

FIPECO le 20.06.2017
Les commentaires d'actualité

Le compte pénibilité du secteur privé et les catégories actives de la fonction publique

François ECALLE

Il existe deux dispositifs très différents de prise en compte de la pénibilité du travail : la classification, très ancienne, de certaines **catégories de fonctionnaires** en « *catégories actives* » bénéficiant d'un régime de retraite plus favorable ; l'attribution, très récente, de « *points* » donnant droit à des avantages sociaux aux salariés du secteur privé en fonction de leur **exposition individuelle** à certains facteurs de pénibilité.

La mesure individuelle de la pénibilité des travaux de leurs salariés par les entreprises étant très difficile, voire impossible, des accords de branche la font évoluer vers une mesure standard par métier. Le compte pénibilité se rapproche donc du dispositif en vigueur dans la fonction publique, où l'appartenance à une catégorie active n'a pas toujours de rapport avec les conditions individuelles de travail.

Dans le secteur public, la pression est d'ailleurs forte pour accorder le bénéfice du compte pénibilité aux agents qui n'appartiennent pas aux catégories actives mais travaillent dans des conditions pénibles. Dans le secteur privé, comme la loi prévoit une mesure individuelle de la pénibilité, les salariés dont l'activité n'est pas pénible au sens des référentiels par métier peuvent faire valoir auprès des tribunaux que leur situation individuelle est en réalité pénible.

Dans le régime de retraite universel proposé par E. Macron, les règles appliquées dans les secteurs public et privé devraient être les mêmes. Le risque est de superposer, dans le public et le privé, la reconnaissance de métiers pénibles selon une approche catégorielle, et l'attribution de points de pénibilité selon une approche individuelle. Le coût pour les finances publiques pourrait être bien plus élevé que celui actuellement supporté par les régimes de retraite du secteur public et celui prévu dans les régimes du secteur privé en raison du compte pénibilité. Il est en outre probable que de nouveaux facteurs de pénibilité seront reconnus à l'avenir, ce qui augmentera ces coûts.

Il n'est pas du tout certain que l'intervention de l'Etat pour accorder des avantages sociaux aux personnes exerçant une activité pénible soit préférable à la négociation entre employeurs et salariés. Celle-ci devrait suffire pour intégrer les facteurs de pénibilité dans les rémunérations et améliorer les conditions de travail.

A) Les principales caractéristiques du compte pénibilité et des catégories actives

1) Le compte pénibilité

Le « *compte personnel de prévention de la pénibilité* » (compte pénibilité) créé par la loi du 20 janvier 2014 sur les retraites concerne tous les salariés de droit privé. Leur exposition, après application des mesures de protection prévues dans l'entreprise, à l'un des dix « *facteurs de pénibilité* » définis par la loi et au-delà de seuils fixés par décret, en termes d'intensité et de durée moyenne de l'exposition sur l'année, ouvre droit à l'acquisition de points sur ce compte.

Les dix facteurs sont : la manutention manuelle de charges ; les postures pénibles ; les vibrations mécaniques ; l'exposition aux agents chimiques (y compris fumées et poussières) ; l'exercice d'une activité en milieu hyperbare ; les températures extrêmes ; le bruit ; le travail de nuit ; le travail en équipes successives alternantes ; le travail répétitif.

Pour un seul facteur, un salarié accumule 4 points par année d'exposition ; pour deux facteurs ou plus, il accumule 8 points par an ; le nombre de points est doublé pour les salariés nés après le 1^{er} juillet 1956 ; leur accumulation est plafonnée à 100 au cours de la carrière.

La pénibilité s'apprécie individuellement par salarié, mais une loi de 2015 prévoit que les employeurs puissent s'appuyer sur des accords de branche ou des référentiels professionnels homologués par arrêté ministériel qui déterminent les postes, métiers et situations de travail exposés au-delà des seuils.

L'utilisation de 20 points est obligatoirement réservée à la formation professionnelle du salarié ; les points excédentaires peuvent, s'il le souhaite, être utilisés dans le même but ; ils peuvent être également convertis en réduction de la durée du travail (10 points sont équivalents à un passage de plein temps à mi-temps sans réduction de salaire pendant un trimestre) ; enfin, chaque tranche de 10 points peut donner droit à une majoration d'un trimestre de la durée d'assurance prise en compte pour obtenir une retraite à taux plein et à un abaissement d'un trimestre de l'âge minimal de départ (un capital de 80 points permet donc d'avancer de deux ans le départ en retraite).

Le coût des actions de formation, pour le formateur, de la réduction du temps de travail, pour l'employeur, et des majorations de durée d'assurance, pour la caisse de retraite, sont remboursés par un « *fonds de financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité* » ou « *fonds pénibilité* ». Ce fonds est alimenté par des cotisations sociales patronales dues sur les salaires bruts des salariés exposés, à un taux de 0,2 % pour une seule exposition et de 0,4 % pour au moins deux expositions à partir de 2017. Une cotisation de 0,01 % est en outre prévue sur tous les salaires au titre de la solidarité interprofessionnelle.

