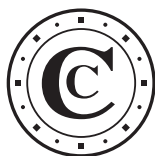


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES AIDES DE LA CNAM
À LA PRÉVENTION
DES RISQUES
PROFESSIONNELS :
UNE EFFICACITÉ
NON DÉMONTRÉE

Exercices 2019-2022

AUDIT FLASH

Mars 2024

SOMMAIRE

4	PROCÉDURES ET MÉTHODES
7	SYNTHÈSE
10	RECOMMANDATIONS
11	INTRODUCTION
13	I - DEUX TYPES D'AIDE AUX LOGIQUES TRÈS DIFFÉRENTES
13	A - Les subventions « prévention TPE », une dépense de guichet
16	B - Les contrats de prévention : un dispositif sur mesure peu utilisé
17	II - UN DÉFAUT DE PILOTAGE, UNE ABSENCE D'OUTILS
17	A - Un pilotage global à l'aveugle
25	B - Une absence de priorisation des contrats de prévention
27	C - Les subventions « prévention TPE » : une dépense de guichet non-réglée, un maintien à examiner
28	III - LES CARENCES DU CONTRÔLE INTERNE
28	A - Les faiblesses persistantes du contrôle des incitations financières
30	B - La structuration tardive et inaboutie du contrôle interne national
31	C - Une absence de contrôle des fournisseurs, bénéficiaires <i>in fine</i> des subventions
33	LISTE DES ABRÉVIATIONS
34	ANNEXES
41	RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

PROCÉDURES ET MÉTHODES

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics qui en résultent : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

Le présent audit a été conduit sur le fondement des articles L.111-2 et suivants du code des juridictions financières. Il est rendu public en vertu des dispositions de l'article L.143-1 alinéa 2 du même code. Contrairement à d'autres publications de la Cour des comptes, il ne donne pas lieu à un rapport exhaustif sur un organisme ou une politique publique mais permet de dresser dans un délai resserré un état des lieux factuel sur un dispositif public bien délimité.

L'audit a été effectué par la sixième chambre de la Cour. Il a été notifié le 1^{er} juin 2023 au directeur général de la caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam), à la présidente de la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles, au directeur de la sécurité sociale, au directeur général du travail, au secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, à la directrice du budget et au secrétaire général de l'organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTBTP). L'audit a été réalisé selon plusieurs modalités complémentaires :

- la réalisation d'entretiens et le recueil d'éléments documentaires, notamment auprès de la caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam) et de trois caisses locales de son réseau (Cramif¹, Carsat² Sud-Est et Carsat Aquitaine) ;
- l'analyse de plus de 200 dossiers de subvention ;
- l'exploitation des données de la Cnam en vue d'apprécier la qualité du pilotage et du contrôle des subventions.

*

**

Le rapport a été préparé puis délibéré le 19 décembre 2023 par la sixième chambre présidée par Mme Hamayon, présidente de chambre, et composée de MM. Machard et Fulachier, Mme Soussia, MM. Appia et Guégano et Mme Caroli, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteure, Mme Ser-Istin, conseillère référendaire en service extraordinaire, assistée par M. Charre, vérificateur, M. Burckel, conseiller maître, étant contre-rapporteur.

1. Caisse régionale d'assurance maladie Île-de-France.

2. Caisse d'assurance retraite et de santé au travail.

Il a été examiné et approuvé par le 30 janvier 2024 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Strassel, M. Lejeune, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier et Mme Renet, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, M. Gautier, procureur général, entendu en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr

SYNTHÈSE

Pour inciter les petites entreprises à mettre en place des actions de prévention des accidents du travail, des accidents de trajet et des maladies professionnelles, la caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) peut leur octroyer des subventions. Dans les entreprises de plus de 150 salariés en revanche, l'incitation passe par la tarification des cotisations d'accidents du travail et de maladies professionnelles en fonction de la sinistralité, c'est-à-dire de la fréquence et de la gravité des sinistres. Deux dispositifs coexistent : des contrats de prévention sur mesure et accompagnés par les caisses locales, et les subventions « prévention aux très petites entreprises (TPE) », ciblées et versées dans une logique de guichet. Le montant cumulé de ces aides a atteint 383,8 M€ sur la période 2019-2022.

Dans son rapport public thématique sur *Les politiques publiques de prévention en santé au travail dans les entreprises*, publié en décembre 2022, la Cour avait porté une première appréciation critique sur le dispositif de subvention en faveur des très petites entreprises. Cet audit flash, mené dans le contexte d'une augmentation importante des moyens permise par la création en 2023 d'un fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle, va plus loin dans la recommandation d'une révision du dispositif qui souffre, notamment, d'un manque de ciblage des aides et d'une évaluation insuffisante de leur efficacité.

Un pilotage mal éclairé et insuffisamment ciblé

Les effets des aides à la prévention sur la sinistralité font l'objet de très peu d'évaluations. De surcroît, la répartition du budget entre les régions n'est pas liée à la sinistralité locale. Enfin, la répartition des aides entre les secteurs d'activité ne dépend qu'imparfaitement de leur sinistralité. C'est en effet la capacité de mobilisation des acteurs - entreprises demandeuses de subventions et fédérations professionnelles capables de signer des conventions nationales d'objectifs (CNO) et de les promouvoir - et non l'identification des secteurs dont les besoins sont les plus importants, qui détermine l'orientation des subventions.

Des subventions « prévention TPE » difficiles à mettre en œuvre et à l'impact incertain

Les subventions « prévention TPE » sont versées à des entreprises de moins de 50 salariés en fonction de la demande, dans la limite d'un budget prévisionnel national. Cela contraint leur pilotage et conduit à leur arrêt en cas d'épuisement du budget. Les conditions d'attribution sont définies dans des documents de référence consolidés avec retard, plusieurs mois après leur date de prise d'effet.

Ces aides financent des équipements de travail, des prestations de service et des formations répondant à des cahiers des charges précis. Leur nombre, leur objet et leur durée variables les rendent difficiles à comprendre pour les entreprises éligibles, ce qui concourt à un taux de rejet élevé des demandes de subvention.

Leur budget augmente régulièrement bien que leur impact sur la fréquence et la gravité des accidents du travail et des maladies professionnelles n'ait pu être démontré.

Dans l'attente de leur ciblage vers les secteurs à forte sinistralité et de la mise au point d'une méthode d'évaluation fiable de leur impact, la Cour recommande leur suspension au bénéfice de campagnes de sensibilisation destinées aux petites entreprises des secteurs à plus forte sinistralité.

Des contrats de prévention fortement encadrés et à mieux évaluer

Les contrats de prévention sont signés entre une entreprise de moins de 200 salariés et une caisse locale dans le but de mettre en œuvre un plan d'action global de prévention des risques professionnels dans un établissement. Ils doivent s'inscrire dans le cadre d'une convention nationale d'objectifs (CNO) définie par une instance paritaire, le comité technique national du secteur d'activité.

Le développement des contrats de prévention est donc lié à la capacité d'action des fédérations professionnelles et aux moyens humains disponibles dans les caisses. Leur conception est chronophage mais leur contrôle est facilité par le fait que des agents de l'assurance maladie se rendent systématiquement sur place pour s'assurer de la bonne mise en œuvre du contrat. Ces contrats de prévention permettent de réduire la fréquence des accidents du travail dans les établissements bénéficiaires, dans une proportion non significativement différente de celles observées dans l'ensemble des entreprises.

Un contrôle interne embryonnaire, au renforcement indispensable

Le contrôle des conditions d'attribution des contrats de prévention et des subventions « prévention TPE » est, de longue date, dépendant des dispositifs mis en place par les services ordonnateurs et comptables des caisses locales. La Cnam ne s'est engagée que récemment dans une démarche de pilotage coordonné du contrôle interne et de la lutte contre la fraude, qui doit être renforcée.

Les récentes modifications apportées aux conditions de versement des subventions « prévention TPE » (exigence de produire un relevé bancaire pour attester de la réalité de la dépense, par exemple) gagneraient à être complétées. Des photographies *in situ* des dispositifs devraient être exigées et le nom des fournisseurs des équipements acquis devrait être obligatoirement renseigné dans l'application informatique afin de détecter d'éventuelles situations de monopole de fait. Enfin, des visites sur place devraient être rendues obligatoires, comme c'était le cas jusqu'en 2019.

Conclusions principales de l'audit

Les deux dispositifs d'incitation financière étudiés ne permettent pas, selon les rares études réalisées, de réduire la sinistralité dans les petites entreprises. Le développement des actions coordonnées, telles que les contrats de prévention, qui repose sur l'engagement des partenaires sociaux, appelle une forte implication de la Cnam pour rappeler les objectifs poursuivis et accompagner leur conception et leur mise en place.

Une évaluation des résultats des aides, pratiquement inexistante car méthodologiquement délicate, est indispensable pour décider le retrait, le maintien ou la promotion de chaque dispositif, ainsi que pour ajuster les cibles en fonction de la taille des entreprises ou des secteurs d'activité. Enfin, au-delà de la vérification de la bonne exécution formelle de la dépense, le contrôle repose sur des processus parfois lourds et insuffisamment probants. Il est limité à une recherche de la preuve de réalisation et d'évaluation de l'impact de la dépense et souffre d'une absence de suivi des fournisseurs, ce qui ne permet pas d'identifier les situations de monopole de fait.

Ces insuffisances sérieuses sont préoccupantes dans le contexte de la création du fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle³ (Fipu) destiné à financer, à hauteur de 150 M€ supplémentaires par an, des actions de prévention, de sensibilisation, de formation et de reconversion au bénéfice des salariés particulièrement exposés aux facteurs de risque ergonomiques.

Dans la suite d'une recommandation déjà formulée⁴, la Cour appelle la Cnam à remédier aux faiblesses du système actuel et, si ces incitations financières devaient coexister avec le Fipu, à tenir compte des constats formulés dans le présent audit avant la mise en œuvre de celui-ci, en ciblant les aides vers les secteurs où la sinistralité est la plus élevée, en mettant au point une méthode robuste d'évaluation de leur efficacité et en mettant en œuvre d'un contrôle interne renforcé couvrant, notamment, les relations avec les fournisseurs de dispositifs de prévention.

3. [Décret n° 2023-759 du 10 août 2023 relatif au fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle et au compte professionnel de prévention.](#)

4. Cour des comptes, *Les politiques publiques de prévention en santé au travail dans les entreprises*, décembre 2022. Une recommandation portait sur la poursuite des travaux d'évaluation permettant d'apprécier de manière robuste l'efficacité des programmes de prévention.

RECOMMANDATION UNIQUE

Suspendre les subventions « prévention TPE » dans l'attente d'un ciblage vers les secteurs où la sinistralité est la plus élevée, de la mise au point d'une méthode d'évaluation de leur efficacité et de la mise en œuvre d'un contrôle interne renforcé couvrant notamment les relations avec les fournisseurs de dispositifs de prévention (*Cnam, ministère du travail, de la santé et des solidarités*).

INTRODUCTION

Malgré l'affirmation, dès 1946, du principe selon lequel la prévention des accidents du travail doit prévaloir sur l'objectif de réparation, les actions de prévention ne représentent aujourd'hui que 2 % du montant total du budget de la branche des accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) de l'assurance maladie. Ce budget présente la particularité d'être voté par la commission AT-MP de la Cnam, instance paritaire *ad hoc*⁵.

L'instrument de prévention le plus efficace reste, selon la Cnam, la modulation de la tarification selon laquelle les entreprises de plus de 149 salariés cotisent à la branche AT-MP, dans une logique assurantielle, en fonction de leur sinistralité⁶. Les plus petites entreprises (moins de 20 salariés) se voient, quant à elles, appliquer un taux forfaitaire lié à la sinistralité de leur secteur. Entre ces seuils d'effectifs, les deux systèmes coexistent avec une progressivité de la cotisation à la sinistralité.

Deux dispositifs d'aide spécifiques ont été créés afin d'inciter les petites entreprises à prévenir les risques professionnels.

Le premier est le contrat de prévention, créé en 1987, et actuellement proposé aux entreprises de moins de 200 salariés⁷. Conclu entre la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) et l'entreprise, il définit un programme spécifique de prévention. Il s'inscrit dans le cadre d'une convention nationale d'objectifs (CNO) propre au secteur d'activité de l'entreprise. La CNO, signée entre un comité technique national et la Cnam, vise à encadrer les contrats de prévention et définit un ou plusieurs risques propres au secteur d'activité. Le contrat de prévention précise les aides financières (contenu, montant) versées par la Carsat à l'entreprise.

Le second prend la forme de subventions dites « prévention TPE » réservées aux entreprises de moins de 50 salariés. D'un montant maximal de 25 000 € par opération, elles ont été généralisées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010. Ces subventions sont attribuées selon une logique de guichet, les demandes étant traitées dans l'ordre d'arrivée à la Carsat et dans la limite d'un budget annuel national.

Une subvention « prévention TPE covid », a été mise en place à partir du 18 mai 2020 jusqu'à fin 2021 pour aider les entreprises de moins de 50 salariés à investir dans des matériels permettant de lutter contre la propagation de covid19 en milieu professionnel. Son montant était limité à 5 000 € par établissement.

