



La Cheffe de l'IGAS

Paris, le 22 JUIL. 2019

La cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales

à

Delphine Chaumel

Benjamin Maurice

Jean-Philippe Viquant

(à compter de sa réintégration à l'IGAS)

### **Objet : mission relative aux services de santé au travail interentreprises**

Dans le cadre de son programme d'activité pour l'année 2019, l'IGAS a inscrit une mission relative aux services de santé au travail interentreprises (SSTI).

Ces services sont des acteurs et des interlocuteurs essentiels pour la mise en œuvre de la politique de santé au travail, qui est un des axes de la stratégie nationale de santé 2018-2022. Ils disposent de moyens conséquents pour ce faire, issus de contributions obligatoires des entreprises et de concours apportés par les services de l'Etat et de la Sécurité sociale.

Le rôle central des SSTI est reconnu dans les conventions d'objectifs et de gestion de la branche AT-MP de la sécurité sociale pour les périodes 2014-2017 et 2018-2022 qui prévoient de renforcer le partenariat avec les services de santé au travail et les DIRECCTE ; il figure de même dans le plan stratégique de l'Institut national de recherche et de sécurité (INRS) 2018-2021 qui compte sur les SSTI pour relayer auprès des entreprises les méthodes et outils de prévention développés par l'institut, et dans le plan stratégique de l'Organisme Professionnel de Prévention du Bâtiment et des Travaux Publics (OPPBTP) qui souligne la mission de premier plan de ces services dans l'évaluation des risques aux côtés de chaque entreprise.

Cependant, leur fonctionnement et leur activité suscitent des interrogations et appellent une évaluation précise de leur situation et de la mise en œuvre des missions que leur a confiées la loi, quelles que soient les mesures adoptées dans le cadre de la réforme de la politique de santé au travail en cours de préparation.

Le rapport LECOQ-DUPUIS-FOREST de 2018 souligne ainsi, outre l'absence de pilotage national, « *des difficultés pour faire des services de santé au travail un partenaire stable et durable* », alors que « *l'organisation actuelle s'essouffle (pénurie de médecins du travail, multiplicité des acteurs, politiques d'agrément trop différentes selon les régions, etc.)* ». Il fait aussi état d'un écart grandissant entre le service rendu et les objectifs, déjà souligné par le rapport public de la Cour des Comptes en novembre 2012, et d'une « *réprobation unanime et croissante de l'écart perçu entre la cotisation et la prestation reçue en retour* », cette insatisfaction étant plus fortement exprimée par les petites entreprises.

## 1- Les services de santé au travail

Conformément à l'article L. 4622-1 du code du travail, « *les employeurs organisent des services de santé au travail* » : il s'agit d'une obligation légale. Les entreprises s'en acquittent en créant un service autonome ou en adhérant à un service inter-entreprises – l'adhésion à un SSTI est obligatoire pour toute entreprise de moins de 500 salariés.

Les services de santé au travail interentreprises sont constitués sous la forme d'organismes à but non lucratif, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Ils étaient un peu plus de 250 en 2016, employant quelque 16 500 personnes (dont 30% de médecins du travail, 37% d'assistants, et 9% d'infirmiers)<sup>1</sup>.

Chaque service de santé au travail est administré paritairement, son organisation et sa gestion étant placées sous la surveillance d'un comité social et économique interentreprises ou d'une commission de contrôle composée de représentants des employeurs et des salariés, mais est soumis à l'agrément de la DIRECCTE (sur la base d'un dossier dont la composition est fixée par arrêté ministériel). Le code du travail confie à cette autorité administrative le pouvoir d'autoriser ou de refuser la cessation d'adhésion d'un employeur à un SSTI, et celui de trancher les litiges pouvant survenir à ce sujet.

Aux termes des articles L. 4622-2 à L. 4622-17 du code du travail qui en présentent les missions et l'organisation, ces services :

*« 1° Conduisent les actions de santé au travail, dans le but de préserver la santé physique et mentale des travailleurs tout au long de leur parcours professionnel ;*

*2° Conseillent les employeurs, les travailleurs et leurs représentants sur les dispositions et mesures nécessaires afin d'éviter ou de diminuer les risques professionnels, d'améliorer les conditions de travail, de prévenir la consommation d'alcool et de drogue sur le lieu de travail, de prévenir le harcèlement sexuel ou moral, de prévenir ou de réduire les effets de l'exposition aux facteurs de risques professionnels mentionnés à l'article L. 4161-1 et la désinsertion professionnelle et de contribuer au maintien dans l'emploi des travailleurs ;*

*3° Assurent la surveillance de l'état de santé des travailleurs en fonction des risques concernant leur santé au travail et leur sécurité [...] ;*

*4° Participent au suivi et contribuent à la traçabilité des expositions professionnelles et à la veille sanitaire ».*

*« Les priorités des services de santé au travail sont précisées, dans le respect des missions générales prévues à l'article L. 4622-2, des orientations de la politique nationale en matière de protection et de promotion de la santé et de la sécurité au travail, d'amélioration des conditions de travail, ainsi que de son volet régional, et en fonction des réalités locales, dans le cadre d'un **contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens** conclu entre le service, d'une part, l'autorité administrative et les organismes de sécurité sociale compétents, d'autre part. »*

Le rapport LECOQ-DUPUIS-FOREST note l'articulation complexe et peu efficiente entre l'agrément des services de santé au travail par les DIRECCTE et la démarche de contractualisation engagée depuis 2011 à travers les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) entre les DIRECCTE, les CARSAT et les SSTI.

