



Audit de la surveillance de l'exécution dans le domaine de la sécurité au travail

Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail

CDF-24652

VERSION PRISES DE POSITION INCLUSES

13 NOVEMBRE 2025



INFORMATIONS SUR LE DOCUMENT

ADRESSE DE COMMANDE

BESTELLADRESSE
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE
ORDERING ADDRESS

Contrôle fédéral des finances (CDF)
Monbijoustrasse 45
3003 Berne
Suisse

NUMÉRO DE COMMANDE

BESTELLNUMMER
NUMERO DI ORDINAZIONE
ORDERING NUMBER

988.24652

COMPLÉMENT D'INFORMATIONS

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI
ADDITIONAL INFORMATION

www.efk.admin.ch/fr
info@efk.admin.ch
+ 41 58 463 11 11

REPRODUCTION

ABDRUCK
RIPRODUZIONE
REPRINT

Autorisée (merci de mentionner la source)
Gestattet (mit Quellenvermerk)
Autorizzata (indicare la fonte)
Authorized (please mention source)

PRIORITÉS DES RECOMMANDATIONS

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis : 1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles.
Sont par exemple considérés comme risques les projets non rentables, les infractions à la légalité ou à la régularité, les cas de responsabilité ou les atteintes à la réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi évalués. Cette appréciation se fonde sur l'objet concret de l'audit (relatif) et non sur la pertinence pour l'administration fédérale dans son ensemble (absolu).

TABLE DES MATIÈRES

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Mission et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectifs et questions d'audit.....	15
1.3 Étendue de l'audit et principe	16
1.4 Documentation et entretiens	16
1.5 Discussion finale	16
2 Les mesures d'organisation et de coordination	17
2.1 L'adéquation de la gouvernance est remise en cause	17
2.2 Les ressources de plusieurs organes d'exécution cantonaux ne sont pas suffisantes.....	18
2.3 Le dualisme législatif est un défi pour la coordination des organes d'exécution	19
3 Les activités de contrôle et leur surveillance	21
3.1 Les organes d'exécution définissent leur stratégie de contrôle sans orientation de la commission.....	21
3.2 L'analyse des risques et le concept de contrôle doivent être actualisés.....	23
3.3 Pas d'incidence si les prestations convenues ne sont pas réalisées	25
4 Fonds disponibles et dépenses d'indemnités	27
4.1 Les principes d'indemnisation ne sont pas identiques pour tous les organes d'exécution	27
4.2 Absence de transparence pour les états financiers	28
Annexe 1 – Bases légales.....	29
Annexe 2 – Abréviations.....	30

Audit de la surveillance de l'exécution dans le domaine de la sécurité au travail

Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail

L'ESSENTIEL EN BREF

En Suisse, la Suva, les inspections cantonales de travail, l'inspection fédérale du travail et des organisations spécialisées sont actives dans le domaine de la prévention des accidents et maladie professionnels. Ces organes d'exécution sont entre autres chargés de contrôler que les employeurs prennent les mesures prescrites par la loi sur l'assurance-accidents (LAA) et par son ordonnance d'application. La Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) a pour mission de coordonner les domaines de compétences de ces organes d'exécution et leurs tâches. La CFST conclut à cet effet des conventions et catalogues de prestations avec les organes concernés. Le volume financier annuel des prestations convenues est de l'ordre de 123 millions de francs. Le financement est assuré par des suppléments de primes d'assurance accidents et maladies professionnels payés par les employeurs à la Suva et aux assureurs privés. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si la surveillance exercée par la CFST sur l'exécution des conventions de prestations est adéquate.

Le CDF arrive à la conclusion que les conventions de prestations, ainsi que la procédure de contrôle appliquée par la CFST présentent des lacunes. L'absence d'exigences qualitatives sur la stratégie d'intervention des organes d'exécution d'une part, et de mesures correctives en cas de défaillance de ces organes d'autre part, ne permet pas d'assurer une utilisation efficiente et efficace des moyens alloués.

Une gouvernance critiquée

Plusieurs parties prenantes interrogées ont critiqué les principes de gouvernance choisis par le législateur. Elles relèvent le pouvoir d'influence important que détient la Suva : l'un de ses représentants exerce la présidence de la CFST, quatre de ses membres siègent au sein de la commission et le secrétariat de celle-ci lui est rattaché. Les différents rôles de la Suva, à savoir assureur, prestataires de conseils rémunérés et organe d'exécution présentent également des risques en matière de conflits d'intérêts. Le CDF avait déjà relevé la problématique de la gouvernance de la CFST dans un audit effectué en 2015 et émis une recommandation.¹ Celle-ci n'ayant pas été mise en œuvre, le CDF considère que la situation est toujours insatisfaisante.

Le système dual prévu par les lois complique la coordination entre les organes d'exécution

En matière de coordination des organes d'exécution, la CFST doit attribuer les tâches prévues par la LAA à des organes d'exécution qui ont également la mission de vérifier que les entreprises appliquent la Loi sur le travail (LTr). Les principes de financement et la surveillance fédérale de ces deux lois étant différents, cela représente un défi. Ce dualisme d'exécution provoque des situations d'incertitudes sur l'étendue des tâches des organes d'exécution cantonaux, un risque de financement croisé, voire des lacunes dans les activités de contrôle auprès des entreprises. Le CDF estime que des mesures doivent être prises pour assurer une meilleure efficacité et efficience des contrôles d'entreprises tant dans le domaine de la santé que de la sécurité au travail.

¹ Audit de l'organisation et de l'utilisation des moyens pour la sécurité au travail (PA 15323), recommandation no 1

Les instruments de pilotage et de contrôle de la commission doivent être rectifiés

Les conventions et catalogues de prestations conclus avec les organes d'exécution présentent des lacunes et ne permettent pas un pilotage efficace des tâches relevant de la prévention de la sécurité au travail.

La CFST n'a pas fixé d'exigence en matière de qualité des prestations à réaliser ni de mesure correctrice en cas de non réalisation des prestations convenues. Elle ne peut par conséquent pas s'assurer que les organes d'exécution effectuent des contrôles suffisants là où résident les risques les plus élevés.

En outre, les activités de contrôle de la CFST sur les organes d'exécution sont basées sur une analyse des risques et sur un concept qui ne sont pas à jour. Pour le CDF, les activités de contrôles devraient par exemple mieux tenir compte des possibilités d'analyse des données disponibles et s'appuyer sur des contrôles détaillés ciblés.

L'égalité de traitement pour le versement des indemnités et la transparence sur les états financiers ne sont pas garanties

Les organes d'exécution perçoivent des indemnités pour les tâches réalisées pour le compte de la CFST. Ces indemnités sont calculées à un taux horaire forfaitaire compris entre 150 et 196 francs. Seule la Suva est indemnisée en fonction des coûts complets par domaine d'activités sur la base de sa comptabilité analytique. La CFST doit examiner si l'application de principes hétérogènes déterminant la hauteur de l'indemnisation ne provoque pas d'inégalités de traitement.

Les comptes de la CFST sont tenus par la Suva et audités par l'organe de révision de cette dernière. Ils ne sont cependant pas publiés, ce qui limite le principe de transparence de cette commission.

PRÜFUNG

Prüfung der Aufsicht über den Vollzug im Bereich Arbeitssicherheit

Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Im Bereich der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten sind in der Schweiz die Suva, die kantonalen Arbeitsinspektorate, die Eidgenössische Arbeitsinspektion sowie Fachorganisationen tätig. Diese Durchführungsorgane sind unter anderem beauftragt, zu überprüfen, ob die Arbeitgeber die vom Unfallversicherungsgesetz (UVG) und von dessen Vollzugsverordnung vorgeschriebenen Massnahmen treffen. Die Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (EKAS) hat den Auftrag, die Zuständigkeitsbereiche der Durchführungsorgane sowie deren Aufgaben zu koordinieren. Dazu trifft die EKAS mit den betreffenden Organen Leistungsvereinbarungen und legt Leistungskataloge fest. Das jährliche finanzielle Volumen der vereinbarten Leistungen bewegt sich in der Grössenordnung von 123 Millionen Franken. Die Finanzierung wird durch Prämienzuschläge bei der Versicherung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten sichergestellt, welche die Arbeitgeber der Suva und den privaten Versicherern zahlen. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat geprüft, ob die von der EKAS ausgeübte Aufsicht über die Abwicklung der Leistungsvereinbarungen angemessen ist.

Die EFK kommt zum Schluss, dass die Leistungsvereinbarungen sowie das von der EKAS angewandte Kontrollverfahren Mängel aufweisen. Durch das Fehlen von qualitativen Anforderungen an die Interventionsstrategie der Durchführungsorgane einerseits und von Korrekturmassnahmen bei Versäumnissen dieser Organe andererseits ist es nicht möglich, eine effiziente und wirksame Nutzung der gewährten Mittel sicherzustellen.

Kritik an der Governance

Mehrere der befragten Beteiligten haben die vom Gesetzgeber gewählten Governance-Prinzipien kritisiert. Sie weisen auf die erheblichen Einflussmöglichkeiten der Suva hin: Ein Vertreter der Suva hat den Vorsitz der EKAS inne, vier Mitglieder der Suva haben einen Sitz in der Kommission, und die EKAS-Geschäftsstelle ist der Suva angegliedert. Die verschiedenen Rollen der Suva als Versicherer, Beratungsdienstleister und Durchführungsorgan stellen ebenfalls ein Risiko für Interessenkonflikte dar. Die EFK hatte bereits bei einer Prüfung im Jahr 2015 die Problematik der Governance der EKAS thematisiert und dazu eine Empfehlung abgegeben.² Da diese nicht umgesetzt wurde, betrachtet die EFK die Situation nach wie vor als unbefriedigend.