2) Les catégories actives

Les fonctionnaires dits « *actifs* » ou « *super-actifs* » exercent des fonctions ou, le plus souvent, appartiennent à des corps qui ont été classés en catégorie active ou super-active parce que, selon le code des pensions civiles et militaires, les emplois concernés « *présentent un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* ». Les autres sont dits « *sédentaires* ».

L'âge d'ouverture des droits à la retraite est inférieur de 5 ans à celui des sédentaires pour les actifs et de 10 ans pour les super-actifs, sous réserve d'une durée minimale de services. La durée minimale d'assurance requise est augmentée en application des dernières réformes des retraites, comme pour les sédentaires et les salariés du secteur privé mais avec un décalage de trois à huit générations. Le nombre de trimestres de cotisation validés est souvent « *bonifié* », à hauteur d'un cinquième pour les catégories super-actives de la fonction publique d'Etat.

Les super-actifs de la fonction publique d'Etat (police nationale, administration pénitentiaire et contrôle aérien) sont près de 130 000 en 2013 ; ceux des fonctions publiques territoriale et hospitalière sont en nombre indéterminé, mais vraisemblablement très faibles. Les actifs de la fonction publique d'Etat (douaniers...) sont environ 30 000 ; ceux des collectivités territoriales (pompiers, policiers municipaux...) sont 55 000 ; ceux des hôpitaux (aides-soignants, une partie des infirmiers, ouvriers et agents d'entretien...) sont 500 000.

Le classement en catégorie active est souvent ancien et rarement remis en cause. Dans certains cas, comme celui des contrôleurs aériens, il résulte plus du pouvoir de blocage des agents concernées que de la pénibilité de leurs activités.

B) Le rapprochement des dispositifs des secteurs public et privé

1) L'évolution vers une approche collective dans le secteur privé

Une posture est pénible si le salarié est accroupi ou à genoux ou le bras au-dessus de l'épaule ou subit une torsion du torse de plus de 30° ou une flexion du torse de plus de 45° pendant plus de 900 heures par an (en simplifiant). Pour la plupart des autres facteurs, la définition de la pénibilité est aussi précise et complexe.

La loi de 2014 créant le compte pénibilité imposait ainsi à chaque entreprise, y compris les plus petites, de suivre la position de chaque salarié tout au long de l'année, ce qui est évidemment impossible, sauf peut-être pour les plus grandes où le travail est très normalisé. La loi de 2015 relative au dialogue social et à l'emploi a donc permis aux employeurs de se référer à des standards établis au niveau des branches professionnelles et a fait évoluer le dispositif vers une logique catégorielle, ce que la loi de 2014 voulait éviter.

La définition de ces référentiels par métier est toutefois difficile et n'est achevée que dans 13 branches sur 700 en juin 2017. Ces standards réduiront la complexité du dispositif pour les entreprises, mais l'employeur d'un salarié ayant plusieurs activités relevant de référentiels différents doit tout de même répartir son temps entre ces activités pour calculer une exposition annuelle moyenne aux facteurs de pénibilité.

2) L'évolution vers une approche individuelle dans le secteur public

Les agents publics exerçant des activités pénibles sans appartenir à une catégorie « active » risquent de revendiquer et d'obtenir l'ouverture d'un compte pénibilité. C'est d'autant plus probable qu'ils exercent des métiers identiques à ceux de salariés du secteur privé qui en bénéficient. C'est par exemple le cas des infirmières des hôpitaux publics, qui pour la plupart ne font plus partie des catégories actives depuis qu'elles ont obtenu de passer en catégorie A de la fonction publique (cadres) et donc d'avoir de meilleures perspectives de carrière, alors que les infirmières des cliniques privées peuvent bénéficier du compte pénibilité.

Les inspections générales de l'administration et des affaires sociales ont rendu en 2016 un [rapport](#) sur la prévention et la prise en compte de la pénibilité au travail dans la fonction publique. Ils observent que les employeurs publics mettent en œuvre « très partiellement » leurs obligations relatives à la traçabilité des expositions aux risques professionnels et à la prévention de la pénibilité. Parmi les raisons de ces « lacunes » figurent « la complexité et le foisonnement des textes législatifs et réglementaires relatifs à la pénibilité ».

Le rapport conclut que la transposition du compte pénibilité aux agents publics est souhaitable et que le dispositif des catégories actives doit seulement être « toiletté ». Il considère toutefois que cette transposition « est pour l'heure prématurée », les administrations devant au préalable mettre en œuvre les règles qu'elles sont supposées respecter depuis longtemps.

