

5) Quelles seront les conséquences du compte pénibilité ?

François ECALLE

Le « *compte personnel de prévention de la pénibilité* » (compte pénibilité) a été créé par la loi du 20 janvier 2014 sur les retraites. Soutenu par les syndicats de salariés, il a fait l'objet d'une forte opposition des organisations professionnelles patronales qui ont souligné la complexité du dispositif et les charges qu'il pourrait entraîner pour les entreprises. Sa mise en œuvre a donné lieu à des missions de concertation entre les parties prenantes qui ont conduit à le modifier par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi puis par une ordonnance du 22 septembre 2017 qui l'a transformé en un « *compte professionnel de prévention* ».

Après avoir présenté les principales caractéristiques du compte pénibilité et la réforme de 2017, ce billet fait le point sur le coût de ce dispositif, pour les administrations publiques et les entreprises, et ses avantages pour les salariés.

A) Les principales caractéristiques du compte pénibilité

1) Le compte pénibilité dans les lois de 2014 et 2015

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'inscription de points sur ce compte.

Les dix facteurs sont : la manutention manuelle de charges lourdes ; 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 points au cours de la carrière.

La pénibilité s'apprécie individuellement par salarié, mais la loi du 17 août 2015 prévoit que les employeurs peuvent 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) La réforme de 2017

L'ordonnance du 22 septembre 2017 transforme le compte personnel de prévention de la pénibilité en un « *compte professionnel de prévention* ». Elle maintient les dix critères de « *pénibilité* » (plus précisément de « *risques professionnels* ») et oblige les entreprises de plus de 50 salariés à négocier un accord de prévention des effets de l'exposition à ces facteurs de risques (sauf celles qui ont moins de 300 salariés et sont déjà couvertes par une convention de branche). Cependant, le décret de décembre 2017 pris en application de cette ordonnance et fixant notamment les seuils au-delà desquels la pénibilité donne droit à des ponts ne fixe pas de seuil pour 4 facteurs : postures pénibles ; exposition aux vibrations mécaniques et aux risques chimiques ; manutention de charges lourdes.

En pratique, ces risques ne donnent plus lieu à déclaration par les employeurs et ne donnent plus droit à l'accumulation de points. Les salariés ayant exercé des activités pénibles au regard de ces quatre critères pourront néanmoins bénéficier d'un avancement de leur âge de départ en retraite si une visite médicale de fin de carrière conduit à la reconnaissance d'une maladie professionnelle liée à ces activités et entraînant une incapacité de plus de 10 %.

Le financement des avantages sociaux résultant des points accumulés sur les comptes pénibilité n'est plus assuré par des cotisations spécifiques versées au fonds pénibilité. C'est désormais la branche accidents du travail du régime général qui les finance dans les mêmes conditions que ses prestations traditionnelles.

B) Des coûts élevés pour les entreprises, que la réforme de 2017 réduit sans les supprimer

1) Le coût de gestion

Un salarié est soumis à une température extrême s'il est soumis à une température inférieure à zéro ou supérieure à 30 degrés pendant plus de 900 heures par an. Pour vérifier qu'elle n'est pas atteinte, il faudrait donc que chaque salarié porte en permanence un thermomètre relié à un système d'enregistrement. Pour plusieurs autres facteurs, la définition de la pénibilité est aussi précise et sa mesure aussi difficile, notamment pour de petites entreprises.

La loi de 2014 imposait ainsi à chaque entreprise, y compris les plus petites, de mesurer l'exposition de chaque salarié aux facteurs de pénibilité tout au long de l'année, ce qui est évidemment impossible, sauf peut-être pour les plus grandes, comme les constructeurs

automobiles, où le travail est très normalisé. La loi de 2015 a donc permis aux employeurs de se référer à des standards établis à un niveau professionnel.

La définition de ces référentiels par métier est toutefois difficile et encore loin de couvrir tous les métiers. Ces standards peuvent réduire 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.

De plus, ces référentiels ne peuvent pas couvrir toutes les situations. Or le droit aux points de pénibilité est fondamentalement personnel et les salariés peuvent contester l'application de standards généraux à leur situation individuelle devant les tribunaux. Les déclarations des employeurs peuvent aussi être contestées par les contrôleurs de l'administration et les entreprises devront supporter le coût de ces nouveaux contrôles. La loi prévoit seulement, si des points sont ainsi accordés aux salariés en raison de leur situation personnelle à la suite de plaintes ou de contrôles, que leur employeur est présumé avoir agi de bonne foi en appliquant les standards professionnels et n'encourt pas de pénalité.

La réforme de 2017 exonère les entreprises de la mesure individuelle de l'exposition aux quatre facteurs de pénibilité les plus difficiles à estimer en pratique. Elle simplifie donc le dispositif et devrait en réduire le coût de gestion, mais sans pour autant le supprimer.

