

Projet version provisoire française 1

S A L V A D O R

**Institut Salvadorien de Sécurité Sociale (ISSS)
Ministère du Travail et de la Prévision Sociale (MTPS)**

Organisation Internationale du Travail (OIT)

Prévention des Risques Professionnels

Mission française d'expertise du 2 au 14 décembre 2012

Rapport de l'Ingénieur Francis LEMIRE

DEFINITION DE LA MISSION FRANCAISE D'EXPERTISE

Par courrier du 27 novembre 2012, le Groupement d'Intérêt Public pour la Santé et la Protection Sociale à l'International (GIP-SPSI) - créé à l'initiative des Ministères français de l'Economie et des Finances, des Affaires Etrangères, de la Santé & de la Sécurité Sociale - a confié à Monsieur Francis LEMIRE, Ingénieur Conseil Régional Adjoint de la Caisse Régionale d'Assurance Maladie d'Île-de-France (CRAMIF) et Expert dans le domaine de la Prévention des Risques Professionnels, une mission d'expertise au SALVADOR, pour le compte de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et à travers la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS), du 2 au 14 décembre 2012 afin de contribuer auprès de l'Institut Salvadorien de la Sécurité Sociale (ISSS) et du Ministère du Travail et de la Prévision Sociale (MTPS) à la mise en place de la Loi Générale de Prévention des Risques sur les Lieux de Travail (décret n°254) et de ses règlements d'application (décrets n°86-87-88-89) ainsi qu'à l'amélioration de la Prévention des Risques Professionnels.

Le programme de la mission avait été défini conjointement par l'ISSS et le Ministère MTPS avec le concours de la représentation locale de l'OIT (voir annexe B). Il consistait en des réunions de travail avec des représentants de l'ISSS et du Ministère MTPS, séparément ou conjointement. La réunion de lancement des travaux d'expertise était programmée à l'ISSS tandis que la réunion de clôture l'était au Ministère.

Les principaux objectifs du programme de la mission étaient décrits de la manière suivante :

- Contribuer à l'amélioration des connaissances des Techniciens du Ministère en matière de sécurité et d'hygiène.
- Consolider les capacités d'assistance technique du Ministère envers les Entreprises et Institutions en matière de sécurité et santé au travail.
- Augmenter les compétences en matière d'audit in-situ des conditions de travail.
- Echanger sur les bonnes pratiques en matière de sécurité et santé au travail.
- Analyser conjointement les procédures d'enquête afin d'améliorer la pertinence des conseils et recommandations à dispenser auprès des Entreprises et Institutions.

Par ailleurs, la lettre de mission du GIP-SPSI du 27 novembre 2012 précisait que le rapport de mission devait traiter des points suivants (voir annexe A) :

- Faire un bilan des statistiques disponibles et faire des propositions pour améliorer le dispositif.
- Etudier la question de la tarification des entreprises (comment orienter les méthodes d'application de la nouvelle loi).
- Etudier les modèles de prévention qu'il faudrait mettre en place pour améliorer la gestion de la sécurité et de la santé au travail.
- Etudier la question de la place des partenaires sociaux dans la mise en œuvre.
- Etudier la question de la reconnaissance des problèmes de santé dus au travail (incapacités, invalidités et maladies).

De son côté, l'Expert français s'était donné comme objectifs complémentaires :

- Appréhender la répartition des missions en matière de sécurité et santé au travail entre l'ISSS et le Ministère MTPS et évaluer l'optimisation de leur complémentarité.
- Evaluer les motivations et les enjeux pour différencier les risques « Accidents et Maladies ordinaires » des risques professionnels « Accidents du travail – Accidents de trajet – Maladies professionnelles ».
- Déterminer quelle place pour la Médecine du travail.
- Comprendre la nature des responsabilités et des obligations des Employeurs vis-à-vis de leurs salariés, en particulier le respect des Principes Généraux de Prévention (PGP), du lien de subordination par le contrat de travail des salariés, et des peines judiciaires encourus par les employeurs défaillants.

En synthèse, il peut être affirmé que, grâce à la qualité et à la densité du programme des réunions et des échanges réalisés tout au long de la mission – dus à la très forte motivation des uns et des autres, tant chez l'ISSS que du côté du Ministère MTPS, et à l'efficacité de la coordination par les représentants locaux de l'OIT – les objectifs de la mission ont été atteints.

Dans une première partie, le rapport répond aux objectifs prescrits et énumère des recommandations et propositions concrètes pour optimiser le système Prévention des Risques Professionnels. Dans une deuxième partie, sont résumés les échanges et débats qui ont eu lieu tout au long des réunions.

