

Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

**LES POLITIQUES
PUBLIQUES
DE PRÉVENTION
EN SANTÉ
AU TRAVAIL DANS
LES ENTREPRISES**

Rapport public thématique

Décembre 2022

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

Réponses reçues à la date de la publication (20/12/2022)

Réponse du directeur général de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).....	5
Réponse du président de l'Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP).....	6

Réponses reçues après la date de publication

Réponse de la Première ministre.....	7
--------------------------------------	---

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le directeur général de la Caisse nationale d'assurance maladie
Monsieur le directeur général de l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS)

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la directrice générale de Santé Publique France (SPF)
--

Madame la présidente de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)
--

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE
CENTRALE DE LA MUTUALITÉ SOCIALE AGRICOLE (CCMSA)**

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention du rapport public thématique intitulé « Les politiques publiques de prévention en sécurité au travail dans les entreprises ».

Ce rapport n'appelle pas d'observations de ma part. La MSA poursuivra ses travaux d'évaluation permettant d'apprécier l'efficacité des programmes de prévention conformément à la recommandation 8 du rapport.

À cet égard, le Plan Santé Sécurité au Travail en agriculture de la CCMSA (PSST 2021-2025) a parmi ces actions prioritaires l'optimisation de l'utilisation des dispositifs d'incitation financière à la prévention auprès des entreprises (Conventions Nationales d'Objectifs de Prévention agricoles et leur déclinaison opérationnelle, les contrats de prévention ; Aides Financières Simplifiées Agricoles ; Aides Financières Simplifiées Exploitants).

Ainsi, en 2022, afin d'évaluer l'efficacité de ses dispositifs d'accompagnement technique et financier à la prévention et ainsi de les optimiser, la Direction Santé Sécurité au travail (DSST) de la CCMSA a fait réaliser par la société d'études et conseil BVA, une étude de satisfaction des « contrats de prévention.

Cette étude vise à :

- mesurer la qualité de l'accompagnement de la MSA sur le plan technique et financier ;*
- évaluer l'impact de la démarche participative sur la mobilisation des acteurs de l'entreprise et sur l'organisation du travail ;*
- identifier les leviers d'action et les freins à la mise en place d'actions concrètes en faveur de la réduction/suppression des risques ;*
- recueillir les attentes sur l'amélioration des contrats de prévention.*

Ces travaux ont été conduits par la CCMSA en étroite collaboration avec les services SST des caisses de MSA, et plus particulièrement avec leurs conseillers en prévention, qui accompagnent sur le terrain les entreprises bénéficiaires dans la mise en œuvre et le suivi des contrats de prévention.

Début 2023, une étude similaire sur les Aides Financières Simplifiées (AFSA et AFSE) sera également menée.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ORGANISME PROFESSIONNEL
DE PRÉVENTION DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS
(OPPBTP)**

Par courrier daté du 14 novembre, vous avez bien voulu nous soumettre le rapport public thématique intitulé « Les politiques publiques de prévention en santé au travail dans les entreprises ».

À réception du relevé d'observations provisoire, notre secrétaire général, Monsieur Paul Duphil, vous avait transmis le 28 juin 2022 diverses remarques et suggestions.

Nous constatons avec satisfaction que plusieurs d'entre elles ont été prises en compte et je vous en remercie.

Sur le fond, l'intérêt des démarches de qualification ou de certification en santé et sécurité au travail, ainsi que les potentialités du digital pour mieux accompagner les entreprises, mériteraient toujours d'être pris en compte par la Cour. Comme mentionné également dans notre courrier du 28 juin, les enjeux d'évolution du DUERP, liés aux conditions de conservation pendant 40 ans, doivent aussi mobiliser rapidement les pouvoirs publics.

Un point du rapport interpelle notre attention. Il est précisé dans le rapport que « l'outil pourrait aussi contenir une fonction d'analyse prédictive, s'enrichir de bases tiers (OPPBTP) et être consultable par certains partenaires ».

