

Les conditions de travail dans la fonction publique

L'exposition des agents des ministères 2.1
aux accidents du travail en 2006

2.1 L'exposition des agents des ministères aux accidents du travail en 2006

Aurélie Peyrin
DGAFP¹

Après la publication récente de travaux de la Dares sur l'exposition des salariés du secteur privé aux accidents du travail en 2007, la DGAFP a souhaité fournir des éléments de comparaison avec les trois fonctions publiques, sur la base d'indicateurs comparables et à partir de sources consolidées dans la mesure du possible.

L'exercice a pu être mené sur 2006 et doit être considéré avec précaution. Dans ce domaine, plusieurs pistes sont prometteuses : enquête « SURveillance MEDicale des Risques professionnels » 2009-2010 ; enquête « Conditions de travail » 2012 ; mise en place d'un entrepôt de données inter-régimes sur les accidents du travail, etc.

En 2006, le taux de fréquence des accidents du travail et le nombre de jours d'arrêt en moyenne associé à chaque accident sont plus faibles dans les ministères (1,7 % et 26,6 jours) que dans les fonctions publiques territoriale (3,1 % et 28,3 jours) et hospitalière (3,4 % et 30,9 jours) et dans l'ensemble des secteurs marchands (4,4 % et 51,1 jours). En revanche, les accidents du travail entraînent plus souvent le décès dans les ministères que dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Dans les ministères, les populations à risque se distinguent selon le type d'accident considéré : les hommes et les ouvriers d'État sont surexposés aux accidents du travail ; les femmes aux accidents de trajet. Les accidents de trajet sont beaucoup moins fréquents que les accidents du travail, mais leurs conséquences sont plus graves : 3,2 décès pour mille agents dans le premier cas, 0,5 dans le second. Dans les ministères, comme dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, environ le tiers des accidents entraîne des lésions musculaires ou ligamentaires.

Les accidents du travail sont plus fréquents au sein de la Police nationale, dans les ministères de l'Équipement et de la Justice, tandis que le risque d'accidents de trajet caractérise plutôt le ministère de la Culture et l'administration centrale de l'Éducation nationale.

Chaque année, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) collecte auprès des ministères le nombre et les caractéristiques des accidents de service des fonctionnaires et accidents du travail des agents non titulaires survenus au cours de l'année précédente. Les données 2006 portant sur le champ des ministères apportent un complément utile aux indicateurs récemment publiés par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), qui couvrent uniquement le champ du régime général², excluant les quelques 5,3 millions d'agents publics qui représentent 21,3 % de l'emploi salarié en France, en 2006. *Pour faciliter la lecture, on emploie systématiquement dans la suite de l'article le terme d'accident du travail en lieu et place d'accidents de service et du travail.*

¹ DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

² Précisément, le champ retenu par la Dares est celui des salariés du régime général présents dans les déclarations annuelles de données sociales (DADS-Insee) : les contractuels des organismes de l'État en sont exclus, ainsi que les salariés des établissements des services domestiques, des activités extraterritoriales, ceux travaillant dans des entreprises étrangères relevant de la Sécurité sociale et les stagiaires de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Voir Euzenat, 2009.

Chiffres-clés

En 2006, les ministères ont recensé **1,7** accident du travail pour 100 agents, soit **26,5** jours d'arrêt par accident en moyenne.

Dans la FPT : **3,1** accidents du travail pour 100 agents et **28,3** jours d'arrêt par accident.

Dans la FPH : **3,4** accidents du travail pour 100 agents et **30,9** jours d'arrêt par accident.

Dans les secteurs marchands : **4,4** accidents du travail pour 100 agents et **51,1** jours d'arrêt par accident.

2 Les conditions de travail dans la fonction publique

Cet article compare la fréquence et la gravité des accidents du travail et accidents de trajet des agents des ministères en 2006 avec des indicateurs comparables pour les autres régimes, en s'appuyant sur une synthèse des résultats publiés dans le *RésulStats* consacré aux accidents de service, accidents du travail et maladies professionnelles dans les ministères en 2006. Cette comparaison doit être considérée avec prudence car, contrairement aux données du régime général, le nombre d'accidents recensé dans les trois fonctions publiques n'est pas exhaustif : l'effectif couvert par l'enquête 2006 de la DGAFP représentait ainsi 81 % des agents civils des ministères. Pour les autres agents publics, les données disponibles à la même date, collectées par le Fonds national de prévention, représentaient 26 % des fonctionnaires hospitaliers et 45 % des territoriaux.

Encadré 1 : Sources et champ

Pour la fonction publique de l'État, les données proviennent d'une enquête annuelle sur les accidents du travail et maladies professionnelles des agents de l'État (voir aussi encadré 3). En 2006, le champ des répondants couvre 81 % des effectifs des ministères (hors établissements publics administratifs), qu'ils soient agents titulaires ou contractuels. Sont recensés les accidents ayant fait l'objet d'une déclaration et effectivement considérés comme accidents du travail ou de trajet intervenus entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'année d'enquête. Les données sont collectées sous la forme de tableaux de synthèse ; on parle de « données agrégées », par opposition aux « données individuelles » récoltées par les autres régimes¹.

Voir Peyrin, A. et Touchard, S. (2010), *Les accidents de services, accidents du travail et maladies professionnelles dans les ministères en 2006*, DGAFP, collection RésulStats n° 27.

Pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière, les données sont collectées par le Fonds national de prévention (FNP), dans le cadre de la mission de réalisation de statistiques sur les accidents et maladies professionnelles que lui confie la loi du 17 juillet 2001. Les collectivités et hôpitaux volontaires s'équipent de l'outil Prorisq, développé par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et proposé gratuitement par la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), comme le précise une circulaire du ministère de la Santé et de la Protection sociale du 8 octobre 2004. En 2009, les données récoltées via Prorisq par les centres de gestion et groupements de collectivités volontaires, complétées par des données de l'assureur Dexia injectées parallèlement dans la Banque nationale de données (BND), permettent de couvrir 26 % des agents hospitaliers et 45 % des agents territoriaux, titulaires ou contractuels. Ne sont présentés dans le tableau D 2.1-1 que les éléments relatifs aux agents titulaires.

Voir *Rapport annuel de la banque nationale de données* (2007), Fonds national de prévention, Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et Caisse des dépôts et consignations.

Pour le régime général, les données exploitées et publiées sont les données de gestion exhaustives sur le champ de la branche « accidents du travail et maladies professionnelles » du régime général de la Sécurité sociale. Les statistiques technologiques portent sur les seuls accidents ayant entraîné une interruption de travail d'un jour complet et ayant donné lieu à une réparation sous forme d'un premier paiement d'indemnité journalière.

Voir *Statistiques technologiques*, Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, Bilan 2006.

¹ Par « données individuelles », on entend un format spécifique de tableau présentant en ligne des individus statistiques (accidents) et en colonne des variables (sexe, âge, etc.). Conformément aux règles déontologiques, les statisticiens travaillent sur des données anonymes.