OPTIMISATION DU SYSTEME PREVENTION DES RISQUES PROFESSIONNELS RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS CONCRETES

Premières constatations et observations

Indiscutablement, la Loi Générale de Prévention des Risques sur les Lieux de Travail (décret n°254) donne un nouvel élan en faveur de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles et du développement de la « culture prévention ».

Afin de favoriser le dialogue social à l'intérieur des entreprises, elle crée des Comités de sécurité et santé au travail composés, à part égale, de représentants d'employeurs et de salariés pour tous les établissements ou lieux de travail d'au moins 15 salariés, responsabilise les employeurs pour la mise en œuvre d'un système de gestion des risques professionnels et définit les Principes Généraux de Prévention (PGP) à appliquer.

Cependant, le chemin de la prévention est très long. Même doté d'une réglementation détaillée, le système Prévention ne sera effectif, ou ne commencera à être effectif globalement au niveau des Entreprises et Institutions du pays, que si de gros moyens d'information et de formation de tous les acteurs du monde du travail sont réellement mis en œuvre.

De plus, l'organisation et les règles d'application à mettre en place au Ministère MTPS, mais aussi et surtout au niveau de l'ISSS, l'assureur des risques, devront tendre à déclencher une réelle motivation à la prévention tant du côté des employeurs que de celui des salariés.

INFORMATION,
FORMATION,
MOTIVATION,
ORGANISATION,

Sont donc les quatre axes de progrès à développer. Ils regroupent les recommandations et propositions concrètes qui ont été exposées par l'Expert à l'issue de sa mission lors de la réunion de clôture des travaux du mercredi 12 décembre 2012 dans la salle de conférence du Ministère MTPS.

INFORMATION

1^{ère} Recommandation (publicité)

Il est absolument nécessaire d'organiser une très grande publicité autour de la Loi Générale.

Sa promotion est véritablement du ressort du Ministère MTPS (le Ministre a d'ailleurs réalisé une interview sur les ondes radio le 11/12/12 en matinée). Elle passe par l'organisation d'au moins une centaine de réunions du type colloque dans tous les départements du pays.

Le concours et la participation des syndicats employeurs et salariés à ces colloques seraient un véritable gage de réussite dans l'appropriation du nouveau cadre réglementaire.

Faire connaître puis faire partager le nouveau système Prévention au monde du travail est l'enjeu premier à réaliser pour être réellement sur le chemin de la prévention. Le public à cibler prioritairement est composé des membres des Comités.

Les premières réunions auraient lieu à San Salvador et dans les grandes villes départementales avec une reprise dans les médias et journaux locaux. Un déroulé type des réunions serait à élaborer préalablement avec le concours de l'ISSS.

2^{ème} Recommandation (échanges d'informations)

La procédure officielle de notification des accidents du travail par les Employeurs (dans les 72 heures) se fait à travers le Ministère MTPS qui tient à jour une base de données nationale (SNNAT : le Système National de Notification des Accidents du Travail).

De son côté, l'ISSS, l'assureur, reçoit dans ses centres de consultations médicales des victimes d'accidents du travail (tout du moins qui se déclarent ainsi) mais qui n'ont pas la moindre documentation officielle de la part de leur employeur. L'ISSS ne peut ensuite les répertorier comme victime d'un risque professionnel que si leur employeur adresse ultérieurement une déclaration d'accident du travail.

Cette déclaration à l'intention de l'ISSS est transcrite sur un document différent de celui de la notification officielle pour le Ministère MTPS, notification qui n'a pas d'ailleurs nécessairement été faite.

De son côté, l'ISSS tient à jour une base de données bien complète : l'annuaire statistique annuel des accidents du travail pris en charge par l'assureur. Ces données sont riches d'informations technologiques et financières et sont un bon support pour déterminer les risques avérés dans les secteurs d'activités industriels et de services.

Ces statistiques permettraient d'élaborer une cartographie macro des risques puis de définir des plans d'actions prioritaires pour une meilleure organisation et promotion de la prévention des risques professionnels par les deux entités en charge : le Ministère MTPS au titre de ses missions régaliennes, d'une part, et d'autre part, l'ISSS comme assureur qui se doit de gérer le risque professionnel séparément du risque ordinaire (accidents et maladies ordinaires).

