



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ADMINISTRATION

N° 16031-15059-01

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES
ET DE LA SANTÉ

INSPECTION GÉNÉRALE
DES AFFAIRES SOCIALES

N° 2015-088R

RAPPORT

SUR

SYNTHÈSE

**LA PRÉVENTION ET LA PRISE EN COMPTE
DE LA PÉNIBILITÉ AU TRAVAIL
AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE**

Établi par :

Jacques FOURNIER
Inspecteur général de l'administration

Anne BADONNEL
Inspectrice de l'administration

Patrice BOREL
Inspecteur général des affaires sociales

– MARS 2016 –

SYNTHÈSE

Au commencement de ses travaux et au vu des éléments d'information recueillis, la mission a constaté que les employeurs publics **ne mettent en œuvre que très partiellement leurs obligations relatives à la traçabilité des expositions aux risques professionnels et à la prévention de la pénibilité** (documents uniques d'évaluation des risques professionnels, fiches individuelles d'exposition aux risques professionnels...), **méconnaissant pour certains** les textes parus depuis maintenant plusieurs années¹.

Des raisons multiples sont avancées pour expliquer ces lacunes, notamment les difficultés liées au recrutement des médecins de prévention, mais aussi la complexité et le foisonnement des textes législatifs et réglementaires relatifs à la pénibilité.

Par ailleurs, la mission souligne **l'absence de contrôle** de la mise en œuvre des obligations pesant sur les employeurs publics par les administrations centrales compétentes (DGAFP, DGCL, DGOS).

Par conséquent, **la cartographie des métiers, fonctions et situations de travail susceptibles d'être exposés aux risques professionnels au-delà des critères de pénibilité définis dans le code du travail est loin d'être complètement produite.**

Une esquisse de cartographie a été réalisée début 2014 à l'initiative de la DGAFP, mais sans l'application des seuils et intensités des facteurs de pénibilité définis en octobre 2014 dans le code du travail. Le nombre de fonctionnaires entrant dans le champ de la pénibilité n'est donc pas identifié à ce jour. Les travaux menés par la DARES ou encore la CNRACL sur l'exposition aux risques professionnels mettent en lumière que **les métiers de la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière sont particulièrement concernés par la pénibilité.**

Malgré l'absence d'état des lieux relatif aux métiers dits « pénibles », la prévention de la pénibilité et des risques professionnels est cependant prise en compte par les employeurs publics, par l'intermédiaire de dispositifs et d'actions diversifiées.

En dépit de la **pénurie déjà évoquée relative à la médecine de prévention**, les administrations ont réalisé un **effort de structuration de leurs équipes de préventeurs**. Elles ont de fait mis en place des dispositifs de prise en compte de la pénibilité (départ anticipé à la retraite, aménagement du temps de travail, primes...), ainsi que des politiques d'accompagnement en matière de ressources humaines (formation, reconversion, gestion prévisionnelle des métiers et des compétences...), et des actions de prévention (CLACT par exemple).

En outre, le classement de certains emplois dans la catégorie active, qui est caractérisée par une dangerosité particulière et des risques encourus exceptionnels, a pu permettre d'apporter une réponse collective et statutaire à la pénibilité de certains postes. **Cette notion, à toiletter, est centrée sur la réparation et intervient en fin de carrière** (grâce à l'anticipation de l'âge de départ à la retraite) **et non pas sur la prévention des risques tout au long de la vie professionnelle. La mission a mis en évidence que certains métiers répondant aux critères de pénibilité n'étaient pas classés en catégorie active, alors qu'à contrario,**

¹ Depuis 2001 s'agissant du DUER, voire 1985 pour certaines dispositions relatives à la FPT.

certains métiers classés en catégorie active ne correspondent pas à des affectations particulièrement dangereuses ou présentant des risques exceptionnels.

En conclusion, **la mission souligne que la transposition du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) aux agents publics, bien que souhaitable, est pour l'heure prématurée**, au vu notamment de la mise en œuvre incomplète de leurs obligations par les employeurs publics et des difficultés actuelles de mise en place de celui-ci dans le secteur privé.