Fréquence des accidents et exposition différenciée des salariés au risque d'accident selon le sexe et le secteur d'activité

Des accidents moins fréquents dans les ministères que dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière ou dans les secteurs marchands

Le tableau D 2.1-1 présente les données disponibles sur les accidents du travail : leur nature varie d'un régime à l'autre (voir l'encadré 1) et l'exhaustivité des données n'est pas systématique, ce qui invite à interpréter les indicateurs avec prudence. Si, dans les services marchands, l'information publiée s'appuie sur des données de gestion exhaustives (sur un champ particulier, voir *supra*, note 1), les fonctions publiques ne peuvent s'appuyer sur un système d'information préexistant et doivent récolter les données concernant les accidents

Les conditions de travail dans la fonction publique 2

par d'autres moyens. Dans la fonction publique de l'État, la DGAFP constitue chaque année des tableaux de synthèse à partir d'informations communiquées par les services à chacun des ministères. Pour la FPT et la FPH, les données sont collectées par le Fonds national de prévention.

Pour comparer les risques professionnels d'un secteur à l'autre sans tenir compte des écarts entre les volumes concernés, on calcule des indicateurs synthétiques (voir l'encadré 2).

- un **indice de fréquence** rapportant le nombre d'accidents (numérateur) à l'effectif salarié (dénominateur) ;
- des **indicateurs de gravité** :
 - la **part des accidents entraînant un arrêt de travail** (non disponible pour le régime général, qui ne publie que le nombre d'accidents ayant entraîné un arrêt de travail et non le nombre d'accidents reconnus) ;
 - le **nombre moyen de jours d'arrêt** par salarié accidenté ;
 - la **part des accidents mortels** dans l'ensemble des accidents ;
 - la **part des accidents de trajet** dans l'ensemble des accidents.

Encadré 2 : Choix des indicateurs

Contrairement aux publications de la Dares, et suivant en cela les recommandations de l'Institut national de veille sanitaire (INVS), l'unité retenue pour ces indicateurs est l'agent ou le salarié, et non le million d'heures de travail : l'étude porte sur la sécurité au travail et non sur les « heures de travail perdues ».

Le nombre de jours d'arrêt est utilisé pour calculer un indice de gravité des accidents ; cet indicateur est néanmoins imparfait. On ne connaît pas, en effet, le nombre total de jours d'arrêt engendrés par chaque accident, mais le nombre de jours d'arrêt déclarés une année civile donnée. Dans les ministères, l'information collectée distingue le nombre de jours d'arrêt déclarés en 2006 au titre des accidents survenus en 2006, des jours d'arrêt déclarés en 2006 au titre d'accidents survenus les années antérieures, mais dans les deux cas, l'information est incomplète. Prenons un exemple : un accident est survenu le 25 décembre 2006, et le médecin a prescrit un arrêt de travail de trois semaines. Seuls les jours d'arrêt 2006 seront imputés à cet accident dans l'enquête portant sur 2006, et la durée restante sera imputée à l'année 2007, et donc comptabilisée par l'enquête suivante. Il faudrait pouvoir « suivre » un accident dans les fichiers administratifs sur plusieurs années pour éviter la censure de l'année civile, mais aussi et surtout pour capter d'éventuelles rechutes, l'évolution des diagnostics, etc. C'est à cette condition que le nombre de jours d'arrêt par accident deviendrait un indicateur pertinent de la gravité des accidents.

L'indice de fréquence des accidents du travail est plus faible dans les ministères (1,7 %) que dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière (respectivement 3,1 % et 3,4 %) et dans l'ensemble des secteurs marchands (4,4 %). Les agents des ministères sont, de ce point de vue, plus proches des salariés des services marchands (1,4 %).

Dans 60,8 % des cas, l'accident survenu à un agent d'un ministère entraîne un arrêt de travail, contre 56,1 % des agents territoriaux et 42,6 % des agents hospitaliers. Les arrêts de travail sont, en revanche, de plus courte durée dans les ministères : suite à un accident, ces agents sont en moyenne arrêtés 26,6 jours contre 28,3 jours pour les agents territoriaux, 30,9 jours pour les agents hospitaliers et 45,7 jours pour les salariés du privé.

Par ailleurs, les accidents du travail entraînent aussi souvent le décès des agents des ministères que celui des salariés des services marchands (1,4 %), ce qui pourrait être lié à la plus grande part des accidents de trajet dans l'ensemble des accidents liés au travail : 17,4 % des accidents de travail sont en effet des accidents de trajet dans les ministères, et 24,4 % dans les services marchands, contre environ 10 % dans l'ensemble des secteurs marchands et dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

2 Les conditions de travail dans la fonction publique

Tableau D 2.1-1 : Comparaison des accidents (travail et trajet) entre les ministères, les fonctions publiques territoriale et hospitalière, les services du privé et l'ensemble du secteur privé en 2006

	FPE	FPT	FPH	CNAMTS	Dont services
(a) Effectif de référence (champ couvert par les données)	1 873 171	523 099	202 267	17 786 989	3 707 066
(b) Nombre d'accidents reconnus	51 661	28 968	16 175	nd	nd
(c) Nombre d'accidents avec arrêt	31 424	16 237	6 898	783 794	50 455
(d) Nombre d'accidents avec IP	230	683	276	55 452	4 190
(e) Nombre de décès	45	nd	nd	921	71
(f) Nombre de jours d'arrêt	835 425	459 788	212 980	40 035 981	2 305 332
Indice de fréquence (en %) (c)/(a)	1,7	3,1	3,4	4,4	1,4
Part des accidents avec arrêt (en %) (c)/(b)	60,8	56,1	42,6	nd	nd
Part des accidents avec IP (en %) (d)/(b)	0,4	2,4	1,7	nd	nd
Nombre moyen de jours d'arrêt par accident (f)/(c)	26,6	28,3	30,9	51,1	45,7
Part d'accidents mortels (en ‰) (e)/(c)	1,4	nd	nd	1,2	1,4
Part d'accidents de trajet (en %)	17,4	9,6	10,2	10,6	24,4

Sources FPE : enquêtes annuelles sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation (résultats définitifs) et fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitements DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Source secteur marchand : CNAMTS. Le champ couvre l'ensemble des salariés et non salariés couverts par le régime général. Sources FPT et FPH : Banque nationale de données (BND), Fonds national de prévention (FNP).

Champ FPE : ensemble des agents civils des ministères répondants.

Champ CNAMTS : ensemble des salariés et non salariés couverts par le régime général.

Champ FPT et FPH : le nombre de décès consécutif aux accidents de service, du travail et de trajet n'est pas disponible pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

Note : nd : non disponible ; FPE : fonction publique de l'État ; FPH : fonction publique hospitalière ; FPT : fonction publique territoriale ; CNAMTS : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés.

* Nombre de jours d'arrêt recensés en 2006, quelle que soit l'année de survenue de l'accident.