Des échanges d'informations entre le Ministère MTPS et l'ISSS sont nécessaires :

- ***Copie systématique et immédiate à l'ISSS des notifications d'accidents du travail reçues au Ministère MTPS et/ou accès en lecture seule de l'ISSS à la base de données du Ministère MTPS.***
- ***Communication au Ministère MTPS des statistiques annuelles de l'ISSS.***
- ***Elaboration par l'ISSS d'une cartographie des risques puis définition conjointe entre le Ministère MTPS et l'ISSS de plans pluriannuels coordonnés d'actions prioritaires selon les secteurs d'activités les plus accidentogènes.***

3^{ème} Recommandation (système de reconnaissance des maladies professionnelles)

Le registre de l'ISSS concernant les maladies professionnelles fait apparaître depuis 1998 un nombre total de 22 reconnaissances de pathologies d'origine professionnelles !

Autant dire que le système de reconnaissance des maladies professionnelles est inexistant et que le système d'information correspondant est défaillant.

Il se trouve que les entraves à la reconnaissance de maladies professionnelles sont liées, d'une part à un défaut d'intérêt pour les victimes d'entrer dans ce système et, d'autre part, à une obligation légale de reconnaissance, en cas d'incapacité permanente, fort pesante à travers une instance nationale indépendante qui détermine les taux d'incapacité.

Une étude de refonte du système d'information et de reconnaissance des maladies professionnelles et de détermination des taux d'incapacité est à programmée dans les meilleurs délais sous peine de pérenniser un système défaillant.

FORMATION

4^{ème} Recommandation (relais de formation)

Même avec une réglementation précise et détaillée et un système d'information développé, le chemin de la prévention ne pourra se poursuivre que si tous les acteurs de la prévention ont les capacités à agir ou réagir pour développer sur le terrain un réel progrès de la prévention.

Ces moyens, incontournables, prennent du temps pour être mis en œuvre. La seule solution de déploiement est d'organiser des relais efficaces pour dispenser les formations prioritaires aux acteurs de terrain que sont les membres des Comités.

Le recours à des organismes de formation à la prévention des risques professionnels doit s'organiser par la sélection puis l'habilitation de ces organismes et par la certification de leurs formateurs.

Des formateurs de formateurs ou encore des organismes de formation de formateurs à la prévention doivent être certifiés ou accrédités par le Ministère MTPS.

5^{ème} Recommandation (formation interne)

Préalablement à ces certifications ou accréditations, des critères idoines doivent être définis conjointement par les spécialistes du Ministère MTPS et de l'ISSS avec le concours, si nécessaire, d'experts internationaux de l'OIT ou à travers des missions d'expertise complémentaires à celle du 2 au 14 décembre 2012.

Une formation particulière de haut niveau des spécialistes du Ministère MTPS et de l'ISSS à l'organisation de systèmes de prévention pourrait être dispensée par l'OIT en langue espagnole à Turin en Italie. De même, mais sous réserve de parler français, des formations ad hoc pourraient être dispensées en France sous l'égide du réseau de la Sécurité Sociale française.

MOTIVATION

6^{ème} recommandation (différenciation des prestations)

Il a été vu ci-dessus que le système de reconnaissance des maladies professionnelles est défaillant (seulement 22 pathologies professionnelles reconnues depuis 1998) et que une des causes provient du fait que les salariés n'ont pas d'intérêt particulier à déposer une demande de reconnaissance d'une maladie d'origine professionnelle (ils n'en connaissent peut-être même pas la possibilité et les médecins qui les reçoivent ne les informent peut-être que peu souvent).

L'important étant de se faire soigner, les salariés victimes d'une pathologie professionnelle ne sont donc pas motivés à entrer dans un processus de reconnaissance (leurs droits sont très proches d'une maladie ordinaire quant à la prise en charge médicale et du paiement de leurs jours de repos). De plus, ils ne souhaitent pas indisposer leur employeur en les impliquant dans une procédure supplémentaire.

Cet état de fait fausse totalement la réalité basée sur les statistiques des maladies professionnelles et handicape terriblement toute analyse et réflexion sur les risques d'hygiène industrielle sur les lieux de travail. Seules les visites de contrôle dans les établissements par les Inspecteurs du travail ou les Ingénieurs ou techniciens du Ministère MTPS peuvent constituer quelques références en la matière.

Par conséquent, il apparaît nécessaire de réaliser une étude pour trouver des incitations afin que les salariés trouvent avantageux d'entrer dans un processus de demande en reconnaissance de maladies professionnelles – et de déclaration d'accidents du travail en cas de défaut de notification de la part de leur employeur.