Das gesetzlich vorgesehene duale System verkompliziert die Koordination zwischen den Durchführungsorganen

Bei der Koordination der Durchführungsorgane muss die EKAS die vom UVG vorgesehenen Aufgaben denjenigen Durchführungsorganen zuteilen, die auch den Auftrag haben, zu überprüfen, ob die Unternehmen das Arbeitsgesetz (ArG) einhalten. Da die Finanzierungsgrundsätze und die Bundesaufsicht dieser beiden Gesetze unterschiedlich sind, stellt dies eine Herausforderung dar. Dieser Vollzugsdualismus ruft Unsicherheiten bezüglich des Umfangs der Aufgaben der kantonalen Durchführungsorgane hervor und birgt das Risiko einer Querfinanzierung und sogar von Lücken bei den Unternehmensprüfungen. Die EFK ist der Ansicht, dass Massnahmen ergriffen werden müssen, um eine höhere Effizienz und Wirksamkeit der Unternehmensprüfungen gewährleisten zu können, und das sowohl im Bereich der Gesundheit als auch im Bereich der Arbeitssicherheit.

² Prüfung der Organisation und Verwendung der Mittel (PA 15323), Empfehlung Nr. 1

Die Steuerungs- und Kontrollinstrumente der Kommission müssen verbessert werden

Die mit den Durchführungsorganen getroffenen Leistungsvereinbarungen und festgelegten Leistungskataloge weisen Mängel auf und lassen keine effiziente Steuerung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Prävention im Bereich Arbeitssicherheit zu. Die EKAS hat weder Anforderungen an die Qualität der zu erbringenden Leistungen noch Korrekturmassnahmen im Falle einer Nichterfüllung der vereinbarten Leistungen festgelegt. Sie kann daher nicht sicherstellen, dass die Durchführungsorgane dort, wo die grössten Risiken bestehen, genügend Kontrollen durchführen.

Zudem basieren die Kontrolltätigkeiten der EKAS bezüglich der Durchführungsorgane auf einer Risikoanalyse und einem Konzept, die nicht mehr aktuell sind. Aus der Sicht der EFK müssten die Kontrolltätigkeiten zum Beispiel die Möglichkeiten zur Analyse der verfügbaren Daten mehr berücksichtigen und mehr auf detaillierten Schwerpunktkontrollen basieren.

Die Gleichbehandlung bei der Entrichtung von Vergütungen und die Transparenz bei den Finanzabschlüssen sind nicht gewährleistet

Den Durchführungsorganen werden die von ihnen erfüllten Aufgaben von der EKAS vergütet. Diese Vergütungen werden auf der Basis eines pauschalen Stundensatzes zwischen 150 und 196 Franken berechnet. Nur der Suva werden auf der Basis ihrer Kosten- und Leistungsrechnung ihre Gesamtkosten pro Tätigkeitsbereich vergütet. Die EKAS muss überprüfen, ob die Anwendung uneinheitlicher Prinzipien bei der Festlegung der Höhe der Vergütung keine Ungleichbehandlung nach sich zieht.

Die Rechnungen der EKAS werden von der Suva geführt und von deren Revisionsstelle geprüft. Sie werden jedoch nicht veröffentlicht, was das Öffentlichkeitsprinzip hinsichtlich dieser Kommission einschränkt.

VERIFICA

Verifica concernente la sorveglianza sull'esecuzione nel settore della sicurezza sul lavoro

Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro

L'ESSENZIALE IN BREVE

In Svizzera, la Suva, gli ispettorati cantonali del lavoro, l'Ispettorato federale del lavoro e le organizzazioni specializzate sono preposti alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. Questi organi d'esecuzione sono incaricati, tra l'altro, di controllare che i datori di lavoro adottino le misure prescritte dalla legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20) e dalla relativa ordinanza del 19 dicembre 1983 sulla prevenzione degli infortuni (RS 832.30). La Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro (CFSL) si occupa di coordinare i settori di competenza e le attività degli organi d'esecuzione. A tal fine, la CFSL stipula convenzioni e definisce cataloghi di prestazioni con gli organi interessati. Il volume finanziario annuo delle prestazioni convenute ammonta a 123 miliardi di franchi. Il finanziamento è garantito da premi supplementari per la prevenzione degli infortuni professionali e delle malattie professionali, versati dai datori di lavoro alla Suva e agli assicuratori privati. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato se la sorveglianza esercitata dalla CFSL sull'esecuzione delle convenzioni sulle prestazioni sia adeguata.

Il CDF è giunto alla conclusione che le convenzioni e la procedura di controllo applicata dalla CFSL presentano delle lacune. L'assenza di requisiti qualitativi riguardo alla strategia di intervento degli organi d'esecuzione e di misure correttive in caso di loro inadempienza non consente di garantire un impiego efficiente ed efficace delle risorse stanziare.

Critiche nei confronti della governance

Diversi soggetti interpellati hanno espresso critiche sui principi di governance stabiliti dal legislatore. Questi soggetti evidenziano la forte influenza della Suva. Infatti, un suo rappresentante presiede la CFSL, quattro suoi membri ne fanno parte e la Segreteria della Commissione fa capo alla Suva. I molteplici ruoli ricoperti dalla Suva (assicuratore, fornitore di consulenze a pagamento e organo d'esecuzione) comportano inoltre rischi di conflitti d'interesse. Il CDF aveva già rilevato un problema legato alla governance della CFSL in occasione di una verifica svolta nel 2025 e aveva elaborato una raccomandazione al riguardo³. Poiché tale raccomandazione non è stata attuata, il CDF ritiene che la situazione sia tuttora insoddisfacente.

Il dualismo legislativo ostacola il coordinamento degli organi d'esecuzione

La CFSL è chiamata a coordinare gli organi d'esecuzione, affidando loro i compiti previsti dalla LAINF. Tuttavia, questi stessi organi devono anche verificare che le imprese applichino la legge del 13 marzo 1964 sul lavoro (RS 822.11). Poiché le due leggi presentano principi di finanziamento e di sorveglianza diversi, la gestione risulta complessa. Questo dualismo nell'esecuzione causa incertezza sull'entità dei compiti degli organi d'esecuzione cantonali, il rischio di finanziamenti incrociati e lacune nelle attività di controllo a cui sottoporre le imprese. Pertanto, il CDF rileva la necessità di adottare misure che garantiscano controlli più efficaci ed efficienti presso le imprese, sia in materia di tutela della salute sia di sicurezza sul lavoro.

³ Verifica dell'organizzazione e dell'impiego di mezzi per la sicurezza sul lavoro, Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro (PA 15323), raccomandazione n. 1.

Gli strumenti di gestione e controllo della CFSL devono essere rivisti

Le convenzioni e i cataloghi di prestazioni stipulati con gli organi d'esecuzione presentano lacune che ostacolano una gestione efficace delle attività di prevenzione in materia di sicurezza sul lavoro.

La CFSL non ha definito criteri qualitativi per le prestazioni da realizzare né previsto misure correttive in caso di mancata attuazione di quanto concordato. Di conseguenza, non può garantire che gli organi d'esecuzione effettuino controlli adeguati nei settori a maggior rischio.

Inoltre, le attività di controllo della CFSL sugli organi d'esecuzione si basano su un'analisi dei rischi e su un concetto ormai superato. Secondo il CDF, tali controlli dovrebbero sfruttare meglio le potenzialità offerte dall'analisi dei dati disponibili e orientarsi verso verifiche mirate e approfondite.

Parità di trattamento nel versamento delle indennità e trasparenza finanziaria non garantite

Gli organi d'esecuzione ricevono indennità per le attività svolte per conto della CFSL, calcolate sulla base di una tariffa oraria forfettaria compresa tra 150 e 196 franchi. Solo la Suva è indennizzata in funzione dei costi effettivi per ciascun settore di attività, secondo la propria contabilità analitica. La CFSL dovrebbe valutare se l'applicazione di criteri eterogenei per determinare l'ammontare delle indennità possa generare disparità di trattamento.

Infine, i conti della CFSL sono tenuti dalla Suva e sottoposti a verifica dal suo organo di revisione. Tuttavia, tali conti non sono pubblicati, il che compromette la trasparenza della CFSL.

AUDIT

Audit of implementation monitoring in the area of occupational safety

Federal Coordination Commission for Occupational Safety

KEY FACTS

In Switzerland, Suva, the cantonal labour inspectorates, the Federal Labour Inspectorate and specialist organisations work in the area of preventing occupational disease and accidents. Among other things, these implementing bodies are responsible for ensuring that employers take the measures prescribed by the Accident Insurance Act (AIA) and its implementing ordinance. The Federal Coordination Commission for Occupational Safety (FCOS) is charged with coordinating the areas of responsibility and tasks of these implementing bodies. For this purpose, the FCOS enters into agreements and defines service catalogues with the bodies concerned. The annual financial volume of the agreed services is around CHF 123 million. Funding is provided by occupational disease and accident insurance premium supplements paid by employers to Suva and private insurers. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined whether the FCOS adequately monitors the implementation of service level agreements.

The SFAO concluded that there are shortcomings in the service level agreements and in the monitoring procedure applied by the FCOS. Due to the absence of qualitative requirements concerning the intervention strategy of the implementing bodies and of corrective measures in the event of failure on their part, efficient and effective use of the allocated resources cannot be ensured.

Governance criticised

Several of the stakeholders interviewed criticised the governance principles chosen by the legislator. They pointed to Suva's significant influential power: one of its representatives chairs the FCOS, four of its members sit on the Commission, and the Commission's secretariat is attached to Suva. Suva's multiple roles as insurer, paid adviser and implementing body also entail risks of conflicts of interest. The SFAO had already identified the problem with the FCOS's governance in an audit carried out in 2015 and issued a recommendation.⁴ As this recommendation has not been implemented, the SFAO considers that the situation is still unsatisfactory.

