations non marchandes et des organisations de la société civile. En outre, les cas recouvrent différents secteurs (soins, nettoyage, logistique, informatique, etc.). Cinq des quinze cas concernent des organisations francophones, les autres des organisations néerlandophones. L'analyse des entretiens a été réalisée dans la langue de l'organisation en question. L'un des cas concernait un projet dit « sectoriel », dans lequel c'est un secteur complet, plutôt qu'une seule entreprise, qui a mis en œuvre l'action de prévention primaire.

Chaque cas a fait l'objet d'au moins deux entretiens : un entretien avec un manager et un autre avec un travailleur (ou un représentant des travailleurs). Il s'agissait de comprendre la manière dont l'intervention a impacté les différentes couches de l'organisation. Si nécessaire, des entretiens supplémentaires ont été réalisés avec les acteurs pertinents (par exemple le superviseur de projet) en vue d'obtenir le maximum d'informations. Les entretiens étaient semi-structurés, c'est-à-dire qu'ils utilisaient une liste de sujets, dont il était possible de dévier si nécessaire. Cette liste a été dressée sur la base de la littérature existante en matière de prévention du burn-out et des questions complémentaires établies par les experts dans les notes (phase 1). L'objectif principal de la liste de sujets était de créer une unité entre les entretiens, qui étaient menés par des experts différents.

L'analyse des entretiens a été réalisée selon une analyse par modèles. En d'autres termes, les entretiens ont été partiellement retranscrits et codifiés en fonction de thèmes larges et prédéfinis. Cette méthode a de nouveau permis d'unifier les analyses des différents auteurs. L'analyse s'est focalisée sur la mesure dans laquelle les interventions entreprises se sont avérées effectivement soutenables.

Conclusions principales

Le principal objectif de cette étude était d'évaluer l'impact et la soutenabilité des actions financées, ainsi que d'identifier les bonnes pratiques en matière de prévention primaire du burn-out et d'amélioration du bien-être au travail. Le présent rapport procède à une analyse détaillée du déroulement et de l'impact de quinze projets de prévention du burn-out. Nous avons examiné thématiquement les processus suivis par les différentes organisations ayant participé au cycle 2019-2020 de prévention primaire du burn-out, organisé par le CNT. Il s'agit des cas qui ont obtenu une subvention, ont achevé leurs projets avec succès et ont fourni un rapport final à la fin du cycle. Parmi ces cas, quatorze initiatives d'organisations et une initiative sectorielle ont été retenues en tant que « best learning practices ».

Dans la présente section, nous tirons des conclusions transversales de ces différents projets qui ont fait l'objet d'une étude approfondie. Bien que ces conclusions transversales puissent être instructives, il existe aussi un risque de surinterprétation des résultats d'une évaluation « souple » (c'est-à-dire basée uniquement sur des comptes rendus qualitatifs des parties prenantes) sur la base d'un ensemble hétérogène de projets. Les conclusions générales présentées ci-après doivent donc certainement être interprétées en gardant cet avertissement à l'esprit.

Il est toutefois possible, selon le groupe d'experts, de tirer plusieurs conclusions générales concernant les caractéristiques d'une bonne intervention, sur la base de l'évaluation des cas examinés en détail, mais aussi des études et articles déjà publiés (notamment Pijpker et consorts, 2019), ainsi que de l'ensemble du processus de sélection (y compris la révision des rapports d'autoévaluation écrits). Ces éléments pourraient être pris en compte en tant que cadre de qualité pour de bonnes interventions ou pour de futures décisions de subventionner les interventions proposées.

Nous pouvons résumer ces caractéristiques de la façon suivante :