Une piste de travail pourrait consister à différencier les taux et durées maximales de paiement des jours de repos selon que l'accident ou la maladie est d'origine professionnelle ou pas (80% ou 90% et un maximum de 2 ou 3 ans par exemple au lieu de 75% et une durée maximum d'indemnisation de 52 semaines en cas d'accident ou maladie ordinaire). De plus, une différenciation devrait aussi avoir lieu en ce qui concerne la procédure de reconnaissance d'un taux d'incapacité permanente.

7^{ème} Recommandation (taux de cotisation différencié)

Il a été vu que la sous-déclaration évidente des maladies professionnelles mais aussi des accidents du travail (cependant moins facile à mettre en évidence), aboutie à une prise en charge des risques professionnels avérés par le système de prise en charge des accidents et des maladies ordinaires.

Cette réalité génère par conséquent une sorte d'irresponsabilité de la part des Employeurs puisque c'est le système ordinaire qui finance en partie les risques professionnels.

Or, les articles n°314 et suivants du Code du travail (62^{ème} édition, pages 76 et suivantes) précisent bien que les risques professionnels (accidents du travail - accidents de trajet – maladies professionnelles) sont de la responsabilité de l'Employeur « qui doit adopter et mettre en pratique les mesures adéquates de sécurité et d'hygiène sur les lieux de travail pour protéger la vie, la santé et l'intégrité corporelle de ses travailleurs, ... »

En terme financier, le système actuel n'incite pas les Employeurs à développer la prévention dans leurs établissements puisque les coûts réels induits par les accidents ou maladies liés au travail ne sont pas supportés intégralement par eux.

De plus, économiquement, le calcul des cotisations à l'ISSS étant assis sur la masse salariale avec un taux unique pour les Employeurs (7.5%), d'une part, et pour les Travailleurs (3%), d'autre part, et ceci aussi bien pour les risques ordinaires que pour les risques professionnels, il en résulte que les Employeurs et les Travailleurs se partagent le financement des coûts des risques ordinaires – ce qui est conforme à la loi – mais aussi les coûts des risques professionnels alors que la loi précise, que pour ces risques professionnels, seuls les Employeurs sont responsables (sauf cas très particuliers) et doivent fournir gratuitement aux Travailleurs des subsides journaliers (article n°333).

Même si, peut-être à un moment donné, la répartition des taux de cotisation Employeurs-Travailleurs de 7.5% - 3% ont été déterminé en intégrant un quota de 100% à charge des Employeurs pour les Risque professionnels, aucune réévaluation du taux Employeurs n'a été faite proportionnellement à l'évolution différentielle des coûts des deux types de risques, d'autant plus que la sous-déclaration des risques professionnels n'aurait pu permettre aucun ajustement équitable.

Par conséquent, seul un système de taux différenciés Risques ordinaires – Risques professionnels permettrait une gestion saine des deux types de risques. Il serait alors conforme à la loi si le taux Risques professionnels était imputable exclusivement aux Employeurs.

Une étude d'actuaire permettrait de déterminer les taux de cotisation différenciés en fonction d'hypothèses à retenir par ailleurs pour différencier les prestations des deux types de risques, notamment les taux et durées de paiement des jours de repos.

A titre d'illustration seulement et à somme nulle, les taux sur la masse salariale pour les Risques ordinaires pourraient être de 9%, soit pour les Employeurs (6%) et les Travailleurs (3%), tandis que pour les Risques professionnels le taux Employeurs serait de 1.5% sans que les Travailleurs aient à cotiser afin que seuls les Employeurs supportent les coûts induits.

Il est à préciser que le coût du risque professionnel devrait être annuellement équilibré avec les recettes des cotisations et donc à travers un réajustement annuel du taux de cotisation des Employeurs.

ORGANISATION

8^{ème} Recommandation (tableaux des maladies professionnelles)

En ce qui concerne la reconnaissance des maladies professionnelles, un nouveau processus devrait être conçu par l'ISSS pour rendre plus opérationnelles les procédures.

Sur la base des maladies professionnelles indemnifiables listées à l'article n°332 du Code du travail et des conditions de durée d'exposition aux agents toxiques décrites à l'article n°322 (à dire d'expert) et des délais de prise en charge, les services compétents de l'ISSS

pourraient définir des conditions plus précises de reconnaissance comme, par exemple, celles figurant dans les tableaux de maladies professionnelles de la Sécurité Sociale française (2 exemplaires papier ont été laissés sur place et sont accessibles sur le site internet de l'Institut National de Recherche et de Sécurité (INRS) : www.inrs.fr).