5. La CAT-MP est composée de dix représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs. Elle est chargée de fixer les orientations politiques de l'assurance maladie dans le domaine des risques professionnels, sur des sujets tels que la prévention, la tarification et l'indemnisation. Elle suit les objectifs de la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Cnam dans ce domaine et s'appuie sur l'avis des comités techniques nationaux. Ces derniers sont composés de représentants des employeurs et des salariés d'un secteur d'activité ; ils sont chargés d'élaborer des recommandations et de définir des priorités qui font office de références pour la prévention des risques professionnels (voir la liste en annexe n° 1).

6. Fréquence et gravité des accidents du travail et des maladies professionnelles.

7. [Article 20 de l'arrêté du 9 décembre 2010 relatif à l'attribution \(...\) de subventions en matière d'AT-MP](#). Fixé initialement à 300 salariés (arrêté du 15 décembre 1987), ce seuil a été abaissé à 250 salariés de 1996 à 1998, puis à 200 salariés par l'arrêté du 29 décembre 1999.

L'examen de ces incitations financières par la Cour fait suite à son rapport précité sur *Les politiques publiques de prévention en santé au travail dans les entreprises* et se place dans la perspective de la mise en œuvre du fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle (Fipu) décidée en 2023.

Subventions versées aux petites entreprises au titre de la prévention

En M€	2019	2020	2021	2022	Total 2019-2022
Contrats de prévention	20,4	17,6	27,9	28,8	94,8
Subventions prévention TPE	40,4	83,5	98,7	59,8	282,4
dont subventions prévention covid	-	28,5	20,9	0,0	49,5
Travailleurs indépendants	-	0,6	0,3	0,8	1,7
Autres subventions aux entreprises	1,2	0,9	1,2	1,6	4,9
Total	62,1	102,6	128,2	91,0	383,8

Source: Cnam, balances comptables, calculs Cour des comptes

Les dépenses cumulées se sont élevées à 383,8 M€ de 2019 à 2022, dont 282,4 M€ pour les subventions « prévention TPE », qui représentent 74 % du montant total. Ces subventions ont bénéficié à 60 129 entreprises et les contrats de prévention à 3 800.

L'évolution des dépenses a été largement affectée par la création de la subvention « prévention TPE covid », à hauteur de 28,5 M€ en 2020 et de 20,9 M€ en 2021, et par la suppression de la subvention « prévention TPE Cuisine + sûre » (14 M€ en 2021 et 1,7 M€ en 2022).

Les dépenses relatives aux contrats de prévention sont passées de 20,4 M€ en 2019 à 28,8 M€ en 2022 et celles relatives aux subventions prévention TPE de 40,4 M€ à 59,8 M€.

Le champ du présent audit ne prend pas en compte d'autres dépenses de prévention au bénéfice des entreprises, telles que celles prévues par l'article [R. 422-8 du code de la sécurité sociale](#) (4,9 M€ sur la période 2019-2022)⁸, ni celles en faveur des organisations syndicales et patronales nationales au titre de la formation à la sécurité (37 M€ sur la période 2019-2022)⁹.

L'ensemble de ces dispositifs est mis en œuvre par la direction des risques professionnels de la Cnam, qui mobilise 82 agents. En 2022, les caisses locales¹⁰ disposaient de 264 ingénieurs conseils, 568 contrôleurs de sécurité et 526 personnels administratifs.

8. Financements de structures relevant d'établissements employant des salariés réalisant des mesures de prévention innovantes, exemplaires, expérimentales (art. R. 422-8) et financement de structures dans le cadre d'actions ciblées partenariales (club de la sécurité routière en Alsace).

9. La Cnam finance depuis 1975 des sessions de formations à la santé au travail, organisées par les organisations interprofessionnelles de salariés et d'employeurs destinées à porter les messages de prévention des risques professionnels au plus près des métiers et des territoires (Art. R. 421.5 et R. 421.6 du code de la sécurité sociale).

10. Caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat), caisse régionale d'assurance maladie d'Île-de-France (Cramif) et caisses générales de sécurité sociale (CGSS) en outre-mer.

I - DEUX TYPES D'AIDE AUX LOGIQUES TRÈS DIFFÉRENTES

A - Les subventions « prévention TPE », une dépense de guichet

1 - Les principes régissant les subventions « prévention TPE »

Chaque dispositif de subvention « prévention TPE » précise les métiers et les risques qu'il vise, les équipements et services pouvant bénéficier de l'aide et les taux de subvention. Les équipements acquis doivent être neufs; les formations doivent être dispensées par des organismes habilités par l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS); les prestataires de services intellectuels doivent être référencés par la Carsat ou par la Dreets¹¹.

Les montants de subvention sont limités à 25 000€ par opération, mais une entreprise peut cumuler trois subventions « prévention TPE » pendant la période couverte par une convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche des accidents du travail-maladies professionnelles conclue avec l'État.

Les subventions « prévention TPE » nationales sont définies par la Cnam, qui les diffuse par des « Lettres Réseau » aux caisses locales¹². Des dispositifs de subventions « prévention TPE » régionales sont conçus par les Carsat, dans la limite de trois par Carsat. En 2022, en vue de lutter contre les abus et les fraudes, la Cnam a précisé, pour certaines subventions, que les entreprises devaient s'engager à ne

pas revendre les équipements subventionnés. Cet engagement a été généralisé en 2023.

Auparavant fixés entre 25% et 50%, les taux de financement sont harmonisés à compter de 2023 pour l'ensemble des subventions d'équipements (au taux de 50%) et restent fixés à 70% pour les prestations de formation, d'accompagnement et de vérification (risques chimiques).

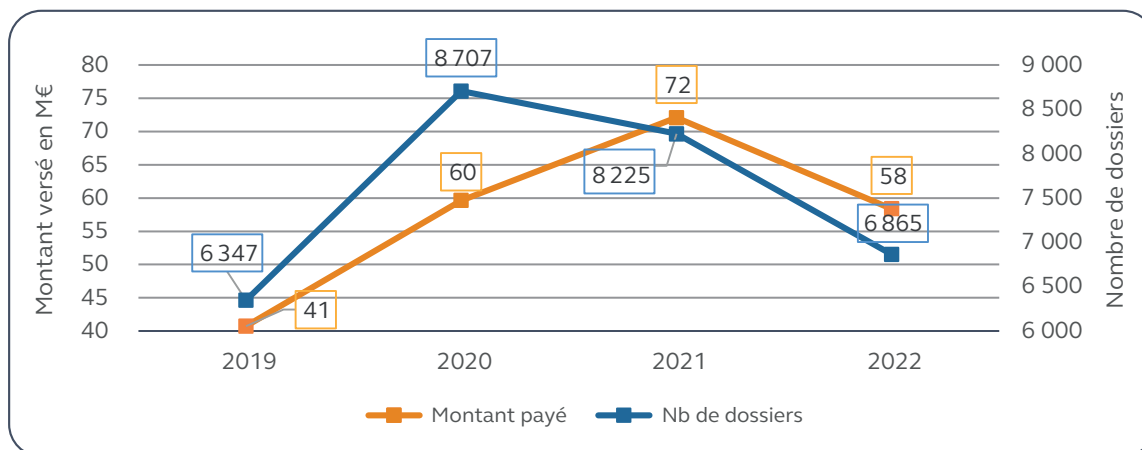
Les subventions sont attribuées dans la limite d'un budget annuel par Carsat. Lorsque ce montant est atteint, aucune subvention n'est plus attribuée. En 2021, dès fin juin, six Carsat avaient épuisé leurs crédits et l'ensemble des crédits était consommé dès le 15 septembre. En 2022, les demandes de subventions « prévention TPE » devaient être déposées avant le 1^{er} octobre. La dépense ne peut être engagée qu'après la mise en place de la convention d'objectifs et de gestion de la branche des accidents du travail et maladies professionnelles et l'envoi des « Lettres Réseau » décrivant ces dispositifs.

Aussi l'exécution du budget a-t-elle démarré lentement au début de la convention d'objectifs et de gestion pour la période 2018-2022. Le report de crédits a permis une augmentation de la consommation financière et du nombre de dossiers au fur et à mesure des années. En 2023, dans l'attente de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion, les budgets ont été reconduits dans la limite de 80% de ceux de 2022.

11. Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités.

12. Le périmètre des Carsat ne correspond pas toujours à celui des régions administratives actuelles. Il s'agit dans certains cas de celui d'une ancienne région (par exemple, Aquitaine ou Midi-Pyrénées). Le cas de l'Alsace-Moselle est lié à l'existence d'un régime particulier de sécurité sociale. En outre-mer, ce sont les CGSS qui sont chargées de la prévention des risques professionnels et en Île-de-France, il s'agit de la Cramif.

Graphique n° 1 : évolution du nombre de dossiers de subventions prévention TPE et des montants versés hors covid (2019-2022)



Source : calculs Cour des comptes, d'après données Cnam

L'élargissement du bénéfice des subventions « prévention TPE » aux travailleurs indépendants, après leur intégration au régime général, s'est d'abord traduit par le versement de la subvention « prévention TPE covid », de mai à décembre 2020, à 1 625 travailleurs indépendants, pour 1 M€. Les subventions aux travailleurs indépendants ont évolué à partir 2021 pour cibler certains métiers - notamment ceux de la restauration (185 832 € en 2021) et du bâtiment (29 555 € en 2021 pour les maçons et 646 546 € en 2022 pour les professionnels du bâtiment) - et certains risques, comme les chutes, les troubles musculo-squelettiques et les lombalgies.

Les travailleurs indépendants, qui sont exonérés de cotisation obligatoire d'accidents du travail-maladies professionnelles, ne font pas partie de la cible habituelle des Carsat, qui s'adressaient jusqu'alors uniquement aux entreprises ayant au moins un salarié et aux nouveaux établissements ayant l'intention d'embaucher à court terme.

De ce fait, les agents des Carsat n'avaient pas de contacts parmi les travailleurs indépendants. En outre, ces derniers n'ont pas accès aux applications informatiques qui assurent le lien de la direction des risques professionnels de la Cnam avec les autres entreprises, si bien qu'il n'existe pas de flux de données entre eux et les services de prévention des risques professionnels. Les travailleurs indépendants concernés sont informés par courrier électronique de l'existence de ces aides. Les dossiers sont instruits manuellement et un tableau de suivi est envoyé par les caisses locales à la direction des risques professionnels de la Cnam tous les 15 jours. La Cnam n'a pas l'intention d'automatiser les échanges, dont le volume est très limité.

Au total, seuls 73 maçons indépendants ont demandé une aide en 2021 et 24 l'ont obtenue (les rejets étant justifiés par des matériels demandés non éligibles). Le budget prévu pour les maçons, de 400 000 €, n'a été consommé que pour moins de 30 000 €.

2 - Un fonctionnement imparfait du régime des subventions « prévention TPE »

1) Une efficacité des dispositifs amoindrie par leur répartition et par la variabilité de leurs règles de gestion

Compte tenu du nombre très élevé de dispositifs de subventions « prévention TPE » (147 en 2013) et du saupoudrage d'une partie des crédits, ainsi que d'un coût de gestion important et de l'inefficacité de certaines subventions

(79 ont concerné moins de 10 entreprises), la Cnam a donné instruction, en 2019, de limiter le nombre des dispositifs régionaux.

Durant la période 2019-2022, 280,3 M€ ont été versés au titre de 74 dispositifs de subventions « prévention TPE », dont 25 nationaux et 49 régionaux. La plupart des dispositifs étant ouverts pour plusieurs années, environ 50 d'entre eux ont été actifs chaque année au gré des ouvertures et des fermetures.

Tableau n° 1 : dispositifs nationaux et régionaux de subventions prévention TPE, en dépenses et en nombre (2019-2022)

	SP-TPE nationales		SP-TPE régionales		Total	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Nombre	Montant
2019	17	34 M€	30	7 M€	47	41 M€
2020	17	78 M€	29	10 M€	46	88 M€
2021	20	85 M€	29	8 M€	49	93 M€
2022	19	51 M€	28	7 M€	47	58 M€
2019-2022	25	248 M€	49	32 M€	74	280 M€

Source : calculs Cour des comptes, d'après données Cnam

Note de lecture : 25 dispositifs nationaux de subventions prévention TPE distincts ont été en vigueur sur la période 2019-2022 (49 dispositifs régionaux).

Entre 2019 et 2022, un tiers des 74 dispositifs de subventions « prévention TPE » ont concentré 96 % de la dépense, tandis que, pour un autre tiers, la dépense par dispositif est restée inférieure à 100 000 €. Les dispositifs nationaux ont concentré l'essentiel de la dépense (89 % pour 62 M€ par an en moyenne), avec les montants les plus élevés ; deux dispositifs - l'un relatif à la prévention des risques musculosquelettiques, dénommé « TMS Pros Action » pour 97,5 M€ et l'autre relatif à la prévention du covid pour 49,5 M€¹³ - ont représenté la moitié de la dépense. Les dispositifs régionaux ont globalement

représenté des dépenses plus faibles, de 8 M€ par an et 160 000 € par dispositif en moyenne. Quelques-uns ont été très demandés, comme la sensibilisation à la culture de prévention en Hauts-de-France ou la boulangerie-pâtisserie en Normandie, par exemple.

Un dispositif est susceptible d'être suspendu si son plafond budgétaire annuel est atteint (« Cuisine + sûre » en 2021) ou, au contraire, s'il ne rencontre aucun succès (« Garde-corps » en Corse). Avant d'être éventuellement relancé, il peut être modifié, notamment par la mise à jour de la liste des équipements éligibles.