- **De la prise de conscience à l'action, le rôle essentiel de l'expertise.** Le soutien et l'expertise du facilitateur de processus ont été un atout important, et ce, certainement pour les TPE et PME. Dans la plupart des projets-pilotes du CNT, les organisations étaient déjà, dans une certaine mesure, conscientes de la problématique du burn-out ou sensibilisés à celle-ci, parfois à la suite de certains cas ou en raison des résultats de l'évaluation (obligatoire) des risques psychosociaux. De précédentes études ont montré que la traduction des résultats de l'évaluation des risques en actions et plans d'action représente un défi pour de nombreuses organisations. Le projet du CNT a offert la possibilité, certainement pour de plus petites organisations, de concevoir et mettre en œuvre différentes actions et interventions avec l'aide nécessaire d'un coaching externe.
- **L'expertise du facilitateur de processus.** Avant de nous pencher sur les éléments constitutifs d'une bonne pratique, nous voudrions présenter une première remarque concernant l'importance du choix du facilitateur de processus.
 - Les rapports d'autoévaluation montrent souvent que les interventions sont limitées à l'autonomisation et au renforcement (la résilience) des travailleurs, afin de leur permettre de mieux faire face aux défis rencontrés sur le lieu de travail (niveau individuel). Il convient toutefois de se demander si certains des facilitateurs explorent suffisamment l'opportunité d'analyser le lieu de travail lui-même (en termes d'organisation du travail, de contenu du travail, de conditions de travail et de relations de travail) de manière plus approfondie, et, si nécessaire, de l'adapter. La plupart des facilitateurs étaient probablement plus familiers d'approches se concentrant sur les ressources individuelles qui permettent de faire face à des situations de travail difficiles, plutôt que d'approches visant à changer le contexte organisationnel (simultanément).
 - Une deuxième observation porte sur le fait que, dans certains cas, on a identifié, en tant que risques pour le bien-être des travailleurs, des exigences professionnelles élevées ainsi que différentes autres formes de charge de travail. Lorsque, dans ces cas, un soutien était recherché face à ces exigences professionnelles au niveau de la ligne hiérarchique de l'organisation, l'intervention a souvent consisté à agir sur le style de leadership et à renforcer les

compétences des superviseurs. Il y a eu un éventail d'approches dans les cas étudiés : formation des superviseurs à identifier les signaux de stress et de burn-out, formation à la communication, compétences en matière de leadership, etc. Nous reconnaissons qu'il s'agit effectivement d'un élément important dans le cadre de la prévention primaire du burn-out (voir ci-après). Toutefois, souvent, cet accent mis sur le « leadership » n'était pas complété par d'autres actions et interventions permettant d'examiner efficacement les causes de la pression de travail et/ou d'autres exigences professionnelles. À nouveau, cela représente un biais vers des approches plus individualisées, au détriment d'approches collectives.

- Par conséquent, nous souhaitons attirer l'attention sur l'importance d'une analyse approfondie des facteurs de risque présents, y compris en se penchant sur les problèmes liés à l'organisation du travail, aux processus de travail, aux effectifs, etc. En général, l'impression était que, trop souvent, le « niveau organisationnel » était traité comme une boîte noire, une « variable donnée » non susceptible de changer. Les experts reconnaissent qu'il n'est pas toujours possible de modifier les facteurs contextuels et organisationnels. Toutefois, il faudrait toujours donner une attention prioritaire à la faisabilité (exécutabilité) et à la praticabilité des emplois concernés, plutôt qu'aux ressources des travailleurs individuels pour faire face à des emplois (exigeants).
 - Il pourrait être plus approprié de réaliser une sélection, étape par étape et a priori, de facilitateurs de processus *utilisant un cadre d'intervention mieux aligné, approfondi et pluridimensionnel*, qui sont à même de réaliser ce type d'intervention plus large (holistique, voir ci-après). Ces facilitateurs sélectionnés pourraient proposer, dans ce cadre, une « approche plus large et plus approfondie » aux organisations demandeuses. Cela permettrait à la fois aux facilitateurs et aux organisations de travailler plus spécifiquement à la prévention primaire, en tenant compte éventuellement d'interventions au sein de l'organisation systémique et structurelle du travail proprement dite.
- **Prise en compte de la complexité et de la nature pluridimensionnelle des problèmes en matière de bien-être.** La prévention du burn-out est une matière complexe et nécessite souvent une approche plus ciblée, à long terme, qui combine des interventions et des solutions, qui se focalise sur les différents niveaux et aspects du problème, qui tient compte des possibles obstacles et tabous liés au bien-être psychosocial... Par conséquent, il est important d'éviter les « angles morts » et de commencer par réaliser une large analyse des facteurs de risque présents. Dans le cadre des ressources limitées de l'appel à projets, les organisations et les facilitateurs de processus ont souvent été contraints d'opérer certains choix. Dans certains des cas, il apparaît que des résultats très prometteurs ont été obtenus en investissant, au final, des ressources assez limitées. Ces interventions ont permis d'engager les différentes couches de l'organisation (par exemple le management, les chefs d'équipe, les travailleurs, les services de prévention, les représentants syndicaux) dans un processus ouvert d'identification, de discussion et de recherche de solutions face à des problèmes jugés en lien avec le burn-out.
 - **Agir sur mesure, « faire ce qu'il convient ».** Il n'existe pas de réponse unique à la question de savoir quels sont les interventions et les projets-pilotes du CNT qui ont eu « le plus de succès ». Lorsque les interventions sont mises en œuvre, il est important que