The dual system prescribed by law complicates coordination between implementing bodies

In terms of coordinating the implementing bodies, the FCOS has to assign the tasks prescribed by the Accident Insurance Act to implementing bodies that are also charged with verifying that companies apply the Employment Act (EmpA). This is challenging, as the funding principles and federal supervision of these two laws are different. This dual approach to implementation gives rise to uncertainty about the scope of the cantonal implementing bodies' tasks, a risk of cross-financing and even shortcomings in the inspections carried out at companies. The SFAO believes that measures need to be taken to ensure that company inspections are more effective and efficient in the areas of both occupational health and safety at work.

⁴ Audit of the organisation and use of funds for occupational safety (audit mandate 15323), recommendation 1

The Commission's steering and control instruments need to be reviewed

The service catalogues and agreements concluded with the implementing bodies have shortcomings that hinder the effective steering of tasks relating to prevention and occupational safety.

The FCOS has not defined any qualitative requirements for the services to be provided or corrective measures in the event of failure to provide the agreed services. As a result, it cannot ensure that the implementing bodies carry out sufficient inspections where the risks are the highest.

In addition, the FCOS's checks with regard to the implementing bodies are based on an outdated risk analysis and concept. In the SFAO's view, these checks should make better use of the potential offered by analysing the available data, for example, and be based on targeted in-depth checks.

No guarantee of equal treatment in the payment of compensation or of transparency in the financial statements

The implementing bodies receive compensation for the work they perform on behalf of the FCOS. This compensation is calculated at a flat hourly rate of between CHF 150 and CHF 196. Only Suva receives compensation on a full-cost basis per area of activity according to its cost accounting. The FCOS needs to examine whether the use of different principles to determine the level of compensation leads to unequal treatment.

The FCOS's accounts are kept by Suva and are audited by Suva's auditors. However, they are not published, which limits the Commission's principle of transparency.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DE LA CFST

La CFST accepte toutes les recommandations du CDF. En ce qui concerne le calendrier de mise en œuvre, la CFST souligne qu'en raison du traitement de la mise en œuvre au sein des organes de la CFST (avec la participation de tous les groupes membres de la CFST), il n'est actuellement pas possible de fournir un calendrier contraignant, mais seulement un calendrier indicatif.

PRISE DE POSITION GÉNÉRALE DU SG DFI

Le DFI est prêt à donner suite à la recommandation n° 1 du CDF en procédant à un réexamen des bases légales encadrant la gouvernance d'entreprise de la CFST. En revanche, il ne voit pas de raison de réévaluer les dispositions d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) et de la loi sur le travail (LTr), comme indiqué dans la recommandation n° 2, dans la mesure où une analyse sur ce sujet est actuellement menée par un groupe de travail de la CFST, réunissant l'ensemble des acteurs clés et des partenaires sociaux.

1 MISSION ET DÉROULEMENT

1.1 Contexte

Selon la loi fédérale sur l'assurance-accident (LAA, RS 832.20), les employeurs sont tenus en Suisse de prendre des mesures pour prévenir les accidents et maladies professionnels des travailleurs. Plusieurs organes d'exécution sont chargés d'assurer que les prescriptions en la matière sont appliquées :

- La Suva (Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents) est compétente pour les entreprises et activités présentant un risque élevé, pour les prescriptions relatives à certains équipements de travail, ainsi que pour les maladies professionnelles.
- Six organisations spécialisées sont actives dans des domaines spécifiques ou pour des inspections spécialisées sur mandat de la Suva.
- Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), par l'inspection fédérale du travail, est compétent pour les entreprises de la Confédération.
- Les services cantonaux chargés des inspections du travail sont compétents pour toutes les entreprises non attribuées à l'un des organes d'exécution précités.

Afin d'assurer une coordination des différents organes d'exécution et une application uniforme des prescriptions en matière de prévention des accidents et maladies professionnels, le Conseil fédéral a institué en 1983 une Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST). Cette commission est constituée de 15 membres représentant les organes d'exécution, les assureurs actifs dans le domaine de l'assurance accident (voir encadré), les employeurs et les travailleurs. Elle se réunit en plénum quatre fois par année. Elle est organisée en sous-commissions et commissions spécialisées. La CFST est présidée par un représentant de la Suva et dispose d'un secrétariat à Lucerne, lequel occupe 8,5 emplois temps plein.

Les assureurs accidents et leurs prestations

En Suisse, 22 assureurs sont actifs dans le domaine de la LAA, y compris la Suva. Ils assurent les entreprises et leurs employés contre les accidents et maladies professionnels, ainsi que contre les accidents non professionnels.

Pour l'année 2023, ces assureurs ont enregistré quelques 286 000 cas d'accidents et maladies professionnels. Le coût des cas d'accidents et maladies professionnels a été de plus de 2,3 milliards de francs en 2022. Ces coûts couvrent les frais médicaux, les indemnités journalières, ainsi que les provisions pour rente d'invalidité et de survivants.⁵

Le Conseil fédéral est l'organe de surveillance de la CFST. Cette surveillance est en pratique effectuée par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). La surveillance a pour objectif de garantir que la CFST accomplit sa tâche de manière professionnelle, correcte et conforme aux dispositions légales. Un représentant de l'OFSP est délégué aux séances de la CFST à titre d'observateur.

Les différents acteurs et leurs missions sont présentés dans le schéma qui suit :

⁵ Source : communiqué de presse de la Suva du 18 septembre 2024

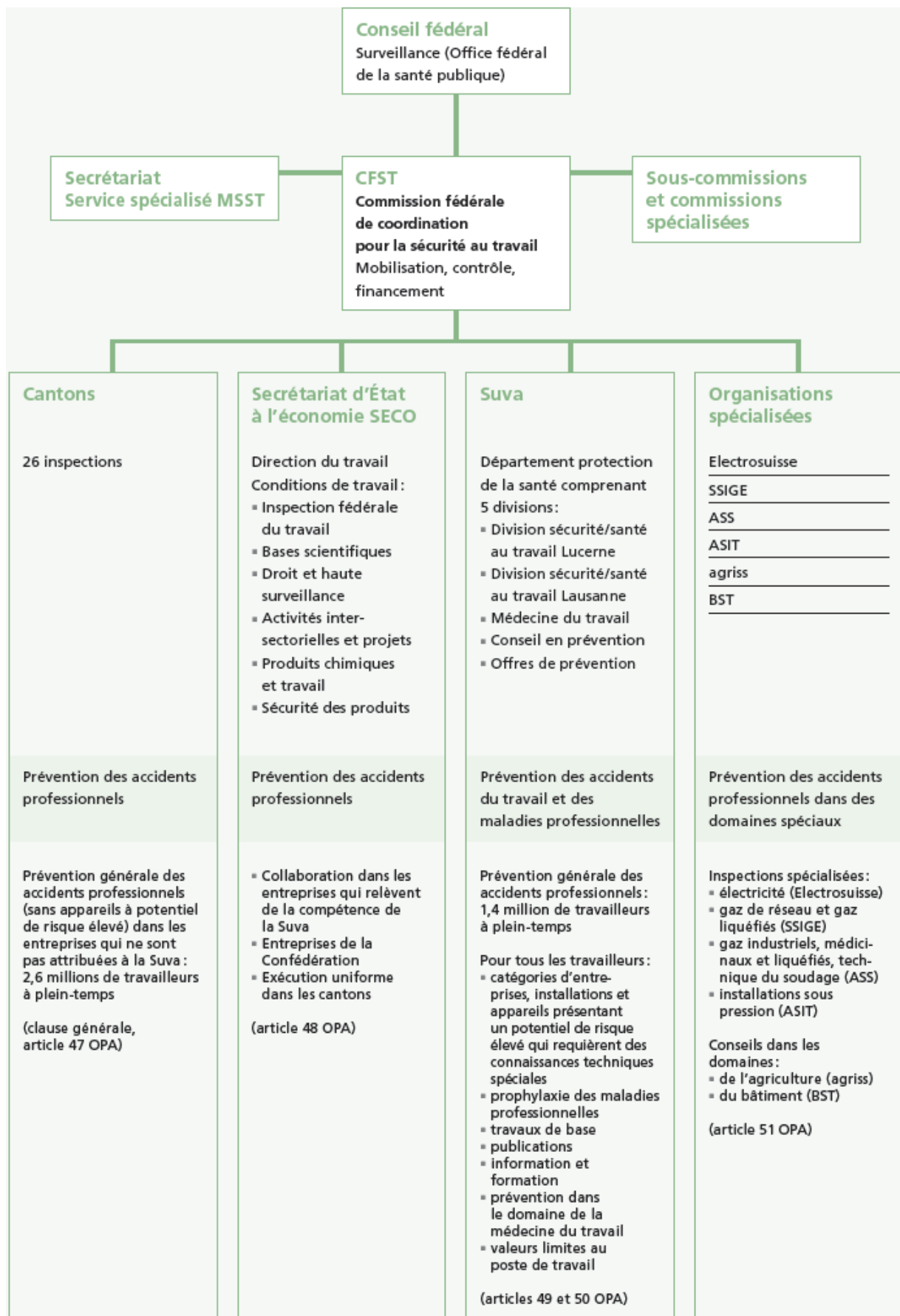


Schéma 1 : Tableau synoptique de l'organisation et des missions. Source : Rapport annuel 2023 CFST

La CFST dispose de plusieurs instruments pour assurer une application uniforme des prescriptions légales et la coordination des organes d'exécution, tels que des décisions, des directives, des lignes directrices et des guides. Pour les tâches à réaliser par les organes d'exécution, elle définit avec chacun d'eux une convention de prestations de durée indéterminée, complétée par un catalogue de prestations annuel. Ce dernier précise les exigences en matière de prestations à réaliser, ainsi que le budget disponible. Le canton de Zoug fait exception. Il n'a pas accepté de signer une telle convention car il n'est pas d'accord avec les exigences minimales de contrôles d'entreprises. Il fait par conséquent l'objet chaque année d'une procédure de décision formelle de la CFST, ouvrant les voies de recours en droit administratif.

