



ÉTUDE RESSOURCES HUMAINES

SYNTHÈSE

# LES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE DU DOCUMENT UNIQUE D'ÉVALUATION DES RISQUES PROFESSIONNELS (DUERP) DANS LES COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX

NOVEMBRE 2019



QUAND LES TALENTS  
GRANDISSENT,  
LES COLLECTIVITÉS  
PROGRESSENT

## UNE COMMANDE D'ÉTUDE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) dispose d'un droit de saisie du CNFPT vis-à-vis de sa mission d'observation de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale<sup>1</sup>. A ce titre, lors de la réunion de la formation spécialisée questions sociales (FS4) du 7 mars 2018, le CSFPT a demandé au CNFPT une étude sur les conditions de mise en œuvre du document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) dans les collectivités et établissements publics territoriaux.

Cette étude a été inscrite au programme d'observation 2018-2019 de la Direction de l'observation prospective de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale du CNFPT.

## 17 COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX RENCONTRÉS

Cette observation s'appuie sur des rencontres organisées entre septembre 2018 et mars 2019 auprès de 17 collectivités et établissements publics territoriaux. Ces rencontres ont donné lieu à des entretiens auprès de 70 interlocuteurs ressources.

1 Article 9 de la Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

## LA PLACE DU DUERP DANS LES STRATÉGIES RH DES COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS TERRITORIAUX

Sans être encore complètement investis sur les enjeux des politiques de prévention des risques professionnels, les élus se montrent de plus en plus sensibles à ces problématiques.

Le DUERP et plus globalement la prévention des risques professionnels peinent à trouver une place pleine et entière dans les stratégies RH. En particulier son articulation est encore faible avec la politique de formation et les démarches de GPEEC.

Au côté du DUERP, les collectivités se dotent de nombreux plans qui déclinent la prévention des RPS, l'amélioration des conditions de travail, les aspects plus spécifiques de santé, la qualité de vie au travail, les bonnes pratiques managériales, les valeurs du collectif de travail... Cette multiplication de dispositifs qui parfois se chevauchent, conduisent les collectivités à davantage travailler leur articulation et leur

porosité pour éviter un effet mille-feuille et pour gagner en cohérence d'action.

Alors que le DUERP devrait être un pivot de la politique de prévention, il est encore fréquemment mis en œuvre au « coup par coup » et « au fil de l'eau ». Cette gestion traduit le fait que les dispositifs d'HSST dont le DUERP, s'inscrivent plus en réaction à des situations à risques que dans un mode proactif qui se traduirait en stratégie de prévention et en projets.

Quelques collectivités et établissements publics placent néanmoins ces problématiques au cœur de leur stratégie organisationnelle et managériale. Plus nombreuses encore sont celles qui considèrent que la politique d'HSST ne peut être efficace et partagée sans un relais ou une responsabilité directe de l'encadrement.

## LA RÉALISATION ET LA MISE EN ŒUVRE DU DUERP

Face aux enjeux et à leurs responsabilités réglementaires en matière d'HSST, face également à la complexité croissante du champ de la prévention des risques professionnels, les collectivités ne sont pas égales entre elles : il existe une très forte disparité de moyens financiers et humains entre collectivités. Cet écart risque de s'accroître.

Dans les organisations les plus importantes, on observe une structuration des services HSST et conditions de travail rattachés le plus souvent à la DRH. Dans cette configuration,

le service est doté d'une chaîne d'acteurs : conseillers de prévention, ergonomes, psychologues, médecins du travail, assistants ou référents de prévention placés dans les directions opérationnelles ou en charge d'une thématique particulière.

Pour les petites, voire pour les moyennes organisations, la prévention et le DUERP ne reposent souvent que sur un ou deux assistants de prévention et dans le meilleur des cas, sur un seul conseiller de prévention.

Il existe un effet de balancier entre un pilotage tantôt centralisé et tantôt déconcentré par directions dans la réalisation et la mise en œuvre du DUERP. Les collectivités tendent vers une pratique médiane avec une partition des rôles : alors que le service HSST conduit la cotation des risques et formalise les plans d'actions, les directions planifient et mettent en œuvre les plans d'actions.

