



PENIBILITE : UNE CONSTRUCTION PROGRESSIVE ENTRE APPROCHE INDIVIDUELLE ET APPROCHE PAR METIER

Le dispositif relatif à la pénibilité est entré progressivement en vigueur à partir de janvier 2015. Il y a un large consensus pour prendre en compte les expositions professionnelles qui laissent des traces durables sur la santé, et réduisent l'espérance de vie sans incapacité. Cela fait pourtant plus de dix ans que ces modalités de prise en compte sont en discussion. Si les partenaires sociaux se sont accordés rapidement sur les facteurs de risque professionnel, ils ont divergé sur la façon de prendre en compte les expositions : le patronat prônait une approche individuelle, tandis que les syndicats défendaient une approche collective. Le premier dispositif relatif à la pénibilité était fondé sur une approche par métier. Une approche individuelle rend le suivi des expositions à la pénibilité lourd à gérer. Elle exige également de déterminer des seuils de durée et d'intensité qui pourraient être considérés comme des seuils à risque pour la population exposée. Cette question est loin d'être consensuelle, car il n'existe pas d'effets de seuil scientifiquement attestés. D'où la nécessité que le Législateur fixe ces seuils afin de permettre la mise en place d'un dispositif de compensation de la pénibilité. Faute d'avoir été traitée par la réforme des retraites de 2010, cette question centrale l'a été par celle de 2014. Pour comprendre le dispositif relatif à la pénibilité, cette Lettre montre comment il s'est construit au fil du temps, et la façon dont ses différentes composantes se sont imbriquées.

1. Origine d'une compensation de la pénibilité

Le premier dispositif de prise en compte de la pénibilité a été créé par la loi du 30 décembre 1975 relative aux conditions d'accès à la retraite de certains travailleurs manuels. Il est entré en vigueur suite au décret du 10 mai 1976. Alors que l'âge de la retraite était de 65 ans, la loi instaure un départ en retraite possible à 60 ans sous les conditions suivantes :

- Une durée d'assurance de 42 ans (à l'époque la durée d'assurance est de 37,5 ans). Dans la mesure où la plupart des travailleurs manuels ont commencé à travailler avant 18 ans, tous ont atteint cette durée à 60 ans.
- Exercer un travail manuel relevant de l'une des cinq catégories suivantes : « *un travail en continu, en semi-continu, à la chaîne, un travail au four, ou exposé aux intempéries sur les chantiers* ».
- Une exposition pendant au moins cinq ans au cours des 15 années précédant la demande de liquidation de la retraite.

Ce dispositif définissait les critères de pénibilité, en fonction des conditions de travail et des tâches exercées. La circulaire ministérielle n°21 SS du 21 mai 1976 précisait pour chacune des cinq catégories de travaux manuels les différents métiers qui ouvraient droit à la retraite anticipée. Ce dispositif reposait donc sur une approche collective. Les salariés devaient faire la preuve de leur exposition en joignant une attestation de l'employeur, ou, en cas d'impossibilité, une déclaration sur l'honneur. Ce dispositif sera supprimé avec l'abaissement, en 1982, de l'âge d'ouverture des droits à la retraite, de 65 à 60 ans.

La prise en compte de la pénibilité par le système de retraite réapparaît dans les débats sur les retraites à la fin des années 90 après que la durée d'assurance a été relevée de 37,5 ans à 40 ans par la réforme des retraites de 1993. Elle constitue l'une des contreparties de la réforme des retraites de 2003. Celle-ci se noue autour du compromis suivant : la durée d'assurance sera soumise à une règle d'allongement automatique (toute augmentation de l'espérance de vie à 60 ans doit être partagée entre un tiers de ce gain passé à la retraite et deux tiers passés en activité), mais une compensation sera accordée pour les salariés qui ont commencé à travailler très tôt, et pour ceux qui ont une espérance de vie plus faible. Étant donné que les conditions de travail apparaissent comme le facteur lié à la carrière professionnelle qui limite le plus l'espérance de vie, la prise en compte de la pénibilité s'impose dans le débat social. Pour les salariés ayant commencé à travailler très tôt, la loi du 21 août 2003 instaure le dispositif carrières longues. Pour la prise en compte de la pénibilité, elle confie le sujet aux partenaires sociaux.