13. Environ 100 agents ont été recrutés en contrat à durée déterminée pour appuyer les Carsat afin de traiter les demandes massives.

La doctrine de la Cnam peut s'avérer changeante. En 2020-2021, plusieurs dispositifs ont été arrêtés. Néanmoins, les matériels qu'ils finançaient restaient éligibles à un autre dispositif à large cible, tel que la subvention « prévention TPE-TMS Pros Action ». En février 2022, la Cnam a exclu explicitement ces matériels de la liste de ceux pouvant être financés par le dispositif « TMS Pros Action », ce qui n'a finalement plus été le cas à partir de février 2023.

2) Des « Lettres Réseau » diffusées tardivement, un taux élevé de rejet des demandes de subvention

La gestion des subventions par les services de l'assurance maladie (branche des accidents du travail – maladies professionnelles) pourrait être améliorée. Alors que la préparation des conditions d'attribution des subventions fait l'objet d'une information régulière aux caisses locales, les « Lettres Réseau » définitives qui les définissent leur sont adressées avec retard. Ainsi, en 2019, celles concernant quatre dispositifs ont été transmises plus de cinq mois après leur date d'effet. En 2023, les onze « Lettres Réseau » ont accusé un retard d'un mois et demi à deux mois et demi. Ces retards affectent le calendrier de mise en œuvre des actions bénéficiant des subventions et compliquent l'organisation des services chargés de l'instruction et du contrôle.

Par ailleurs, le taux de rejet moyen des demandes de subvention est élevé (31 %) et très inégal, puisqu'il est, par exemple, de 16 % pour le dispositif « Stop Essuyage », de 98 % pour « Couteau + » et de 59 % pour les subventions aux travailleurs indépendants.

Un grand nombre de rejets serait imputable au non-respect des conditions d'attribution¹⁴ (matériel non éligible, travaux non conformes, organisme de formation non habilité, dossier hors délai) ou à l'insuffisance des documents justificatifs.

La baisse des taux de rejet n'est pas considérée comme un objectif par la Cnam car elle souhaite exercer un contrôle strict avant paiement. Pour autant, la Cnam s'efforce d'améliorer la communication et la lisibilité des documents décrivant les conditions d'attribution (qui comportent jusqu'à 39 pages¹⁵), au moins pour les subventions « prévention TPE » présentant des taux de rejet très élevés.

B - Les contrats de prévention : un dispositif sur mesure peu utilisé

Dans le cadre d'une convention nationale d'objectifs signée entre l'assurance maladie et une ou plusieurs organisations professionnelles, des contrats de prévention, qui sont des dispositifs sur mesure destinés aux entreprises de moins de 200 salariés, peuvent être signés avec la Carsat à l'échelle d'un établissement. Ils prévoient un plan d'action global à mettre en œuvre dans un calendrier qui ne peut dépasser trois ans.

Un ingénieur conseil ou un contrôleur de sécurité de la Carsat se rend dans l'entreprise bénéficiaire lors de la négociation du contrat et à son échéance, afin de vérifier sa mise en œuvre. Les matériels et prestations subventionnés doivent respecter les mêmes caractéristiques que celles définies pour les subventions « prévention TPE ». Des avances

14. Selon la Cramif, le taux de rejet moyen (37 % en Île-de-France à mi-2023) serait inférieur à 24 % si les entreprises respectaient les conditions d'attribution.

15. Selon une étude de la Cnam (BVA, SP-TPE. Étude de satisfaction, 2021), les conditions d'attribution ont été lues par 88 % des bénéficiaires. La non lecture est justifiée par un manque de visibilité pour près de la moitié d'entre eux (47 %) et par une longueur trop importante pour près d'un tiers (29 %). Le taux de lecture par l'ensemble des demandeurs n'est pas connu mais il est probable qu'il soit beaucoup plus faible.

peuvent être versées tout au long du contrat, sur présentation d'un bon de commande ou d'une facture.

La signature des contrats de prévention dépend des conventions nationales d'objectifs (CNO) en vigueur, au nombre de 48, avenants compris, entre 2019 et 2022. Leur nombre varie fortement d'un comité technique national (CTN) à l'autre (voir annexe n°1). À titre d'exemple, le CTN B (BTP) propose en permanence deux CNO, une pour le bâtiment et l'autre pour les travaux publics, alors que le CTN D (alimentation) en a proposé 14 durant cette période. Ceci est lié à l'organisation du secteur, notamment le nombre de fédérations professionnelles, et à la capacité d'initiative de chaque comité technique national. La durée d'une CNO est de quatre ans.

Un faible nombre de conventions nationales d'objectifs peut également être un signe de faible activité du comité technique national, comme dans le cas du CTN H (services : banques, assurances, administrations). Un nombre élevé de CNO dans un secteur

complexifie la compréhension des contrats de prévention par les entreprises, ainsi que l'instruction et le contrôle de ceux-ci par les caisses.

L'investissement en moyens humains de la caisse locale étant élevé, le nombre de contrats de prévention dépend des effectifs disponibles.

Au total, 4 253 contrats ont été signés entre 2019 et 2022; leur nombre tend à décroître annuellement, passant de 1 149 en 2019 à 956 en 2022, soit une diminution de 17 %, pour un montant total engagé de 137,9 M€.

Durant la crise sanitaire, de nombreux contrats ont été prolongés par avenant. De plus, les difficultés d'organisation rencontrées à l'époque n'ont pas permis la tenue des réunions des comités techniques nationaux à l'occasion desquelles devaient en être tirés les bilans et décidé le renouvellement des conventions nationales d'objectif. Pour résoudre cette difficulté, des arrêtés ont prolongé leur durée.

II - UN DÉFAUT DE PILOTAGE, UNE ABSENCE D'OUTILS

A - Un pilotage global à l'aveugle

Les conventions d'objectifs et de gestion de la branche des accidents du travail-maladies professionnelles ont prévu une augmentation progressive du budget affecté aux incitations financières en matière de prévention. De 50 M€ par an de 2014 à 2017, ce budget prévisionnel est passé à 85 M€ en 2018 et devait être porté jusqu'à 100 M€ à partir de 2021 si une évaluation démontrait l'efficacité des aides. En raison de la crise sanitaire, cette dernière hausse a été avancée à début 2020, sans que l'évaluation ait eu lieu. En complément, une enveloppe de 50 M€ a été affectée au financement d'une subvention « prévention TPE covid » pour aider

les employeurs à prévenir les risques de contamination à la covid 19.

En début de convention d'objectifs et de gestion 2018-2022, la direction des risques professionnels de la Cnam a entendu privilégier les subventions « prévention TPE » plutôt que les contrats de prévention (en leur affectant respectivement 60 % et 40 % des crédits, ceux-ci restant fongibles comme prévu par la convention d'objectifs et de gestion). En répartition globale sur la durée de celle-ci, les subventions prévention TPE (dont celle relative à la prévention des risques de contamination à la covid 19) représentent 74 % des crédits. Les évolutions récentes sont proches de l'objectif :

la part des subventions « prévention TPE » est passée de 65 % en 2019 à 61 % en 2022 (hors SP-TPE covid).

Lors des arbitrages financiers de la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022, en 2019, le Premier ministre avait demandé une évaluation de ces deux incitations financières. Il s'agissait de rechercher l'effet des aides accordées sur la sinistralité de l'entreprise et d'établir leur contribution à la réduction effective des risques professionnels. Devait être également étudié le niveau d'aide considéré comme optimal pour les subventions « prévention TPE »¹⁶. L'Institut de recherche et de documentation en économie de la santé (Irdes) était chargé de cette évaluation, à partir des données de la direction des risques professionnels de la Cnam, mais ce travail n'a pas abouti, faute de méthodologie adaptée.

Pour justifier l'absence d'études d'impact ou d'évaluations, la Cnam fait valoir le grand nombre d'entreprises à étudier (plus de 30 000 entreprises pour l'année 2020), leur très petite taille et la faible fréquence d'accidents du travail qu'elles déclarent; en moyenne un accident se produit tous les trois ans dans les entreprises de 9 à 10 salariés et tous les 15 ans dans celles de moins de 5 salariés.

De telles études, ou des évaluations à tout le moins, mériteraient, pourtant, d'être menées compte tenu des 317 M€ d'aides programmées de 2017 à 2022, de l'accélération de la dépense

et des objectifs de réduction de la sinistralité. De surcroît, toutes les données disponibles ne sont pas exploitées.

À défaut d'informations sur l'efficacité des aides, leur ciblage ne peut être considéré comme optimal et adapté à la sinistralité observée, à la taille des entreprises bénéficiaires et à leur répartition géographique.

1 - Des seuils de taille d'entreprises à mieux prendre en compte

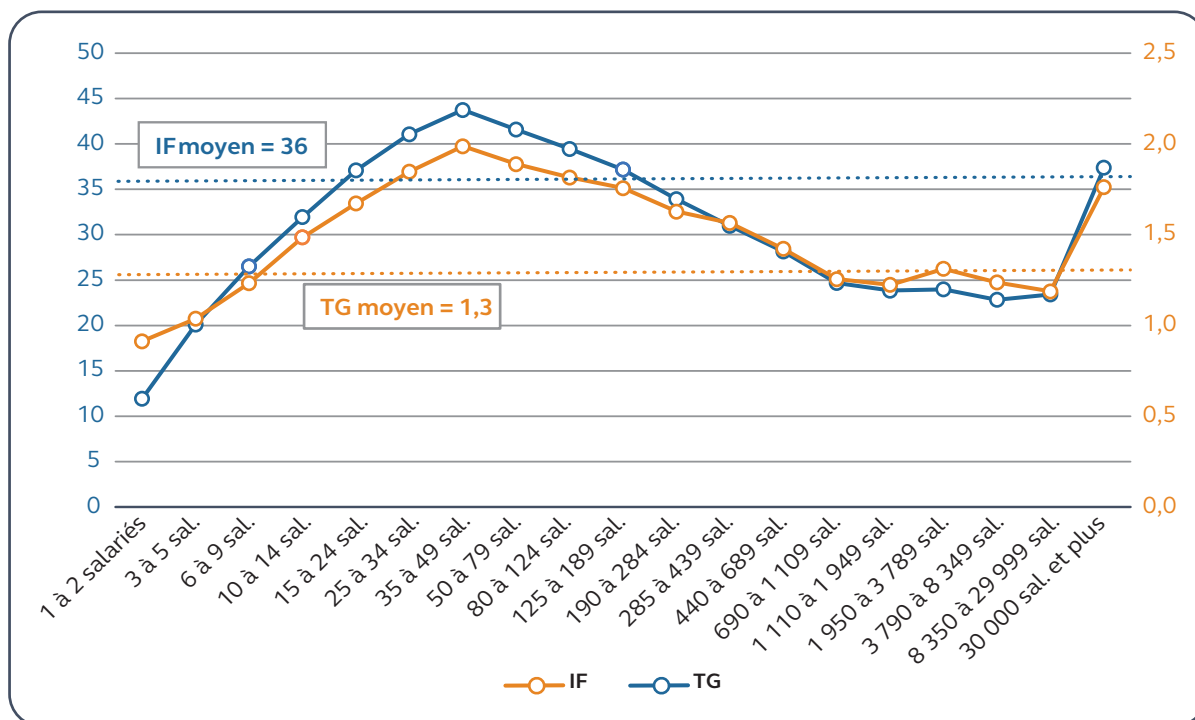
En 2019, plus de 96 % des entreprises françaises comptaient moins de 10 salariés, mais 55 % des salariés travaillaient dans une entreprise de moins de 200 salariés. Le plafond de 50 salariés fixé pour bénéficier d'une subvention « prévention TPE » est lié au caractère obligatoire, à partir de ce seuil, de la création d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, devenu une commission spéciale du comité social et économique. Une instance représentative du personnel est alors en place pour contribuer à la prévention des risques professionnels.

Pour autant, ce plafond fixé à 50 salariés pour bénéficier d'une subvention « prévention TPE » pourrait être réexaminé à la lumière de la fréquence et de la gravité des accidents du travail.

Ainsi, la fréquence des accidents du travail est supérieure à la moyenne dans les entreprises dont l'effectif est compris entre 25 et 154 salariés.

16. En s'appuyant sur l'expérimentation du dispositif « Échafaudage+ » visant à réduire les chutes de hauteur dans le secteur du bâtiment, deux taux de financement différents étant alors en vigueur selon les régions (25 % et 40 %).