La dispersion de l'indice de fréquence des accidents selon les régimes s'explique par différents facteurs, dont : les effets de structure de la main-d'œuvre dans chacun des secteurs concernés et les conditions de travail des salariés.

Les facteurs de risque selon les enquêtes en population générale : effets de composition socioprofessionnelle et des conditions de travail

Les publications régulières de la Dares sur la sécurité au travail, qu'elles s'appuient sur des données d'enquête (enquête Conditions de travail de l'Insee, Hamon-Cholet, 2002 ; enquête Surveillance médicale des risques (Sumer) 2002, Hamon-Cholet et Sandret, 2007) ou des données assurantielles (Euzenat, 2009), établissent clairement le lien entre fréquence des accidents et qualification professionnelle, mais aussi âge et sexe. Or, on sait que la structure des emplois par catégorie socioprofessionnelle est très différente dans les trois fonctions publiques et le secteur privé, comme le sont aussi la pyramide des âges et le taux de féminisation. Pour ne donner qu'un exemple, 52,5 % des agents des établissements publics de santé et 59 % des salariés du privé sont employés ou ouvriers, contre 19,5 % dans la fonction publique de l'État en 2007³. Part des employés et ouvriers et taux de fréquence ordonnent les régimes de la même manière, à l'exception de la fonction publique territoriale : avec 76,1 % d'employés et d'ouvriers, on s'attendrait à ce que l'indice de fréquence dépasse celui du régime général ; il est au contraire inférieur à celui de la fonction publique hospitalière.

³ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Volume 1 : Faits et chiffres 2008-2009 (2009), DGAFP, la Documentation française : Fiche thématique 6.3 Rémunérations dans les trois fonctions publiques, Graphique 6.3-2, p. 602.

Il n'y a pas, en effet, de corrélation systématiquement positive entre risque d'accident et catégorie socioprofessionnelle : les conditions de travail affectent également la sécurité des salariés. Une première exploitation de l'enquête Conditions de travail de l'Insee a, par exemple, montré que les accidents sont plus fréquents « *lorsque le rythme de travail est contraint par les machines ou par des délais à respecter. La polyvalence et le fait de devoir respecter des normes de qualité chiffrées en font augmenter le risque de façon sensible. Enfin, le manque d'informations et le travail dans l'urgence sont aussi des facteurs d'accident.* » (Hamon-Cholet, 2002). L'exploitation de l'enquête Sumer 2003 a complété ce tableau des conditions de travail à risque : « *au-delà des caractéristiques des salariés, les efforts physiques et le bruit contribuent pour une large part au risque d'accident, tout comme un rythme de travail intense, des horaires imprévisibles, un manque de soutien du collectif de travail ou des tensions avec le public.* » (Hamon-Cholet et Sandret, 2007).

Si le champ des agents des ministères n'était jusqu'à présent pas clairement identifiable dans l'enquête Conditions de travail ni couvert par l'enquête Sumer, la DGAFP a demandé une extension d'échantillon de l'enquête Changements organisationnels et informatisation (COI) 2006. L'enquête COI interrogeant les salariés sur leurs conditions de travail et les évolutions constatées entre 2003 et 2006 (Cordier et Larmat, 2009), il est possible de quantifier la part des agents de l'État (hors enseignants, magistrats et agents du ministère de la Défense) concernés par certains facteurs de risque, notamment les contraintes de rythmes de travail, les contraintes imposées par les normes de qualité et le manque de soutien du collectif dans la relation avec le public.

Un tiers des agents de l'État déclarent que leur rythme de travail est imposé par des délais de production (d'une heure ou d'une journée) ; seulement 3 % déclarent que leur rythme de travail est imposé par des machines, mais cet indicateur est moins pertinent pour décrire le travail des agents de l'État (Guillemot et Peyrin, 2010). La moitié des agents interrogés estime que ces contraintes se sont accentuées depuis 2003, ce qui peut laisser augurer une augmentation du risque d'accident. D'autres questions signalent des agents en difficulté face aux échéances et à leur charge de travail : environ un quart des agents de l'État déclare avoir l'impression de ne pas pouvoir faire face à sa charge de travail, et un tiers déclare par ailleurs travailler fréquemment au-delà de la durée habituelle. Le travail de la moitié des agents de la fonction publique de l'État est également soumis au respect de procédures de qualité strictes, ce qui tend à accroître la charge mentale au quotidien. Enfin, la moitié des agents de l'État est en contact permanent avec le public. Surtout, dans un peu plus de la moitié des cas, ces agents gèrent seuls les difficultés avec le public.

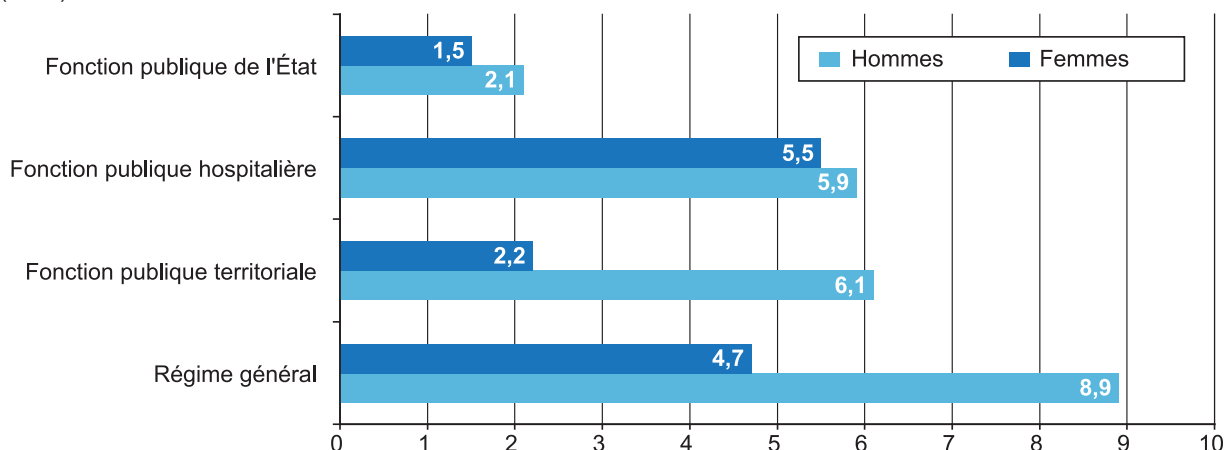
Dans tous les régimes, les hommes ont plus d'accidents de travail, les femmes plus d'accidents de trajet

Dans tous les régimes, les hommes sont nettement plus exposés aux accidents du travail que les femmes (graphique D 2.1-1), mais la surexposition masculine varie tout de même considérablement d'un régime à l'autre. Le risque d'accident est ainsi trois fois plus élevé pour les hommes que pour les femmes dans la fonction publique territoriale, tandis qu'il est quasiment équivalent pour les deux sexes dans la fonction publique hospitalière. Dans les ministères, 2,1 % des hommes ont eu un accident en 2006, contre 1,5 % des femmes.