2. Négociation interprofessionnelle 2005-2008 : les bases de la définition légale de la pénibilité

Un cycle de discussions s'est ouvert en février 2005 pour s'achever en juillet 2008, sans aboutir. Toutefois, dès le début de la négociation, les partenaires sociaux se sont entendus sur la définition et les critères de la pénibilité. La pénibilité est définie comme une exposition à des facteurs de risque professionnel susceptibles de laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé des travailleurs. Trois catégories regroupant dix facteurs de pénibilité sont

identifiées : des contraintes physiques et/ou psychiques marquées, un environnement agressif, des rythmes de travail contraignants. Ces dix facteurs seront repris dans la réforme des retraites de 2010.

Pour compenser les effets de la pénibilité, les syndicats ont, dans un premier temps, proposé des départs en retraite anticipée par métier. Le Medef s'est d'abord opposé à toute forme de compensation de la pénibilité. Puis, il a refusé toute approche collective au profit d'une approche individuelle, nécessitant de déterminer des seuils de durée et d'intensité. Sous l'influence de la branche du BTP, particulièrement concernée par la pénibilité, le Medef a opté pour la version la plus restrictive pour définir les seuils de pénibilité. Dans son projet, il a en effet repris les tableaux de maladies professionnelles, qui se réfèrent aux conditions de reconnaissance de celles-ci, et, quand elles existaient, les valeurs-limites d'exposition, c'est-à-dire les normes maximales admissibles pour une exposition quotidienne à un facteur de risque. La compensation se limitait à un allègement de la charge de travail en fin de carrière, limité et conditionné à l'avis d'une commission médicale (effets avérés de la pénibilité).

3. Réforme des retraites de 2010 : l'introduction de la prévention et de la compensation

La réforme des retraites de 2010 reprend l'approche de la pénibilité définie par les partenaires sociaux lors de la négociation de 2005-2008, et instaure une reconnaissance de la pénibilité ayant eu des effets avérés sur la santé. Deux moyens sont utilisés :

➤ *Une reconnaissance légale des facteurs de risque professionnel* définis lors de la négociation de 2005-2008. L'exposition des salariés à ces facteurs de risque est évaluée par l'employeur. Aucun seuil n'est défini.

➤ *Une fiche individuelle de prévention des expositions* afin d'établir une traçabilité des conditions de pénibilité. Cette fiche renseigne les conditions et la période d'exposition, ainsi que les mesures de prévention mises en œuvre pour réduire les facteurs de risque durant cette période.

Une copie de cette fiche est communiquée au service de santé au travail, et remise au travailleur à son départ de l'établissement, en cas d'arrêt de travail de plus de 30 jours ou de maladie professionnelle. Elle est tenue à tout moment à sa disposition. Celui-ci peut également demander la rectification des informations y figurant, mais il n'y a pas de contestation judiciaire possible.

Ces deux moyens permettent d'instaurer une *compensation des effets avérés de la pénibilité* sur le modèle de la retraite pour inaptitude (voir encadré). Le dispositif est accessible à 60 ans pour :

➤ Les salariés justifiant d'un taux d'incapacité permanente supérieur à 20% résultant d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques.

➤ Les personnes dont le taux d'incapacité permanente est d'au moins 10%, et qui ont été exposées pendant dix-sept ans ou plus à l'un des facteurs de risque professionnel, y sont également éligibles, dès lors qu'elles établissent que leur incapacité permanente est directement liée à l'exposition à ces facteurs, et qu'elles recueillent l'avis favorable d'une commission pluridisciplinaire.

Pension d'invalidité et retraite pour inaptitude¹

Avant l'âge d'ouverture des droits à retraite, un salarié ayant un taux d'incapacité permanente (IP) d'au moins deux tiers peut bénéficier d'une pension d'invalidité. Une fois atteint l'âge d'ouverture des droits à retraite, un salarié ayant un taux d'IP d'au moins 50% peut bénéficier d'une pension de retraite pour inaptitude à taux plein. Lorsque le titulaire d'une pension d'invalidité atteint l'âge d'ouverture des droits, celle-ci est automatiquement remplacée par la pension de vieillesse liquidée au taux plein de 50%.