2) Les cotisations sociales

Avec la réforme de 2017, les entreprises n'ont plus à s'acquitter de cotisations spécifiques au compte pénibilité, mais devront payer des cotisations plus élevées à la branche accidents du travail du régime général pour financer les avantages sociaux obtenus par les salariés en utilisant leurs points de pénibilité ou en faisant reconnaître par un médecin une incapacité liée à une exposition à des facteurs de pénibilité. Cette réforme ne modifie donc pas le coût du dispositif pour les entreprises en termes de prélèvements obligatoires, qui dépendra du montant des avantages sociaux finalement obtenus par les salariés.

C) Un risque de forte augmentation des dépenses publiques à long terme

Que les avantages sociaux obtenus en raison de la pénibilité des activités exercées soient financés par un fonds spécifique ou par la branche accidents du travail du régime général, il s'agit de dépenses publiques. Elles augmenteront progressivement dans le temps et ne se stabiliseront qu'à très long terme, lorsque les nouvelles générations utiliseront leurs points, ou la reconnaissance de leur incapacité, pour anticiper leur départ en retraite.

1) Les évaluations du coût du compte pénibilité pour les finances publiques

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, 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 expositions aux risques professionnels réalisée en 2010 et 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 beaucoup 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 ; 14 % sont en travail posté ; 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 aucune indication sur les seuils retenus et les traitements statistiques opérés à partir de cette enquête pour obtenir un taux de 18 %. Ce ne sont pas les seuils réglementaires puisque ceux-ci n'ont été définis que plus tard, par un décret d'application du 9 octobre 2014.

En décembre 2014, soit après la parution de ce décret, la DARES a publié une [nouvelle étude](#) sur « l'exposition des salariés aux facteurs de pénibilité dans le travail » sur la base de 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 (sauf l'activité en milieu hyperbare qui est très rare). 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 variante 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 %, ce qui reste sensiblement supérieur à 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.

Un [rapport d'inspections générales de l'administration de 2016](#) 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.

[L'enquête de 2017](#) de la DARES montre que l'exposition aux facteurs de pénibilité a légèrement diminué depuis 2010 mais que les taux d'exposition restent très élevés : 21 % pour la position debout plus de 20 heures, 32 % pour les nuisances sonores, 32 % pour l'exposition à au moins un produit chimique, 13 % pour le travail posté...

Cette même enquête de 2017 permet de voir que les taux d'exposition sont, pour chaque facteur, souvent sensiblement différents dans le secteur privé et dans chacune des [trois fonctions publiques](#). Par exemple, le taux d'exposition à un bruit supérieur à 80 décibels est de 14 % pour l'ensemble des salariés, de 17 % pour les fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales, de 8 % pour les fonctionnaires hospitaliers. Compte-tenu de la multiplicité et de la diversité des facteurs retenus dans l'enquête, il est difficile d'en conclure que les agents publics sont plus ou moins exposés aux facteurs de pénibilité que les salariés du secteur privé.

En 2018, il y a 1,3 million de comptes ouverts avec des points enregistrés au titre de l'exposition à des facteurs de pénibilité, ce qui représente seulement 8 % des salariés du secteur privé. Il est toutefois très probable que beaucoup d'entreprises, notamment parmi les plus petites, ne déclarent pas encore les salariés exerçant dans des conditions pénibles, la réglementation applicable n'ayant été édictée qu'en décembre 2017.

2) La prise en compte des agents publics

Les fonctionnaires et les autres agents publics relevant de régimes spéciaux de retraite ne bénéficient pas du compte pénibilité parce que les « corps » auxquels appartiennent ceux qui sont supposés exercer des fonctions pénibles sont classés dans les catégories « actives » et « super actives » de la fonction publique, ce qui leur donne le droit de partir en retraite à un âge inférieur de 5 à 10 ans à l'âge de droit commun. Dans les régimes spéciaux autres que celui des fonctionnaires, comme celui de la SNCF, tous les agents peuvent partir 5 ans plus tôt que l'âge de droit commun et certaines catégories de personnel, les roulants, peuvent partir 10 ans avant en raison du caractère supposé pénible de leur métier. En outre, les trimestres travaillés y sont souvent « bonifiés » (cinq trimestres travaillés valent six trimestres pour le calcul de la pension, par exemple).

Ce classement de certains corps en catégories actives ou super-actives, parce que les emplois concernés « présentent un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles » selon le code des pensions, remonte souvent à des temps anciens et ne correspond plus aux conditions actuelles de travail. En outre, il ignore les situations individuelles alors que les activités de certains des agents des corps ainsi classés ne sont pas pénibles ou dangereuses et que celles de certains agents d'autres corps sont réellement pénibles ou dangereuses. C'est pour éviter une telle injustice que la loi de 2014 a mis en place une appréciation individuelle et non collective de la pénibilité, même si les modifications apportées par celle de 2015 sont allées dans le sens d'une logique plus collective pour des raisons pratiques.

En conséquence, les agents publics exerçant personnellement des activités pénibles sans appartenir à un corps « actif » risquent de revendiquer et d'obtenir l'ouverture d'un compte pénibilité. C'est d'autant plus probable qu'ils exercent des métiers identiques. 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.