C) Le coût de ces dispositifs pour les finances publiques et le risque de leur superposition

Cette partie ne porte que sur le coût de ces dispositifs pour les administrations publiques, qui est financé (catégories actives) ou sera financé (compte pénibilité) par des prélèvements obligatoires. Pour les entreprises, ceux-ci s'ajouteront aux coûts de gestion, qui risquent d'être très élevés pour les plus petites d'entre elles.

1) Le coût du compte pénibilité

L'[étude d'impact](#) du projet de loi sur les retraites estime le coût du dispositif pour les administrations publiques, en euros constants, à 0,5 Md€ en 2020, à 2,0 Md€ en 2030 et 2,5 Md€ en 2040. Une [simulation effectuée par COE-Rexecode](#) l'estime à 0,6 Md€ en 2020, à 1,7 Md€ en 2030, à 3,3 Md€ en 2040 et à 6,3 Md€ en 2060, date à laquelle ce coût se stabiliserait.

Cet institut souligne toutefois, à juste titre, que la population exposée pourrait être nettement supérieure à l'hypothèse retenue qui est identique à celle de l'étude d'impact : 18 % des salariés du secteur privé seraient exposés à au moins un facteur de pénibilité.

L'étude d'impact repose notamment sur une [enquête](#) sur la surveillance médicale des risques professionnels réalisée publiée en 2012 par la direction de l'animation de la recherche et des études et statistiques (DARES) du ministère du travail. Or cette enquête met en évidence des taux d'exposition bien plus élevés : 40 % des salariés sont soumis à au moins une contrainte physique intense comme la position debout (24 %) ou d'autres contraintes posturales (21 %) ; 20 % sont soumis à un bruit excessif ; 34 % sont exposés à au moins un agent chimique.

Certes, les seuils d'intensité et de durée sur l'année de l'exposition à ces facteurs retenus dans l'enquête de la DARES ne sont probablement pas les mêmes que ceux retenus dans l'étude d'impact, mais cette dernière ne donne pas d'indication sur les seuils retenus et les traitements statistiques opérés pour obtenir un taux de 18 %. Ce ne sont probablement pas les seuils réglementaires puisque ceux-ci ont été publiés après la loi, par un décret d'octobre 2014.

En décembre 2014, la DARES a publié une [nouvelle étude](#) en s'appuyant sur l'enquête précitée de 2010, en se référant à la loi de 2014 et en indiquant que tous les facteurs prévus par celle-ci sont repérables dans l'enquête. La DARES ajoute néanmoins qu'elle n'a pas retenu les seuils prévus par le décret mais deux « variantes », la première avec des seuils « relativement peu contraignants » et la deuxième avec des seuils « plus restrictifs ». Si la première est retenue, 39 % des salariés du secteur privé sont soumis à au moins un facteur de pénibilité ; si la deuxième est retenue, ce taux est ramené à 25 %, soit bien plus que 18 %.

La caisse nationale d'assurance vieillesse a présenté une [modélisation](#) des départs anticipés en retraite permis par le compte pénibilité qui a servi de base aux projections du Conseil d'orientation des retraites publiées en juin 2017. Elle s'appuie toutefois sur les résultats de la DARES recalés pour tenir compte des déclarations d'exposition en 2015. Comme beaucoup d'entreprises n'ont pas pu établir de déclarations fiables, ce « recalage » est très incertain.

Le rapport précité des inspections estime le nombre d'agents soumis à au moins trois facteurs de pénibilité à 18,2 % des fonctionnaires de l'Etat, 36,6 % des territoriaux et 52,2 % des hospitaliers. Sauf si les fonctionnaires ont des activités beaucoup plus pénibles que les salariés du secteur privé, ces chiffres suggèrent que les hypothèses retenues par la DARES et dans les rapports qui les ont reprises sur la fréquence de la pénibilité sont beaucoup trop faibles.

Enfin, la pénibilité du travail ne résulte pas des seuls facteurs actuellement retenus par la loi et il est très probable que leur liste sera allongée à plus ou moins long terme. Par exemple, l'enquête de 2010 de la DARES montre que 22 % des salariés sont victimes de comportements hostiles sur leur lieu de travail. C'est un facteur évident de pénibilité comme, plus généralement, tous les facteurs de stress. Cette enquête retient également comme facteurs de risques professionnels la conduite de véhicules sur la voie publique (26 % des salariés) et le travail sur écran pendant plus de 20 heures par semaine (23 %), qui pourraient aussi être considérés comme pénibles. Il est donc fort probable que le champ de ce nouveau droit social s'étende largement et que les dépenses afférentes à long terme soient très élevées.