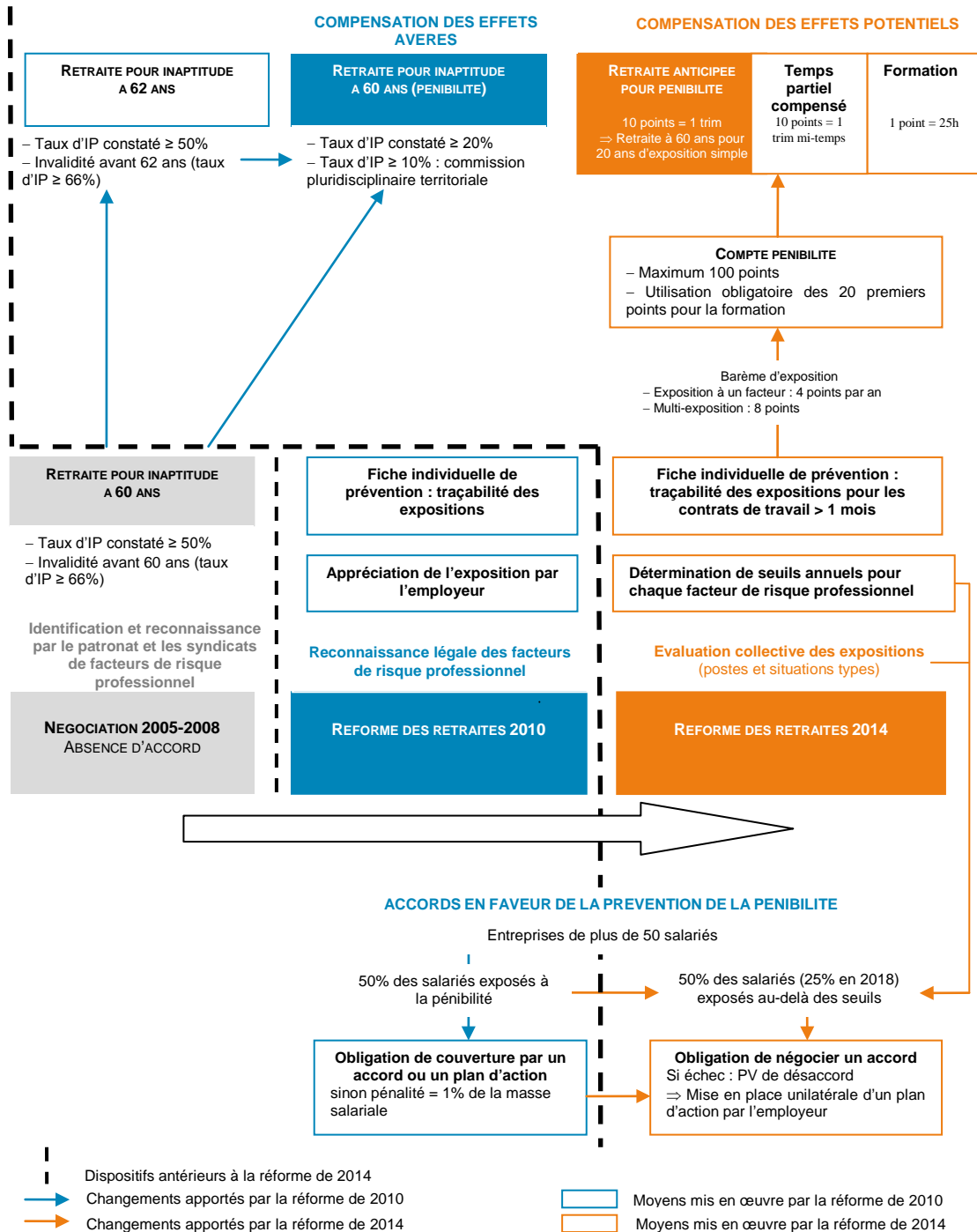
Un cadre instaurant des *accords de prévention* de la pénibilité est mis en place. Les entreprises de plus de 50 salariés, dont au moins 50% des effectifs sont exposés à des facteurs de pénibilité, doivent *conclure un accord ou un plan d'action*. Elles n'ont en revanche pas d'obligation de négocier. À défaut de couverture, elles doivent payer une pénalité de 1% de la masse salariale.