Si des travaux d'échanges d'information sont engagés entre l'OPPBTP et la direction générale du travail et ses services déconcentrés, nous n'identifions pas quelles bases de données de l'OPPBTP pourraient enrichir l'outil de la direction générale du travail, l'essentiel de nos données étant couvert par la confidentialité propre à la mission de conseil de l'OPPBTP. En revanche, l'accès aux données de la direction générale du travail, dans des conditions à définir, pourrait être très utile à la mission de l'OPPBTP, en particulier pour aider à identifier les entreprises nécessitant un accompagnement en priorité, et pour identifier les causes profondes des accidents du travail mortels et graves.

Hormis les quelques points ci-dessus, le rapport n'appelle pas de commentaire particulier de notre part. Nous acquiesçons avec la vision de la Cour quant à l'importance de la mise en œuvre opérationnelle des dispositions législatives et réglementaires, avec des moyens dédiés et une attention soutenue à la coordination des acteurs et à l'animation opérationnelle.

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Je tiens à remercier la Cour pour [c]e rapport, dont je partage les principaux constats et recommandations.

Ces dernières années, les enjeux de la politique de santé et sécurité au travail se sont élargis, sous l'impulsion du dialogue social, des mutations économiques et sociales, mais aussi du fait de la crise sanitaire. Parallèlement, la lutte contre les accidents du travail et les maladies professionnelles reste plus que jamais au cœur des priorités.

Dans ce contexte, le Gouvernement a œuvré en faveur d'un pilotage renforcé du système de la prévention en santé au travail, qui se traduit par la réforme en cours de mise en œuvre, ainsi que par le quatrième plan santé au travail (PST 4).

Traduisant un accord national interprofessionnel (ANI) signé en décembre 2020, la loi n° 2021-018 du 2 août 2021 vise à faire progresser la prévention et la santé au travail, à travers une approche collective, qui s'appuie sur les entreprises, et une approche individuelle, qui repose sur l'accompagnement des salariés vulnérables et des parcours individuels. Elle ambitionne de mieux réguler le système et les acteurs, en particulier les services de prévention et de santé au travail.

Cette loi introduit des avancées significatives :

- le développement de la culture de prévention primaire dans toutes les entreprises avec la réforme du document unique d'évaluation des risques professionnels et le déploiement du passeport de prévention, qui recense les formations en santé et sécurité au travail ;*
- le développement d'outils concrets en faveur de la prévention de la désinsertion professionnelle ;*
- le pilotage accru des services de prévention et de santé au travail et le renforcement de leur rôle de proximité auprès des entreprises ;*
- le déclouisonnement entre santé au travail et santé publique ;*
- la rénovation de la gouvernance du dialogue social national autour des conditions de travail avec l'instauration du Comité national de prévention et de santé au travail (CNPST) et sa déclinaison au niveau régional ;*
- la fusion de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) avec les associations régionales, permettant ainsi d'harmoniser et de renforcer la visibilité de l'offre de service d'un opérateur national unique sur l'ensemble du territoire.*

Parallèlement, le Gouvernement s'est doté d'une feuille de route, le PST4 2021-2025, qui promeut le décloisonnement des acteurs et des approches et un pilotage renforcé, via un suivi des livrables attendus et l'introduction d'indicateurs. Chaque région décline à son niveau le PST. À ce jour, 15 plans santé de travail régionaux (PRST) ont été adoptés et publiés.

Le ministère chargé du travail s'est également doté en mars 2022 d'un plan spécifique dédié pour la prévention des accidents du travail graves et mortels. Coconstruit entre l'État, les partenaires sociaux, la Sécurité sociale et les organismes de prévention, ce plan constitue une mise en œuvre du PST4, dont il vient préciser les modalités opérationnelles de déploiement par des actions concrètes. Il vise particulièrement les publics les plus exposés aux accidents du travail graves et mortels que sont les jeunes et les nouveaux embauchés, les travailleurs intérimaires, les travailleurs indépendants et détachés. Il vise aussi les principaux risques tels que le risque routier, les chutes de hauteur et l'utilisation de certaines machines.