Le taux de réalisation des DUERP est très variable. La ré-activation « d'anciens » DUERP, leur réalisation et leur mise à jour, sont encore récentes ou en cours. L'achèvement des étapes d'évaluation des risques et la formalisation des plans d'actions restent partiels. Au sein même des organisations, la mise en œuvre du DUERP est inégale selon les directions ; les collectivités priorisent les unités de travail (directions, sites, familles de métiers) à forte empreinte de risque.

Plus globalement, la dynamique liée au DUERP est loin d'être continue pour une majorité de collectivités. Cette dynamique est émaillée d'interruptions et de relances liées aux conditions de portage, aux moyens humains et financiers mobilisables, à l'avènement d'un incident majeur, à l'évolution des périmètres d'intervention (tant d'un point de vue géographique et organisationnel que sur la nature des risques pris en compte). Dans les faits, cette dynamique « en dents de scie » s'oppose à la nécessité d'avoir une vision globale dans la durée, de disposer d'objectifs clairs et prioritaires et d'un échéancier pluriannuel de réalisation des plans d'actions.

Pour beaucoup de collectivités, la difficulté est moins de réaliser le DUERP lui-même que de formaliser et d'animer les plans d'actions et d'avoir ensuite, un suivi, une historicité, une traçabilité sur la mise en œuvre des mesures préventives et correctives.

## LES ACTEURS ASSOCIÉS AU DUERP

La conduite des DUERP est de plus en plus régie par des principes de concertation et de co-production avec les agents, les encadrants, le CHSCT. Les actions de sensibilisation et de communication sur les enjeux du DUERP et sur la prévention se sont généralisées dans les collectivités. Une mobilisation continue de l'encadrement en relais de la mise en œuvre du DUERP reste un enjeu majeur.

De façon générale, les collectivités associent plus étroitement les CHSCT à leur politique de prévention : en amont, sur les aspects de diagnostic et d'analyse, en aval, sur le suivi des actions et sur la résorption des situations à risque. Pour les CHSCT, la perception de leur rôle vis-à-vis du DUERP est

plus nuancée. Ils s'estiment notamment être insuffisamment contributeurs à la stratégie d'HSST.

Les Centres de gestion occupent une position particulièrement active sur le champ de la prévention. Les demandes d'intervention sont en constante augmentation. - Ne pas faire à la place de - mais - aider et apprendre à faire - en responsabilisant et en rendant autonome les collectivités sont des principes d'intervention auxquels une majorité de CDG se réfère. Cette posture d'assistance à maîtrise d'ouvrage s'oppose à des prestations clés en main, souvent standardisées et sans réelle appropriation sur la durée par les collectivités.

## RETOURS ET PISTES D'ÉVOLUTION SUR LA MISE EN ŒUVRE DU DUERP

Les principales attentes des collectivités militent en faveur :

- d'un allègement et d'une adaptation du cadre réglementaire aux moyens et aux spécificités de la territoriale.
- d'un DUERP qui serait simplifié, avec un format unique par type de collectivité. Un DUERP pré-formaté, normalisé et avec un socle commun de risques, qu'il "suffirait" de compléter et d'adapter aux risques particuliers de chaque organisation ;
- d'une clarification sur le partage des rôles entre Éducation nationale, régions, départements, dans la réalisation et la mise en œuvre du DUERP.

- d'un retour des aides et incitations financières à la mise en œuvre des DUERP.

Face à une technicisation du DUERP, l'enjeu majeur réside dans son intégration pleine et entière dans la stratégie RH des collectivités. Son éventuelle simplification est une piste d'évolution. Elle pourrait lui permettre de ne pas être du seul ressort de la sphère administrative et technique, et de placer le DUERP en véritable contributeur des politiques RH engagées et notamment des démarches de mobilité interne.

Publication réalisée par la Direction de l'observation prospective des emplois, des métiers et des compétences  
- CNFPT - Septembre 2019

Directeur de la publication : François DELUGA / Co-directeur de la publication : Laurent TRIJOLET

Rédacteur en chef : Christophe LEPAGE

Rédacteur : Didier SPITZ, responsable du service prospective

---

CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE  
OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI, DES MÉTIERS ET DES COMPÉTENCES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE  
80, RUE DE REUILLY – CS 41232 – 75578 PARIS CEDEX 12  
TÉL. : 01 55 27 44 00 – FAX : 01 55 27 44 01  
[WWW.CNFPT.FR](http://WWW.CNFPT.FR)

---