Le bilan de ce dispositif montre essentiellement une chose : la compensation de la pénibilité ne peut se limiter à la prise en compte de ses seuls effets avérés, car elle n'a joué que de façon marginale compte tenu du nombre de salariés exposés à des conditions de travail pénibles. Selon l'enquête SUMER 2010, en fonction des variantes de seuils d'exposition retenus pour les facteurs de risque professionnels, 25% à 39% des salariés sont exposés à des conditions de travail pénibles. Fin 2013, 7 400 retraites anticipées seulement ont ainsi été attribuées par la CNAV. S'agissant des accords de prévention, la Direction générale du travail ne recense que 1 400 accords d'entreprise et 11 accords de branche. Mais elle insiste sur le fait qu'il s'agit du début d'un processus. La reconnaissance légale des facteurs de risque professionnel, et l'exposition à ceux-ci, n'a, en pratique, joué aucun rôle dans la retraite pour inaptitude. Pour les salariés ayant un taux d'incapacité supérieur ou égal à 20%, l'accès au dispositif est automatique. Pour ceux ayant un taux d'incapacité compris entre 10 et 20%, il faut justifier d'une durée d'exposition de 17 ans. Or, le dispositif ne prévoit pas d'aménagement pour les salariés proches de 60 ans², qui permettrait de définir une équivalence pour les expositions passées. Dans ces conditions, étant donné le caractère récent du dispositif, aucun salarié n'a pu en bénéficier.

¹ Pour plus de précisions, lire Antoine Rémond, *Les retraites en question*, La Documentation française, Paris, 2009.

² Le seul aménagement pour les salariés ayant un taux d'incapacité compris entre 10% et 20% concerne ceux atteints d'une maladie professionnelle, pour lesquels la condition est de 17 ans d'activité professionnelle.

Le dispositif de prise en compte de la pénibilité et sa construction



Guide de lecture : Ce schéma se lit à partir des cadres du milieu (négociation 2005-2008, réforme des retraites 2010, réforme des retraites 2014), de façon statique (partie à droite des pointillés) ou dynamique (en suivant le sens de la flèche)

4. Réforme des retraites de 2014 : détermination des seuils d'exposition et évaluation collective

Les *seuils d'exposition* sont définis en termes d'*intensité et de durée* : des valeurs limites sont déterminées pour chaque facteur de risque professionnel, pour une durée annuelle. Les situations de travail sont désormais considérées comme pénibles, donc inscrites dans la fiche de prévention des risques, lorsqu'elles entraînent une exposition des salariés au-

delà des seuils. L'exposition est appréciée après application des mesures de protection collective et individuelle. Quatre des dix facteurs s'appliqueront en 2015.

L'*évaluation de l'exposition* est *collective*. Elle se fait à partir des conditions habituelles de travail des salariés, en moyenne sur une année, et non de façon détaillée, par un examen continu de l'exposition de chaque salarié. L'employeur identifie

les types de postes ou de situations de travail susceptibles d'être exposés, à partir des données collectives qui s'intègrent dans le DUER (document d'évaluation des risques). Sur cette base, il rattache, à chaque type de poste ou de situation, les salariés concernés. Il peut également se référer à des situations types d'exposition identifiées dans un accord de branche étendu. Il s'agit de situations standardisées décrivant une situation de travail pénible et des mesures de prévention collective et individuelle pour y remédier. L'employeur devrait enfin pouvoir s'appuyer sur des référentiels de branche (définissant des référentiels métiers et des fiches types de pénibilité), dont les modes d'emploi seront définis en 2015.

5. Renforcement de la prévention et mise en œuvre d'une réparation

Dans le dispositif de compensation de la pénibilité, la réforme de 2014 maintient la *reconnaissance des effets avérés* sur la santé, et y ajoute une *reconnaissance des effets potentiels* de la pénibilité, avec la création d'un compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), qui entrera en vigueur en 2016.