les interventions choisies offrent une solution aux risques évalués qui sont pertinents – et (si possible) les plus cruciaux et les plus prioritaires. En revanche, les projets qui étaient présentés comme des « solutions prêtes à l'emploi » ont semblé être moins appréciés que les projets qui visaient effectivement à prendre en compte la situation de départ et les souhaits des parties prenantes. Un questionnaire prêt à l'emploi ou une autre méthodologie de screening peut être utile pour effectuer une première évaluation (tout en offrant la possibilité de comparer les résultats), mais lorsqu'il s'agit de concevoir et de mettre en œuvre l'intervention, l'offre de formations et ateliers standards a souvent suscité des « réactions allergiques ». De même, des modifications apportées au plan initial sont souvent plus appréciées que des coaches appliquant leurs plans initiaux de manière plus ou moins rigide. Une approche sur mesure est donc nécessaire, mais les éléments résumés dans la présente conclusion peuvent être considérés comme des critères de qualité pour une bonne intervention.

- **Une approche ascendante, participative et en dialogue.** En lien avec les points précédents, il nous apparaît que les projets dont la phase de mise en œuvre a été conçue « sur le terrain », souvent de manière ascendante et en dialogue avec les différentes parties prenantes, ont été évalués comme ayant le plus de succès. À cet égard, il convient de mettre l'accent sur le rôle du CPPT ou des approches participatives collectives au sein des PME, à condition que la direction des entreprises traduise effectivement en plans d'action les constats et les recommandations qui en découlent. Dans ce type d'interventions, le coach joue le rôle de modérateur et peut trouver, de manière flexible, des « solutions » possibles aux problèmes qui apparaissent « sur le terrain ». Il s'agit certainement d'une approche demandant davantage de la part des coaches, mais elle semble efficace.
- **S'inscrire dans le cadre d'un effort à long terme, ou l'initier.** L'inverse est certainement à éviter – c'est-à-dire qu'un projet qui semble sortir de nulle part, aborde certains problèmes en matière de politique de bien-être, puis disparaît des radars, est susceptible de laisser les organisations et leur personnel dans une situation pire qu'auparavant (surtout lorsqu'il existe des problèmes en matière de bien-être). Le lancement d'une action de prévention primaire – et l'identification des problèmes – permet également de susciter des attentes claires vis-à-vis de la recherche de solutions. Il est donc important de situer l'intervention dans une perspective plus large ou un trajet à long terme, en tenant compte dès le départ de la manière dont l'organisation va procéder pour atteindre les résultats escomptés (à long terme). Concernant les projets-pilotes, il serait souhaitable pour les projets futurs d'indiquer explicitement de quelle manière on souhaite poursuivre le projet.
- **Une intégration structurelle.** Il est souhaitable d'intégrer les projets de manière structurelle dans la politique stratégique de l'organisation, en prévoyant les ressources nécessaires (personnes, budget financier et temps, procédures, systèmes...). Comme indiqué ci-avant, dans certains cas, la continuation peut s'avérer problématique en raison d'un manque de ressources. Une intégration structurelle dans le cadre d'une politique intégrée des ressources humaines et de prévention peut garantir les ressources nécessaires, l'attention et la pluridisciplinarité que la problématique de la prévention du burn-out nécessite souvent.