Ces différents plans feront l'objet de bilans à mi-parcours et d'évaluations afin d'apprécier les effets de ces actions sur la prévention en santé au travail. Cet exercice a commencé en novembre avec le CNPST, s'agissant du plan de prévention des accidents du travail graves et mortels qui a, par ailleurs, fait l'objet d'une première réunion de suivi, présidée par le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion le 6 décembre dernier, avec l'ensemble des partenaires de ce plan. Celui-ci donnera lieu au déploiement de nouvelles mesures.

Par ailleurs, sur deux enjeux bien identifiés par la Cour, le ministère chargé du travail explore actuellement, en lien avec l'Inspection générale des affaires sociales, différentes pistes de réflexion sur la contractualisation entre services de prévention et de santé au travail, l'État et les caisses régionales d'assurance retraites et de santé au travail (Carsat), ainsi que sur la conservation et la mise à disposition du document unique d'évaluation des risques.

Enfin, dans le cadre de la réforme des retraites, des travaux sont actuellement en cours pour renforcer l'utilisation du C2P en faveur d'actions de prévention, pour mieux identifier, à l'aide des branches professionnelles la cartographie des métiers exposant à des facteurs de risques ergonomiques afin d'agir directement sur les salariés concernés et soutenir avec les employeurs une politique de prévention et assurer avec les services de santé au travail un suivi médical renforcé. Notre réflexion se fondera aussi sur les constats récemment apportés par le rapport de l'IGAS sur les départs en retraite au titre de l'inaptitude.

Au-delà de ces observations, je tiens à apporter quelques précisions, en annexe de ce courrier, sur une partie des recommandations figurant dans le projet de rapport, les autres n'appelant pas d'observations particulières dans la mesure où elles sont en cours de mise en œuvre dans le cadre de l'application de la loi du 2 août 2021, de l'ANI et du PST 4 mentionnés plus haut.

Précisions sur les recommandations formulées dans le projet de rapport

La recommandation n° 6 porte sur l'accentuation, dans la contractualisation des services du ministère du travail et des Carsat avec les services de prévention et de santé au travail, du volet relatif au développement de l'activité de prévention dans les entreprises.

Au sujet de la recommandation n° 6¹, le Gouvernement partage l'objectif de mieux utiliser le levier de la contractualisation pour renforcer l'action des services de prévention et de santé au travail (SPST) en matière de prévention. Il convient cependant de noter que la part des actions en milieu de travail des services de prévention et de santé au travail interentreprises (SPSTI) a déjà considérablement augmenté ces dernières années (359 000 établissements avaient bénéficié d'au moins une action en milieu de travail en 2018, et 610 000 en 2020). Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) contribuent pleinement à ce but puisque l'ensemble des actions mises œuvre dans ce contexte ont un objectif de prévention, indépendant du suivi médical individuel. Le ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, en lien étroit avec la Caisse nationale d'assurance maladie, envisage de réviser le cadre applicable aux CPOM au premier semestre 2023, afin de prendre en compte les travaux en cours de l'Inspection générale des affaires sociales.

La recommandation n° 9² paraît satisfaite par plusieurs dispositifs issus de la loi du 2 août 2021:

¹ « Accentuer, dans la contractualisation des services du ministère du travail et des Carsat avec les services de prévention et de santé au travail, le volet relatif au développement de l'activité de prévention dans les entreprises ».

² « Rendre plus efficace l'accompagnement à la reprise du travail par une intervention très précoce auprès des salariés, en lien avec leur médecin traitant, en associant durant l'arrêt de travail l'employeur et les services de santé au travail ».