Pour cela, elle complète la fiche de prévention des risques professionnels créée en 2010 sur trois points :

- La fiche individuelle ne concerne que les salariés dont la durée du contrat de travail est supérieure à un mois.
- Elle doit dorénavant être remise annuellement au salarié et peut faire l'objet de contestation.
- Elle doit être transmise via la déclaration annuelle des données sociales (DADS) à la CNAV/CARSAT, qui gère le C3P afin de calculer les points qui y seront accumulés pour les salariés exposés. Cette disposition entrera en vigueur à une date fixée par décret et, au plus tard, le 1^{er} janvier 2020. La transmission se fait automatiquement car la gestion de la fiche individuelle est dématérialisée³.

La fiche de prévention des risques devient donc un document administratif. Les entreprises recourant à l'intérim ont désormais l'obligation de transmettre les expositions des travailleurs intérimaires aux entreprises de travail temporaire.

Dans le C3P, chaque trimestre d'exposition à un facteur de risque professionnel donnera lieu à un point en cas, ou à deux points en cas d'exposition à plusieurs facteurs. Le compte est plafonné à 100 points. Le salarié peut les utiliser de trois manières :

- le suivi d'une formation, pour accéder à un poste moins, ou non exposé à la pénibilité (1 point = 25 heures de formation) ;
- le maintien de la rémunération en cas de passage à temps partiel en fin de carrière (10 points = 1 trimestre à mi-temps) ;

³ L'entreprise devra, une fois par an, sélectionner dans l'outil de gestion de la paie, les facteurs auxquels les salariés auront été exposés. Celui-ci pourra alors automatiquement éditer la fiche de prévention des expositions de chaque salarié, l'archiver, déclarer et payer annuellement la cotisation spécifique.

– une majoration de la durée d'assurance (10 points = 1 trimestre de retraite supplémentaire).

Les 20 premiers points devant obligatoirement être utilisés pour la formation, le départ anticipé en retraite, ou la période de travail à temps partiel avec compensation salariale, sera au maximum de deux ans. Les salariés qui sont trop proches de la retraite pour avoir le temps d'accumuler suffisamment de points bénéficieront d'un doublement de leurs points, et ils ne seront pas obligés de les utiliser pour des formations. Le C3P est financé par les cotisations patronales : une cotisation de base pour toutes les entreprises (0,01% à partir de 2017), au nom de la solidarité interprofessionnelle, et une cotisation additionnelle appliquée aux seules entreprises exposantes (0,1% dès 2015, 0,2% en cas de multi-exposition).

Enfin, la réforme de 2014 modifie les règles des *accords de prévention*. Les entreprises ont dorénavant l'*obligation de négocier un accord*. La fixation des seuils pour les facteurs de risque professionnel entraîne un changement dans le décompte de l'effectif soumis à la pénibilité : les salariés sont considérés comme exposés dès lors qu'ils se trouvent au-delà des seuils. En 2018, l'obligation de négocier s'imposera à partir de 25% de salariés concernés, contre 50% actuellement.

Conclusion

La mise en œuvre du C3P nécessite une appropriation par les entreprises, ainsi que des démarches et des adaptations en leur sein, nécessairement coûteuses en termes de temps. L'évaluation de l'exposition des postes et des situations de travail constitue un investissement de départ. Ensuite, elle devra être actualisée lors de tout changement, technologique ou organisationnel, dans l'organisation productive.

Le dispositif de pénibilité incite à la prévention. Les expositions sont appréciées après application des mesures de protection collective et individuelle. L'enjeu pour les entreprises sera bien d'essayer de maintenir sous les seuils les expositions aux facteurs de pénibilité, et/ou d'essayer d'obtenir une modification des seuils. Pour celles qui cherchent à renforcer sérieusement la prévention, le coût pourrait être non négligeable.

Face à la contestation patronale, une mission de simplification a été confiée par le gouvernement à Michel de Virville pour préciser la mise en œuvre du dispositif. Celle-ci a débouché sur plusieurs adaptations : l'entrée en vigueur est progressive ; l'évaluation des expositions est collective, et annuelle ; la gestion du C3P est dématérialisée. La complexité, dénoncée par le patronat résulte de la prise en compte individuelle qu'il a exigée depuis la négociation de 2005-2008. C'est cette complexité qui a conduit le gouvernement à réintroduire la dimension collective dans l'approche individuelle. De fait, le dispositif peut aujourd'hui aboutir à des départs en retraite anticipée par métier.