Parallèlement, la promotion de la santé sur les lieux de travail fait explicitement partie de la politique de santé telle que la définit l'article L. 1411-1 du code de la santé publique, qui en confie la responsabilité à l'Etat, en tant que garant du droit de chacun à la protection de sa santé. De manière cohérente, les services de santé au travail sont représentés aux conférences nationales et régionales de santé et sont cités parmi

---

<sup>1</sup> Santé au travail : vers un système simplifié pour une prévention renforcée, Rapport établi à la demande du Premier ministre par Charlotte LECOQ, Bruno DUPUIS et Henri FOREST, avec l'appui d'Hervé LANOUZIERE, membre de l'Inspection générale des affaires sociales, août 2018.

les organismes sous tutelle de l'Etat devant apporter leur concours à l'Agence nationale de santé publique (article L.1413-7 du code de la santé). Enfin, on peut rappeler que les médecins du travail participent à la politique vaccinale (CSP, art. L. 3111-1), ont un droit de prescription pour les substituts nicotiniques (CSP, art. L. 3511-3) et sont autorisés à pratiquer des examens radiologiques à titre de prévention (CSP, art. R. 1333-75).

Les missions des services de santé au travail s'inscrivent donc, d'une part, **dans les politiques nationales** en matière de santé-sécurité au travail, de conditions de travail et de santé publique, en application des législations en vigueur dans ces domaines et, d'autre part, **dans le cadre de relations contractualisées au niveau territorial avec les DIRECCTE et les CARSAT**, reflétant le fin maillage du territoire par ces services et leur rôle de proximité auprès des employeurs comme des salariés.

Quant aux moyens de fonctionnement des SSTI, le code du travail dispose que « *les dépenses afférentes sont à la charge des employeurs. Dans le cas de services communs à plusieurs entreprises, ces frais sont répartis proportionnellement au nombre des salariés.* » Chaque service doit produire un rapport annuel (selon des modalités fixées par arrêté), remis à la DIRECCTE.

En outre, **les DIRECCTE et les Caisses d'Assurance Retraite et de Santé au Travail (CARSAT) apportent des concours importants**, sous diverses formes, aux SSTI pour l'accomplissement de leurs missions. Ces concours sont fournis dans le cadre des plans régionaux de santé au travail et des CPOM conformément aux articles D. 4622-45 et D.4622-46 du code du travail (aide à la construction de diagnostics, organisation de journées thématiques d'information, diffusion de bonnes pratiques, moyens financiers sur la base du programme budgétaire P111 de l'Etat, aide au ciblage d'entreprises, organisation d'actions de communication en direction des entreprises, aide documentaire, construction d'outils pédagogiques sur certains risques professionnels).

Un appui et conseil technique est ainsi fourni par les médecins-inspecteurs du travail des DIRECCTE, à la demande des médecins du travail, par exemple lors de l'appréciation de l'aptitude d'un salarié à son poste (à titre d'illustration, cette activité de conseil sur les situations individuelles représente en région Pays de la Loire 120 jours-hommes, soit 20% des ressources de médecins-inspecteurs) ; en lien avec les autres services des DIRECCTE, ils réalisent des actions d'information et de formation des équipes des SSTI sur les évolutions réglementaires et sur certains sujets techniques (nanomatériaux, risques chimiques, amiante, addictologie, suicide, risques psychosociaux, etc.) ; certaines DIRECCTE interviennent enfin en appui au fonctionnement des instances de gouvernance des SSTI.

La circulaire de la DGT du 9 novembre 2012 relative à la mise en œuvre de la réforme de la médecine du travail indique également que les services de santé au travail peuvent disposer d'un appui des organismes spécialisés dans la prévention des risques comme l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT).

## 2- La mission de l'IGAS

Dans le cadre de la mission que je vous confie, vous êtes chargés d'examiner et d'apprécier :

- l'accomplissement des missions confiées aux SSTI par la loi ;
- la mise en œuvre des modalités d'intervention prévues par la loi, notamment la pluridisciplinarité rendue obligatoire par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 ;
- l'usage des ressources mobilisées via les contributions obligatoires des entreprises adhérentes, plus précisément leur conformité aux finalités pour lesquelles ces contributions ont été légalement imposées et aux règles de partage prévues entre les entreprises adhérentes ;
- la pertinence et l'usage des concours publics apportés aux SSTI ;
- *in fine*, le service rendu aux salariés et aux employeurs des entreprises adhérentes et la contribution apportée au déploiement d'une politique de promotion de la santé au travail,

d'amélioration des conditions de travail, de prévention des risques professionnels et de maintien en emploi qui soit efficace, efficiente et intelligible pour ses bénéficiaires.

Sans perdre de vue ces axes d'analyse, vous examinerez la portée des agréments et des CPOM, plus précisément leur capacité à renforcer la dynamique de coopération entre les institutions concernées, à hiérarchiser les priorités d'intervention, à mutualiser les moyens, outils et bonnes pratiques – d'abord en direction des plus petites entreprises – et à développer le suivi et l'évaluation des résultats obtenus.

Vous veillerez à recueillir l'avis d'usagers des SSTI parmi les entreprises, et de leurs principaux partenaires institutionnels.

Vous pourrez centrer vos investigations et analyses sur un échantillon de services de santé au travail.

Cette mission répond à la fois à des enjeux de transparence, de bon usage des ressources collectives, et d'efficacité des politiques publiques. Vous formulerez toute proposition d'amélioration répondant à ces enjeux, en cohérence avec le calendrier et les orientations de la réforme envisagée en matière de santé au travail.

Vous voudrez bien remettre votre rapport dans un délai de 5 mois.



**Nathalie DESTAIS**