2) Le coût des catégories actives

Le coût des catégories actives pour les administrations publiques peut être estimé en simulant un alignement de leur âge de départ en retraite sur le droit commun. Avec un recul de 5 ans de cet âge, il y aurait 5 générations de moins à la retraite sur 25 en moyenne actuellement, soit une baisse de 20 % du nombre de retraités. Ayant travaillé cinq ans de plus, leur salaire de référence, et donc leur pension, serait toutefois plus élevé (de l'ordre de 7 %). Au total, les simulations réalisées par l'administration pour un [rapport parlementaire](#) montrent que l'économie sur les pensions serait supérieure à 2 Md€.

A missions inchangées, les effectifs en activité seraient identiques, en supposant qu'il n'y aurait pas de recrutement pendant plusieurs années pour compenser le recul des départs. La masse salariale serait très légèrement plus élevée, mais de moins de 1 %, car les agents seraient en moyenne un peu plus anciens et donc un peu mieux payés, ce qui compenserait très partiellement l'économie sur les pensions. La réduction nette des dépenses publiques envisageable est de l'ordre de 2 Md€, ce qui correspond donc au coût des catégories actives.

3) Le risque d'une superposition des dispositifs dans le futur régime de retraite universel

Dans le futur régime de retraite universel proposé par Emmanuel Macron, les règles appliquées dans les secteurs public et privé devraient être les mêmes. Le risque est de superposer, dans le public et le privé, la reconnaissance de métiers pénibles selon une approche catégorielle, et l'attribution de points de pénibilité selon une approche individuelle. Dans le privé, les salariés peuvent en effet contester l'application des référentiels de branche à leur situation individuelle devant les tribunaux. La loi prévoit seulement, si des points leur sont ainsi accordés, que leur employeur est présumé avoir agi de bonne foi en appliquant les standards professionnels et n'encourt pas de pénalité.

Le coût pour les finances publiques ne peut qu'être majoré par rapport à celui actuellement supporté dans le public pour les catégories actives et à celui officiellement prévu dans le privé pour le compte pénibilité.

D) Les justifications incertaines d'une intervention de l'Etat

Les interventions de l'Etat ne sont justifiées que si l'utilité supplémentaire qu'en tirent les agents économiques est supérieure à leur coût, par rapport à une situation où le marché fonctionne sans ces interventions.

L'étude d'impact présente le compte pénibilité comme une mesure de justice et met en avant les écarts d'espérance de vie pour justifier sa création : l'espérance de vie à 35 ans des hommes cadres est supérieure de 6,4 années à celle des hommes ouvriers. L'espérance de vie dépend toutefois de multiples facteurs autres que la pénibilité au sens de la loi de 2014. Celle des femmes ouvrières est d'ailleurs supérieure à celle des hommes cadres alors que leurs activités ne sont sans doute pas moins pénibles.

Comme le conclut l'étude de la DARES de 2014 sur la base d'une analyse économétrique, il n'y a pas d'effet à court terme manifeste de conditions de travail pénibles au sens de la loi sur l'état de santé déclaré. 19 % des salariés exposés à au moins un facteur de pénibilité déclarent un état de santé altéré contre 16 % de ceux qui ne sont pas exposés, ce qui n'est pas statistiquement différent selon la DARES. A plus long terme (salariés de 55 ans), les problèmes de santé sont nettement plus fréquents chez les salariés exposés à au moins trois facteurs de pénibilité (17 %) que chez les non exposés (11 %), mais pas beaucoup plus fréquents chez ceux qui sont seulement exposés à un ou deux facteurs de pénibilité (13 %).

Il reste que des conditions de travail moins pénibles sont certainement préférables à de nombreux égards (santé, productivité, épanouissement personnel...), mais les dépenses publiques associées à ces dispositifs visent plus la réparation de la pénibilité, en permettant aux salariés concernés de travailler moins longtemps ou de se former à d'autres métiers, que la diminution du volume de travaux pénibles dans l'économie.

Les majorations des cotisations sociales sur les salaires des personnels exposés à des facteurs de pénibilité inciteront certes les entreprises à réduire leur exposition. Cet effet n'a toutefois pas été évalué et il sera difficile à évaluer car il faudra pouvoir le distinguer des impacts des autres incitations à réduire la pénibilité du travail. Il existe en effet déjà des normes relatives aux conditions de travail qui sont périodiquement renforcées et contribuent à réduire l'exposition aux facteurs de pénibilité.

Il reste enfin à déterminer si la satisfaction supplémentaire pour les salariés de voir la pénibilité de leur travail compensée par une diminution de la durée de leur travail sur l'ensemble de leur vie active est plus importante que le coût de ces dispositifs, ce qui est loin d'être démontré.

Il reste aussi à démontrer que ce gain, net des coûts, pour la société est supérieur à celui qui résulte du fonctionnement du marché du travail sans intervention. Les entreprises qui demandent des travaux pénibles ont en effet plus de mal à recruter et sont, plus ou moins vite, obligées d'offrir des salaires plus élevés en compensation ou d'améliorer les conditions de travail.