La formation de médecins de l'ISSS opérant dans les centres de consultation à spécialiser dans la reconnaissance des maladies professionnelles serait par ailleurs à concevoir et à mettre en œuvre. Elle pourrait être assurée par les 8 médecins du travail actuellement en poste à l'ISSS après avoir défini les référentiels de formation, éventuellement avec le concours d'un expert extérieur ou après avoir réalisé une mission d'étude à l'étranger.

9^{ème} Recommandation (médecine du travail)

Il n'existe pas au Salvador de Médecine du travail dont les missions sont de :

- délivrer des attestations d'aptitude des travailleurs à leur poste de travail à l'occasion de leur embauche puis de leur suivi médical, tous les ans ou tous les deux ans, lors des visites médicales obligatoires,
- conseiller les employeurs (et les Comités pour les établissements d'au moins 50 salariés) dans le repérage des risques professionnels puis dans la définition de plans d'action de prévention (mesures de prévention primaire et de protection collective, adaptation ergonomique des postes de travail, équipement de protection individuelle, etc.).

Les médecins du travail (plus de 3000 en France) qui ont alors suivi des études universitaires de médecine avec une spécialisation sur les risques professionnels, sont de fait des spécialistes en pathologies professionnelles. Ils contribuent au déploiement de la prévention sur tous les lieux de travail, y compris les plus petits.

Ils n'exercent pas en profession libérale mais sont salariés dans les grandes entreprises ou bien dans des associations d'employeurs qui se regroupent pour remplir leurs obligations légales vis-à-vis du suivi médical de leurs travailleurs. Ils gardent néanmoins leur indépendance et sont des salariés protégés.

Il pourrait être mené au sein du Ministère MTPS et de l'ISSS un atelier de réflexion sur l'opportunité de créer une Médecine du travail de ce type au niveau national ou alors d'une alternative pour créer un réseau de Techniciens spécialistes en détection et repérage de risques professionnels intervenant nécessairement dans toutes les entreprises, et en particulier en conseillant les Comités dans les établissements d'au moins 15 salariés.

10^{ème} Recommandation (organisation interne)

Pour être en mesure d'organiser et de promouvoir la prévention et de gérer pleinement les risques professionnels au sein de l'ISSS, une organisation spécifique semble nécessaire.

Le Département Prévention des risques professionnels devrait s'étoffer, notamment en Ingénieurs et techniciens supérieurs de prévention (au moins 30 personnes) et en formateurs. Une partie de ces professionnels se déplaçant très souvent en entreprise pour évaluer les

niveaux de risque et demander les mesures de correction appropriées. Des affectations dans des antennes départementales seraient à organiser.

Une forme de responsabiliser les Employeurs serait à travers des incitations financières :

- adapter les taux de cotisation en fonction des risques professionnels avérés propres aux différents secteurs d'activités, chaque famille professionnelle cotisant à la hauteur des coûts induits par la profession (10 à 100 familles ou codes-risques différents),
- définir un seuil de taille d'entreprise à partir duquel le calcul des taux de cotisation est individuel et plus collectif,
- instituer un système de minoration/majoration des taux de cotisation (sorte de bonus/malus) pour les petites et moyennes entreprises aux taux collectifs de leurs professions,
- mise en œuvre d'un système de majorations de cotisation sur la base d'injonction individuelle à mettre en place des mesures de prévention urgentes en cas de constat de risques graves en-situ lors de visites techniques par les agents autorisés et agréés de l'ISSS,
- ...

En termes de préconisation de mesures de prévention appropriées à des situations à risques constatés par les agents de l'ISSS dans certains secteurs d'activités, ces derniers pourraient s'appuyer sur des mesures justifiées de prévention définies par les Partenaires sociaux (syndicats Employeurs et Salariés) de la profession en question. Ces préconisations ou Recommandations officielles de l'ISSS seraient approuvées par le Conseil d'Administration après propositions des comités techniques paritaires constitués à cet effet des Partenaires sociaux concernés.

En synthèse, le Conseil d'administration pourrait créer une Commission ad hoc pour analyser les différents modes d'organisation possibles qui favoriserait le développement d'incitations à la prévention, tant par une adaptation interne (par exemple la création d'une sous-direction des Risques professionnels composée de trois département : prévention – tarification - réparation), que par la mise en place de structures nouvelles composées de Partenaires sociaux pour favoriser le dialogue social et par conséquent la paix sociale.

Francis LEMIRE