La CFST est financée par des suppléments de prime d'assurance accidents et maladies professionnels payés par les employeurs à la Suva et aux assureurs privés.⁶ Le supplément de primes s'élève à 6,5 % des primes nettes.⁷ La Suva récolte et gère les revenus des suppléments de primes de tous les assureurs sur un compte spécifique à disposition de la CFST. Les charges annuelles de la CFST sont de l'ordre de 129 millions de francs. Hormis les charges liées à son fonctionnement et au financement de campagnes spéciales (env. 6,2 millions de francs), ses dépenses servent à indemniser les organes d'exécution pour la réalisation des tâches convenues. Selon les comptes provisoires 2024, la Suva, qui effectue la part prépondérante des activités de prévention et de contrôles, obtient la part la plus importante des indemnités avec 84 %. Les inspections cantonales du travail, les organisations spécialisées et le SECO se partagent le solde (voir tableau 1).

Organes d'exécution	Montant (mio. de CHF)	Pourcentage
Suva	103.5	84.4 %
Inspections du travail des cantons	14.5	11.8 %
Organisations spécialisées	3.8	3.1 %
SECO	0.8	0.7 %
Total	122.6	100.0 %

Tableau 1 : Montant des indemnités 2024 pour les organes d'exécution. Source : Compte séparé CFST 2024 selon art. 87 LAA (version provisoire)

1.2 Objectifs et questions d'audit

Le CDF a réalisé un premier audit de l'organisation et de l'utilisation des moyens pour la sécurité au travail auprès de la CFST en 2015.⁸ Un suivi des recommandations émises lors de cet audit a été effectué en 2020.⁹ Le présent audit a pour objectif d'examiner si la surveillance exercée par la CFST sur l'exécution des conventions de prestations dans le domaine de la sécurité au travail est adéquate.

Les questions d'audit principales suivantes ont été traitées :

1. La surveillance exercée par la CFST sur les organes d'exécution est-elle efficace ?
2. La CFST s'assure-t-elle que les organes d'exécution effectuent leurs tâches de manière efficiente ?
3. Existe-t-il une séparation claire entre la surveillance et l'exécution ?

Dans le cadre de cet audit, le CDF a sélectionné sept organes d'exécution pour une entrevue et une analyse approfondie de leur documentation. Il s'agit de la Suva, du SECO, d'Electrosuisse, d'Agriss, ainsi que des inspections du travail des cantons de Vaud, Zoug et Zurich. Le CDF s'est également concentré sur

⁶ Art. 87, LAA

⁷ Art. 1 de l'ordonnance fixant les suppléments de primes pour la prévention des accidents, RS 832.208

⁸ Rapport d'audit de l'organisation et de l'utilisation des moyens pour la sécurité au travail – Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (PA 15323)

⁹ Rapport «Nachprüfung der Umsetzung wesentlicher Empfehlungen» – Eidgenössische Koordinationskommission für Arbeitssicherheit (PA 20264)

l'activité de contrôle d'entreprises attendue des organes d'exécution. Celle-ci représente, hormis pour le SECO, la prestation avec le montant d'indemnités le plus important, ainsi qu'un grand volume d'activité avec quelques 47 000 contrôles d'entreprises en 2023.

1.3 Étendue de l'audit et principe

L'audit de rentabilité a été mené entre le 3 mars et le 12 août 2025, avec des interruptions. Il a été réalisé par Daniel Aeby (responsable d'audit), Alkuin Kölliker et Dagmar Schöke, sous la responsabilité de Regula Durrer. Le présent rapport ne prend pas en compte les développements ultérieurs à l'audit.

L'audit respecte les principes fondamentaux de l'audit de performance (*International Standards of Supreme Audit Institutions*).¹⁰

1.4 Documentation et entretiens

Les informations nécessaires ont été fournies au CDF de manière exhaustive et compétente par le secrétariat de la CFST, ainsi que par les organes d'exécution sélectionnés pour cet audit. Les documents et données requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 12 août 2025. La CFST était représentée par son président, sa vice-présidente, la secrétaire principale et la responsable du controlling. Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) était représenté par un co-secrétaire général. Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche était représenté par une conseillère spécialisée du Secrétariat général. Le CDF était représenté par le responsable de mandat, la cadre responsable et le responsable d'audit.

Le CDF remercie les représentants de la CFST et du Secrétariat général du DFI pour leur attitude coopérative et rappelle qu'il appartient à la direction de la CFST, respectivement au secrétariat général du DFI de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

¹⁰ ISSAI-300-FR (intosai.org).

2 LES MESURES D'ORGANISATION ET DE COORDINATION

2.1 L'adéquation de la gouvernance est remise en cause

La CFST est une commission décisionnelle extra-parlementaire rattachée au DFI.¹¹ Les membres de la CFST sont majoritairement des représentants des organes d'exécution (huit membres sur 15) et la présidence est assumée par une personne de la Suva. Le règlement de la CFST précise que chaque membre représente et défend les intérêts de son organisation.

Comme son nom l'indique, la CFST a un rôle de coordination des organes d'exécution dans le domaine de la sécurité au travail. Les prescriptions légales ne lui attribuent pas une tâche de surveillance explicite sur les organes d'exécution. Toutes les parties prenantes interrogées par le CDF considèrent néanmoins que la CFST a le droit d'exercer une surveillance sur le respect des conventions de prestations et l'utilisation des indemnités versées.

En ce qui concerne l'indépendance de la CFST, plusieurs personnes interrogées ont relevé le pouvoir d'influence de la Suva, compte tenu de sa place prépondérante dans l'organisation et les activités. En effet, conformément aux prescriptions légales, la Suva est présente avec quatre membres au sein de la CFST.¹² Elle est en charge de la présidence¹³ et assure le secrétariat de la commission.¹⁴ La Suva est également la plus grande contributrice de supplément de primes et la principale bénéficiaire des indemnités de la CFST. Si les personnes interrogées relèvent toutes que cette situation ne pose aucun problème avec les représentants actuels de la Suva, plusieurs estiment que c'est une solution de gouvernance « par beau temps ».

Certaines personnes interrogées ont également mentionné l'existence de conflits d'intérêts potentiels dans la structure organisationnelle actuelle. Pour la Suva, il s'agit du cumul de rôles avec des buts différents, soit les rôles d'assureur, de prestataire de conseils rémunérés et d'organe d'exécution de la LAA. En ce qui concerne les inspections cantonales du travail, le conflit d'intérêt potentiel résulte du fait que celles-ci doivent combiner une activité de contrôle des entreprises avec des activités de soutien à celles-ci, lorsqu'elles sont rattachées à un département cantonal de l'économie et de l'emploi. Dans cette situation, le département pourrait vouloir restreindre les contrôles, ou alors ménager certaines entreprises ou branches. Le cas échéant, les inspections du travail obtiendraient des moyens insuffisants ou seraient amenées à suivre une stratégie de contrôle qui n'est pas ou insuffisamment orientée sur les risques.

Q APPRÉCIATION

Le CDF avait déjà relevé les problèmes liés à la gouvernance de la CFST lors de l'audit réalisé en 2015 et émis une recommandation.¹⁵ Cette recommandation préconisait au DFI d'adapter les dispositions légales afin de renforcer l'autonomie de la CFST et l'indépendance de son secrétariat vis-à-vis de la Suva. Il s'agissait en particulier de reconsidérer la désignation d'un représentant de la Suva comme président de la CFST et de préciser l'indépendance du secrétariat de la CFST par rapport à la Suva. La CFST a pris des mesures en 2022 au travers de son règlement pour rendre son secrétariat plus indépendant et autonome de la Suva (par exemple un budget propre, la désignation du bureau de la commission en tant que supérieur hiérarchique du secrétaire principal). Le DFI n'a en revanche pas mis en œuvre la recommandation de 2015. Le CDF estime que les points faibles de la gouvernance sont toujours d'actualité. L'attribution automatique de la présidence de la commission à la Suva lui donne un pouvoir d'influence important.

¹¹ Art. 8a de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS 172.010.1)

¹² Art. 85, al. 2 LAA

¹³ Art. 85, al. 2bis LAA

¹⁴ Art. 55, al. 2 de l'ordonnance sur la prévention des accidents (OPA, RS 832.30)

¹⁵ Voir recommandation no 1, audit de l'organisation et de l'utilisation des moyens pour la sécurité au travail (PA 15323)

La situation d'autonomie du secrétariat de la CFST s'est améliorée depuis l'audit de 2015, le rattachement à la Suva étant essentiellement administratif. Néanmoins, il s'agit d'une exception, les secrétariats des commissions extra-parlementaires étant en principe rattachés à une unité administrative fédérale.¹⁶

Le CDF n'a pas relevé de cas effectif où un conflit d'intérêts s'est réalisé pour un organe d'exécution. Néanmoins, au vu des risques de conflits d'intérêts potentiels, la CFST doit s'assurer par ses conventions de prestations et son activité de contrôle que les organes d'exécution assument leurs tâches dans ce domaine de manière effective, en fonction d'une approche risques cohérente (voir chapitre 3.1).



RECOMMANDATION 1

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande au Département fédéral de l'intérieur de réexaminer les principes de gouvernance de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail fixés dans les dispositions légales. L'objectif est d'assurer une indépendance et une autonomie suffisante par rapport à la Suva.