Graphique n° 2 : évolution de la sinistralité en fonction de l'effectif de l'entreprise en 2021



Source: Cnam

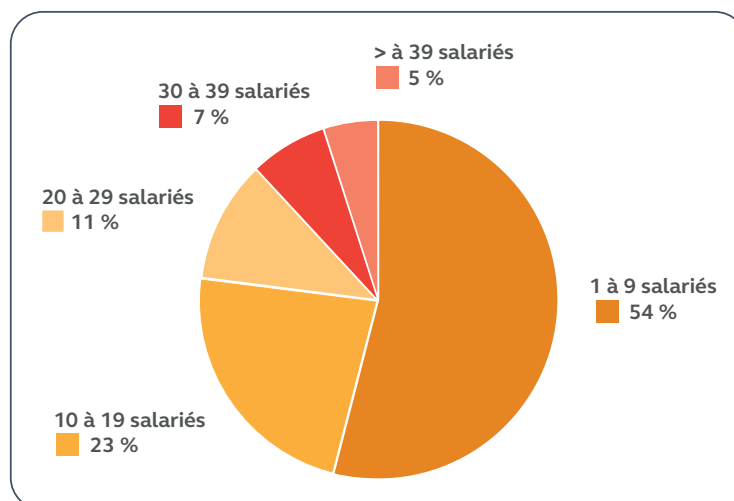
IF: indice de fréquence (nombre d'accidents en premier règlement pour 1 000 salariés)

TG: taux de gravité (nombre de journées d'incapacité temporaire pour 1 000 heures de travail)

La gravité des accidents est supérieure à la moyenne dans les entreprises de 15 à 54 salariés. Or, les subventions « prévention TPE » bénéficient principalement aux plus

petites entreprises, celles de moins de 20 salariés comptant pour 77% des entreprises bénéficiaires en 2022, comme l'illustre le schéma qui suit.

Graphique n° 3 : répartition du nombre de subventions prévention TPE accordées en 2022 par tranche d'effectif



Source: Cnam

Les contrats de prévention sont le plus souvent signés avec des entreprises de moins de 50 salariés (61% du nombre d'entreprises bénéficiaires en 2022).

Le ciblage des subventions « prévention TPE » vers les plus petites entreprises s'explique, selon la Cnam, par le fait qu'elles constitueraient un « produit d'appel » permettant de sensibiliser les chefs d'entreprise à la prévention des risques professionnels et de leur faire mieux connaître leurs interlocuteurs institutionnels que sont les Carsat.

2 - Une affectation régionale des budgets indépendante de la sinistralité

Lors de la mise en place des dispositifs d'incitation financière, le budget était réparti entre les caisses locales selon le nombre d'établissements et de salariés dans la région. La « capacité à faire » des Carsat et le dynamisme des partenaires locaux sont, peu à peu, devenus des critères de répartition complémentaires.

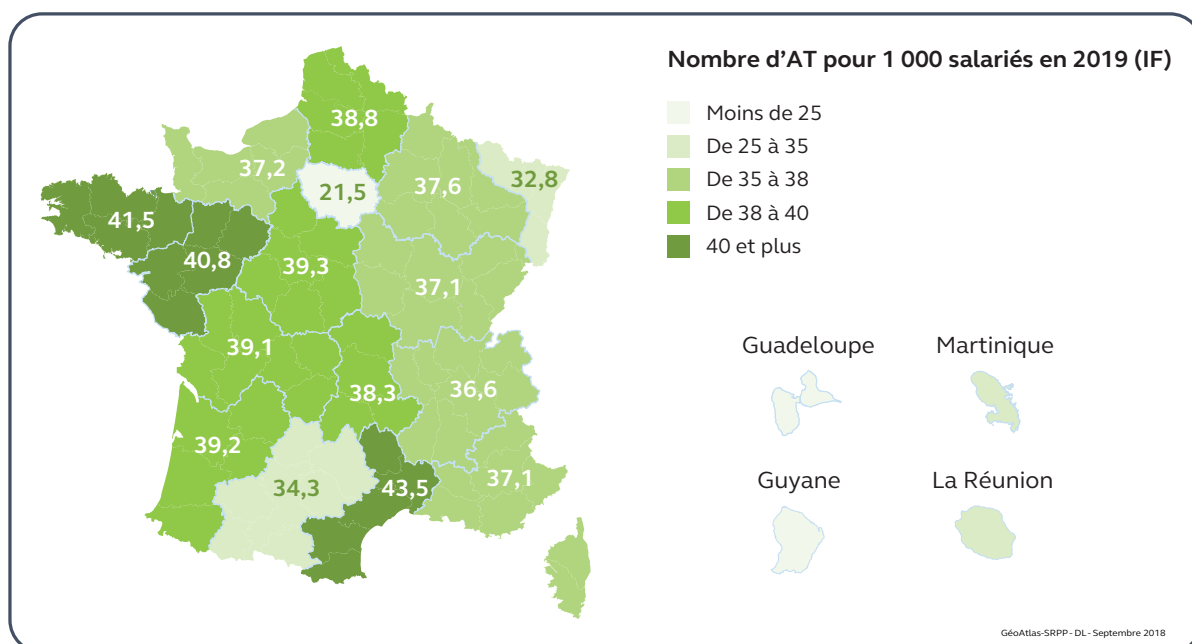
L'Île-de-France est la région qui compte le plus d'établissements et de salariés. Sur la période 2019-2022 la caisse régionale d'assurance

maladie d'Île-de-France (Cramif) est la caisse qui a géré le plus de contrats de prévention (463 contrats pour 8,9M€). La Carsat de Rhône-Alpes a versé le plus de subventions « prévention TPE » - hors SP-TPE covid - (3 532 subventions versées pour 26,4 M€), suivie par celle du Sud-Est (23,9 M€).

Le montant de subventions « prévention TPE » versé par établissement éligible varie du simple au quadruple entre l'Île-de-France et l'Auvergne (cf. annexe n°2). Pour les contrats de prévention, le rapport est de 1 à 3,5 entre les régions Île-de-France et Nord-Est.

Par ailleurs, la répartition des budgets entre les caisses ne tient pas compte de la sinistralité locale. Or, la fréquence des accidents du travail varie fortement selon les régions. En métropole, l'indice de fréquence en Languedoc-Roussillon est le double de celui observé en Île-de-France, où le secteur tertiaire est prééminent, et le montant versé par établissement éligible est triple. Ce dernier montant est le plus élevé en Auvergne, région où le taux de fréquence est le huitième parmi ceux des 15 caisses métropolitaines.

Carte n° 1 : indice de fréquence des accidents du travail par région



Source: Cnam

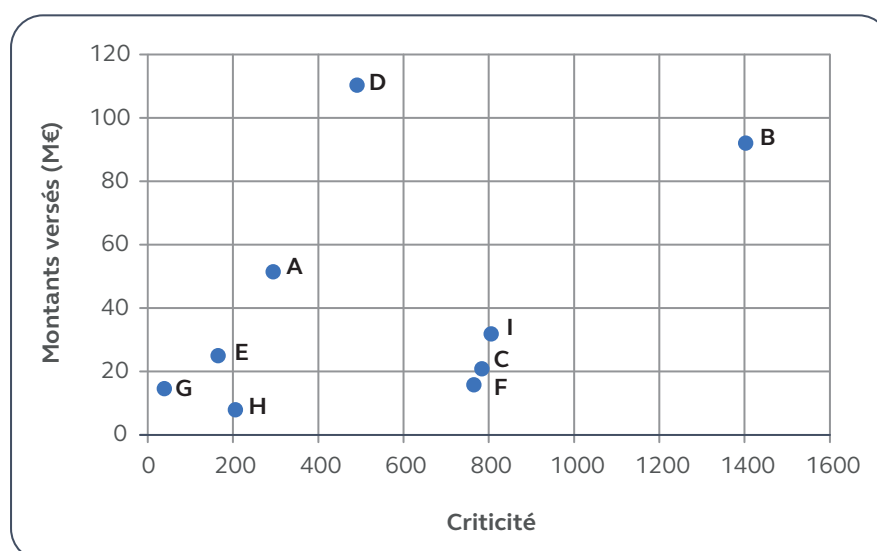
3 - Une absence de corrélation entre les aides et la sinistralité par secteur d'activité

La fréquence et la gravité des accidents du travail et des maladies professionnelles par secteur d'activité sont examinés par les comités techniques nationaux.

Le montant des incitations financières versées durant la période de contrôle, au titre des contrats de prévention et des subventions

« prévention TPE », est peu corrélé à la criticité des accidents du travail (taux de fréquence multiplié par le taux de gravité) par comité technique national (CTN). Le CTN D (alimentation) est particulièrement bien subventionné, eu égard à la criticité du risque dans ce secteur. À l'inverse, les CTN C, F et I¹⁷ mériteraient d'être davantage soutenus.

Graphique n° 4 : montant versé de 2019 à 2022 en fonction de la criticité du risque par comité technique national



Source : Cnam, calculs Cour des comptes
Criticité = indice de fréquence x indice de gravité¹⁸ (en 2019).

Les comités techniques nationaux peuvent réunir des métiers relativement proches (CTN B : bâtiment et travaux publics) ou très différents (CTN C : transports, eau, gaz, électricité, livre et communication), ce qui a pour effet de « masquer » des situations propres à un secteur de plus petite taille.

La Cnam et les Carsat n'analysent pas l'activité de leurs agents en fonction de la sinistralité des entreprises sur une granularité plus fine que les comités techniques nationaux. Seule une analyse à partir des codes NAF¹⁹ (732 sous-classes) serait à même de fournir des données nécessaires à des actions de prévention ciblées.

17. CTN C : transports, eau, gaz, électricité, livre et communication ; CTN F : bois, ameublement, papier-carton, textile, cuirs et peaux, etc. ; CTN I : activités de services II (travail temporaire, action sociale, santé, etc.).

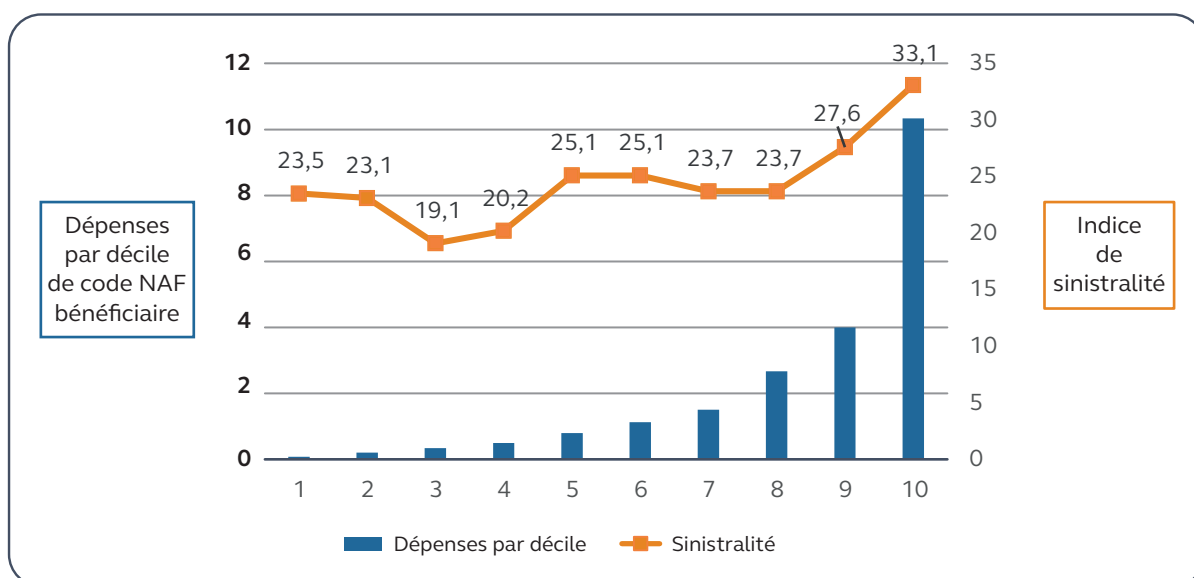
18. Total des taux d'incapacité permanente par million d'heures de travail (inclut les décès comme les incapacités permanentes de 99%).

19. Nomenclature nationale d'activités française.

À la demande de la Cour, la Cnam a transmis des données, pour l'exercice 2021, relatives aux dépenses de prévention par type d'activité (code NAF). Parmi tous les secteurs d'activité identifiés par les codes NAF, la dépense

est concentrée à 75% pour les contrats de prévention et à 62% pour les subventions « prévention TPE » sur des entreprises dont la sinistralité²⁰ est supérieure à la moyenne.

Graphique n° 5 : dépenses des contrats de prévention et sinistralité



Source : données Cnam, calculs Cour des comptes

Note de lecture : Chaque décile recouvre environ 20 des 207 codes NAF bénéficiaires de contrats.