2 Les conditions de travail dans la fonction publique

Graphique D 2.1-1 : Indice de fréquence des accidents du travail (hors trajet) dans les principaux régimes par régime et par sexe en 2006

(en %)

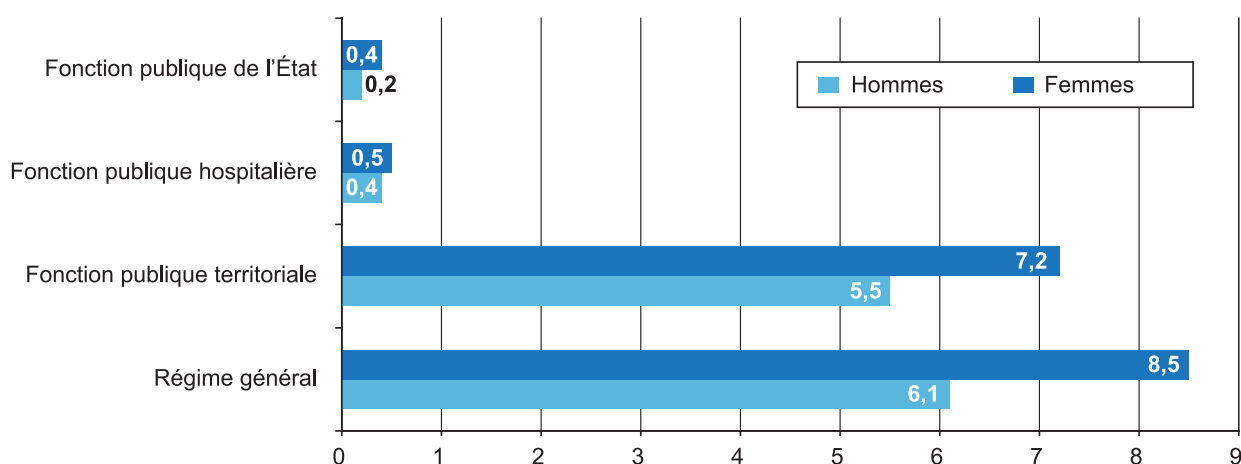


Sources : données de réparation des régimes de Sécurité sociale, traitement INVS, sauf fonction publique de l'État : enquêtes annuelles sur les accidents du travail et maladies professionnelles, DGAFP. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Les femmes sont au contraire plus exposées au risque d'accident du trajet (graphique D 2.1-2). Dans les ministères, le risque d'accident de trajet est de 0,4 % pour les femmes contre 0,2 % pour les hommes. La surexposition des femmes s'observe également dans la fonction publique territoriale et dans le régime général, où le risque d'accident de trajet est nettement plus élevé pour les deux sexes : respectivement 7,2 % et 8,5 % pour les femmes ; 5,5 % et 6,1 % pour les hommes. Une étude de l'Inrets apporte des éléments explicatifs sur les circonstances de ces accidents, qui sont sexuées : les hommes ont plus d'accidents de mission, ce qui correspond à des contraintes de rythme, tandis que les femmes ont plus d'accidents sur le trajet aller, ce qui pourrait être relié au fait qu'elles jonglent avec les horaires pour concilier travail et contraintes familiales (voir Chiron et Charbotel, 2006).

Graphique D 2.1-2 : Indice de fréquence des accidents de trajet dans les principaux régimes par régime et par sexe en 2006

(en %)



Sources : données de réparation des régimes de Sécurité sociale, traitement INVS, sauf FPE : enquêtes annuelles sur les accidents du travail et maladies professionnelles, DGAFP. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Les populations à risque dans les ministères : hommes, ouvriers d'État et agents ayant peu d'ancienneté dans le poste

Dans les ministères, le taux de fréquence des accidents du travail varie peu avant 55 ans, mais diminue assez nettement après ; ce qui n'est pas le cas des accidents de trajet (tableau D 2.1-2). Contrairement à la source DGAFP, la nature des données de la CNAMTS rend possible le calcul d'indicateurs de gravité par âge pour compléter les indicateurs de fréquence. La Dares peut ainsi émettre des hypothèses sur le lien entre âge et accidents du travail : « *Les jeunes sont vraisemblablement plus vulnérables de par leur manque d'expérience ou de maturité, ou leur affectation aux postes les plus risqués. En revanche, à durée égale d'exposition, les salariés plus âgés subissent des incapacités permanentes en moyenne plus élevées. Les accidents qu'ils connaissent entraînent en particulier beaucoup plus fréquemment des séquelles : 14 % des accidents du travail des personnes âgées de 50 à 59 ans se soldent par une incapacité permanente partielle (IPP) contre 2 % pour les salariés de moins de 20 ans. Au-delà de possibles différences dans les postes occupés, il est vraisemblable que l'âge réduise les capacités de résistance et de récupération des individus suite à un accident.* » (Euzenat, 2009).

6,6 % des ouvriers d'État ont eu un accident en 2006, ce qui est le cas de 2,2 % des agents titulaires de l'État, et de 1,9 % des agents non titulaires. Le statut particulier des ouvriers d'État ne correspond pas rigoureusement à un ensemble de postes à dimension technique, mécanique ou comprenant des tâches de manutention : si tous les ouvriers d'État occupent vraisemblablement ce type de poste, en revanche d'autres agents n'ayant pas ce statut s'acquittent eux aussi de tâches de manutention ou de production. Les ouvriers d'État apparaissent donc comme la population la plus exposée en termes de sécurité au travail. Le risque d'accident de trajet ordonne les statuts de façon identique, mais les écarts sont moindres.

L'ancienneté dans le poste, dernier facteur de segmentation disponible, confirme à nouveau les effets identifiés dans le secteur privé par d'autres sources : les agents et les salariés les moins expérimentés sont plus exposés au risque d'accident du travail : l'indice de fréquence est de 2,1 % pour les agents des ministères ayant moins d'un an d'ancienneté dans le poste, contre 0,2 % pour ceux ayant plus de cinq ans d'ancienneté.

Tableau D 2.1-2 : Indices de fréquence des accidents du travail et de trajet par sexe, âge et statut dans les ministères en 2006

(en %)

	Accidents du travail	Accidents de trajet	Tous les accidents
Hommes	2,1	0,2	3,2
Femmes	1,5	0,4	2,0
Moins de 30 ans	1,8	0,3	2,1
30 à 44 ans	1,9	0,4	2,6
45 à 54 ans	1,8	0,4	2,3
55 ans et plus	1,5	0,4	1,9
Titulaires	2,2	0,4	2,6
Non-titulaires	1,9	0,2	2,1
Ouvriers d'État	6,6	0,5	7,1
Un an d'ancienneté ou moins	nd	nd	2,1
2 à 5 ans d'ancienneté	nd	nd	1,0
Plus de 5 ans d'ancienneté	nd	nd	0,2

Source numérateur : enquêtes annuelles sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation (résultats définitifs). Source dénominateur : fichier général de l'État (FGE), Insee. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : ensemble des ministères répondants, agents civils.