Si elle est favorable à la mise en œuvre du C3P dans les trois fonctions publiques afin de favoriser la convergence entre les salariés du secteur privé et les agents publics, la mission estime qu'il est **indispensable de lever un certain nombre de préalables et de conditions (notamment la mise en œuvre des obligations des employeurs publics, l'établissement des cartographies des métiers exposés, la mise à niveau de la médecine de prévention et la mise en place d'un véritable pilotage national).**

Enfin, la mission recommande de réfléchir à une **transposition de l'approche du secteur privé des référentiels de risques par métier**, et d'analyser la mise en place du C3P à l'aune de la réflexion plus globale relative à l'instauration d'un compte personnel d'activité.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations sont référencées par leur ordre de présentation dans le rapport et sont articulées autour de deux orientations :

- au regard du bilan de la mise en œuvre contrastée dans les trois fonctions publiques des obligations législatives et réglementaires, des actions doivent être mises en œuvre en priorité et représentent des **préalables indispensables** à tout scénario d'extension totale ou partielle du C3P aux agents publics (recommandation 1 à 6) ;
- un travail relatif à la **convergence du secteur public et du secteur privé** sur le traitement et la prévention de la pénibilité est nécessaire afin de construire une mise en place progressive du C3P pour l'ensemble des salariés du secteur public (recommandation 7 à 13).

Recommandations relatives aux préalables à toute mise en place du C3P		Page	Priorité	Services concernés
Recommandation n°1	Afin de faire respecter, dans les trois fonctions publiques, une mise en œuvre effective des obligations législatives et réglementaires (DUER, fiches d'exposition aux risques professionnels, RASSCT, plans de prévention...), définir à la fois au niveau national et au niveau territorial, les instances qui auront la responsabilité du contrôle de l'effectivité de cette mise en œuvre.	36	1	DGAFP, DGOS, DGCL
Recommandation n°2	Etablir pour les trois fonctions publiques - y compris la catégorie active et les ouvriers d'État - une cartographie des métiers, fonctions ou situations de travail susceptibles d'être exposés à la pénibilité selon les critères définis dans le code du travail et identifier le nombre de fonctionnaires potentiellement concernés par la mise en place d'un C3P.	43	1	DGAFP, en lien avec la DGCL et la DGOS
Recommandation n°3	Réaliser une prochaine enquête SUMER prenant en compte les seuils de pénibilité tels que définis dans le code du travail.	45	3	DARES
Recommandation n°4	Rendre obligatoire pour les collectivités territoriales, les centres de gestion et les établissements publics de santé l'utilisation du logiciel PRORISQ afin d'augmenter le taux de couverture de la banque nationale de données.	48	3	DGCL, DGOS
Recommandation n°5	Poursuivre la mise en œuvre des recommandations relatives à la remise à niveau de la médecine de prévention issu du rapport IGAS IGA IGAENR relatif à la médecine de prévention dans les trois fonctions publiques (cf. annexe 4).	53	2	DGAFP, DGOS, DGCL
Recommandation n°6	En complément de la recommandation n°2, établir pour les trois fonctions publiques une cartographie exhaustive et comparative de tous les dispositifs et mesure en place aujourd'hui dans chacune des trois fonctions publiques pour prendre en compte la pénibilité (NBI, dispositifs indemnitaires, départ anticipé à la retraite, durée et aménagement du temps de travail...).	55	1	DGAFP, en lien avec la DGCL et la DGOS

Recommandations relatives à la mise en place progressive du C3P dans la fonction publique	Page	Priorité	Services concernés
Recommandation n°7	72	1	DGAFP, en lien avec la DGCL et la DGOS
Recommandation n°8	74	1	DGAFP
Recommandation n°9	74		
Recommandation n°10	75	3	DGAFP
Recommandation n°11	75	3	DGAFP, en lien avec la DGCL et la DGOS

Recommandation n°12	Analyser les conditions techniques préalables à la mise en œuvre du C3P (choix des services gestionnaires, modalités de financement, évolution des systèmes d'information).	76	2	DGAFP
Recommandation n°13	Travailler à la construction de référentiels professionnels au niveau national dans chacune des trois fonctions publiques.	77	3	DGAFP, en lien avec la DGCL et la DGOS