Le rapport précité des inspections générales de l'administration observe que les employeurs publics ne mettent en œuvre que très partiellement leurs obligations relatives à la traçabilité des expositions aux risques professionnels et à la prévention de la pénibilité, notamment en raison de « la complexité et du foisonnement des textes législatifs et réglementaires relatifs à la pénibilité ». Il 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 les administrations doivent d'abord mettre en œuvre les règles qu'elles sont supposées respecter depuis longtemps.

3) La pénibilité et la réforme des retraites

Le projet de création d'un système universel de retraite (cf. note spécifique) prévoit la disparition à terme des régimes spéciaux et les mêmes règles d'ouverture des droits et de calcul des retraites pour tous.

Le rapport Delevoye préconise toutefois un alignement seulement très progressif des âges minima des régimes spéciaux vers l'âge minimum de droit commun (62 ans). Il propose également que « les droits à un départ anticipé soient ouverts comme c'est le cas aujourd'hui » aux « fonctionnaires exerçant des fonctions dangereuses dans le cadre de missions de maintien de l'ordre et de sécurité publique » ainsi qu'aux militaires.

La liste des corps de fonctionnaires éligibles à cette dérogation et retenus par le rapport Delevoye (policiers, pompiers, surveillants de l'administration pénitentiaire...) comprend celui des contrôleurs de la navigation aérienne (qui peuvent partir à 52 ans), ce qui montre qu'un autre critère est pris en compte : la capacité de paralyser une partie des transports.

Le rapport Delevoye note que les bonifications de trimestres sont appelées à disparaître dans un système par points mais aussi que « des travaux devront être engagés afin de définir un mécanisme de cotisations supplémentaires de l'employeur s'y substituant et permettant de maintenir des niveaux de retraite comparables aux pensions actuelles ». Ces avantages spécifiques aux régimes spéciaux ne seront pas financés par le fonds de solidarité vieillesse universel, comme le seront les autres dispositifs de solidarité, mais par des cotisations supplémentaires des employeurs publics qui seront directement versées à la caisse nationale de retraite universelle pour être converties en points. Ces avantages seront bien *in fine* financés par l'impôt mais dans des conditions moins transparentes que les avantages financés par le fonds de solidarité si les cotisations supplémentaires des employeurs publics ne sont pas clairement identifiables.

Au début de janvier 2020, il apparaît que la liste des catégories d'agents publics pouvant continuer à bénéficier pendant des périodes plus ou moins longues, voire indéfiniment, de possibilité de départ précoce et de surcotisations de leurs employeurs permettant de leur attribuer plus de points tend à s'allonger au fil des négociations sur ce projet de réforme.

En outre, comme le propose le rapport de Delevoye, il semble bien que le compte professionnel de prévention du secteur privé soit étendu aux agents du secteur public n'appartenant pas aux corps et catégories de personnel bénéficiant encore d'un âge de départ minimal inférieur à l'âge de droit commun.

Enfin, il est question au début de janvier 2020 d'abaisser certains des seuils au-delà desquels l'exposition à un facteur de pénibilité ouvre droit à l'enregistrement de points sur le compte professionnel de prévention. Il n'est pas impossible que le coût pour les finances publiques soit finalement plus élevé que le coût actuel des dispositifs permettant un départ précoce en retraite.

4) L'extension du compte pénibilité à d'autres facteurs

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 2017 de la DARES montre que 15 % 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 (32 % des salariés se sentent en situation de « job strain »). Cette enquête retient également comme facteurs de risques professionnels la conduite de véhicules sur la voie publique (26 % des salariés) qui pourrait aussi être considérée comme pénible. 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.

D) Des bénéfices incertains pour les salariés

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 de 2014 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.

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. Il reste aussi à démontrer que ce gain pour la société, net des coûts, résultant de l'intervention de l'Etat est supérieur à celui qui résulte du fonctionnement du marché du travail sans son intervention. Les entreprises où les travaux sont 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.

E) Conclusion

La réforme de 2017 contribue à diminuer le coût de gestion du compte pénibilité pour les entreprises en le simplifiant, ce qui est très important pour les plus petites, mais elle ne le supprime pas car ce dispositif reste complexe.

Les évaluations du coût du compte pénibilité pour les administrations publiques le sous-estiment probablement et il n'est pas sûr que la réforme annoncée en juillet 2017 permette de réduire nettement. En outre, il s'agit du coût de la mise en œuvre du dispositif dans le secteur privé pour les finances publiques alors que son extension aux fonctionnaires n'appartenant pas aux catégories dites « actives » l'aggraverait et que les possibilités de départ anticipé de ces

catégories actives risquent de perdurer longtemps. Il est également vraisemblable que d'autres formes de pénibilité soient retenues à plus ou moins long terme.

Il n'est enfin pas démontré que les bénéfices du compte pénibilité pour les salariés soient supérieurs à ces coûts, pour les entreprises et pour les finances publiques, et qu'une intervention de l'Etat soit nécessaire en ce domaine.