PRISE DE POSITION DU SG DFI

La recommandation est acceptée.

Le DFI est prêt à réexaminer les bases légales qui encadrent la gouvernance d'entreprise. Il tient toutefois à préciser que la dernière version du règlement de la CFST, élaborée dans le cadre de l'audit CDF-15323 et approuvée par le Conseil fédéral le 26 avril 2022, a permis de renforcer les règles de gouvernance et d'accroître l'autonomie de la CFST. Pendant la procédure d'approbation, le Conseil fédéral a conclu que les relations entre la CFST et la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) génèrent des synergies importantes, et qu'il n'est pas nécessaire de réviser de la LAA ou l'ordonnance sur la prévention des accidents (OPA).

2.2 Les ressources de plusieurs organes d'exécution cantonaux ne sont pas suffisantes

Les parties prenantes interrogées estiment que l'organisation du secrétariat de la CFST lui permet d'exécuter sa mission. Elles n'ont pas relevé de lacunes au niveau de ses ressources et compétences.

Les organes d'exécution sont responsables d'engager les moyens et ressources utiles à l'accomplissement des tâches liées à la prévention des accidents et maladies professionnels. La CFST n'a pas fixé de norme ou d'exigence aux organes d'exécution concernant les ressources à mettre à disposition. Ces organes sont dans des situations diverses. Le CDF n'a pas constaté d'indice démontrant que les ressources et compétences de la Suva et du SECO ne sont pas adaptées aux besoins. En revanche, certaines inspections cantonales du travail argumentent auprès de la CFST, que la non-atteinte des objectifs de contrôles fixés dans les catalogues de prestations est principalement due à un manque de ressources.



APPRÉCIATION

Le CDF n'a pas relevé de problème lié à l'organisation du secrétariat de la CFST. Les ressources et compétences sont adéquates pour réaliser les tâches actuelles.

La CFST doit s'assurer que les mesures de prévention de la sécurité au travail sont mises en œuvre de manière uniforme et cohérente sur l'ensemble du territoire helvétique et des branches d'activité. La multiplicité des organes d'exécution et la disparité de leurs moyens représentent à ce titre un défi.

¹⁶ Art. 8e, al. 2, lettre j OLOGA

La CFST peut difficilement exiger des organes d'exécution un nombre défini de ressources à engager. En revanche, elle peut fixer des exigences claires sur l'ampleur et la qualité des prestations à réaliser, vérifier leur réalisation et prendre des mesures en cas de défaillance d'un organe d'exécution (voir chapitre 3.3).

2.3 Le dualisme législatif est un défi pour la coordination des organes d'exécution

La CFST effectue sa mission de coordination à la satisfaction de la plupart des organes d'exécution et des parties prenantes interrogés. Un problème fondamental a néanmoins fréquemment été relevé. Il s'agit du dualisme d'application de la loi sur le travail (LTr, RS 822.11) et de la LAA. Les mêmes organes d'exécution cantonaux sont responsables de vérifier d'une part que les entreprises prennent les mesures de protection de la santé exigés par la LTr et, d'autre part, qu'elles prennent les mesures prescrites par la LAA pour prévenir les accidents. Or, les tâches réalisées sur la base de la LTr sont financées par les cantons, sous la surveillance du SECO (Département fédéral de l'économie de la formation et de la recherche), alors que les tâches réalisées sur la base de la LAA sont financées par la CFST, sous la surveillance de l'OFSP (Département fédéral de l'intérieur) pour la Suva et du SECO pour les organes d'exécution cantonaux. Dans la pratique, la délimitation entre les tâches effectuées par les organes d'exécution dans le domaine de la protection de la santé (LTr) et de la prévention des accidents et maladies professionnels n'est pas toujours évidente. Par exemple, le contrôle du respect des temps de repos fait en principe partie des contrôles LTr. En même temps, il contribue à la prévention du domaine LAA, le non-respect de ces temps de repos pouvant provoquer des accidents professionnels. Il en résulte donc le risque que les activités menées au titre de l'une des lois soient en fait indemnisées par les mécanismes prévus par l'autre, ce qui équivaut à un financement croisé.

En matière de coordination, les organes d'exécution cantonaux ont mentionné une autre lacune concernant les entreprises ayant plusieurs domaines d'activités. L'ordonnance sur la prévention des accidents (OPA, RS 832.30) fixe à l'article 49 les types d'entreprises soumis à la surveillance de la Suva. Sur cette base, la CFST a établi une méthode appelée « Betriebsmerkmalmethod » afin de définir si une entreprise doit être attribuée à la Suva. Dans certains cas de figure, la procédure d'attribution amène des lacunes dans la surveillance des organes d'exécution. Par exemple, si une administration communale dispose d'un secteur d'exploitation forestière, cette administration va être considérée comme une entreprise dont la supervision doit être effectuée par la Suva, puisqu'elle emploie des salariés dans un domaine présentant un risque élevé. Or, cette administration communale emploie également des salariés actifs dans d'autres secteurs, comme par exemple l'enseignement, ou les services administratifs. Ces activités de la commune ne sont pas contrôlées par la Suva et devraient donc être surveillées par l'organe d'exécution cantonal. Toutefois, celui-ci ne doit pas faire de contrôle LAA dans ces domaines, puisque la supervision de cette commune aux termes de la LAA ne lui est pas attribuée. D'ailleurs, si l'organe d'exécution cantonal procédait à un contrôle, il ne pourrait pas obtenir l'indemnité de la CFST, seule la Suva étant habilitée à mener les contrôles de cette administration communale. De telles logiques contribuent à créer des angles morts dans les activités de contrôles relevant de la sécurité au travail.

APPRÉCIATION

Le CDF avait déjà relevé dans l'audit réalisé en 2015 les difficultés de coordination liées au dualisme d'exécution de la LTr et de la LAA. Malgré plusieurs tentatives de la CFST d'améliorer la situation, les mesures de coordination prises depuis lors n'ont pas permis d'amener des solutions totalement satisfaisantes. Ce dualisme législatif reste complexe en matière de coordination, de financement et de contrôle pour la CFST. Faute de solution au niveau opérationnel, le CDF estime que les responsabilités, les tâches et le financement en matière de prévention des accidents et maladies professionnels (LAA), ainsi qu'en matière de protection de la santé (LTr) doivent faire l'objet d'un examen global dans le but de simplifier le système actuel. L'objectif est d'assurer des activités de contrôles d'entreprises efficaces et efficientes, tout en limitant le risque de financement croisé.

En outre, les principes d'attribution des entreprises avec activités mixtes entre la Suva et les organes d'exécution cantonaux doivent être réexaminés afin d'éviter toute confusion ou lacune dans les actions de prévention et de contrôles.

RECOMMANDATION 2

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande au Département fédéral de l'intérieur, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, de proposer une adaptation des dispositions d'exécution de la loi sur l'assurance-accident et de la loi sur le travail, afin que les contrôles auprès des entreprises puissent être effectués de manière efficace et efficiente, tant dans le domaine de la santé que de la sécurité au travail. L'activité des organes d'exécution ne devrait à ce titre pas être entravée par des logiques de coordination ou de financement.

PRISE DE POSITION DU SG DFI

La recommandation est rejetée.

Le DFI ne voit, à ce stade, aucune raison de réévaluer les dispositions d'exécution de la LAA et de la LTr. La CFST assume pleinement son rôle de coordination. Lors de sa séance du 14 décembre 2023, elle a décidé de constituer un groupe de travail chargé d'examiner plus en détail les besoins en la matière. Ce groupe, composé de tous les acteurs clés et des partenaires sociaux, examine actuellement la question de manière approfondie. Il convient d'attendre ses conclusions. Par ailleurs, le DFI estime que le dualisme actuel – à savoir la réglementation de la sécurité au travail et de la protection de la santé dans deux lois distinctes (la LAA et la LTr), ainsi que la répartition des compétences qui en résulte entre le DFI (OFSP) et le DEFR (SECO) – a fait ses preuves. Ce modèle garantit que chaque domaine soit traité par les bonnes personnes, disposant de connaissances spécialisées. Si la recommandation devait être maintenue, il serait impératif que la compétence soit transférée exclusivement au DFI, dans la mesure où la base légale de la CFST se trouve dans la LAA.

RECOMMANDATION 3

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande à la CFST d'assurer que les entreprises avec activités mixtes soient attribuées entre la Suva et les organes d'exécution cantonaux de manière à éviter les lacunes dans les actions de prévention et de contrôle liées à la sécurité au travail.

PRISE DE POSITION DE LA CFST

La recommandation est acceptée.

La CFST examinera la méthode d'attribution des entreprises et évaluera où se situent des lacunes dans l'exécution. Des modifications seront si nécessaire apportées à la méthode d'attribution et d'autres mesures seront mises en œuvre afin de minimiser les déficiences éventuelles. Toutefois, en raison des ressources limitées et de leur utilisation axée sur les risques, il ne sera pas possible de garantir une exécution sans lacunes.