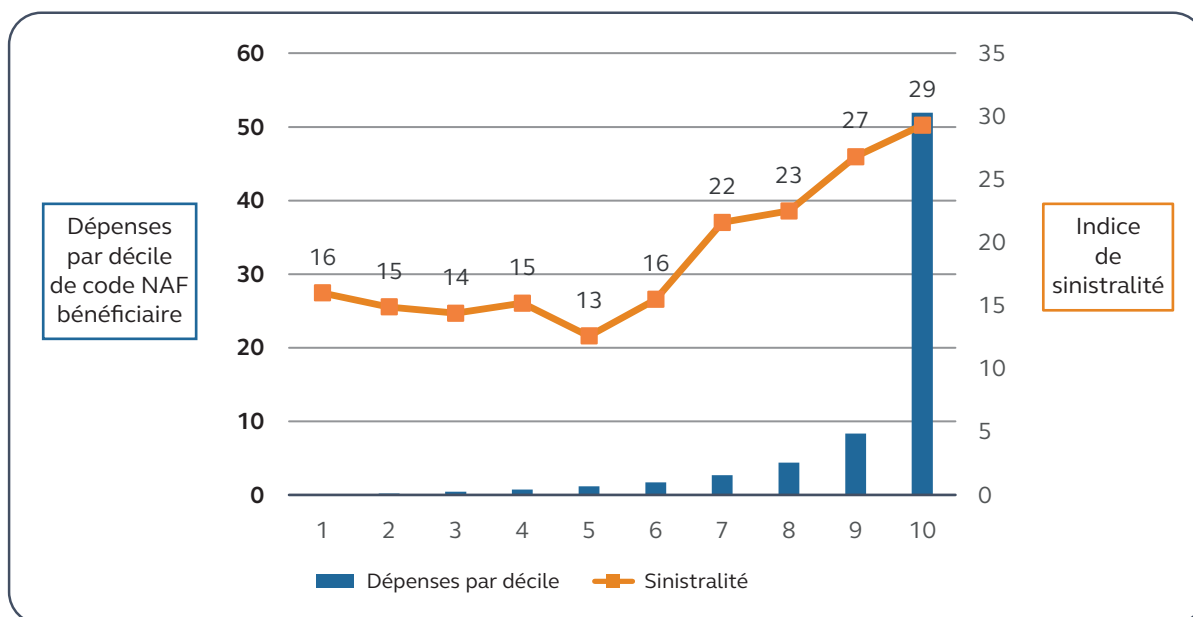
S'agissant des subventions « prévention TPE » (hors covid) versées en 2021, trois secteurs ont concentré 31% de la dépense (restauration traditionnelle – 11,7 M€ –, maçonnerie générale et gros œuvre – 5,6 M€ – et boulangeries-pâtisseries – 4,6 M€).

Parmi ces trois secteurs, seul celui de la maçonnerie affiche une sinistralité particulièrement élevée. En revanche, d'autres secteurs

présentant une très forte sinistralité ont perçu très peu de subventions « prévention TPE ». C'est le cas du secteur de l'aide à domicile et de celui de l'hébergement médicalisé pour personnes âgées (voir 2.A.4).

20. La sinistralité a été calculé en rapportant le nombre d'arrêts de travail x 1 000 000 aux heures travaillées.

Graphique n° 6 : dépenses de subventions prévention TPE et sinistralité



Source : calculs Cour des comptes, d'après données Cnam

Note de lecture : Chaque décile recouvre 10 % (43 ou 44) des 435 codes NAF bénéficiaires de SP-TPE.

À la demande de la Cour, la Cramif a enrichi les données de dépenses de contrats de prévention et de subventions avec des données de sinistralité et d'activités du code APE, entre 2019 et 2022.

Sur les 25 M€ de subventions de prévention, 2 M€ (soit 8 %) ont bénéficié à des secteurs d'activité qui n'ont pas connu d'arrêts de travail et 40 % de la dépense (9 M€) ont concerné des secteurs d'activité dont la sinistralité²¹ était inférieure à la moyenne.

Pour les contrats de prévention, 27 % de la dépense a concerné la restauration (traditionnelle et rapide), sans corrélation avec la sinistralité²².

Il apparaît donc indispensable que la Cnam et son réseau analysent les données de dépenses à leur disposition selon une granularité plus fine que les seuls comités techniques nationaux, qui ne permettent pas de s'assurer que les dépenses sont prioritairement orientées vers les secteurs d'activité aux taux

de sinistralité les plus élevés. L'arrêté de 2010 fondant les incitations financières ne les limite pas aux secteurs d'activité à risque, comme le rappelle la Cnam. Il n'empêche pas pour autant d'orienter les actions de prévention vers les secteurs les plus sinistrés.

4 - Des limites au pilotage sectoriel : l'exemple de l'aide et des soins à la personne

Le secteur de l'aide et des soins à la personne (ASP) se caractérise, notamment, par une sinistralité particulièrement élevée. En 2021, l'indice de fréquence des accidents du travail y était de 105,5 pour le secteur de l'aide à domicile et de 88,8²³ dans les hébergements médicalisés pour personnes âgées, contre 30,3 tous secteurs confondus.

21. Nombre d'arrêts de travail/effectif.

22. Nombre d'arrêts de travail/heures travaillées.

23. Les accidents du travail des intervenants au domicile sont essentiellement dus aux manutentions manuelles (53 %) et aux chutes (35 %).

Ce secteur d'activité étant en fort développement, la Cnam y a encouragé, dès 2012, la prévention des risques professionnels. Durant la convention d'objectifs et de gestion 2014-2017, la plupart des Carsat ont conçu des plans d'action régionaux *ad hoc*. La convention nationale d'objectifs « Hébergement, aide et soins à la personne » (2018-2023) a permis la signature de 723 contrats de prévention d'un montant moyen de 30 000 €, dont 140 en Aquitaine et seulement 32 en Île-de-France.

En complément, deux dispositifs de subventions « prévention TPE » dans le domaine des soins à la personne ont été conçus en 2019, l'un pour les établissements, l'autre pour l'aide

à domicile. Peu utilisés, ils ont été revus en 2022, mais ces dispositifs ne sont pas adaptés à une majorité d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et de services d'aide à domicile, qui comptent plus de 50 salariés. L'autre difficulté tient au fait que les intervenants à domicile travaillent dans des habitations équipées par les personnes aidées, et non par leur employeur. Aussi, entre 2019 et 2022, seulement 103 subventions « prévention TPE ASP Établissement » ont été versés et 75 subventions prévention TPE ASP Domicile », pour un montant moyen de 8 495 €.

En Aquitaine, une démarche « aidants aidés » exemplaire mais lourde à mettre en œuvre

En Aquitaine, l'indice de fréquence des accidents du travail dans le secteur de l'aide à domicile s'élève à 95 pour 1 000 salariés, contre 38,9 dans l'ensemble des secteurs.

Le programme « *Aidants, aidés, une qualité de vie à préserver* » a été lancé en 2012 afin d'accompagner des structures de services d'aide à domicile (SAAD) dans leur démarche de prévention des risques liés à l'activité physique (troubles musculosquelettiques, chutes) des aidants professionnels.

Cofinancé par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), les départements et la Carsat, le programme propose plusieurs actions aux SAAD : un diagnostic par des ergothérapeutes, le financement de matériels (draps de glisse, barres d'appui, etc.) dans le cadre des subventions « ASP Domicile », des formations des intervenants à domicile, des actions de sensibilisation, un parcours de prévention des nouveaux embauchés et un accompagnement par des ergonomes.

Entre 2019 et 2022, le programme a accompagné près de 180 SAAD et 20 contrats de prévention ont été signés. Une évaluation du programme a été réalisée en 2022 par un prestataire : une part importante des SAAD étaient encore peu mûrs en matière de prévention et nécessitaient un accompagnement conséquent ; le bilan est positif pour les bénéficiaires, dont 78 % estiment que leur structure est devenue autonome en prévention et dont 70 % constatent une amélioration de leurs conditions au travail. En revanche, 62 % des responsables de structure déclarent que l'accès aux financements reste « compliqué ».

Les Ehpad sont peu mobilisés par la prévention, leur taux de cotisation au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles étant forfaitaire et indépendant du nombre de salariés. La progression de la prévention suppose une remise en cause de cette dérogation à la tarification fondée sur la sinistralité²⁴. La Cour recommandait déjà en 2022²⁵ de mettre en place progressivement une tarification AT-MP tenant compte du niveau de risque par catégorie d'établissements et services médico-sociaux et, le cas échéant, par établissement. La direction de la sécurité sociale y est favorable.

B - Une absence de priorisation des contrats de prévention

1 - Une incidence non avérée des contrats de prévention sur la fréquence des accidents du travail

Une étude produite en 2018 par la Cnam a comparé le nombre d'accidents du travail dans les entreprises ayant bénéficié d'un contrat de prévention et dans les autres. L'analyse

montre une baisse légèrement plus rapide de la fréquence des accidents du travail dans les entreprises ayant signé un contrat. En revanche, selon les travaux de la Cnam, les contrats de prévention sont sans effet sur les maladies professionnelles, qui résultent principalement d'une usure professionnelle sur une longue période.

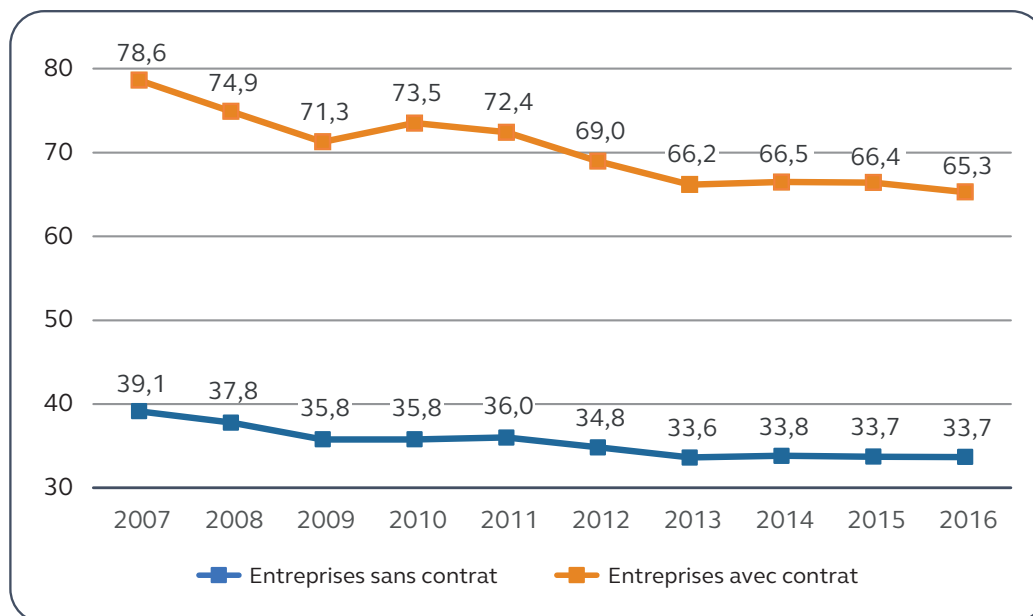
Ces travaux ne fournissent pas d'indication sur l'évolution de la gravité des accidents dans les entreprises ayant signé un contrat, ce qui ne permet pas de comparer la situation avant et après la signature de contrats. Enfin, l'étude n'avait pas pour objet d'analyser les effets des contrats de prévention par secteur d'activité.

De cette comparaison, il ressort que les contrats concernent des entreprises dont la fréquence des accidents est deux fois supérieure à la moyenne et que la baisse de la fréquence des accidents est sensiblement la même pour l'ensemble des entreprises (-13%) que pour les entreprises ayant bénéficié d'un contrat de prévention (-14%). Ce très faible écart n'apparaît pas significatif.

24. Cour des comptes, Rapport public annuel, chapitre VIII : *La tarification des accidents du travail et maladies professionnelles : une gestion lourde, un caractère incitatif à renforcer*, 2018.

25. Cour des comptes, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2022, chapitre VI : *Les enjeux de la maîtrise des risques professionnels dans les établissements et services pour personnes âgées et personnes en situation de handicap*, 2022.

Graphique n° 7 : évolution comparée de la fréquence des accidents du travail avec ou sans contrat de prévention



Source : Calculs Cour des comptes, d'après données Cnam

Note de lecture : En 2007, il y a eu 11 662 accidents du travail parmi les 148 301 salariés couverts par un contrat de prévention, soit une fréquence de 78,6. En 2007, il y a eu 728 897 accidents du travail parmi les 18 626 023 salariés du secteur privé, soit une fréquence de 39,1.

Cette étude, menée sur des contrats anciens (2007-2016), mériterait d'être actualisée, en retenant des contrats signés dix ans plus tard et avec une méthodologie complétée et ajustée. Ce type d'évaluation pourrait être mené dans le cadre du bilan de chaque convention d'objectifs et de gestion (COG) pour adapter le dispositif dans la convention suivante.

Aucune évaluation spécifique de l'effet des conventions nationales d'objectifs sur la sinistralité (fréquence et gravité des accidents du travail et des maladies professionnelles) avant et après contrat n'a jamais été produite. Elle pourrait pourtant compléter l'évaluation des contrats en fin de COG. Actuellement, en

effet, seuls les objectifs quantitatifs, quand ils ont été fixés²⁶, sont évalués en fin de CNO au travers d'un simple compte-rendu des objets financés.

2 - Une absence de pilotage des conventions nationales d'objectifs

L'établissement des conventions nationales d'objectifs est laissé à l'appréciation des secteurs professionnels. Or, l'implication des secteurs est variable selon la structuration de leurs organisations professionnelles ou les caractéristiques techniques du secteur, comme l'illustre le secteur de l'aides et des soins à la personne évoqué plus haut.

26. Si les principes généraux des conventions nationales d'objectifs sont bien renseignés (champ d'application, durée, objectifs de prévention, mesures finançables), les CNO ne fixent pas toutes des objectifs quantitatifs (nombre d'entreprises et nombre de salariés) ni des montants maximaux de financement (quand ils sont fixés, ces montants varient de 70 000€ à 99 000€). Ainsi, la CNO du 23 juillet 2021 transversale de prévention des troubles musculo-squelettiques ne fixe pas d'objectif, alors que l'avenant n° 1 du 1^{er} janvier 2021 à la CNO « Activités du secteur de l'hébergement, de l'aide et du soin à la personne » fixe un objectif de 30% des établissements, la CNO transversale du CTN F du 24 février 2020 fixe l'objectif d'atteindre un nombre « significatif » d'entreprises et la CNO « Activités du secteur de la propreté » du 4 mai 2021 fixe un objectif de plusieurs dizaines d'établissements.

La place du paritarisme dans la branche des accidents du travail et maladies professionnelles ne doit pas empêcher la Cnam d'encourager la préparation de conventions nationales d'objectifs dans les secteurs à forte sinistralité et qui ne disposent pas de fédérations professionnelles très structurées. La Cnam considère que cela la conduirait à contribuer à l'organisation de la représentation professionnelle, qui ne relève pas de sa compétence. Elle pourrait pourtant s'appuyer sur des évaluations périodiques et la convention d'objectifs et de gestion de la branche des accidents du travail et maladies professionnelles afin de prioriser les CNO. Un accompagnement méthodologique dans l'élaboration des CNO pourrait également être proposé aux comités techniques nationaux, voire la création d'une CNO cadre déclinant en annexe les spécificités par comité technique national.

C - Les subventions « prévention TPE » : une dépense de guichet non-régulée, un maintien à examiner

1 - Un impact incertain des subventions « prévention TPE » sur la sinistralité

L'effet des dispositifs nationaux de subventions « prévention TPE » sur la sinistralité des entreprises a fait l'objet d'une unique étude²⁷, en 2018, qui n'a pas été mise à l'ordre du jour d'une réunion de la commission des accidents du travail et maladies professionnelles de la Cnam. Cette étude n'a pas mesuré l'impact de chacun des dispositifs de subventions « prévention TPE », puisqu'elle portait sur l'incidence de ceux-ci sur l'ensemble des entreprises ayant perçu une subvention entre 2013 et 2018.

Au total, l'indice de fréquence²⁸ des accidents du travail et l'indice de fréquence des troubles musculosquelettiques des entreprises ayant perçu une subvention décroissaient de façon comparable à ce qui s'observait pour les entreprises qui n'avaient pas perçu de subvention.

2 - Une régulation limitée à de la communication

Les subventions « prévention TPE » sont allouées aux entreprises à leur demande selon une logique de guichet. Leur régulation ne peut s'appuyer que sur une communication ciblée. La direction des risques professionnels de la Cnam communique sur ces subventions au travers des échanges privilégiés qu'elle entretient avec les fédérations professionnelles et de campagnes de communication nationales. Les Carsat les font connaître aux fédérations professionnelles régionales et aux entreprises avec lesquelles elles sont en contact.

Des actions de communication sont prévues dans le cadre du plan 2022-2025 pour la prévention des accidents du travail graves et mortels: la mesure n°14 a pour objectif d'« *informer les TPE-PME des aides proposées* » et l'engagement clé n°16 a pour objet de « *renforcer la sensibilisation du grand public et déployer une communication à destination des travailleurs et des employeurs* ».

Deux campagnes de communication nationales sur les incitations financières ont eu lieu durant la période de contrôle: de juillet à septembre 2019 sur internet (pour 146 000 €) et en octobre et novembre 2022 sur internet et à la radio (pour 235 410 €).

27. Cnam, *Relevé de sinistralité des établissements ayant bénéficié d'une AFS depuis 2013*, Étude 2018-153.

28. (Nombre des accidents en premier règlement/effectif salarié) x 1 000.

3 - Un dispositif coûteux à réexaminer

L'effet des subventions « prévention TPE » sur la sinistralité n'a pas pu être mesuré, alors qu'il s'agit d'une aide substantielle apportée aux très petites entreprises. La conception des dispositifs de subvention nécessite un travail technique en amont important et leur instruction et leur contrôle constituent une charge administrative lourde pour les Carsat. En outre, des effets d'aubaine sont relevés : 47 % des entreprises bénéficiaires déclarent qu'elles auraient acquis le matériel éligible même en l'absence de subvention²⁹.

Selon la direction des risques professionnels de la Cnam, les subventions « prévention TPE » constituent avant tout un outil de sensibilisation des TPE. À défaut de démontrer leur effet sur la sinistralité et de parvenir à les réguler par d'autres moyens que des actions de communication, il serait moins coûteux de remplacer progressivement ce dispositif complexe par une politique de sensibilisation aux risques professionnels et à leur prévention à destination des très petites entreprises.

III - LES CARENCES DU CONTRÔLE INTERNE

A - Les faiblesses persistantes du contrôle des incitations financières

1 - Un contrôle interne des subventions « prévention TPE » à l'initiative des caisses locales et sans visite sur place

La prise en charge des dossiers administratifs est assurée par les services administratifs du service prévention de la caisse locale.

La Cour a constaté que les services ordonnateurs et comptables de la Cramif contrôlaient la totalité des dossiers, notamment pour s'assurer du respect effectif des conditions d'attribution, conformément aux instructions de la Cnam.

Au-delà de cette demande, la Cnam a laissé, jusqu'à récemment, l'initiative du plan de contrôle interne aux caisses locales pour la vérification des conditions d'attribution et des calculs des montants versés aux entreprises.

Ce contrôle se fondait sur les conditions de versement des subventions « prévention TPE », parfois définies dans quatre documents différents. En 2023, le format des documents a été uniformisé et seuls deux documents complètent la « Lettre Réseau » (conditions d'attribution de la subvention prévention et formulaire de demande de subvention).

Jusqu'en 2019, la Cnam fixait des objectifs de visite dans les entreprises pour contrôler la présence des biens acquis grâce aux subventions. La Cnam s'est abstenue d'en informer la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles³⁰. Les instructions de la Cnam sur le contrôle interne, fin 2022, ne requièrent plus de visites sur site³¹ pour vérifier la bonne installation des achats financés, alors que celles-ci permettraient également de repérer et de corriger des situations de travail éventuellement dangereuses.

29. Subvention prévention TPE. Étude de satisfaction, BVA, 2021.

30. Alors qu'elle doit approuver le budget du fonds national de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles et définir les orientations de la COG de la branche des accidents du travail et des maladies professionnelles, la commission n'a pas, malgré sa demande, accès aux Lettres Réseau de la Cnam, qui orientent l'action des Carsat.

31. Sur un échantillon aléatoire, tel que le modèle le prévoyait avant 2019.

2 - Une clarification de la gestion des contrats de prévention en attente depuis 2017

Depuis 1992, la gestion des contrats de prévention fait l'objet périodiquement d'instructions sous forme de circulaires et de « Lettres Réseau » qui se juxtaposent. Un audit interne de 2017 avait relevé de nombreuses interprétations locales parfois divergentes. Une « Lettre Réseau » devait clarifier de nombreux points³² mais elle n'a toujours pas été diffusée, six ans plus tard.

L'audit de la Cour a mis en évidence d'autres points à clarifier. Une circulaire de 1992 indique que la signature du contrat de prévention doit intervenir pendant la durée de la convention d'objectifs et de gestion, puis que la date d'effet et la date de signature du contrat doivent être compatibles avec la durée d'application de la convention d'objectifs et de gestion de référence. Il n'existe pas de limite au nombre de contrats par entreprise par convention d'objectifs et de gestion et aucune règle ne s'oppose à ce qu'une entreprise puisse cumuler

un contrat de prévention et une subvention « prévention TPE ».

De même, les contrats TPE ne sont encadrés par aucune « Lettre Réseau »³³, laissant ainsi les Carsat, isolément et sans coordination, définir leurs propres protocoles d'administration et de contrôle. La « Lettre Réseau » qui en rappelle les principes précise que ces contrats peuvent financer « *une situation particulièrement grave de risque exceptionnel* ». Aucun cas de ce type n'a été observé lors de l'audit de la Cour.

L'audit interne de 2017 avait également mis en évidence une analyse insuffisante de l'activité des agents des caisses. De plus, l'animation du réseau concernant les contrats de prévention était qualifiée de confidentielle. La capitalisation de l'information et des bonnes pratiques, qui devait être développée, est toujours en attente

3 - Un retard dans la lutte contre la fraude

La lutte contre la fraude et les pratiques abusives prévue par la convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 n'a pas été mise en œuvre avant fin 2022.

Des demandes abusives de subventions « prévention TPE » lors de la crise sanitaire

Pendant la mise en œuvre la subventions « prévention TPE covid », les Carsat ont constaté des demandes abusives de travailleurs indépendants, concernant, par exemple, des écrans de visualisation. Des professionnels de santé libéraux, ainsi qu'une chocolaterie, ont demandé, et obtenu, l'installation – pérenne – de douches (ostéopathe, podologue, médecin-rhumatologue). Des demandes portant sur des nombres de masques chirurgicaux sans rapport avec l'activité ont été identifiés (2 000 masques pour un architecte, 3 000 masques pour un centre d'hypnose, 1 800 masques pour une entreprise de lavage de véhicules), ainsi que des masques facturés à 32,50 € l'unité.

32. Condition « d'un salarié minimum », calcul du nombre de salariés, liste des documents à réclamer aux entreprises, liste des correspondances requérant un envoi en courrier recommandé, modalités de vérification de la règle des minimis, modalités de vérification de la situation vis-à-vis de l'Urssaf et vérification de la viabilité financière des entreprises avant de signer un contrat. 33. Alors qu'elle doit approuver le budget du fonds national de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles et définir les orientations de la COG de la branche des accidents du travail et des maladies professionnelles, la commission n'a pas, malgré sa demande, accès aux Lettres Réseau de la Cnam, qui orientent l'action des Carsat.

33. Leur champ doit s'inscrire dans les objectifs généraux de prévention de la branche définis paritairement.

En 2022, un audit interne³⁴ concluait à des contrôles de qualité inégale, démontrant que le risque de fraude n'avait pas été suffisamment maîtrisé et que certaines actions de contrôle étaient disproportionnées au vu des enjeux financiers (pour les travailleurs indépendants, la limite basse des remboursements est de 250€).

La traçabilité des supervisions et des contrôles a été jugée très insuffisante. L'audit préconisait, pour l'ensemble du réseau, des actions de contrôle coordonnées entre ordonnateurs et comptables dans le but d'apporter une assurance raisonnable de conformité des activités, et ce dans une logique de priorisation des risques. Un outil de reporting des résultats des opérations de contrôle devait être construit en vue d'analyser les résultats pour objectiver les risques et faire évoluer le plan de contrôle interne.

L'efficacité de la lutte contre la fraude est limitée par l'absence de sanction administrative des fraudes en matière de subvention. Ces sanctions ne sont, en effet, pas instituées par l'article L 114-17-1 du code de la sécurité sociale, ni par un autre texte. Or, les montants limités des fraudes individuelles permettent rarement d'engager une procédure pénale avec succès. Les plaintes en la matière se cantonnent aux cas de fraude en bande organisée. Le cadre législatif gagnerait à être complété sur ce point.

B - La structuration tardive et inaboutie du contrôle interne national

Une mission « plan de contrôle SP-TPE » a été confiée à la Carsat Bretagne, à compter du 1^{er} juillet 2021 afin de proposer un plan de contrôle permettant d'assurer la maîtrise des risques financiers du processus d'attribution des subventions.

Cette mission a conduit en novembre 2022 à la définition d'une démarche de contrôle coordonnée par la Cnam qui précise les rôles de supervision (service ordonnateur), de contrôle de l'ordonnancement (service comptable), de contrôle des critères et pièces pour paiement (service comptable) et de contrôle des équipements subventionnés (service ordonnateur – lutte contre la fraude) et prévoit la construction d'un outil de suivi des contrôles des subventions « prévention TPE ». Les dossiers contrôlés représentent 20 % des équipements subventionnés en 2023.

Les mesures prises présentent des limites. Le format des documents nécessaires pour vérifier les conditions d'attribution a été uniformisé, mais deux documents seulement complètent la « Lettre Réseau » (conditions d'attribution de la subvention prévention et formulaire de demande de subvention).

De nouvelles exigences ont été édictées pour justifier l'achat de matériels financés par les subventions « prévention TPE » : bons de livraison pour les équipements, relevés bancaires pour l'ensemble des investissements réalisés et durée d'un an de conservation de l'équipement subventionné (à compter de

34. Réalisé par les services de la direction déléguée de l'audit, des finances et de la lutte contre la fraude sur les subventions « prévention TPE covid ».

la date de livraison). Cependant, certaines améliorations n'ont pas été mises en œuvre : dans les « Lettres Réseau » spécifiques aux subventions « prévention TPE », il n'est plus question de « relevés bancaires » mais d'« extraits des relevés bancaires » ; l'exigence de photographies des équipements avec numéro de série/plaque CE³⁵ n'a pas été retenue.

Les attestations de formation suivies, au formalisme largement insuffisant précédemment³⁶, sont depuis 2023 plus rigoureuses³⁷, bien que ne soit toujours pas exigée l'apposition du cachet de l'employeur.

Au titre de la lutte contre la fraude, plusieurs dispositions ont été retenues en avril 2023 : le contrôle sur échantillon de 20 % de dossiers de subventions « prévention TPE » et le contrôle exhaustif par la direction des risques professionnels de la Cnam des subventions accordées aux travailleurs indépendants (700 accordées en 2022 pour un montant de 822 000 €), ciblant, notamment, les usurpations d'identité.

C - Une absence de contrôle des fournisseurs, bénéficiaires *in fine* des subventions

La Cour a demandé à la Cnam et à des caisses locales l'analyse qualitative des contrats et des subventions « prévention TPE » afin d'identifier les entreprises fournissant les

matériels et assurant les prestations de service. Or, dans les outils informatiques de gestion des contrats et des subventions mis en œuvre par les ordonnateurs ou les comptables, aucun applicatif ne permet de recenser les prestations et matériels financés. Il n'est donc pas possible d'effectuer un recensement automatisé de ceux-ci par cet outil.

L'absence d'analyse fine de l'activité est préjudiciable à l'équité et aux équilibres entre financeurs de prestations et de matériels.

De possibles effets d'aubaine, évoqués de longue date ne sont pas détectés. La Cour a analysé les dossiers de la Cramif relevant du dispositif « Stop Essuyage » en 2019 : bien que 17 fabricants de lave-verres aient été identifiés par la Cnam, l'immense majorité des équipements avait été fournie par un seul fabricant³⁸.

35. Ce marquage réglementaire indique que le fabricant engage sa responsabilité sur la conformité du produit aux exigences de l'Union européenne. Il doit être complété des éléments suivants : numéro de type, de lot ou de série, nom, raison sociale ou marque déposée du fabricant, et de l'éventuel importateur.

36. Les attestations de formation n'étaient soumises à aucun formalisme (« Échafaudage + » 2019 par exemple) ou pas assez exigeantes (« TOP BTP » 2022 : attestation de formation ou attestations de présence de l'organisme de formation ou certificat à défaut, la feuille de présence signée pour les formations des salariés, de l'animateur et de l'encadrement).

37. « TMS Diagnostic » 2023 : ajout du cachet de l'organisme de formation et de la signature du chef d'entreprise.

38. 54 sur 74 pour un chiffre d'affaires de 0,45 M€ sur 0,6 M€ au total, dont 50 % pris en charge par la Cramif.

Un spécialiste des études ergonomiques dans la restauration

Au titre du dispositif de subvention TPE « TMS Pros Diagnostic » (renommé en 2023 « TMS diagnostic et formation »), dont les bénéficiaires en Île-de-France sont quasi-exclusivement des entreprises de l'hôtellerie-restauration, les études ergonomiques ont été majoritairement attribuées à une même société en 2022 et 2023.

En 2022, cette société a traité 69 dossiers sur 88 (78 %) soit un dossier tous les trois jours ouvrables, pour un chiffre d'affaires de 258 000 € sur les 345 000 € des dossiers de ce programme. La Cramif rembourse au client destinataire du diagnostic 70 % de la dépense.

En 2023, sur les 58 dossiers traités, 69 % des diagnostics avaient été établis par cette société. Les liens sont si étroits entre la Cramif et ce prestataire que celui-ci envoie des dossiers de subventions complets en lieu et place des entreprises. Un ingénieur conseil responsable d'antenne à la Cramif oriente des entreprises intéressées directement vers ce prestataire. Le site internet de ce prestataire affiche le logo de la Cramif sur l'une de ses pages. Enfin, la Cramif elle-même affiche le nom de plusieurs sociétés, dont ce prestataire, dans un communiqué de presse relatif à un salon tenu à Paris en 2022.

En outre, parmi les 107 contrats de prévention franciliens de 2022 examinés par la Cour, la plupart contenaient un volet formation. Si la majorité des formations ont été dispensées par la Cramif, ce prestataire a été l'opérateur privé le plus présent parmi les fournisseurs couverts par le champ des contrats et a facturé 5 530 € pour neuf prestations, dont 70 % ont été remboursés aux entreprises.

La Cramif fait état de l'établissement récent d'une procédure de lutte contre les conflits d'intérêts. Pour autant, elle n'a pas indiqué à la Cour les diligences accomplies pour s'assurer de l'absence de conflit d'intérêts des responsables de cette subvention « prévention TPE » avec ce prestataire.

Au titre du dispositif de subvention « Échafaudage + », 128 dossiers acceptés en Île-de-France de 2019 à 2021 correspondent à 6 M€ de factures. Or, un fournisseur, *leader* mondial du secteur, a bénéficié de ces achats subventionnés à hauteur de 4,3 M€, dont 40 % pris en charge par la Carsat (avec un montant plafonné à 25 000 €), soit environ 70 % du marché. Un échantillonnage a permis de constater que la situation est similaire dans les autres régions. La totalité du montant versé au titre du dispositif « Échafaudage+ » se monte à 14,3 M€.

Ces constats justifient que l'outil informatique de gestion des dossiers prévoie l'obligation de

renseigner les noms de fournisseurs et qu'il soit possible de faire une recherche sur ce champ afin que les Carsat mettent en place un dispositif de suivi organisé des fournisseurs. La Cnam y est favorable.

Enfin, il apparaît nécessaire d'étendre le processus et les moyens du contrôle interne en complétant la liste des justificatifs demandés – y compris des photographies *in situ* des équipements acquis –, en renforçant la lutte anti-fraude et en prévoyant les moyens d'analyser les caractéristiques des fournisseurs et des prestataires.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ASP	Aide et soins à la personne
AT-MP	Accidents du travail et maladies professionnelles
Carsat	Caisse d'assurance retraite et de santé au travail
CAT-MP	Commission accidents du travail et maladies professionnelles
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale
Cnam	Caisse nationale de l'assurance maladie
CNO	Convention nationale d'objectifs
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COG	Convention d'objectifs et de gestion
Cramif	Caisse régionale d'assurance maladie Île-de-France
CTN	Comité technique national
Dreets	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
Ehpad	Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
Fipu	Fonds d'investissement dans la prévention de l'usure professionnelle
IF	Indice de fréquence
INRS	Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles
Irdes	Institut de recherche et de documentation en économie de la santé
NAF	Nomenclature nationale d'activités française
OPPBTP	Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics
SAAD	Structures de services d'aide à domicile
SP-TPE	Subvention « prévention TPE »
TG	Taux de gravité
TMS	Troubles musculo-squelettiques
TPE	Très petites entreprises

ANNEXES

- Annexe n° 1.** les comités techniques nationaux et les conventions nationales d'objectifs
- Annexe n° 2.** les montants de subventions prévention TPE versés par établissement éligible
- Annexe n° 3.** les principaux dispositifs de subventions prévention TPE
- Annexe n° 4.** les subventions prévention TPE : objectifs et dispositifs éligibles au financement
- Annexe n° 5.** les risques couverts par les conventions nationales d'objectifs

Annexe n° 1

Les comités techniques nationaux et les conventions nationales d'objectifs

**Tableau n° 2 : nombre de conventions nationales d'objectifs et d'entreprises
de moins de 200 salariés par comité technique national**

Comités techniques nationaux	Nombre de CNO	Nombre de PME	Nombre de salariés
A - métallurgie	6	95 139	926 789
B - bâtiment et travaux publics	2	275 441	1 483 624
C - transport, eau, gaz, électricité, livre, communication	6	182 300	1 188 259
D - commerce et industrie de l'alimentation	14	302 766	1 843 097
E - chimie, caoutchouc, plasturgie	1	6 599	155 593
F - bois, ameublement, papier-carton, textile, vêtement, cuirs et peaux, pierre et terres à feu	8	25 241	252 513
G - commerce non alimentaire	4	332 138	1 473 675
H - activités de service I (banques, assurances, administrations...)	1	321 117	2 107 175
I - activités de service II (travail temporaire, action sociale, santé, aide et soin, nettoyage...)	2	202 731	1 615 654

Source: Cnam

CNO: Conventions nationales d'objectifs en vigueur de 2019 à 2022 (avenants compris).

Annexe n° 2

Les montants de subventions prévention TPE versés par établissement éligible

**Tableau n° 3 : montant de subventions prévention TPE versé de 2019 à 2022
par établissement de moins de 50 salariés, par caisse locale**

Caisse	Montant versé	Nombre d'établissements éligibles	Montant moyen par établissement éligible
Carsat Auvergne	8,4 M€	33 935	248 €
Carsat Bourgogne-Franche-Comté	15,2 M€	64 045	238 €
Carsat Pays de Loire	19,2 M€	87 901	219 €
Carsat Nord Est	11,8 M€	55 518	213 €
Carsat Bretagne	16,7 M€	80 321	208 €
Carsat Centre-Val de Loire	11,5 M€	55 518	206 €
Carsat Alsace-Moselle	14,2 M€	69 177	206 €
Carsat Midi-Pyrénées	15,8 M€	82 138	192 €
Carsat Normandie	13,7 M€	73 782	185 €
Carsat Languedoc-Roussillon	14,7 M€	81 778	180 €
Carsat Centre Ouest	10,4 M€	60 088	173 €
Carsat Rhône-Alpes	32,7 M€	192 581	170 €
Carsat Aquitaine	16,8 M€	99 094	169 €
Carsat Hauts-de-France	18,6 M€	114 663	163 €
Carsat Sud-Est	28,1 M€	176 049	160 €
CGSS Martinique	1,6 M€	11 078	149 €
CGSS Réunion	3,4 M€	23 020	146 €
CGSS Guyane	0,6 M€	5 121	118 €
CGSS Guadeloupe	1,4 M€	12 700	107 €
Cram Île-de-France	25,4 M€	398 393	64 €
Total	14 014 585 €	88 845	Moyenne : 176 €

Source : calculs Cour des comptes, d'après données Cnam

Annexe n° 3

Les principaux dispositifs de subventions prévention TPE

**Tableau n° 4 : dépenses au titre des principaux dispositifs de subventions
prévention TPE (2019-2022)**

En M€	2019	2020	2021	2022	Total
TMS Pros action	16,31	22,57	29,09	29,49	97,46
Prévention covid	0,0	28,52	20,93	0,01	49,46
Cuisine + sûr	0,0	0,0	14,61	1,72	16,33
Stop essuyage	5,35	5,92	0,44	0,0	11,71
TPE	3,93	2,97	2,44	2,04	11,39
Échafaudage 40 % (11 régions)	1,3	4,93	3,74	0,0	9,96
Bâtir +	1,53	2,67	4,22	0,01	8,43
Top BTP	0,0	0,0	0,0	7,14	7,14
Preciseo	4,07	2,72	0,17	0,0	6,96
TMS Pros diagnostic	1,04	1,58	1,97	2,14	6,74
Garage plus sûr	1,52	2,89	0,4	0,0	4,81
Métiers de bouche +	0,0	0,0	1,39	3,32	4,72
Soudage + sûr	0,24	0,97	1,54	1,8	4,56
Échafaudage 25 % (8 régions)	0,62	1,79	1,92	0,0	4,34
Filmeuse +	1,0	1,44	1,5	0,16	4,09
Culture de prévention*	0,21	1,21	1,1	0,86	3,37
Propreté +	0,06	0,69	0,85	1,29	2,89
Airbonus	0,46	0,71	0,7	0,74	2,62
Boulangerie / pâtisserie **	0,0	0,87	0,77	0,75	2,39
Hôtel +	0,16	0,48	0,59	1,0	2,23
Bonus restauration traditionnelle ***	0,53	1,05	0,0	0,0	1,58
Transformation construction bois ****	0,02	0,18	0,59	0,62	1,42
Prévention BTP	0,3	0,4	0,28	0,32	1,3
Risque routier *****	0,03	0,58	0,39	0,24	1,24
ASP établissement	0,02	0,3	0,57	0,32	1,21

* Carsat Hauts-de-France

** Carsat Normandie

*** Carsat Sud-Est

**** Carsat Rhône-Alpes

***** Carsat Languedoc-Roussillon

Source : Cnam, calculs Cour des comptes

Annexe n° 4

Les subventions prévention TPE : objectifs et dispositifs éligibles au financement

**Tableau n° 5 : les subventions prévention TPE nationales en 2023 :
objectifs et dispositifs éligibles au financement**

Nom du dispositif en 2023	Objectif	Objet
Subvention Prévention Amiante	Gérer le risque amiante notamment lors des travaux sur des bâtiments existants.	Aspirateur à très haute efficacité, unité mobile de décontamination, dispositif de production et de distribution d'air de qualité respirable
Subvention Prévention Captage fumées de soudage	Réduire l'exposition aux conséquences néfastes du soudage à l'arc (particules submicroniques et des gaz contenus dans les fumées)	Installations de captage localisé : torches aspirantes TIG, torches aspirantes MIG-MAG, dossier aspirants, gabarits aspirants, bras aspirants, tables aspirantes, cabines, enceintes pour le soudage robotisé
Subvention Prévention : Captage fumées de diesel	Réduire l'exposition aux émissions de moteur diesel et aux fumées d'échappement des véhicules essence	Système d'extraction de gaz et fumée d'échappement, système de ventilation générale mécanisée
Subvention Prévention Aide médico-sociale en établissement	Réduire les risques liés au port de charges lourdes et aux postures contraignantes dans les établissements sanitaires et médico-sociaux par la formation et les aides techniques matérielles	Sièges de douches et de bains réglable électrique, draps de glisse, lève-personne sur rail
Subvention Prévention Aide médico-sociale à domicile	Réduire les risques liés au port de charges lourdes et aux postures contraignantes dans les métiers de l'aide et du soin à domicile par la formation et les aides techniques matérielles	Appareil de dépollution de l'air spécifique aux produits utilisés dans la coiffure
Subvention Prévention TMS diagnostic et formation	Formation d'une personne ressource en charge du projet TMS	Formation d'une personne ressource, salariée de l'entreprise chargée du projet TMS, réalisation d'une étude ergonomique des situations de travail concernées (diagnostic de prévention des TMS et plan d'action détaillant les solutions à mettre en œuvre)

Nom du dispositif en 2023	Objectif	Objet
Subvention Prévention TMS action	Réduire les contraintes physiques en particulier lors de manutentions manuelles de charges, d'efforts répétitifs ou de postures contraignantes	Achat et installation de nouveaux matériels et équipements visant à réduire les contraintes physiques et formations à la prévention des TMS
Subvention Prévention Captage peinture en menuiserie	Réduire les risques liés aux agents chimiques dangereux, mutagènes, toxiques pour la reproduction lors des phases d'application de peinture ou vernis durant la préparation et de nettoyage du bois	Box ou laboratoire de préparation, cabine de peinture ou de vernissage, enceinte de séchage, équipement de nettoyage automatique des outils
Subvention Risque chimique Équipements	Réduire les risques liés aux agents chimiques dangereux, mutagènes, toxiques pour la reproduction en aidant les entreprises à s'équiper de moyens de protection collective	Équipement de captage des polluants et d'équipements réduisant le risque d'exposition, installation incluse
Subvention Prévention RPS Accompagnement	Prestation d'accompagnement par un consultant permettant d'agir en prévention des RPS (accompagnement ou formation/action)	Réalisation du diagnostic / repérage des facteurs de RPS, et accompagnement à l'élaboration du plan d'action
Prévention TOP BTP	Prévention des risques liés aux chutes et aux manutentions, amélioration des conditions d'hygiène sur les chantiers, des risques d'ensevelissement et d'exposition aux vibrations	Échafaudages, escaliers d'accès pour échafaudages et formations

Source : Cour des comptes, d'après Cnam

Annexe n° 5

Les risques couverts par les conventions nationales d'objectifs

Tableau n° 6 : les risques couverts par les conventions nationales d'objectifs

Risques	Nombre de citations dans les CNO
Formation à la sécurité	38
Risques dus aux manutentions manuelles	36
Risques liés à l'ergonomie des postes de travail	34
Risques liés aux poussières	31
Risques de chutes de hauteur	29
Risques mécaniques	28
Risques liés aux circulations	28
Risques dus aux manutentions mécaniques	27
Risques liés au bruit	27
Risques liés à la luminosité	23
Risques liés à la sécurité dans les procédés de travail	23
Risques liés à la sécurité dans l'organisation du travail	21
Risques de chutes de plain-pied	20
Risques liés à la température	19
Risques liés au stockage	18
Risques d'incendie ou d'explosion	14
Risques biologiques	13
Risques liés aux conditions d'hygiène	12
Risque routier	12
Risques liés à l'utilisation d'chimiques dangereux	10
Risques liés aux vibrations	9
Risques psychosociaux	8
Risques électriques	7
Risques de réactions chimiques dangereuses	7
Risques d'ensevelissement	4
Risques d'écrasement	4
Risques de glissades	3

Source : Cour des comptes, d'après Cnam

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES CONCERNÉS

Sommaire

Réponse reçue à la date de la publication (07/03/2024)

42 Réponse du directeur général de la CNAM

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CNAM

En complément de mon précédent courrier, dans le cadre de la phase contradictoire de l'audit flash «Les subventions versées par la Cnam aux petites entreprises au titre de la prévention des risques professionnels» et en réponse à votre courrier du 2 février dernier, je souhaitais vous faire part de mes remarques au projet d'audit, dont je note le changement de titre, plus frappant dans la dernière version «Les aides de la Cnam à la prévention des risques professionnels : une efficacité non démontrée».

1. L'unique recommandation de la mission est de suspendre le versement des subventions dans l'attente de déploiement d'actions d'envergure, essentiellement autour de la mise en œuvre d'une politique de ciblage qui n'est ni prévue réglementairement, ni souhaitée politiquement, ainsi que la mise au point d'une méthode d'évaluation fiable à laquelle l'ensemble des acteurs souscriraient. Le rapport incite également à subordonner la mise en œuvre du Fonds de Prévention de l'Usure Professionnelle, issu de la réforme des retraites, à l'accomplissement de cette recommandation.

Cette suspension ne me paraît toutefois pas compatible avec les ambitions qui sont confiées à la branche AT/MP, et non à la seule Caisse Nationale d'Assurance Maladie, et ce sous la tutelle des services de l'État. Ces ambitions se lisent par l'octroi de crédits budgétaires en augmentation depuis 2017³⁹. Ces dispositifs d'aides directes aux entreprises sont aujourd'hui renforcés à hauteur de 200 M€ supplémentaires via le Fonds d'Investissement pour la Prévention de l'Usure professionnelle (FIPU), pris sur les excédents de la branche AT/MP, la majorité de ce budget étant orientée vers des aides financières aux entreprises. Le contexte de la branche AT/MP, son financement par les seules cotisations employeurs, la place de sa gouvernance paritaire et une situation de solde positif durable, motivent ces orientations politiques, qui ne peuvent être écartées des réflexions sur le sujet : la présidence de la Commission des AT/MP aurait d'ailleurs utilement pu être entendue par la mission.

Également, le rapport évoque qu'«il serait moins coûteux de remplacer progressivement ce dispositif complexe par une politique de sensibilisation aux risques professionnels et à leur prévention à destination des très petites entreprises». Compte tenu des difficultés de communication efficace auprès de ce public, il resterait utile d'apporter quelques précisions à ce terme de sensibilisation, et aux attentes de la mission sur ce point, au risque de se heurter aux mêmes écueils que ceux des subventions, soulignés par le rapport (manque d'impact sur la baisse de sinistralité, enjeux trans-sectoriels et non ciblés).

2. Le reste du rapport appelle de ma part les observations suivantes.

Premièrement, de façon générale, le périmètre de la mission, que le titre circonscrit aux seules «subventions», couvre en réalité les contrats de prévention et les aides pour les travailleurs indépendants alors qu'il s'agit de modalités d'aides très différentes. Ainsi, les contrats de prévention s'adressent à de plus grandes entreprises (moins de 200 salariés) et s'intègrent dans une démarche de prévention globale, accompagnée par un préventeur sur le terrain, et ce durant plusieurs années. L'incitation financière elle-même n'est qu'une partie d'un processus de prévention au long

39. Ceux-ci sont passés de 50 M€/an à 200 M€/an.

cours, multi-actions, et relevant d'une gestion budgétaire particulière. A l'inverse, les subventions s'adressent à de petites entreprises - généralement moins de 20 salariés - pour le financement partiel d'actions de portée limitée (achat de matériel, financement de prestation). Attendre de ces actions, opposées dans leur conception et s'adressant à un public aussi diversifié, une portée similaire au regard de la baisse de sinistralité ne me paraît pas toujours pertinent.

Par ailleurs, comme la Cnam l'a indiqué au cours de la phase d'enquête, les TPE/PME sont un public particulièrement complexe à sensibiliser à la prévention des risques professionnels. Au-delà d'une réticence générale aux procédures administratives, ces entreprises sont peu concernées par les AT/MP : une entreprise de 9-10 salariés connaîtra en moyenne un AT tous les 3 ans en son sein et tous les 15 ans pour les entreprises de moins de 5 salariés. L'octroi d'aide financière constitue donc un levier de sensibilisation que la branche utilise pour promouvoir la culture de prévention et en représenter une première étape. L'octroi d'une subvention permet d'agir concrètement sur au moins une situation de travail et d'améliorer la sécurité dans l'entreprise, même si la mesure d'impact statistique ne se lit pas. Il est évident que les contrats de prévention s'inscrivant dans une durée pluriannuelle et impliquant des entreprises de plus grande taille, peuvent quant à eux démontrer plus efficacement une baisse de sinistralité.

Les différentes études et méthodologies testées pour mesurer cet impact pour les subventions ont effectivement échoué, y compris par recours à un institut extérieur. Il est mentionné dans le rapport la nécessité de poursuivre la recherche de méthodologies adaptées ; c'est également le souhait des partenaires sociaux de la branche et de la Cnam, comme le prévoient les rédactions en projet dans le cadre de la future COG AT/MP 2023-2027.

Deuxièmement, le rapport met en exergue des manques dans la gestion et le contrôle de l'attribution de ces aides.

En matière de gestion, le rapport évoque un fonctionnement imparfait, en lien avec la multiplicité des subventions et leur « saupoudrage » au sein des entreprises bénéficiaires.

Il me semble important de justifier ce dernier point au regard du nombre d'entreprises concernées, celles de moins de 50 salariés étant les plus nombreuses sur le territoire, et de la diversité des activités considérées comme exposantes aux risques professionnels, selon les secteurs, les organisations ou situations de travail. Comme l'évoque le rapport, il existe 74 aides financières (de type SP-TPE) créées sur 4 ans, mais 1/3 d'entre elles concentre 96 % de la dépense, et il s'agit essentiellement d'aides nationales. Il y a donc en réalité une réelle concentration de ces aides, sans pour autant exclure l'ensemble des secteurs d'activité.

Il faut également rappeler à ce titre que l'arrêté de 2010 fondant les incitations financières de la branche ne les limite en aucun cas aux seuls secteurs « sinistrogènes ». La mise en œuvre des subventions régionales se limite à 3 subventions au maximum. La dispersion que vous évoquez est donc toute relative et maîtrisée. Par ailleurs, l'augmentation du nombre de subventions nationales

en 2019 est une traduction concrète de l'augmentation des crédits accordés aux aides financières durant la COG 2018-2022 (de 50 M€ à 100 M€).

Comme l'indique le rapport, la Cnam n'est effectivement volontairement pas restrictive, ce qui permet à tous les Comités Techniques Nationaux incluant la représentation professionnelle de tous les secteurs d'activité, de proposer des aides financières. Il en résulte donc des dynamiques différentes selon l'organisation de cette représentation, par exemple plus structurée s'agissant du BTP par rapport au médico-social, ce paramètre échappant de fait au périmètre d'action légitime de l'Assurance Maladie-Risques professionnels. Il me semble utile de préciser que, bien sûr, s'il ne relève pas de la compétence de la Cnam d'organiser la représentation professionnelle, pour autant l'accompagnement des représentants des entreprises en prévention est bien de son périmètre légitime.

Le rapport évoque par ailleurs une affectation régionale des budgets indépendante de la sinistralité, relevant une forte variation des montants versés selon les régions. Or, abstraction faite des régions ayant des indices de sinistralité plus faible (l'Île-de-France par exemple, au regard de la prééminence des activités de service), les montants versés par établissement ne varient que dans un rapport de 1,5.

Le rapport évoque par ailleurs un lien imparfait entre les aides accordées et la sinistralité par secteur d'activité. Je souscris pleinement à l'approche en fonction de la criticité du risque que vous proposez (graphique n° 4), et je rappelle que les programmes de prévention et les aides financières sont construits en segmentant finement la sinistralité par codes risques et/ou par codes NAF.

Concernant la gestion des subventions, le rapport évoque une documentation tardive relative aux aides. Il faut cependant clarifier ce qui relève de la documentation interne, traduction écrite des consignes de la Cnam à son réseau, des éléments de cadrage à destination du public des entreprises. Vis-à-vis des entreprises, chaque ouverture de subventions s'accompagne systématiquement de règles d'éligibilité décrites par des conditions d'attribution voire cahiers des charges.

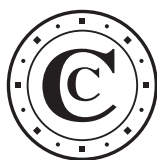
Cette documentation relative aux aides n'est pas superflue car elle est le cadre de référence pour les contrôles avant paiement, en transparence vis-à-vis des entreprises utilisatrices. Leur efficacité se lit à travers le taux de rejet, élevé, que constate la Cour. Ce taux de rejet illustre la difficulté des TPE/PME face aux processus administratifs de façon générale et le positionnement de la Cnam sur une logique de cadres et contrôles. La Cnam ne se dote en effet pas d'objectif de réduction » de ce taux, ce que semble regretter la mission. Rechercher l'abaissement de ce taux serait renoncer à un contrôle strict avant paiement, alors même que le rapport évoque des carences du contrôle interne.

Sur ce dernier point, la mise en œuvre récente d'une politique unifiée de contrôle des subventions est évoquée. En effet, les travaux nationaux ont démarré en 2020, concomitamment à une augmentation forte des crédits nationaux attribués à la branche. S'ils n'ont abouti qu'en 2022, ce délai est à attribuer à la crise sanitaire ayant eu un effet particulier sur le sujet des aides financières, avec l'ouverture d'une subvention spécifique, de très forte audience et ayant en conséquence mobilisé intensément l'ensemble des organismes régionaux. Pour autant, les pratiques de

supervision et de contrôle préexistaient, sous la responsabilité des organismes régionaux. Le rapport évoque d'ailleurs un réel investissement des caisses auditées.

J'attire en outre votre attention sur le fait que cette action nationale est aujourd'hui déployée et porte ses fruits. Ainsi, les échantillons de dossiers contrôlés ont représenté de 2 % à 11 % des dossiers instruits selon les catégories, et jusqu'à 20 % pour le contrôle des équipements subventionnés. Des anomalies d'ordonnancement ou de paiement ont été identifiées et rectifiées grâce à ce plan de contrôle 2022, poursuivi et complété en 2023.

Par ailleurs, je souscris à la recommandation de la Cour visant à mieux suivre les relations fournisseurs, une évolution informatique en permettant la saisie par chaque ordonnateur et donc *in fine* la supervision régionale et nationale étant planifiée.



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

AUDIT FLASH

Mars 2024