- **Faire passer un message positif et inclusif.** Il s'agit certainement d'une des bases de la prévention primaire : agir avant que les problèmes ne se manifestent. Nombreux sont les projets examinés qui ont enregistré d'importants succès sur ce plan, en permettant d'aborder les problèmes liés au bien-être, avec une communication ouverte et respectueuse, en assurant une prise de conscience, en instiguant un changement culturel, ce qui a permis à chacun de s'y reconnaître (avec les éloges explicites des parties prenantes) pour l'effet « positif » et « inclusif » sur la communauté de travail. Des interventions visant la culture organisationnelle peuvent être considérées comme la version plus collective de la promotion de la prise de conscience et de la sensibilisation. Des ateliers ont été proposés pour permettre d'aborder les problèmes liés au bien-être au sein de l'organisation, assurer une prise de conscience, ou développer une culture organisationnelle mettant l'accent sur la collaboration, la connexion, le positivisme et le respect..., qui facilite l'autonomie et soutient le développement personnel et professionnel. Parallèlement aux efforts orientés vers la mise en place d'une culture organisationnelle plus positive, il y a également des actions visant à améliorer la qualité des relations sociales. De même, les approches centrées sur le leadership sont souvent étroitement liées aux efforts visant à créer une meilleure atmosphère en termes de bien-être. Finalement, dans plusieurs cas, la charge de travail est liée à des problèmes organisationnels structurels, mais comporte également une composante culturelle (« une culture de l'urgence, du travail acharné, de la surcharge de travail, ne pas compter ses heures... »), qui peut être modifiée. À cet égard, il convient de souligner les potentiels « effets pervers » de l'installation d'une « culture mettant l'accent sur l'autonomie des travailleurs et des équipes » : l'autonomie, bien que supposée constituer une ressource individuelle, peut potentiellement aboutir à une surcharge de travail et à de difficiles exercices de réflexion collective sur la délimitation du temps de travail. En conséquence, la promotion de l'autonomie et de l'autogestion doit s'accompagner de ressources suffisantes/additionnelles en personnel.
- **Faire passer un message fort, assurant que « nous nous en soucions » (« we care »).** Ce point découle directement du précédent. Des actions primaires de prévention en matière de bien-être qui réussissent à mettre en place un changement de culture et de mentalité et créent un sentiment positif quant au fait que l'on peut parler des problèmes en matière de bien-être et que des solutions peuvent être cherchées, peuvent consister avant tout à faire passer un message essentiel à tous les travailleurs, leur assurant que « nous nous en soucions ». Il est peut-être même possible d'affirmer que des résultats rapides et mesurables sont moins importants qu'un effort sincère et soutenu visant à veiller au bien-être des travailleurs.
- **La supériorité des approches holistiques.** Finalement, nous avons l'impression que les projets construisant un mur entre « l'individu qui doit apprendre à mieux faire face aux défis » et « l'organisation qui pourrait devoir changer » sont ceux qui ont le moins de succès. Nous sommes convaincus que chaque action en matière de bien-être doit laisser de la place à l'amélioration de l'organisation (que ce soient les procédures, la culture, les politiques de ressources humaines, les conditions de travail), sinon elle risque d'individualiser le problème et, potentiellement, de générer des réactions hostiles de la part du personnel. Même pour des problèmes très spécifiques en matière de bien-être (par exemple, faire face à des clients difficiles), une double approche peut être adoptée. Toutefois, même les projets lancés sous l'angle du changement organisationnel peuvent bénéficier d'actions concrètes orientées vers le comportement, les attitudes, les

connaissances... des travailleurs individuels et certainement des travailleurs ayant un rôle de leadership ou de management. Des « points d'entrée individuels » de ce type pourraient avoir des effets positifs rapides, tout en constituant la base d'un encadrement des processus de changement organisationnel, qui sont souvent plus lents et moins tangibles en termes de résultats.

- La conclusion finale concerne les **projets sectoriels**. Pour un projet sectoriel, l'impact durable sur les conditions de travail est limité par l'absence de contrôle sur la situation au niveau organisationnel. Toutefois, par exemple, la mise en place d'offres de formation transversales au niveau sectoriel, avec une participation mixte, a démontré une certaine efficacité en assurant une prise de conscience et un partage des connaissances au sujet d'un thème spécifique, en favorisant dans une seconde phase la mise en place d'un soutien interne à l'entreprise par la suite. L'accessibilité de la formation a été considérée comme essentielle à son succès. Cela concerne 1) le coût relativement bas, rendu possible par la subvention obtenue, et 2) le fait que les managers soient conscients des structures qui ont libéré leurs jours de travail. D'autre part, le niveau sectoriel peut également aboutir à des actions et interventions spécifiques, mettant l'accent sur la recherche de solutions (de politique) plus contextuelles aux facteurs de risque qui jouent un rôle au niveau organisationnel.

En conclusion, et en bref, l'action de prévention primaire idéale pour faire face au burn-out est **holistique, sur mesure, ascendante et orientée à la fois vers des améliorations rapides et des efforts à long terme/soutenus en vue d'améliorer l'environnement psychosocial de travail dans tous ses aspects**. Le terme « holistique » se réfère à des actions visant à intégrer des évaluations et des interventions axées à la fois sur l'individu et sur l'organisation. Les termes « sur mesure » et « ascendante » renvoient au fait que le développement d'une bonne politique en matière de bien-être consistera plus probablement à s'engager dans un trajet qui devra être réalisé avec l'ensemble des parties prenantes, plutôt qu'à utiliser des recettes toutes faites pouvant s'appliquer à une organisation. Dans ce cadre, l'identification de solutions apportant des effets positifs rapides (« quick wins ») et leur mise en œuvre immédiate peuvent contribuer à améliorer l'engagement de l'ensemble des parties prenantes. Toutefois, les actions de prévention primaire devraient impliquer une attention soutenue et une ouverture constante à l'amélioration de la situation des travailleurs en matière de bien-être. Une attitude de ce type constitue l'essence même du message fort qui affirme « nous nous en soucions », que nous considérons comme essentiel. Les experts jugent souhaitable que les caractéristiques décrites ci-avant soient intégrées dans les actions futures du CNT concernant ce sujet, que ce soit sous la forme de campagnes de sensibilisation ou du subventionnement de nouvelles initiatives destinées à des interventions de prévention primaire.