3 LES ACTIVITÉS DE CONTRÔLE ET LEUR SURVEILLANCE

3.1 Les organes d'exécution définissent leur stratégie de contrôle sans orientation de la commission

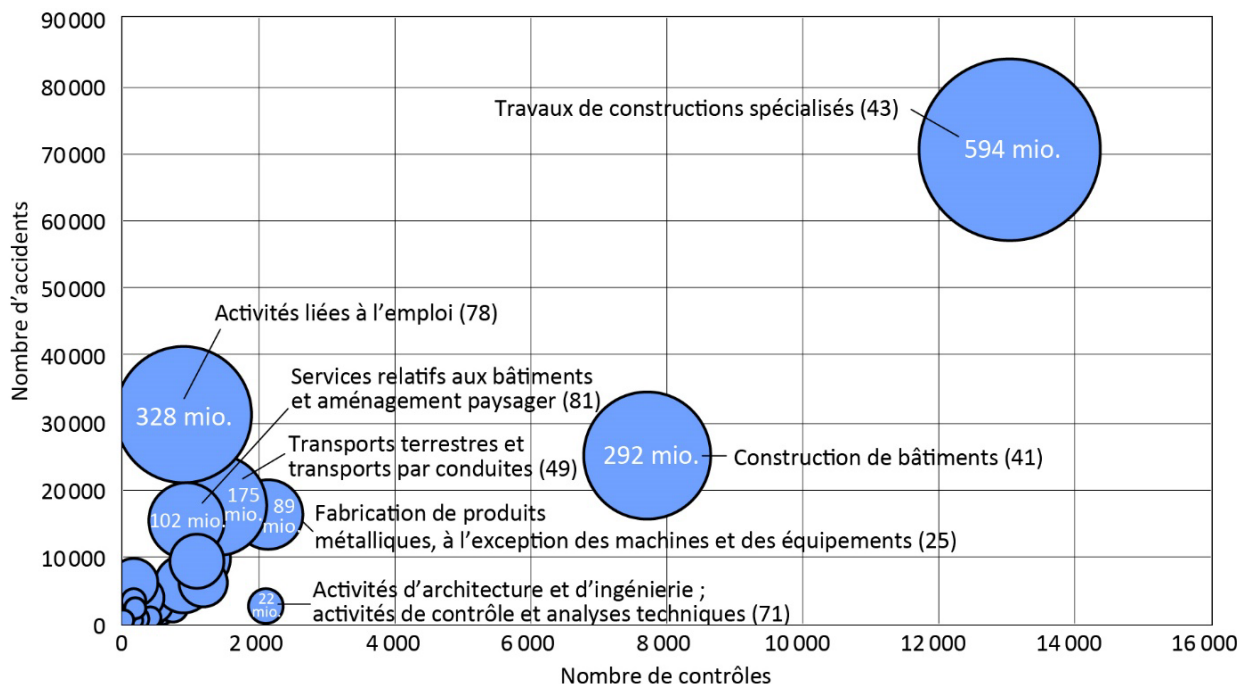
La CFST n'a pas développé d'analyse des risques ou de stratégie spécifique pour les contrôles d'entreprises à l'attention des organes d'exécution. Elle demande aux organes d'exécution cantonaux de couvrir chaque année avec leurs contrôles quelque 6 % des entreprises qui leur sont attribuées. Ce quota fait partie des exigences fixées dans les catalogues de prestations annuels. Les organes d'exécution ont une grande liberté dans la définition de leur stratégie de contrôle. La CFST ne connaît pas les stratégies de contrôle des organes d'exécution et n'évalue pas leur pertinence par rapport aux risques à couvrir.

Si la Suva dispose de beaucoup de données et de statistiques internes dans son secteur d'activité, les autres organes d'exécution sont moins bien fournis, par exemple en matière de données sur les accidents et leurs coûts. Par exemple, pour les entreprises ayant plusieurs sites dans toute la Suisse, les informations sur les accidents professionnels mises à disposition des organes d'exécution cantonaux ne précisent pas nécessairement le lieu de l'accident mais le siège de la société, en fonction de la police d'assurance conclue. Selon les informations fournies par la CFST, sur la base d'un accord trouvé avec les assureurs privés, l'information du lieu de l'accident devrait être fournie aux organes d'exécution dans un avenir proche.

Le CDF a effectué une comparaison entre les branches contrôlées par les organes d'exécution et les branches présentant un nombre d'accidents et des coûts importants pour les années 2022-2023. L'analyse est présentée sous forme graphique (voir graphiques 1 et 2). En théorie, plus une branche connaît un nombre d'accidents important (axe vertical) et des coûts élevés en millions de francs (gros cercle), plus elle devrait être contrôlée (axe horizontal).

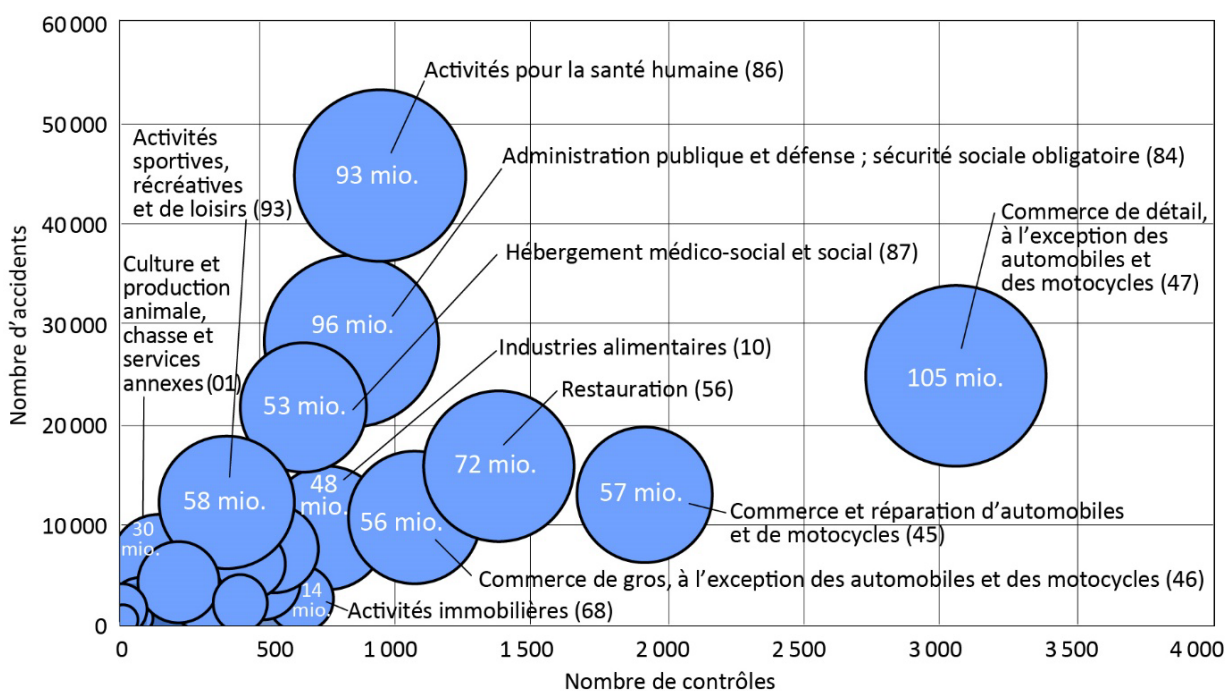
Pour la Suva, la corrélation est relativement visible (voir graphique 1). Les branches des travaux de constructions spécialisés (43)¹⁷ et de la construction de bâtiments (41) sont les plus contrôlées. Ce sont également les branches qui présentent un nombre d'accidents et des coûts d'assurance importants. La branche d'activités liées à l'emploi (78) connaît également un nombre d'accidents et des coûts importants, mais un niveau de contrôle moindre. Selon la Suva, cela s'explique par le fait que les contrôles pour la location de main-d'œuvre se font auprès des entreprises qui louent ce personnel. A contrario, la branche des activités d'architecture et d'ingénierie (71) connaît un niveau de contrôles important par rapport au nombre d'accidents et aux coûts. Cette branche est beaucoup contrôlée car elle a une grande influence sur la planification des travaux de construction. Elle est donc incluse dans les fréquents contrôles de chantiers de la Suva.

¹⁷ Les chiffres indiqués entre parenthèse correspondent aux numéros de branche selon la nomenclature générale des activités économiques (NOGA)



Graphique 1 : comparaison du nombre de contrôles effectués par la Suva par rapport aux nombres d'accidents et à leurs coûts pour les années 2022-2023. Source des données : Suva. Présentation : CDF

Concernant les organes d'exécution cantonaux, l'analyse montre que certaines branches sortent du lot (voir graphique 2). Ainsi, par exemple des branches telles que les activités pour la santé humaine (86), l'administration publique (84) et l'hébergement médico-social (87) sont plutôt peu contrôlées par rapport au nombre d'accidents et aux coûts. A contrario, les branches du commerce de détail (47) et du commerce et réparation d'automobiles et de motocycles (45) sont en comparaison plus contrôlées. Une des raisons amenant à des contrôles fréquents dans les branches du commerce de détail provient du dualisme législatif entre la LTr et la LAA (voir également chapitre 2.3). En l'occurrence, lorsque les inspections cantonales du travail réalisent un contrôle d'entreprise dans le domaine de la LTr, elles effectuent en même temps un contrôle de la sécurité au travail LAA.



Graphique 2 : comparaison du nombre de contrôles effectués par les organes d'exécution cantonaux et le SECO par rapport aux nombres d'accidents et à leurs coûts pour les années 2022-2023. Source des données : Suva et CFST. Présentation : CDF

APPRÉCIATION

L'instrument de la convention pluriannuelle avec un catalogue annuel de prestations pour les organes d'exécution fait sens. En revanche, sous sa forme actuelle, il n'est pas totalement efficace pour le pilotage. La CFST n'a pas fixé d'exigence qualitative, telle que l'élaboration d'une stratégie basée sur les risques. Par conséquent, elle n'est pas en mesure de s'assurer que les ressources des organes d'exécution sont allouées prioritairement et de manière adéquate à la prévention et au contrôle des secteurs, entreprises ou thématiques, dans lesquels les risques sont les plus élevés. Les analyses du CDF montrent à cet égard que, pour les années 2022-2023, les organes d'exécution cantonaux ont effectué moins de contrôles dans certaines branches à risque que dans d'autres branches moins risquées. Ceci peut être un indice que les moyens alloués ne sont pas utilisés de manière efficace et efficiente. La CFST doit par conséquent vérifier que les organes d'exécution ont une stratégie de contrôle axée sur les risques et qu'ils la mettent en œuvre (voir également chapitres 3.2 et 3.3).