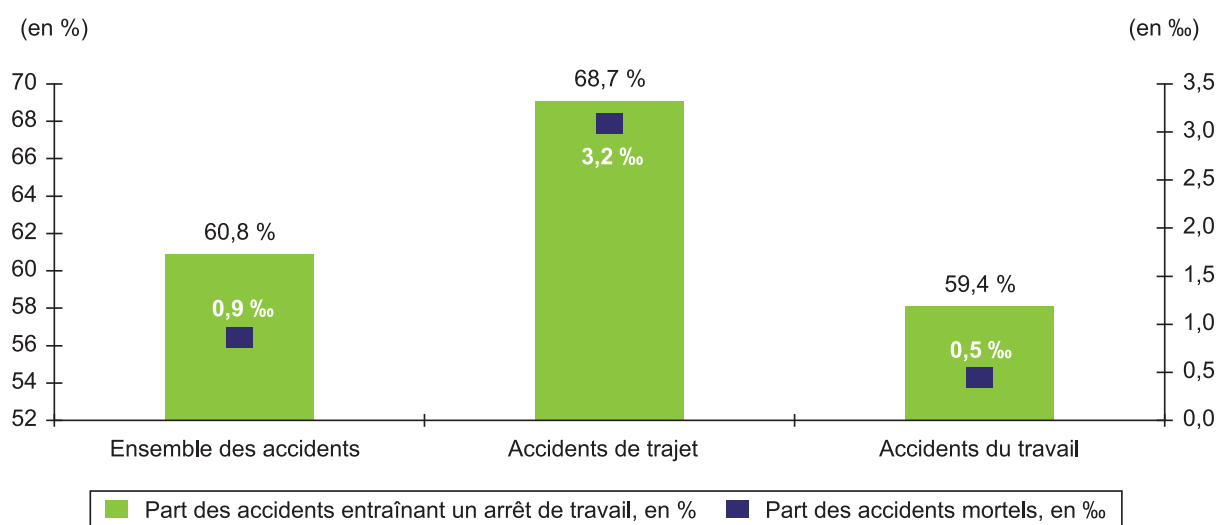
Lecture : dans les ministères, 2,1 % des hommes et 1,5 % des femmes ont eu un accident du travail en 2006.

nd : non disponible.

Dans les ministères, les accidents de trajet ont des conséquences plus graves que les accidents du travail

Les conséquences des accidents de trajet, qui représentent 17,4 % de l'ensemble des accidents recensés dans les ministères en 2006, sont plus graves que celles des accidents du travail (graphique D 2.1-3) : 68,7 % des accidents de trajet ont entraîné un arrêt de travail contre 59,4 % des accidents du travail en 2006. Surtout, les accidents mortels sont beaucoup plus fréquents : 3,2 décès pour mille accidents de trajet, contre 0,5 pour mille accidents du travail.

Graphique D 2.1-3 : Part des accidents avec arrêt et des accidents mortels selon le type d'accidents en 2006



Source : enquêtes annuelles sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation. Résultats définitifs.

Champ : ensemble des ministères répondants, agents civils.

En 2006, les ministères ont recensé 45 accidents mortels, dont plus de la moitié sont des accidents de trajet (tableau D 2.1-3). Les décès concernent presque exclusivement des agents titulaires, mais on déplore trois décès parmi les ouvriers d'État, deux parmi les « autres agents » et aucun parmi les non-titulaires.

Tableau D 2.1-3 : Répartition des accidents mortels (travail et trajet) dans les ministères par statut en 2006

	Travail	Trajet	Total
Titulaires civils	17	23	40
Non-titulaires	0	0	0
Ouvriers d'État	2	1	3
Autres	1	1	2
Ensemble	20	25	45

Source : enquêtes annuelles sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation. Résultats définitifs.

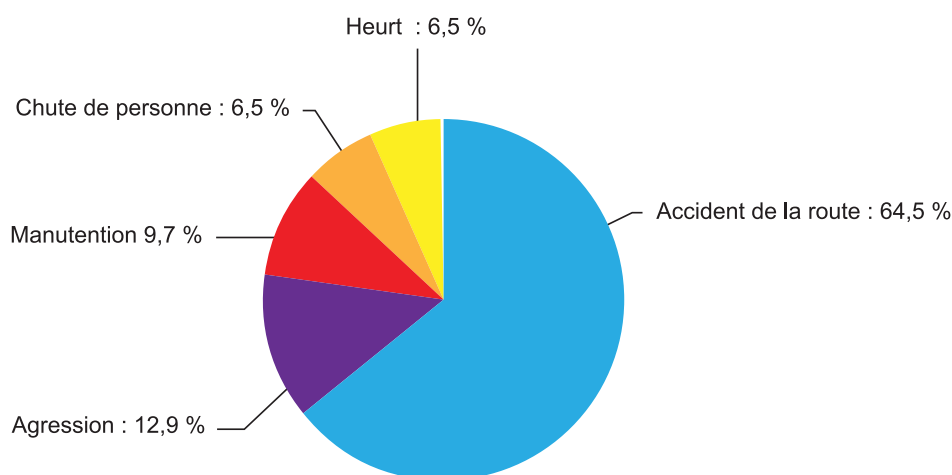
Champ : ensemble des ministères répondants, agents civils.

Les conditions de travail dans la fonction publique 2

Tous les ministères n'ont pas pu renseigner la cause des accidents mortels ; on l'ignore précisément pour 5 cas. La moitié des 40 décès pour lesquels on dispose de l'information fait suite à un accident de la route. Les agressions et les accidents de manutention représentent respectivement 10 % et 7,5 % des décès dans le cadre du travail, soit respectivement 4 et 3 cas (graphique D 2.1-4).

Graphique D 2.1-4 : Distribution des accidents mortels (de service, du travail et de trajet) dans les ministères selon la nature de l'accident en 2006

(en %)



Source : enquêtes annuelles sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation. Résultats définitifs.

Champ : ensemble des ministères répondants, agents civils.

Un tiers des accidents du travail (hors trajet) entraîne des lésions musculaires ou ligamentaires, et les membres inférieurs sont les plus touchés

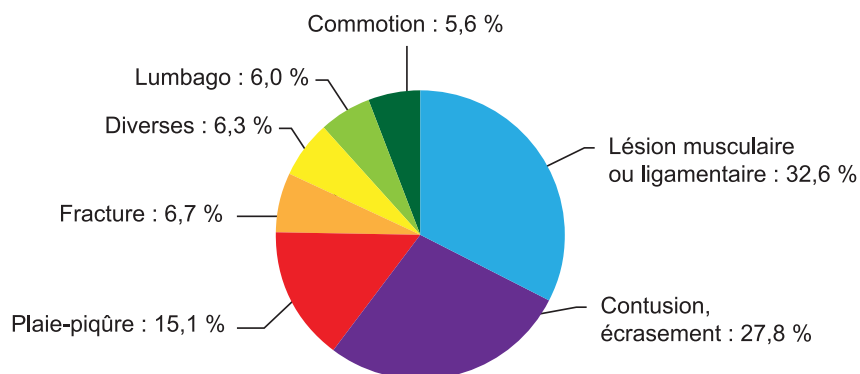
Dans les ministères, les lésions les plus fréquentes sont musculaires ou ligamentaires (graphique D 2.1-5) ; en 2006, elles représentent 32,6 % des accidents du travail, suivies par les contusions ou écrasements (27,8 %), puis les plaies et piqûres (15,1 %). Fractures, lumbagos et commotions caractérisent chacune entre 5 % et 7 % des accidents. La hiérarchie des lésions est similaire dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, avec des fréquences plus ou moins proches : 34 % des accidents entraînent des atteintes ostéoarticulaires et/ou musculaires dans la fonction publique hospitalière, 31 % dans la fonction publique territoriale ; puis respectivement 32 % et 31 % entraînent des contusions et hématomes et 14 % et 24 % des plaies ou piqûres.

Dans les ministères (tableau D 2.1-4), lorsque l'accident du travail entraîne une lésion musculaire ou ligamentaire, celle-ci concerne en priorité les membres inférieurs (45 %) ou les pieds (13 %), plus rarement les membres supérieurs (15 %) ou les mains (12 %). Lorsque l'accident entraîne contusion ou écrasement, il touche principalement les mains (19 %) et membres supérieurs (17 %), mais aussi les membres inférieurs (20 %) et pieds (11 %), ou encore l'ensemble tête-cou (13 %) et le tronc (11 %). Quant aux plaies-piqûres, troisième cause principale d'accident pour les agents des ministères, elles atteignent essentiellement les mains (49 %) et l'ensemble tête-cou (21 %).

2 Les conditions de travail dans la fonction publique

Graphique D 2.1-5 : Distribution des accidents du travail dans les ministères selon la nature des lésions en 2006

(en %)



Source : enquêtes annuelles sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation. Résultats définitifs.

Champ : ensemble des ministères répondants, agents civils, soit 36 975 accidents.

Note : la catégorie « autre », qui représente 11 % des accidents (4 386 cas) a été exclue du total car elle n'apporte aucune information exploitable. La catégorie « diverses » rassemble les natures de lésion les plus rares : amputations, brûlures, gelures, accidents dus à des corps étrangers, hernies, troubles auditifs, électrisations et électrocutions, intoxications et asphyxies.

Lecture : les lésions musculaires ou ligamentaires représentent 32,6 % des accidents en 2006.

Tableau D 2.1-4 : Distribution des accidents du travail dans les ministères selon la nature et le siège des lésions en 2006

(en %)

Nature des lésions	Siège							Total
	Tête cou	Membre supérieur	Main	Membre inférieur	Pied	Sièges autres		
Plaie-piqûre	21,3	9,5	49,4	9,0	2,7	8,1	100,0	
Contusion écrasement	12,7	16,7	19,3	20,0	10,6	20,7	100,0	
Lésion musculaire ou ligamentaire	4,1	15,2	11,8	45,1	12,9	10,9	100,0	
Total	10,8	14,3	20,0	24,3	9,4	21,2	100,0	

Source : enquêtes annuelles sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation. Résultats définitifs.

Champ : ensemble des ministères répondants, agents civils.

Davantage d'accidents du travail dans la Police, et dans les ministères de l'Équipement et la Justice, davantage d'accidents de trajet à la Culture et dans l'administration centrale de l'Éducation nationale

En 2006, le risque d'accident de trajet (0,4 %) est beaucoup moins élevé que celui d'accident du travail (2,3 %) dans les ministères, mais les conséquences des accidents de trajet sont plus graves. Accidents du travail et accidents de trajet ne répondant pas à la même logique, le classement des ministères selon la fréquence des accidents diffère selon que l'on considère les accidents du travail ou les accidents de trajet. De plus, les ministères pour lesquels l'indice de fréquence est le plus élevé ne sont pas ceux qui affichent les indicateurs de gravité supérieurs – ils ne s'ordonnent d'ailleurs pas de la même manière selon l'indicateur de gravité considéré.

En 2006, les agents des ministères sont particulièrement exposés au risque d'accident du travail au sein de la Police nationale (7,7 %), du ministère de l'Équipement hors Direction générale de l'aviation civile (4,0 %) et de la Justice (3,8 %). Les deux indicateurs de gravité des accidents des agents de la Police nationale et du ministère de la Justice sont inférieurs à la moyenne, alors que les accidents des agents du ministère de l'Équipement entraînent plus souvent le décès que la moyenne des accidents du travail (1,3 ‰ contre 0,5 ‰).

Les conditions de travail dans la fonction publique 2

La fréquence des accidents de trajet est, quant à elle, plus élevée au ministère de la Culture, ainsi qu'au sein de l'administration centrale de l'Éducation nationale (1,3 %), au ministère de l'Intérieur hors Police nationale (0,9 %) et au ministère des Affaires sociales et du travail (0,8 %). Alors que les accidents des agents du ministère de la Culture et du ministère de l'Intérieur (hors Police) sont en moyenne moins graves que l'ensemble des accidents de trajet recensés en 2006, 73,2 % des accidents des agents de l'administration centrale de l'Éducation nationale entraînent un arrêt de travail contre 68,7 % en moyenne, et 9,3 ‰ des accidents des agents des ministères sociaux entraînent le décès, contre 3,2 ‰ en moyenne.

Tableau D 2.1-5 : Indices de fréquence et indicateurs de gravité des accidents du travail et de trajet en 2006, par ministère

Ministères	Accidents du travail			Accidents de trajet		
	Indice de fréquence (en %)	Part des accidents entraînant un arrêt de travail (en %)	Part des accidents entraînant le décès (en ‰)	Indice de fréquence (en %)	Part des accidents entraînant un arrêt de travail (en %)	Part des accidents entraînant le décès (en ‰)
Affaires étrangères	0,2	58,5	0,0	0,2	63,6	0,0
Agriculture	2,2	48,6	2,7	0,4	60,1	6,8
Culture	2,1	67,0	0,0	1,3	65,7	0,0
Défense (civils)	2,5	52,6	0,5	0,5	60,3	2,4
Ministères économique et financier	0,7	57,3	1,5	0,5	68,3	2,3
Ministère de l'enseignement						
Administration centrale	1,1	48,6	0,0	1,3	73,2	0,0
Enseignement scolaire	1,9	64,3	0,1	0,4	71,5	2,3
Enseignement supérieur	0,9	59,5	0,8	0,2	74,6	14,6
Équipement, Écologie et Aménagement						
Hors aviation civile	4,0	58,3	1,3	0,4	61,2	2,6
Aviation civile	0,6	62,4	0,0	0,3	65,7	0,0
Intérieur						
Hors la Police nationale	1,6	56,8	3,2	0,9	56,1	0,0
Police nationale	7,7	54,8	0,4	0,5	75,2	3,9
Jeunesse et Sports	1,9	63,5	0,0	0,3	75,0	0,0
Justice	3,8	56,2	0,0	0,7	66,9	3,7
Ministères sociaux	1,3	54,8	0,0	0,8	57,4	9,3
Services du Premier ministre	0,3	50,0	0,0	0,3	53,3	0,0
Ensemble des ministères	2,3	59,4	0,5	0,4	68,7	3,2

Source numérateur : recensements annuels des accidents du travail et des maladies professionnelles, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation (résultats définitifs). Source dénominateur : fichier de paie des agents de l'État (FGE), Insee, 2006. Traitements DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : ensemble des ministères répondants, agents civils.