- *l'obligation pour les SPSTI de se doter d'une cellule de prévention de la désinsertion professionnelle (PDP). Une instruction commune DGT/CNAM publiée le 26 avril 2022 précise que les cellules PDP mettent en place des démarches de repérage des risques de désinsertion professionnelle et fournissent un accompagnement individuel et collectif aux travailleurs et entreprises qui y sont confrontés. L'instruction rappelle l'importance de mettre en œuvre des actions de prévention primaire et la nécessité d'inscrire son action en collaboration avec les autres acteurs de la PDP, notamment l'Assurance maladie et les acteurs de l'insertion ;*
- *la création d'un rendez-vous de liaison entre le salarié et l'employeur pendant l'arrêt de travail. Ce rendez-vous, qui n'est pas un rendez-vous médical, a pour objectif de maintenir un lien entre le salarié pendant son arrêt de travail et l'employeur et d'informer le salarié qu'il peut bénéficier d'actions de prévention de la désinsertion professionnelle, d'une visite de pré reprise et de mesures d'aménagement du poste et du temps de travail. Le SPST du salarié est associé au rendez-vous de liaison ;*
- *la création d'une visite de mi-carrière à 45 ans. Elle a pour objet d'établir un état des lieux sur l'adéquation entre le poste de travail et l'état de santé du salarié, d'évaluer les risques de désinsertion professionnelle et de sensibiliser le salarié aux enjeux du vieillissement au travail ;*
- *la réduction du délai minimal d'organisation de la visite de pré reprise, fixé par le décret n° 2022-372 du 26 avril 2022 à 30 jours (au lieu de trois mois auparavant). L'objet de cette visite est de repérer les salariés en arrêt de travail présentant un risque de désinsertion professionnelle afin de préparer le mieux possible leur retour au travail ;*
- *la mise en œuvre d'ici au 1^{er} janvier 2024 d'une transmission d'information entre SPSTI et assurance maladie autour des arrêts de travail pour détecter les risques de désinsertion professionnelle.*

S'agissant de la recommandation n° 10³, qui porte sur la mise en œuvre sans tarder d'un programme de contrôle du respect par les employeurs de leurs obligations relatives au compte professionnel de prévention (C2P), ce dernier fait actuellement l'objet de concertations entre le Gouvernement et les partenaires sociaux dans le cadre de la réforme des retraites pour mieux prendre en compte et prévenir l'usure professionnelle. Toutefois, sans attendre les résultats de cette concertation

³ « Mettre en œuvre sans tarder un programme de contrôle du respect par les employeurs de leurs obligations relatives au compte professionnel de prévention ».

et compte tenu des enjeux de sous-déclaration et de sous-utilisation du compte soulignés par la Cour, un plan de sensibilisation est en cours de déploiement par la Cnam depuis le second semestre 2022. Il repose sur l'envoi de courriers aux employeurs présentant des atypies et sur des actions de communication et information (webinaires). Par ailleurs, les actions en matière de santé et de sécurité des agents de l'inspection du travail, qui représentent une part importante de leur activité, portent notamment sur des risques qui correspondent à ces facteurs de pénibilité.

En ce qui concerne enfin les recommandations relatives au ciblage des entreprises concernées par les actions de prévention de la branche ATMP et à la tarification des entreprises, la négociation de la convention d'objectifs et de gestion de la branche ATMP doit permettre de renforcer la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Remarques ponctuelles sur le rapport

Le terme « phytosanitaires » est utilisé. Le terme « phytopharmaceutiques » serait plus adapté par cohérence avec le reste du texte.

Au [chapitre III, il est indiqué qu'] : « Au total, nombre de valeurs limite d'exposition professionnelle sont arrêtées trop tardivement et la pratique des autorisations temporaires de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques ne respecte pas l'esprit des textes qui ont prévu de borner dans le temps ces dérogations⁶¹ ».

Cependant, la note de bas de page numéro 61 fait référence au secteur aéronautique et les autorisations temporaires de produits phytopharmaceutiques sont bornées dans le temps puisque leur durée maximale est de 120 jours conformément à l'article 53 du règlement 1 107/2009. Il conviendrait donc de mentionner le secteur aéronautique à la place des produits phytopharmaceutiques dans la conclusion ou, a minima, de conférer à cette conclusion une portée générale en supprimant les termes « de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques ».