Pour que les organes d'exécution cantonaux puissent évaluer leurs risques et élaborer leur stratégie, la CFST devrait s'assurer qu'ils disposent des données ou informations utiles, comme par exemple, les statistiques des coûts des accidents par branche ou les thèmes prioritaires. Les organes d'exécution cantonaux pourraient par exemple avoir accès aux données utiles directement par des extractions standards sur leur base de données commune.

RECOMMANDATION 4

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à la CFST de s'assurer que les organes d'exécution disposent d'une stratégie de prévention et de contrôle fondée sur les risques en matière de sécurité au travail. D'une part, elle doit fournir aux organes d'exécution les données et informations utiles pour déterminer leurs risques (par exemple des statistiques sur les accidents par branche et leurs coûts, les lieux des accidents, les thématiques importantes, etc.). D'autre part, elle doit fixer ses exigences qualitatives en matière de stratégie de contrôle dans les contrats et les catalogues de prestations, puis vérifier que celles-ci soient respectées.

PRISE DE POSITION DE LA CFST

La recommandation est acceptée.

Avec son projet « Données d'accidents », la CFST veille à ce que les organes d'exécution de la LTr disposent également de meilleures données sur les accidents dans leurs entreprises. Lors du remaniement des conventions de prestations, la CFST fera en sorte qu'une stratégie axée sur les risques soit exigée des organes d'exécution pour les activités d'exécution et que sa mise en œuvre soit également demandée.

3.2 L'analyse des risques et le concept de contrôle doivent être actualisés

Pour définir son activité de surveillance sur la réalisation des conventions et catalogues de prestations, la CFST a établi en 2017 un concept de contrôle avec une analyse des risques. La CFST avait alors prévu une mise à jour de ces documents au moins tous les 4 ans. Ces documents n'ont pas été actualisés depuis leur création.

Basé sur le concept précité, le secrétariat de la CFST effectue chaque année un contrôle des rapports et décomptes des organes d'exécution. Les analyses effectuées ont pour objectif de vérifier pour chaque organe d'exécution la réalisation des prestations prévues et le respect du budget alloué. Pour les organes d'exécution cantonaux, étant donné qu'ils effectuent également des contrôles liés à la LTr qui ne peuvent pas être indemnisés par la CFST, celle-ci analyse par exemple si les heures de travail revendiquées par les organes d'exécution dans la base de données sont plausibles.

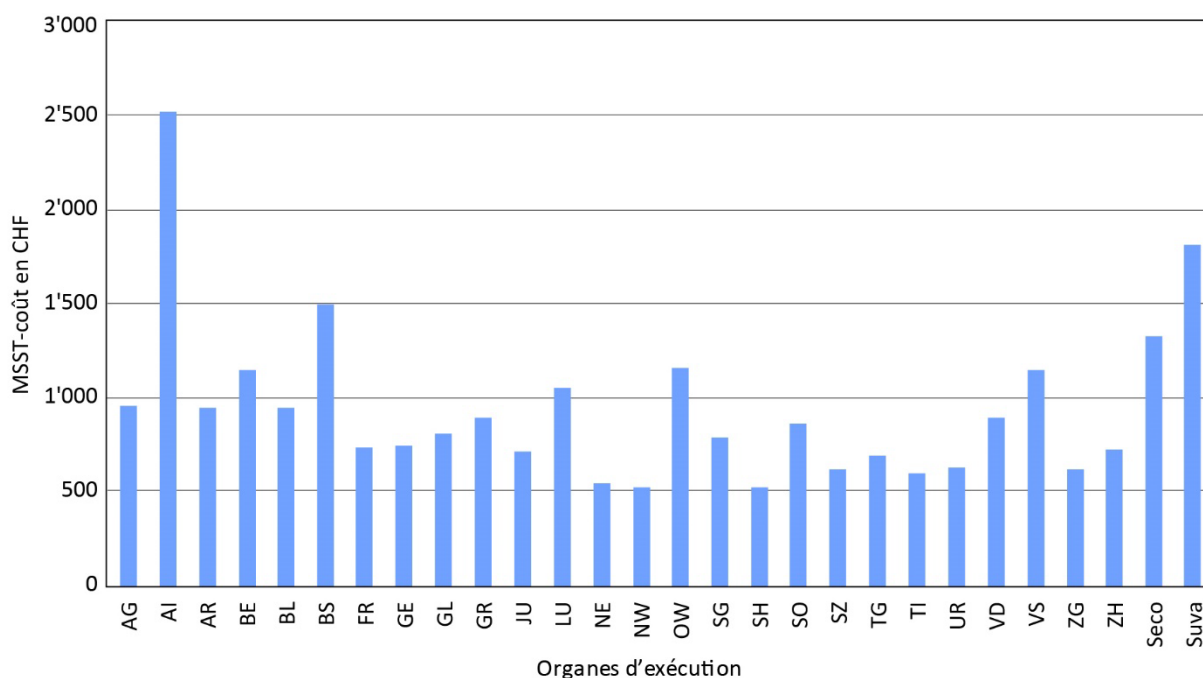
En ce qui concerne la Suva, les possibilités de contrôles sont limitées. La Suva ne décompte pas les heures effectuées à un taux horaire, mais les coûts des divisions concernées selon sa comptabilité analytique.

De plus, la CFST n'a pas d'accès direct à la base de données de contrôle d'entreprises de la Suva, ce qui limite ses possibilités de faire des contrôles détaillés.

Le concept de contrôle prévoit des contrôles matériels approfondis. Un seul contrôle matériel approfondi a été fait à ce jour, ce type de contrôles nécessitant beaucoup de ressources. La CFST peut en revanche profiter des audits que le SECO effectue régulièrement auprès des inspections cantonales du travail pour lui demander d'examiner des aspects particuliers.

Afin d'avoir un aperçu de l'efficacité des organes d'exécution, le CDF a comparé leurs coûts moyens en 2022-2023 pour réaliser un contrôle d'entreprise selon la Méthode pour la sécurité et la santé au travail (MSST). Le résultat est présenté dans le graphique ci-après (voir graphique 3).

Cette analyse montre des différences du coût moyen significatives (de 518 francs à 2'520 francs). Si ces différences peuvent se justifier par la grandeur ou la complexité des entreprises contrôlées par exemple, elles peuvent également être le signe de problèmes au niveau de la qualité du travail effectué (pas assez de temps consacré) ou de l'efficacité (trop de temps indemnisé par rapport au travail réalisé).



Graphique 3 : Comparaison du coût moyen d'un contrôle d'entreprise MSST par organe d'exécution en 2022-2023. Source : Suva et CFST. Présentation : CDF

APPRECIATION

Le concept de contrôle de 2017 de la CFST ne tient pas compte de l'évolution des risques depuis lors. Les contrôles détaillés prévus pour vérifier l'exactitude des informations obtenues des organes d'exécution pour le versement des indemnités n'ont, sauf une exception, pas été mis en œuvre. En outre, le secrétariat de la CFST ne profite pas des données disponibles pour faire une analyse transversale ou historique sur l'activité et les coûts des organes d'exécution. Une telle approche permettrait d'avoir une meilleure appréciation globale de la situation d'efficacité et d'efficacité de ces organes. La CFST devrait par conséquent actualiser son concept de contrôle en fonction des risques, ainsi que des besoins d'analyses et contrôles. A cet égard, compte tenu des ressources disponibles et afin de limiter la charge administrative tant pour elle que pour les organes d'exécution, elle doit concentrer son activité de contrôle sur les risques principaux.

Le CDF recommande à la CFST de mettre à jour son concept de contrôle. Ce concept doit tenir compte des risques actuels, ainsi que des besoins de vérifications globales (par exemple comparaison entre les organes d'exécution) et détaillées (contrôle des rapports et décomptes) des activités indemnisées.

PRISE DE POSITION DE LA CFST

La recommandation est acceptée.

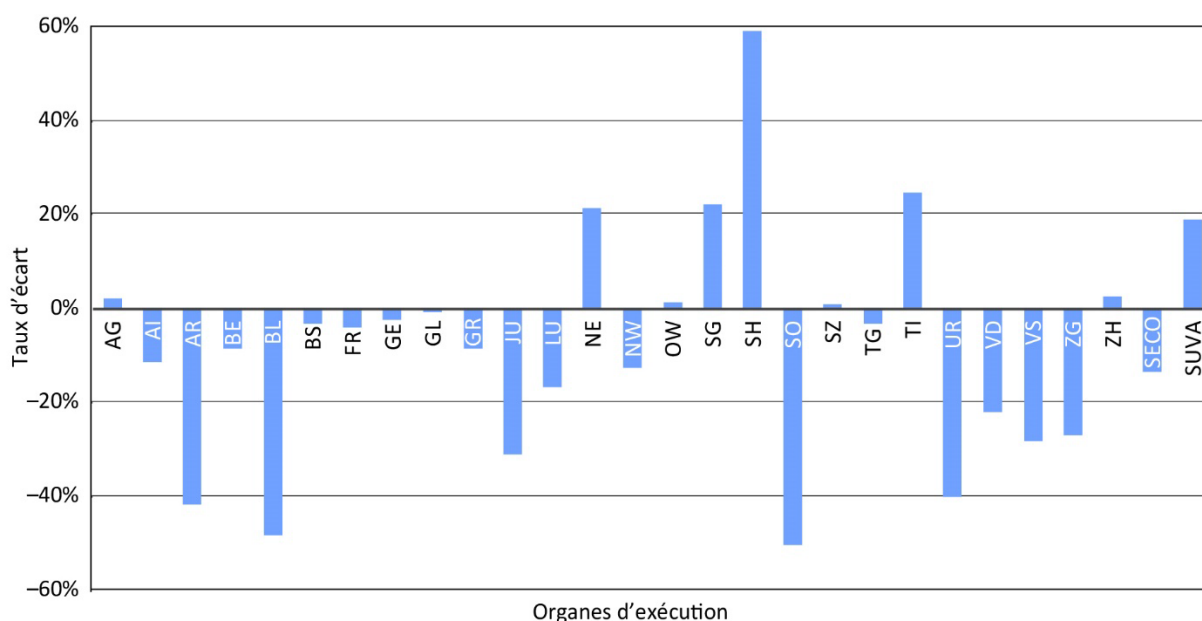
La CFST remaniera le concept de contrôle. Dans ce cadre, les contrôles par échantillonnage seront davantage envisagés comme un moyen de vérifier le respect des prescriptions.