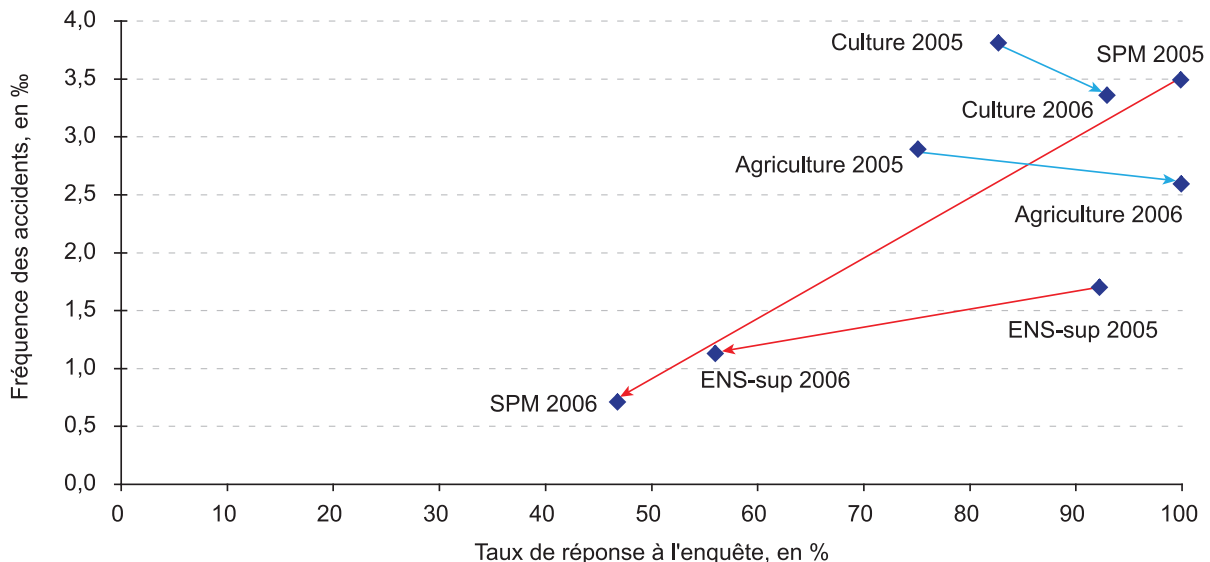
Encadré 3 : L'évolution du système d'information sur les accidents du travail dans la fonction publique de l'État

L'enquête du bureau des statistiques, des études et de l'évaluation consiste en un recensement administratif, qui se présente sous la forme de neuf tableaux agrégeant les accidents de service et accidents du travail des agents titulaires et non titulaires de l'État selon plusieurs types de regroupements :

- nombre d'accidents et nombre de journées d'arrêt dans les ministères et établissements publics selon le risque ; le statut des agents ; la durée des arrêts ;
- nombre d'accidents (du travail et/ou de mission et/ou de trajet) par ministère et selon : le jour de l'accident ; le mois de l'accident ; l'âge et le sexe des agents ; l'activité principale des agents ; l'ancienneté dans le poste de travail ; le siège des lésions ; la nature des lésions ; les conséquences de l'accident. Lancée pour la première fois en 1995, tous les ministères semblent en mesure d'y répondre depuis 2002.

L'enquête est adressée par le bureau des statistiques, des études et de l'évaluation aux directions des ressources humaines des ministères, à charge pour eux de centraliser les données de leurs services, via les directions, échelons régionaux et/ou départementaux, et établissements. La collecte des données nécessite l'interrogation des services au niveau de gestion le plus déconcentré, où s'opère la gestion des dossiers, sans qu'il existe toujours d'applications informatiques spécifiques. Le recueil de l'information demandée peut devenir laborieux lorsque, pour certaines informations comme la catégorie ou l'ancienneté dans le poste, le comptage doit être effectué à la main, à partir des dossiers « papier ». C'est sans doute ce qui explique la non-réponse partielle à certains tableaux de l'enquête : alors que les ministères recensent, en 2006, 51 661 accidents de service, du travail et de trajet lorsqu'ils ventilent l'information par statut, ils ne parviennent à rassembler l'information par ancienneté que pour 34 747 sinistres, et par catégorie que pour 22 038 sinistres. Les difficultés liées à la remontée d'observation entraînent également la non-réponse de certains services, ce qui fait varier le taux de réponse à l'enquête d'une année à l'autre pour chaque ministère. Or, il existe une corrélation – pas forcément toujours positive – entre le taux de réponse à l'enquête et l'indice de fréquence des accidents du travail.

Graphique D 2.1-6 : Taux de fréquence des accidents selon le taux de réponse à l'enquête en 2005 et 2006



Source : enquêtes annuelles sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation. Résultats définitifs.

Champ : ensemble des ministères répondants, agents civils.

Les taux de réponse des ministères de l'Agriculture et de la Culture sont, par exemple, nettement supérieurs l'année n à ceux observés l'année n-1 (respectivement 75,2 % et 82,8 % en 2005 contre 100 % et 92,9 % en 2006) ; cette amélioration du taux de réponse s'accompagne d'une diminution des taux de fréquence des accidents : de 2,9 à 2,6 % au ministère de l'Agriculture, et de 3,8 à 3,3 % au ministère de la Culture. À l'inverse, les taux de réponse diminuent considérablement entre 2005 et 2006 pour l'Enseignement supérieur ou les services du Premier ministre (respectivement 92,3 % et 55,8 % et 100 % et 46,9 % en 2005 contre 55,8 % et 46,9 % en 2006), et s'accompagne d'une diminution nette du taux de fréquence des accidents pour l'Enseignement supérieur (de 1,7 à 1,1 %), mais très conséquente pour les services du Premier ministre (de 3,5 à 0,7 %).

En l'absence de données exhaustives sur l'ensemble de la fonction publique de l'État, les variations d'une année à l'autre du nombre d'accidents recensés et de la fréquence associée ne signifient donc pas forcément un accroissement du nombre réel d'accidents reconnus ou même du risque d'accident dans les ministères. La mise en place du système d'information décisionnel de l'État, consécutif à la montée en charge de l'Opérateur national de paie entre 2012 et 2016, apportera une solution au problème de la non-réponse, partielle ou totale. La remontée d'informations de gestion dans les systèmes d'information des ressources humaines fiabilisera en effet le volume d'accidents recueilli et autorisera donc, enfin, le suivi des variations d'une année à l'autre. Par ailleurs, les données disponibles seront des données « individuelles », ce qui rendra non seulement possible la réalisation de typologies d'accidents et l'identification de profils de population à risque grâce à l'analyse multivariée, mais permettra également l'alimentation de l'entrepôt inter-régimes. Dans l'intervalle, l'enquête de la DGAFP sera refondue pour viser l'exhaustivité sur les indicateurs clés de la comparaison inter-régimes.

Les données issues de l'enquête 2006 sur les accidents du travail et maladies professionnelles dans les ministères appellent des approfondissements, en particulier sur la question de l'activité de travail : au-delà du sexe et du ministère, la fonction exercée et les conditions de travail au sein de l'unité sont en effet des déterminants de l'exposition au risque d'accident du travail. Les améliorations attendues de la mise en place de l'Opérateur national de paie (ONP) concernent non seulement l'exhaustivité du recensement sous la forme de données individuelles (encadré 3), mais surtout la disponibilité d'une information précise sur le métier exercé par l'agent : le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) fait partie des référentiels présents dans le noyau commun des systèmes d'informations. L'exploitation d'autres enquêtes du système statistique public est enfin complémentaire à l'amélioration de la qualité des données concernant la fonction publique de l'État. L'Insee a ainsi consacré l'enquête complémentaire à l'enquête Emploi 2007 aux thèmes spécifiques des accidents du travail, des maladies professionnelles et du handicap. Par ailleurs, l'enquête Changements organisationnels et informatisation (COI) 2006, et l'enquête Sumer 2009, interrogent les salariés des secteurs marchands, les agents de l'État et des hôpitaux, sur les conditions de travail en général, y compris sur la survenue d'accidents au travail. Ces enquêtes en population générale permettront de mieux identifier les populations à risque, ainsi que de tester et hiérarchiser l'influence respective des caractéristiques individuelles, du secteur et des conditions de travail sur l'exposition aux accidents du travail.

Encadré 4 : Un entrepôt national de données sur les accidents du travail et maladies professionnelles pour dépasser les écueils de la comparaison entre secteurs

Les points de comparaison entre régimes sont déterminés par le type de collecte de l'information et les nomenclatures utilisées. La comparaison inter-sectorielle n'est ici possible que sur la variable sexe. Pour les autres variables, soit les nomenclatures utilisées dans l'enquête de la DGAFP ne sont pas comparables à celles utilisées dans les autres régimes (c'est le cas des tranches d'âge), soit les variables utilisées renvoient à des catégories spécifiques à la fonction publique (c'est le cas du statut et de la catégorie hiérarchique). Le problème est identique pour décrire et comparer les caractéristiques des accidents : les nomenclatures choisies lors de la mise en place de l'enquête de la DGAFP sont inspirées de celles de la CNAMTS, mais les regroupements d'éléments matériels, de nature et siège des lésions ne sont pas du tout comparables d'un régime à l'autre. Dans le cas des fonctions publiques territoriale et hospitalière, les données Prorisq reprennent elles aussi, mais pas tout à fait exactement, les nomenclatures de la CNAMTS.

Si la comparaison inter-régimes est pour l'instant limitée par les données disponibles, la situation est amenée à évoluer à moyen terme. La loi n° 2004-806 relative à la politique de santé publique du 9 août 2004 a en effet confié à l'Institut national de veille sanitaire (INVS) la mission de « *mettre en œuvre, en liaison avec l'assurance maladie et les services statistiques des départements ministériels concernés, un outil permettant la centralisation et l'analyse des statistiques sur les accidents du travail (AT), les maladies professionnelles (MP), les maladies présumées d'origine professionnelles et de toutes les autres données relatives aux risques sanitaires en milieu du travail, collectées conformément à l'article L.1413-4* » (article 15, alinéa 6) du code de santé publique.

Depuis 2007, l'INVS pilote un groupe de travail réunissant des représentants de la CNAMTS, de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), de la CNRA (Fonds national de prévention), afin de préfigurer la construction d'un entrepôt inter-régimes relatif aux accidents du travail et maladies professionnelles. La première phase, technique, a permis d'établir la faisabilité du projet et de démontrer son intérêt pour améliorer la connaissance des accidents du travail et maladies professionnelles. La phase d'étude étant close par la remise aux tutelles du rapport final par l'INVS (mai 2010), le projet sera présenté courant 2010 aux partenaires sociaux et institutionnels pour débattre de la nature juridique et du financement de l'outil.

Associé au groupe de travail, le bureau des statistiques, des études et de l'évaluation de la DGAFP conduit une expertise pour déterminer les conditions et le calendrier de sa participation à l'entrepôt inter-régimes, en coordination avec les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Les ministères ne disposent en effet pas encore de systèmes informatisés centralisés et exhaustifs qui permettraient la transmission de flux de données individuelles à l'entrepôt (voir l'encadré 3).

Bibliographie

- Chevalier, A. ; Brière, J. ; Imbernon, H. (2010), *Construction d'un outil national de surveillance des risques professionnels à partir des données de réparation issues des régimes de Sécurité sociale. Étude de faisabilité*. Institut national de veille sanitaire.
- Chiron, M. et Charbotel, B. (2006), « Accidents de la route liés au travail : les caractéristiques et les facteurs de risque », *Fiches d'actualité scientifique de l'Inrets*, n°39.
- Cordier, M. et Larmat, A. (2009), « Les conditions de travail des personnels du secteur hospitalier public et de la fonction publique de l'État en 2006 », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Volume 1 : Faits et chiffres 2008-2009*, DGAFP, La Documentation Française.
- Euzenat, D. (2009), « L'exposition des salariés aux accidents du travail en 2007 », *Dares, Premières informations, premières synthèses*, n° 50.2.
- Euzenat, D. (2009), « Les indicateurs accidents du travail de la Dares. Conception, champ et interprétation », *Dares, Document d'études*, n° 150.
- Guillemot, D. et Peyrin, A. (2010 à paraître), « Changements organisationnels et informatisation. Premiers résultats comparatifs entre les agents de l'État et les salariés du privé (enquête COI 2006) », DGAFP, *Études et perspectives*.
- Hamon-Cholet, S. et Sandret, N. (2007), « Accidents et conditions de travail », *Dares, Premières informations, premières synthèses*, n° 31.2.
- Hamon-Cholet, S. (2002), « Accidents, accidentés et organisation du travail. Résultats de l'enquête sur les conditions de travail de 1998 », *Dares, Premières informations, premières synthèses*, n°20.1.
- Peyrin, A. et Touchard, S. (2010 à paraître) *Les accidents de service, accidents du travail et maladies professionnelles dans les ministères en 2006*, DGAFP, *RésulStats* n° 27.