3.3 Pas d'incidence si les prestations convenues ne sont pas réalisées

Les conventions et catalogues de prestations conclus entre la CFST et les organes d'exécution ne mentionnent pas de clause en cas de manquement dans la réalisation des tâches convenues. L'OPA donne cependant à la CFST la possibilité de confier les tâches non effectuées aux organes fédéraux d'exécution ou à la Suva.¹⁸

En pratique, le secrétariat de la CFST suit la réalisation des prestations attendues des organes d'exécution dans le cadre de son contrôle annuel. Il pose des questions aux organes, mais ne prend aucune mesure s'il constate par exemple une activité très inférieure à celle attendue.

L'analyse des données de contrôle pour les années 2022 et 2023 montre qu'une majorité des organes d'exécution ne réalise pas les contrôles d'entreprises convenus (voir graphique 4).



Graphique 4 : Taux d'écart entre le nombre de contrôle convenus et le nombre de contrôles réalisés par organe d'exécution pour 2022-2023.

Source : Suva et CFST. Présentation : CDF

¹⁸ Art. 52, let. c OPA

APPRÉCIATION

Le système de pilotage actuel des mesures de prévention dans la sécurité du travail est incomplet. En l'absence de mesure à l'encontre des organes d'exécution qui ne réalisent pas leurs tâches, il n'est pas possible de corriger une situation défailante. Le CDF est d'avis que la CFST doit revoir son dispositif de pilotage et déterminer une procédure définissant les mesures à prendre en fonction de la gravité et de la récurrence des problèmes relevés. Cette procédure doit intégrer l'option prévue par l'OPA, permettant qu'une autorité fédérale ou la Suva supplée un organe d'exécution cantonal.

Hormis pour la Suva, le système d'indemnisation actuel des organes d'exécution ne couvre que les travaux effectivement réalisés (voir chapitre 4.1). Avec ce modèle, il est compliqué d'appliquer un principe de sanction financière. En revanche, la CFST pourrait analyser si un système d'indemnisation prévoyant une incitation financière (bonus) pour les organes d'exécution ayant réalisé l'intégralité des prestations prévues avec un bon niveau de qualité serait opportun.

RECOMMANDATION 6

PRIORITÉ 1

Le CDF recommande à la CFST de définir une procédure d'intervention par étape pour les organes d'exécution ne respectant pas les conditions convenues, telle que la non réalisation des prestations prévues et de l'appliquer. Cette procédure doit inclure en dernier ressort la mise en œuvre de l'art. 52, let. c OPA, permettant de confier à un organe fédéral ou à la Suva les tâches qu'un organe d'exécution cantonal ne remplirait pas.

PRISE DE POSITION DE LA CFST

La recommandation est acceptée.

La CFST évaluera la procédure qu'elle souhaite mettre en œuvre afin d'améliorer le respect de ses prescriptions par les organes d'exécution. Les organes d'exécution seront associés à l'élaboration de cette procédure afin d'assurer une bonne acceptation.

4 FONDS DISPONIBLES ET DÉPENSES D'INDEMNITÉS

4.1 Les principes d'indemnisation ne sont pas identiques pour tous les organes d'exécution

La CFST dispose d'un règlement d'indemnisation des organes d'exécution datant de 2007. Celui-ci fixe des principes d'indemnisation différents selon la catégorie d'organe d'exécution.

Les organes d'exécution également actifs pour la LTr, soit les inspections cantonales du travail et le SECO, sont indemnisés en fonction du temps consacré à un taux horaire forfaitaire. Ce taux horaire était de 150 francs jusqu'à fin 2024. Il a été adapté dès le 1^{er} janvier 2025 à 160 francs. La Suva est indemnisée selon un décompte de frais lié aux dépenses enregistrées dans son compte d'exploitation pour les prestations réalisées (comptabilité analytique). Les organisations spécialisées sont, quant à elles, indemnisées selon un taux horaire forfaitaire convenu contractuellement avec la Suva. Ce taux horaire est différent selon l'organisation (par exemple 160 francs pour Agriss et 196 francs pour Electrosuisse).

Les organes d'exécution interrogés sont satisfaits du montant des indemnités obtenus de la CFST. Ils estiment qu'elles couvrent correctement les coûts des contrôles, y compris les frais généraux indirects.

APPRÉCIATION

Le CDF n'a pas procédé à une analyse de l'adéquation des indemnités de la CFST par rapport aux coûts effectifs des organes d'exécution. Il estime que les forfaits horaires appliqués par la CFST ne sont pas hors norme. En revanche, la différence de traitement entre les organes d'exécution rétribués à l'heure et la Suva n'a pas pu être justifiée de manière explicite par le secrétariat de la CFST. Si le système d'indemnisation adopté pour les organes d'exécution actifs pour la LTr assure que seules les heures effectivement réalisées sont indemnisées, le système adopté pour la Suva est plus généreux, car il permet d'indemniser tous les coûts, quel que soit le volume d'activité réalisé.

RECOMMANDATION 7

PRIORITÉ 2

Le CDF recommande à la CFST de vérifier que les différents principes d'indemnisation adoptés en fonction de la catégorie d'organes d'exécution de la LTr et la Suva soient justifiés. Dans le cas contraire, elle doit prendre des mesures pour assurer l'égalité de traitement entre les organes d'exécution.

PRISE DE POSITION DE LA CFST

La recommandation est acceptée.

La CFST examinera les différentes modalités d'indemnisation et évaluera si elles sont objectivement justifiées. S'il n'existe aucune raison objective justifiant ces différences, la CFST procédera aux adaptations requises des modalités d'indemnisation afin de garantir l'égalité de traitement des organes d'exécution.

4.2 Absence de transparence pour les états financiers

Les fonds dont dispose la CFST pour réaliser sa mission proviennent des suppléments de primes des assurances accidents et maladies professionnels. Les recettes de la CFST varient par conséquent en fonction du niveau des primes payées par les assurés. Ces dernières années, la Suva a pu baisser ses primes compte tenu d'une diminution des charges liées aux accidents. Le supplément de primes alloué au fonds de la CFST a, dès lors, suivi ce mouvement à la baisse.

A fin 2024, la CFST bénéficiait d'un taux de réserve de 26 % des charges, soit un taux supérieur à celui que la CFST estime nécessaire (entre 5 % et 15 %). Les projections financières montrent cependant une diminution significative de ce taux jusqu'en 2028, à env. 3 %.

La Suva a la responsabilité de la gestion des comptes de la CFST. Elle établit chaque année un compte séparé spécifique. Les comptes annuels de la CFST et le rapport de l'organe de révision ne sont pas publiés.

APPRÉCIATION

Le niveau de réserve dans le fonds de la CFST est adéquat compte tenu des potentielles variations des recettes provenant du supplément de primes.

Le CDF estime par mesure de transparence que les comptes annuels de la CFST et le rapport de l'organe de révision devraient être publiés sur le site internet de la commission.

RECOMMANDATION 8

PRIORITÉ 3

Par mesure de transparence, le CDF recommande à la CFST de rendre public ses comptes annuels et le rapport de l'organe de révision.

PRISE DE POSITION DE LA CFST

La recommandation est acceptée.

Elle peut en outre être mise en œuvre directement. Jusqu'à présent, le rapport annuel indiquait que le compte séparé pouvait être commandé auprès du secrétariat de la CFST. Dorénavant, la CFST publiera ce compte sur son site Internet en même temps que le rapport annuel.

ANNEXE 1 – BASES LÉGALES

TEXTES LÉGISLATIFS

Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) du 20 mars 1981, RS 832.20

Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail, LTr) du 13 mars 1964, RS 822.11

Ordonnance sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles (Ordonnance sur la prévention des accidents, OPA) du 19 décembre 1983, RS 832.30

Ordonnance 3 relative à la loi sur le travail (OLT 3) (Protection de la santé) du 18 août 1993, RS 822.113

Ordonnance sur les qualifications des spécialistes de la sécurité au travail du 25 novembre 1996, RS 822.116

Ordonnance fixant les suppléments de primes pour la prévention des accidents du 6 juillet 1983, RS 832.208

Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA) du 25 novembre 1998, RS 172.010.1

RÈGLEMENTS

Règlement de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail du 18 mars 2022

Règlement concernant l'utilisation du supplément de prime destiné à la prévention des accidents et des maladies professionnels (Règlement d'indemnisation CFST no 6019, édition octobre 2007)

ANNEXE 2 – ABRÉVIATIONS

CDF	Contrôle fédéral des finances
CFST	Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFI	Département fédéral de l'intérieur
LAA	Loi sur l'assurance-accidents
LTr	Loi sur le travail
MSST	Méthode pour la sécurité et la santé au travail
OFSP	Office fédéral de la santé publique
OLOGA	Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration
OPA	Ordonnance sur la prévention des accidents
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SG	Secrétariat général
Suva	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt (Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents)