



RAPPORT AU PREMIER MINISTRE

AMELIORER LA SANTE AU TRAVAIL, L'APPORT DU DISPOSITIF PENIBILITE.

**GABY BONNAND, PIERRE-LOUIS BRAS,
ET JEAN-FRANÇOIS PILLIARD,**

**RAPPORTEUR
STEPHANIE DUPAYS, INSPECTRICE A L'INSPECTION GENERALE
DES AFFAIRES SOCIALES**

Sommaire

1	REDUIRE LA PENIBILITE, LA NECESSITE D'AGIR.....	6
1.1	Pas de réduction spontanée de l'exposition aux pénibilités	6
1.2	Des expositions à la pénibilité importantes en France	8
2	LE C3P : UN ATOUT POUR REDUIRE LA PENIBILITE.....	11
2.1	Une meilleure appréciation des situations de pénibilité.....	11
2.2	Un renforcement de l'obligation de négocier.....	13
2.3	Une redynamisation du document unique.....	13
2.4	La formation professionnelle, un vecteur de réduction de la pénibilité.....	14
2.5	Une incitation à réduire la pénibilité.....	17
2.5.1	Une augmentation du coût du travail pour les emplois pénibles.....	18
2.5.2	Une augmentation du coût du travail sur les emplois pénibles qui devrait s'accroître.....	18
2.5.3	Ce renchérissement du coût du travail pour les emplois soumis à pénibilité est-il pertinent ?	20
2.5.4	Le renchérissement du coût du travail et la réduction de la pénibilité.....	21
2.5.5	Les effets problématiques du renchérissement du coût du travail des emplois « pénibles ».....	23
3	LES INQUIETUDES QUANT A L'EFFET DU C3P SUR LA REDUCTION DE LA PENIBILITE	25
3.1	Des formes de pénibilité négligées	25
3.2	L'effet pervers de seuils.....	26
3.3	Une démarche plus individuelle que systémique	27
3.4	Une préférence pour la pénibilité de la part des salariés	27
3.5	L'utilisation du C3P comme outil de gestion des âges.....	28
4	TIRER PLEINEMENT PARTI DU C3P POUR REDUIRE LA PENIBILITE	28
4.1	Le C3P, support du dialogue social sur les conditions de travail dans les entreprises.....	28
4.2	Faire de la formation professionnelle un vecteur effectif de la réduction de la pénibilité.....	29
4.3	Tirer parti du dispositif pénibilité pour accroître l'efficacité des politiques de prévention.....	31
4.3.1	Utiliser pleinement les données issues du dispositif pénibilité.....	31
4.3.2	Ouvrir un débat sur la mise à disposition publique des données sur la pénibilité par entreprise.....	32
4.3.3	Mobiliser les acteurs de la prévention autour de la réduction de la pénibilité	34
	ANNEXE 1 : LETTRES DE MISSION.....	35
	ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	43
	ANNEXE 3 : PRECAUTIONS DE LECTURE DES DONNEES DE L'ENQUETE EWCS	49

Comme l'indique son intitulé « compte personnel de **prévention** de la pénibilité » (C3P), le C3P a pour ambition première de promouvoir la prévention et la réduction des situations où des salariés sont exposés à des conditions de travail ayant des effets délétères sur leur santé.

Réduire les situations de pénibilité prises en compte dans le dispositif C3P ne vise pas seulement à améliorer la qualité de vie au travail, et cela même si cette amélioration constitue un objectif en soi comme il ressort de l'accord national interprofessionnel du 17 juin 2013.

Au-delà de l'amélioration de la qualité de vie au travail, la diminution des situations de pénibilité s'impose comme un impératif majeur car il est avéré que l'exposition à ces situations a des effets néfastes à terme sur la santé de ceux qui les subissent¹. Réduire la pénibilité c'est donc gagner des années de vie, atténuer les situations de perte d'autonomie, éviter des souffrances liées aux maladies. En bref, réduire la pénibilité c'est améliorer la santé des salariés et c'est cela qui justifie les efforts consentis en ce sens.

Il convient d'ailleurs de ne pas opposer cet objectif et celui de l'efficacité économique, préserver la santé des salariés est un facteur de performance des entreprises.

Le C3P a été institué dans le cadre de la loi du 20 janvier 2014 qui augmente progressivement les exigences de durée d'assurance pour un départ à la retraite à taux plein ; il peut être utilisé pour un départ plus précoce. Pour autant, la vocation première du C3P n'est pas de favoriser des départs anticipés. Si ce type de compensation est parfaitement légitime dès lors qu'un salarié a été soumis à des conditions de travail dont il est avéré qu'elles ont des effets néfastes sur son espérance de vie, l'objectif premier du C3P n'est pas la compensation mais la diminution des conditions de travail pénibles. La démarche de réparation est seconde par rapport à l'exigence de prévention ; il ne s'agit pas en la compensant de s'accommoder de la pénibilité.

Ainsi, le C3P s'inscrit dans le cadre des lignes directrices qui ont guidé l'élaboration et l'adoption, par le Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT), du 3^{ème} plan santé au travail (PST3) 2016-2020, le 8 décembre 2015 : « faire de la prévention une priorité, en rupture avec une approche faisant prévaloir la réparation »².

Le dispositif C3P aura atteint son objectif premier, non pas si le nombre de ses bénéficiaires et des points pénibilité attribués sont importants, mais au contraire si ceux-ci diminuent régulièrement. La vraie réussite du C3P serait son extinction, faute de bénéficiaires, du fait de l'efficacité des politiques de prévention développées.

¹ Par exemple, Lasfargues, « Départs en retraite et travaux pénibles », rapport de Recherche CEE, avril 2005 a mis en évidence que certains travaux pénibles entraînaient une augmentation de morbi-mortalité pour les principales causes de décès comme les maladies cardiovasculaires ou les cancers, une diminution de l'espérance de vie sans incapacité, un vieillissement prématuré ou une altération de la qualité de vie au grand âge. Dares Analyses n°020, mars 2011 « Emploi et santé des seniors durablement exposés à des pénibilités physiques au cours de leur carrière » montre que les personnes exposées à des pénibilités physiques sont en moins bonne santé et davantage limitées dans leurs activités quotidiennes ; dans « Le rôle des conditions de travail dans les absences pour maladie : le cas des horaires irréguliers », Economie et prévision n°187, 2009, Afsa et Givord mettent en évidence l'effet des horaires irréguliers sur la probabilité de s'arrêter pour maladie. Dans « Pénibilité au travail et santé des seniors en Europe », Economie et statistique n°403-404, 2007, Debrand et Lengagne mettent en exergue le lien entre la santé et la pression ressentie.

² Plan santé au travail 2016-2020, <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/pst3.pdf>.

A cet égard, les interlocuteurs rencontrés par la mission considèrent tous que la réduction de la pénibilité est un objectif pertinent et qu'il convient de ne pas reconstruire des régimes particuliers à partir du C3P. Le débat ne s'est pas porté sur la légitimité de cet objectif mais sur la manière la plus efficace de l'atteindre. Les chefs d'entreprise rencontrés considèrent que la prévention fait partie intégrante de leurs responsabilités mais ont souligné la complexité du dispositif pouvant comporter des risques en termes d'application différenciée suivant les entreprises et les secteurs d'activité ou en termes d'utilisation du C3P pour la gestion de l'emploi au détriment de la prévention. Pour ce qui est des organisations syndicales, elles déplorent ne pas avoir été associées, sauf exception, au travail d'élaboration des référentiels. Certaines considèrent que le dispositif reste très insuffisant alors qu'il constitue pour d'autres un point d'appui essentiel pour faire progresser la prise en compte de la pénibilité dans les entreprises.

Si la mission ne méconnaît pas les difficultés de mise en œuvre, au démarrage du C3P, qui lui ont été rapportées par un certain nombre d'interlocuteurs lors des auditions, son travail ne portait pas sur le bien fondé du calendrier qui avait été établi et ne visait à une redéfinition des critères de pénibilité. Ce rapport, conformément à la commande exprimée dans la lettre de mission (Annexe 1), vise à préciser les liens entre C3P et prévention ; les autres aspects de la commande feront l'objet de travaux ultérieurs.

En revanche, les critiques à l'encontre du dispositif C3P, au regard de la dynamique de prévention engagée par les entreprises, ont retenu toute son attention. En effet, certains de nos interlocuteurs nous ont fait part de leur inquiétude quant à l'effet du dispositif C3P sur la diminution de la pénibilité. Il importe donc de rappeler que c'est l'objectif principal qui justifie sa mise en place.

Au-delà de ce rappel, il a paru nécessaire à la mission d'analyser les diverses voies par lesquelles le C3P peut contribuer à la réduction de la pénibilité et d'évoquer, à l'inverse, les effets négatifs qu'il pourrait avoir, selon certains des interlocuteurs de la mission. Cette analyse permettra de formuler des propositions susceptibles de favoriser une meilleure articulation entre C3P et politiques de prévention de la pénibilité. Avant cela, la mission a tenté de caractériser la situation française en matière de pénibilité.

1 REDUIRE LA PENIBILITE, LA NECESSITE D'AGIR

Intervenir à travers le C3P pour réduire la pénibilité se justifie notamment car cette réduction n'intervient pas spontanément sous l'effet de l'évolution des processus de travail. De plus, la France, en comparaison d'autres pays européens, n'a pas, au regard de l'exposition aux pénibilités, une position privilégiée.

1.1 Pas de réduction spontanée de l'exposition aux pénibilités

Les innovations technologiques, le développement de la numérisation et de l'automatisation, la part croissante des services dans la production peuvent laisser penser que la pénibilité physique, serait-elle remplacée par d'autres contraintes liées à l'intensification du travail, est appelée à se réduire naturellement.

Or les données d'enquête ne confirment pas cette décroissance spontanée. Avec des variations selon les critères de pénibilité retenus, le pourcentage de personnes exposées ne diminue pas, entre 1984 et 2013. Ainsi, l'exposition aux contraintes physiques, aux produits dangereux ou aux risques infectieux augmente sur la période. Seule l'exposition aux fumées et poussières, mesurée sur une période plus courte, diminue entre 2005 et 2013. Pour les contraintes posturales entre 1984 et 2013, on constate une augmentation souvent très importante, jusqu'à un doublement des effectifs pour l'exposition aux secousses ou vibrations entre 1984 et 2013 (tableau 1).

Tableau 1 : Efforts physiques et contraintes posturales en 1984, 1991, 1998, 2005 et 2013

Sexe		Effectifs (en milliers)	Proportion de salariés qui déclarent*					
			Rester longtemps debout	Rester longtemps dans une autre posture pénible ou fatigante	Effectuer des déplacements à pied longs ou fréquents	Porter ou déplacer des charges lourdes	Effectuer des mouvements douloureux ou fatigants	Subir des secousses ou des vibrations
Femmes	1984	7 408	43,4	13,6	13,1	13,9	-	1,4
	1991	8 396	47,4	26,3	24,3	24,4	-	2,4
	1998	9 036	48,8	35,1	30,3	31,8	29,8	3,2
	2005	10 530	47,7	30,9	27,0	33,0	30,7	4,3
	2013	11 364	48,5	32,6	28,4	37,1	34,4	6,0
Hommes	1984	10 194	53,1	18,0	19,5	27,1	-	12,2
	1991	10 406	56,8	31,2	31,1	37,1	-	18,7
	1998	10 481	58,0	39,2	39,4	42,6	36,9	21,8
	2005	11 720	55,5	37,2	38,1	44,3	40,1	25,2
	2013	11 495	53,0	36,6	40,5	44,8	39,5	26,5
Ensemble	1984	17 602	49,0	16,2	16,8	21,5	-	7,6
	1991	18 801	52,6	29,0	28,1	31,4	-	11,4
	1998	19 517	53,7	37,3	35,2	37,6	33,7	13,2
	2005	22 251	51,8	34,2	32,9	39,0	35,7	15,3
	2013	22 859	50,8	34,6	34,5	41,0	36,9	16,3

Source : « Contraintes physiques, prévention des risques et accidents du travail », Elisabeth Algava, Lydie Vinck, Synthèse stat', DARES, mars 2015 (données issues de l'enquête Conditions de travail).

Il en est de même pour le travail de nuit entre 2005 et 2013 ; si la proportion des hommes qui y sont astreints stagne, celle des femmes augmente.

Tableau 2 : Proportion de salariés travaillant au moins occasionnellement la nuit

		Cadres	Professions intermédiaires	Employés administratifs	Employés de commerce et services	Ouvriers qualifiés	Ouvriers non qualifiés	Ensemble	Hommes	Femmes
La nuit (entre minuit et 5 heures du matin)	2005	12,3	15,3	4,3	17,3	23,0	14,8	15,2	21,9	7,8
	2013	11,8	15,9	4,0	16,8	23,4	17,5	15,5	21,6	9,4

Source : DARES Analyses juillet 2014 n°049, enquêtes Conditions de travail.

L'exposition au bruit, aux fumées et poussières, aux produits dangereux, et aux risques infectieux ne diminue pas entre 1984 et 2013 (tableau 3).

Tableau 3 : Exposition à quelques risques physiques entre 1984 et 2013

		Ca dres	Pro fession s int ermédiaires	Employés admini stratifs	Employés de commerce et services	ouvriers qua lifiés	ouvriers non quali fi	Ensem ble	Hom mes	Fe mmes
être exposé à un bruit intense**	1984	4,3	8,5	6,8	6,7	30,1	37,1	16,1	20,0	10,8
	1991	5,6	11,0	9,3	10,0	36,1	39,3	18,8	23,2	13,3
	1998	6,1	11,7	7,9	11,1	35,5	37,0	17,6	22,2	12,2
	2005	6,5	13,6	7,9	10,8	38,4	40,4	18,0	24,0	11,3
	2013	7,0	14,7	10,1	13,8	37,3	38,8	18,1	23,2	13,0
respirer des fumées ou des poussières	1984	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1991	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1998	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2005	12,7	23,1	16,6	27,1	65,8	61,2	32,4	44,6	18,8
	2013	11,0	23,0	14,2	24,8	66,4	65,9	29,2	43,1	18,1
être en contact avec des produits dangereux	1984	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1991	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1998	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2005	12,4	25,5	6,8	30,4	49,9	45	28,2	36,6	19
	2013	13,5	27,5	4,8	30,8	52,1	50,4	30,7	37,8	20,6
être exposé à des risques infectieux	1984	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1991	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	1998	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2005	15,3	30,4	13,3	42,1	27,9	25,7	27,6	25,2	30,4
	2013	18,6	35,0	18,2	49,9	31,4	31,3	32,7	28,5	37,1

Source : DARES Analyses juillet 2014 n°049, enquêtes Conditions de travail.

1.2 Des expositions à la pénibilité importantes en France

La situation de la France par rapport à quelques pays européens proches (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Italie, Suède³) en matière d'exposition à la pénibilité peut être appréciée grâce à l'enquête European Working Conditions Survey (EWCS⁴). Le questionnaire de cette enquête européenne effectuée par Eurofound contient plusieurs questions qui permettent d'approcher huit des dix critères du compte pénibilité (détails et précautions méthodologiques en Annexe 3).

³ Si l'enquête porte sur 35 pays, pour des raisons de pertinence et de lisibilité, on a restreint la comparaison à un petit groupe de pays.

⁴ L'EWCS est une enquête sur les travailleurs, effectuée par Eurofound tous les cinq ans depuis 1991. Les données présentées ici sont issues de l'édition 2015. L'enquête interroge des salariés et des travailleurs indépendants sur des thèmes liés à leur travail et à l'emploi, dans le cadre d'un questionnaire d'une durée moyenne de 45 minutes. En 2015, 43000 travailleurs dans 35 pays européens ont été enquêtés. En France, l'échantillon cible comprenait 1500 personnes.

Pour la plupart des critères, par rapport aux cinq pays cités, la France se situe en 2ème position en termes d'exposition à la pénibilité, même si souvent (pour les risques chimiques notamment) les différences sont faibles et probablement pas toujours statistiquement significatives.

Ainsi, pour le travail de nuit, en France, 22,4% des travailleurs déclarent avoir travaillé au moins une nuit par mois en 2015, seule la Suède ressort avec un taux plus élevé (24,2%). C'est également le cas pour l'exposition aux mouvements répétitifs, le port de charges lourdes, l'exposition aux produits chimiques, les températures extrêmes et les postures douloureuses. En ce qui concerne les vibrations, la France se situe en 3ème position derrière l'Allemagne et l'Espagne. Enfin pour le bruit, les salariés et indépendants se sont déclarés plus exposés en France par rapport aux 5 autres pays de la comparaison (tableau 4).

Tableau 4 : Exposition à la pénibilité physique

Pays	Vibrations (au moins 1/4 temps)		Bruit (au moins 1/4 temps)		Produits chimiques (au moins 1/4 temps)		Postures douloureuses (au moins 1/4 temps)	
	Proportion	Ecart à la France	Proportion	Ecart à la France	Proportion	Ecart à la France	Proportion	Ecart à la France
Allemagne	23,7	4,8	27,6	-5,3	16,6	-2,1	42,1	-6
Espagne	19,5	0,6	28	-4,9	21,1	2,4	53,7	5,6
France	18,9	0	32,9	0	18,7	0	48,1	0
Italie	18,4	-0,5	19,8	-13,1	15,7	-3	42,4	-5,7
Suède	16,1	-2,8	30,9	-2	16	-2,7	45,8	-2,3
Royaume-Uni	13	-5,9	25	-7,9	18,9	0,2	31,5	-16,6

Pays	Charges lourdes (au moins 1/4 temps)		Mouvements répétitifs (au moins 1/4 temps)		Températures élevées (au moins 1/4 temps)		Travail de nuit au moins une fois/mois	
	Proportion	Ecart à la France	Proportion	Ecart à la France	Proportion	Ecart à la France	Proportion	Ecart à la France
Allemagne	28,1	-8,3	53,1	-15,5	19,7	-4,4	16,5	-5,9
Espagne	36,6	0,2	69,1	0,5	36	11,9	21,9	-0,5
France	36,4	0	68,6	0	24,1	0	22,4	0
Italie	25,9	-10,5	54,7	-13,9	14,4	-9,7	13,1	-9,3
Suède	36,3	-0,1	64,7	-3,9	23,6	-0,5	24,2	1,8
Royaume-Uni	32,3	-4,1	58,9	-9,7	20,2	-3,9	21,7	-0,7

Source : EWCS, les chiffres en gras indiquent le pays où les travailleurs sont le plus exposés.

Il est possible de réaliser la même comparaison en se concentrant sur les seuls seniors (plus de 50 ans). De façon générale, les seniors sont moins exposés que les autres actifs. Si pour le bruit, en France, les seniors comme l'ensemble des travailleurs, sont plus exposés que dans les pays voisins, pour l'exposition au risque chimique ou au travail de nuit, les seniors sont moins exposés en France que dans la plupart des pays européens de la comparaison (tableau 5). La situation est contrastée pour les autres facteurs.

Tableau 5 : Proportion de travailleurs de plus de 50 ans exposés aux facteurs de pénibilité

	Vibrations (au moins 1/4 temps)		Bruit (au moins 1/4 temps)		Produits chimiques (au moins 1/4 temps)		Postures douloureuses (au moins 1/4 temps)	
	Proportion	Ecart à la France	Proportion	Ecart à la France	Proportion	Ecart à la France	Proportion	Ecart à la France
Allemagne	19,6	5,7	24,6	-5,3	15	0,8	41,1	-1,6
Espagne	18,4	4,5	25,2	-4,7	22,3	8,1	51,5	8,8
France	13,9	0	29,9	0	14,2	0	42,7	0
Italie	18,3	4,4	22	-7,9	16,8	2,6	43,1	0,4
Suède	13,5	-0,4	25,8	-4,1	15,9	1,7	38,6	-4,1
Royaume Uni	13,3	-0,6	22,7	-7,2	20,3	6,1	35,4	-7,3

	Charges lourdes (au moins 1/4 temps)		Mouvements répétitifs (au moins 1/4 temps)		Températures élevées (au moins 1/4 temps)		Travail de nuit au moins une fois/mois	
	Proportion	Ecart à la France	Proportion	Ecart à la France	Proportion	Ecart à la France	Proportion	Ecart à la France
Allemagne	25,5	-4,7	49,8	-15	18,3	-3,7	15,3	-1,1
Espagne	35	4,8	68,4	3,6	36,6	14,6	16,9	0,5
France	30,2	0	64,8	0	22	0	16,4	0
Italie	24,8	-5,4	53	-11,8	15,7	-6,3	8,9	-7,5
Suède	30,5	0,3	59,7	-5,1	16,5	-5,5	20,3	3,9
Royaume Uni	29,8	-0,4	56	-8,8	20,3	-1,7	18,3	1,9

Source : Enquête EWCS, les chiffres en gras indiquent le pays où l'exposition des seniors est la plus élevée.

La position relativement meilleure de la France si l'on ne considère que les seuls seniors suggère que ceux-ci même s'ils sont soumis dans une proportion importante à des contraintes de pénibilité physique sont relativement protégés par rapport à l'ensemble des travailleurs. Toutefois, il peut s'agir d'un effet d'éviction : certains seniors peuvent avoir quitté leur emploi pénible soit pour un autre emploi moins pénible, soit pour le chômage ou l'inactivité.

A cet égard, notons que la gestion des fins de carrière se fait grâce à des dispositifs différents selon les pays. Ainsi, en France les sorties d'emploi entre 55 et 64 ans s'effectuent peu par l'invalidité par rapport à d'autres pays (4% en France environ contre environ 10% dans les pays de l'OCDE en 2013)⁵. Dans les pays où les conditions d'accès à ces dispositifs sont plus strictes, comme la France ou l'Allemagne, les seniors ont davantage recours à d'autres voies: préretraites (maintenant en voie d'extinction), chômage et dispense de recherche d'emploi, ou encore inactivité, en particulier pour les femmes. L'absentéisme et les congés maladie de longue durée constituent des moyens de sortie encore moins visibles. Ces différences d'exposition à la pénibilité, qu'elles concernent l'ensemble des travailleurs ou les seniors, doivent être interprétées avec prudence. Elles ne permettent pas de porter un jugement sur l'attention portée à la réduction de la pénibilité dans les divers pays ; il faudrait pour cela disposer de données portant sur des emplois identiques dans des entreprises comparables (par la taille et le secteur notamment). Ainsi, les résultats présentés sont certainement influencés par la structure des emplois. A priori, la pénibilité des emplois est plus forte dans les industries que dans les services. Les pays où la proportion d'emplois industriels (et en particulier des industries manufacturières notamment) est importante devraient avoir les résultats les moins favorables en matière de pénibilité. Par exemple, en Allemagne et en Italie, l'industrie (y compris la construction) représente une part des emplois plus importante que dans les autres pays (38,9% et 37,7% contre 28,8% pour l'Espagne et la France et 25,9% pour la Suède et le Royaume-Uni⁶) et pourtant l'exposition à la pénibilité n'y est pas nécessairement supérieure. La structure par secteur des emplois ne suffit donc pas à expliquer les différences d'exposition.

On peut donc retenir de cette comparaison internationale que la France ne peut pas se prévaloir de performances telles qu'elle pourrait s'exonérer de consentir un effort pour réduire la pénibilité. La comparaison avec l'Allemagne notamment, pays plus « industriel » que la France et qui expose moins ses salariés à la pénibilité (sauf pour les vibrations), montre qu'il existe certainement une marge de manœuvre pour agir.

2 LE C3P : UN ATOUT POUR REDUIRE LA PENIBILITE

2.1 Une meilleure appréciation des situations de pénibilité

Le débat sur la loi a mis en lumière la question de la santé au travail. La reconnaissance administrative du lien entre pénibilité et santé a conduit à ancrer dans les esprits l'idée d'un impact des conditions de travail sur la santé. Le dispositif peut ainsi servir de révélateur et d'aiguillon à la fois pour les entreprises, pour les salariés et pour les branches et les inciter à engager une démarche de réduction de la pénibilité.

➤ Pour les entreprises

Les entreprises, invitées à alimenter le compte, doivent s'interroger sur les facteurs de pénibilité auxquels sont soumis les salariés. Ce repérage est l'occasion d'une réflexion sur les situations de pénibilité associées à chaque emploi et sur les moyens de réduire les expositions. Lors des auditions, la mission a eu écho de deux exemples d'effet positif du C3P sur la prise de conscience des entreprises.

⁵ Selon données OCDE, voir COR, séance du 30 Mars 2016, document n°1.

⁶ Données OCDE 2015.

La fédération professionnelle des distributeurs grossistes a ainsi donné l'exemple d'une entreprise qui, à l'occasion de l'élaboration du référentiel avec le cabinet Didacthem, a pris conscience de l'impact de la qualité des sols sur la pénibilité subie par les salariés et s'est lancée dans une réfection des sols pour améliorer les conditions de travail.

Un cabinet de conseil a cité l'exemple d'une entreprise qui a réinterrogé ses pratiques sur le travail de nuit en lien avec la mise en œuvre du C3P. Au début, l'entreprise n'envisageait pas de diminuer le travail de nuit. A l'occasion du repérage des pénibilités, elle s'est rendu compte que la moitié de ses salariés était au-dessus du seuil « travail de nuit ». Elle a commencé une réflexion avec l'ANACT pour faire passer une partie de l'effectif en travail de jour grâce à un plan de formation.

Il ne s'agit pas de tirer des conclusions générales de ces quelques cas mais ceux-ci illustrent que le C3P peut constituer l'élément déclencheur d'une nouvelle appréhension de la pénibilité dans les entreprises.

➤ Pour les salariés

Cet effet de révélation a été identifié pour les entreprises mais peut valoir aussi pour les salariés.

Les conditions de travail pénibles ont généralement un effet différé sur la santé, ce qui rend difficilement perceptible leur impact pour ceux qui les subissent. Le relevé de points, en matérialisant cet effet par l'octroi de droits, peut contribuer à une prise de conscience des dangers encourus à terme.

Au plan collectif, cette mise en exergue des risques à terme pour la santé peut aussi contribuer, notamment au travers des organisations représentatives du personnel, à une modification de l'appréhension de la problématique des conditions de travail.

➤ Pour les branches

La loi donne un rôle particulier aux branches, celui d'élaborer des référentiels, afin d'aider les entreprises à positionner les salariés exposés aux dix facteurs de pénibilité. Ce faisant, elle donne une dimension collective à ce dispositif individualisé. La loi Rebsamen qui introduit cette modification suite au rapport de Michel De Virville offre le choix entre deux modalités concernant l'élaboration des référentiels : la négociation d'un accord ou la réalisation du référentiel par les branches professionnelles avec une procédure d'homologation par la DGT après un passage en COCT.

Force est de constater que peu de référentiels ont été effectivement établis à la date où ce rapport est rédigé. Ainsi, à notre connaissance, à la mi-novembre 2016, pour une branche, deux accords ont été signés dont l'un étendu⁷, quatre référentiels⁸ ont été présentés au COCT et seront homologués prochainement et quelques autres sont en cours de finalisation. Des travaux sont en cours dans d'autres branches. De plus, peu de référentiels ont fait l'objet d'une concertation ou d'un dialogue avec les représentants des salariés.

⁷ Fédération nationale des boissons, arrêté d'extension par le 5 juin 2016. Blanchisserie, accord signé le 26 Septembre 2016.

⁸ Confédération nationale des poissonniers, écaillers de France, Distributeurs, Loueurs et Réparateurs/machinisme agricole, Fédération du Négoce de bois et de matériaux de construction, Commerce de gros international.

Pour autant, un travail technique et une réflexion sur les conditions de travail ont été engagés dans de nombreuses branches. Les travaux ainsi conduits à l'occasion de la mise en place du dispositif pénibilité contribuent à la prise en compte de cette problématique au niveau des branches. Bien évidemment, il serait souhaitable que ces travaux dont la mission ne sous-estime pas la difficulté débouchent effectivement dans les mois qui viennent sur des référentiels homologués voire sur des accords pour aider les entreprises et notamment les TPE/PME, non seulement à gérer le dispositif mais aussi à entreprendre des actions de réduction de la pénibilité.

2.2 Un renforcement de l'obligation de négociation

La mission est convaincue que la réduction de la pénibilité passe par le dialogue social et que cet objectif ne pourra être atteint que si les entreprises et les représentants des salariés s'emparent du sujet.

Depuis la loi du 9 novembre 2010, les entreprises d'au moins 50 salariés ont l'obligation de négocier un accord ou d'élaborer un plan d'action de la prévention de la pénibilité si au moins la moitié de leur effectif est soumis à un ou plusieurs facteurs d'exposition à un risque professionnel.

La loi du 30 mars 2011 a précisé les facteurs d'exposition retenus : manutentions manuelles de charge, postures pénibles, vibrations mécaniques, agents chimiques dangereux ; milieu hyperbare, températures extrêmes, bruit, travail de nuit, travail en équipes successives alternantes, travail répétitif. Ces facteurs ont été repris des travaux des partenaires sociaux réalisés lors des négociations suite à la loi de 2003, négociations qui n'ont pu déboucher sur un accord. Ces critères sont, par ailleurs, ceux du C3P.

Toutefois, au 1er juin 2012, seuls 1422 accords ou plans avaient été déposés auprès des DIRECCTE. Ce nombre peu important s'explique par un certain flou : avant la mise en place du C3P, le champ des entreprises assujetties à l'obligation de négocier sur la pénibilité était à géométrie variable puisqu'il revenait à chaque employeur de déterminer le niveau d'exposition à compter duquel il jugeait ses travailleurs exposés à la pénibilité. De plus, l'employeur avait la faculté de recourir à l'élaboration d'un plan d'action sans avoir ouvert de négociation. Etaient dispensées de l'obligation de négocier les entreprises de 50 à 300 salariés couvertes par un accord de branche étendu de prévention de la pénibilité (au 5 novembre 2012 seuls 11 accords de branche relatifs à la pénibilité avaient été conclus et transmis à la DGT). Là encore ce nombre est faible.

La loi du 20 janvier 2014 s'est attachée à corriger ces deux difficultés en clarifiant le champ des entreprises assujetties à la négociation obligatoire et en donnant une priorité claire à la négociation sur l'adoption d'un plan d'action par l'employeur. Elle a également élargi l'obligation de négocier un accord collectif ou de mettre en place un plan d'action sur la prévention de la pénibilité aux entreprises d'au moins 50 salariés avec au moins 25% des salariés exposés à un facteur de pénibilité (contre 50% auparavant). On peut donc s'attendre à ce que les accords et les plans d'action se développent.

2.3 Une redynamisation du document unique

L'employeur est tenu, en vertu de l'obligation générale de sécurité qui lui incombe, d'évaluer les risques éventuels et de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité et protéger la santé des salariés de son entreprise. A cette fin, en application des articles L. 4121-1 à 3 et R. 4121-1 et 2 du Code du travail, il doit élaborer et tenir à jour un document unique d'évaluation des risques (DUER) qui recense et hiérarchise l'ensemble des risques pour la santé et la sécurité du personnel dans l'entreprise. La loi de 2010 a élargi ces obligations à la pénibilité, en plus des risques professionnels.

L'identification des risques consiste à examiner chaque catégorie de poste de travail pour ensuite dresser un bilan des dangers existant sur ce poste. L'examen de ce bilan va permettre de planifier des actions de prévention des risques. Le DUER, obligatoire depuis 2001, doit être actualisé régulièrement, annuellement et moins pour les très petites entreprises (moins de 11 salariés)⁹. Selon l'article R. 4121-4 du Code du travail, le document doit être tenu à la disposition des travailleurs, du CHSCT ou des instances qui en tiennent lieu, des délégués du personnel et du médecin du travail.

Le DUER, obligatoire depuis 2001, est dans la pratique peu utilisé. Selon la Dares, en 2013, seuls 46% des employeurs ont élaboré et mis à jour le DUER. Ce taux varie selon les secteurs (public/privé) et la taille des entreprises. Moins d'un tiers des salariés a connaissance de la rédaction du DUER dans son entreprise¹⁰.

Le C3P, en amenant les entreprises à évaluer les expositions, facilite la rédaction du DUER qui peut être utilisé comme support à la déclaration de pénibilité, et de ce fait peut redynamiser ce dispositif insuffisamment mis en œuvre.

Le C3P rejoint donc le premier objectif du troisième Plan Santé au travail¹¹ qui porte sur « le développement de la prévention primaire ». Il préconise de développer des services d'accompagnement à l'évaluation du risque en prenant appui sur le DUER, pour qu'il passe « d'un document de mise en conformité réglementaire » à un document « traduisant un processus piloté de prévention raisonnée et opérationnelle ». La démarche de mise en œuvre du C3P doit s'inscrire dans cette logique.

2.4 La formation professionnelle, un vecteur de réduction de la pénibilité

Le C3P ouvre prioritairement des droits à formation professionnelle. Sauf pour les personnes nées avant le 1^{er} janvier 1963, les 20 premiers points acquis doivent être consacrés au financement d'heures de formation professionnelle¹². Cette obligation traduit la volonté de prévenir les atteintes graves à la santé en aidant les salariés astreints à des travaux

⁹ La loi du 22 mars 2012 assouplit l'obligation de réactualisation annuelle à l'égard des TPE : elle autorise les entreprises de moins de onze salariés à faire une mise à jour moins fréquente "sous réserve que soit garanti un niveau équivalent de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs".

¹⁰ Synthèse stat Dares mars 2015, op. cit.

¹¹ Plan santé au travail 2016-2020

¹² Les 20 premiers points inscrits sont réservés à l'utilisation pour la formation professionnelle. Toutefois, cette réserve est limitée aux 10 premiers points pour les assurés nés du 1er janvier 1960 au 31 décembre 1962 et n'existe pas pour les assurés nés avant le 1er janvier 1960.

pénibles à évoluer vers d'autres emplois. La loi du 20 janvier 2014 constitue ainsi un jalon novateur dans la démarche de construction du parcours professionnel en reconnaissant des droits à formation aux travailleurs exposés à la pénibilité.

Le fléchage des 20 premiers points sur la formation peut contribuer à la prévention de deux manières :

- ▶ Permettre au salarié de se reconverter pour accéder à un emploi non pénible

Les droits à formation peuvent permettre au salarié de suivre des stages de reconversion afin d'orienter sa carrière vers des emplois qui exposent moins à la pénibilité dans l'entreprise ou en dehors. Le dispositif organise donc de fait, a minima, une rotation sur les postes pénibles et donc une moindre exposition de chaque individu. Ce mouvement peut apparaître positif dès lors qu'il limite les altérations de la santé subies par chaque individu.

- ▶ Accompagner une évolution conjointe de l'emploi et du salarié

Les droits à formation peuvent permettre d'acquérir des qualifications en lien avec une transformation des emplois induisant moins de pénibilité (par exemple, automatisation des travaux pénibles par une machine et transformation des emplois auparavant pénibles en emplois d'opérateur non pénibles). Bien évidemment, cette utilisation des droits à formation est plus positive puisqu'elle conduit à une diminution de l'exposition à la pénibilité et non à une simple rotation des emplois pénibles.

Les droits ouverts à travers le C3P sont conséquents si on les compare au dispositif de droit commun que constitue le CPF.

Le CPF permet d'obtenir un droit à 24 heures de formation par année travaillée dans la limite d'un plafond atteint, après cinq ans, de 120h. Au-delà de ce premier plafond, le salarié peut encore obtenir un droit à 12h par an jusqu'à 150 heures (ce plafond est atteint en 7,5 ans). Pour les non qualifiés, au 1^{er} janvier 2017, le CPF permet d'acquérir 48 heures par an et le plafond est porté à 400 heures¹³.

Un salarié en pénibilité acquiert, en une année, un droit à 100h de formation (200 heures en cas de double exposition). Il obtient en cinq ans (2,5 ans en cas de double exposition) un droit à 500 heures de formation. Les droits à formation ouverts par le C3P ne sont pas plafonnés même si l'on peut raisonnablement penser qu'au-delà des 20 points dont l'affectation à la formation est obligatoire, le salarié privilégiera les autres droits ouverts à travers le C3P (temps partiel, trimestres de retraite). Les droits du C3P sont par ailleurs cumulables avec ceux du CPF.

Un stock important de droits à formation issu du dispositif pénibilité va ainsi se constituer assez rapidement.

Sur la seule base des points délivrés sur l'année 2015, le nombre de points réservé à la formation s'élève à 1,7 million, ce qui ouvre droit à un crédit de 42 millions d'heures. L'ampleur des droits à la formation acquis à travers le C3P apparaît clairement si l'on considère que le montant total des heures de formation professionnelle répertoriées dans

¹³Article L. 6323-11-1 Les non-diplômés sont définis comme les salariés qui n'ont pas atteint un niveau de formation sanctionné par un diplôme classé au niveau V, un titre professionnel enregistré et classé au niveau V du répertoire national des certifications professionnelles ou une certification reconnue par une convention collective nationale de branche.

toutes les entreprises de plus de 10 salariés s'élevait en 2013 à 154 millions¹⁴ et que la durée moyenne du stage atteignait 27 heures¹⁵.

Or, sur l'année 2015, seuls quatre des dix facteurs de pénibilité ont fait l'objet de déclaration, on peut donc penser que le flux des nouveaux droits à formation va s'accroître à partir de 2016. Sauf utilisation soutenue de ces droits lors des premières années, un stock important de droits à la formation va se constituer dans les quatre à cinq prochaines années (période pendant laquelle les salariés en permanence astreints sur cette période à des travaux pénibles accumuleront les premiers 20 points, ensuite le rythme devrait se ralentir puisque seuls les nouveaux entrants dans le dispositif acquerront des points réservés à la formation).

Toutefois, cette relative « abondance » de droits à la formation professionnelle ne garantit pas que ceux-ci soient un vecteur efficace de réduction de la pénibilité.

Les personnes qui vont obtenir des droits ne sont pas actuellement les bénéficiaires privilégiés des dispositifs de formation professionnelle. Les cadres accèdent plus aux formations que les ouvriers : en un an 68% des cadres suivent une formation contre 37 % des ouvriers¹⁶. L'accès à la formation est plus fréquent dans les grandes entreprises que dans les TPE : 65% des salariés des établissements de plus de 250 personnes ont fait une formation en 2012 contre 35% des salariés des établissements de 1 à 10 salariés¹⁷.

Les bénéfices attendus de la formation professionnelle pour réduire la pénibilité peuvent être limités par une prise de conscience insuffisante par les intéressés eux-mêmes de l'existence et de l'intérêt de ce droit, par leurs difficultés à formuler un projet professionnel de sortie de la pénibilité en s'appuyant sur la formation.

Cette difficulté peut être redoublée si ne se constitue pas une offre tournée vers les publics des salariés en pénibilité. Les quelques données évoquées sur le nombre d'heures suggèrent que l'exercice effectif des droits ouverts par le C3P exigerait une extension quantitative conséquente de l'offre. De plus, qualitativement, l'offre doit être adaptée aux salariés en situation de pénibilité et à l'objectif de sortie de la pénibilité.

Enfin, l'exercice du droit à formation risque de se heurter à la question du financement de la formation et du temps passé en formation :

Bénéficiaire d'un droit à la formation signifie que les coûts de la formation sont pris en charge dans la limite de 12 euros par heure. Le droit ouvert par le C3P devrait couvrir en règle générale les coûts pédagogiques. De plus, lorsque le coût de l'heure de formation excède ce plafond, ce surcoût peut être financé soit en utilisant des heures du CPF¹⁸ soit en mobilisant plus de points du C3P¹⁹. Le principal obstacle obérant l'accès à la formation ne tient donc pas au financement des coûts pédagogiques.

Dès lors, si le salarié réalise sa formation en dehors du temps de travail, il lui sera assez aisé de faire valoir son droit du fait de la prise en charge des frais pédagogiques. Mais cette

¹⁴ Annexe au projet de loi de finances pour 2016, Formation professionnelle.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ « La formation des adultes » Insee Première n° 1468 octobre 2013. Données 2012.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Art. R. 4162-14.-Les points inscrits au compte personnel de prévention de la pénibilité mobilisés pour la formation professionnelle et convertis en heures de formation constituent un abondement du compte personnel de formation mentionné à l'article L. 6323-1 du code du travail.

¹⁹ Article R4162-17 du Code du travail.

hypothèse ne sera probablement pas la plus répandue pour des raisons tenant à l'organisation de la formation et surtout aux possibilités du salarié.

Si le salarié entend exercer ses droits à formation pendant son temps de travail, il doit obtenir l'assentiment de son employeur et la question du maintien de la rémunération se posera avec acuité. Si la formation professionnelle envisagée correspond aux possibilités (évolution interne vers un poste moins exposé) ou aux besoins de l'entreprise (accompagnement d'une transformation de l'emploi), un accord devrait pouvoir se dégager entre l'employeur et le salarié. Toutefois, dès lors que des évolutions internes à l'entreprise ne sont pas possibles, l'employeur, surtout dans les PME, sera assez logiquement réticent à supporter les coûts liés à l'absence de son salarié (désorganisation de la production, maintien du salaire). Dans cette hypothèse, il sera certainement difficile aux salariés de faire valoir les droits qui lui sont ouverts à travers le C3P.

Pour ce qui concerne le CPF, la prise en charge par un OPCA de la rémunération des salariés en formation pendant le temps de travail au titre du CPF s'effectue, selon des dispositions transitoires prises par le COPANEF qui prévoient que cette prise en charge est réalisée « dans la limite, pour chaque salarié concerné, de 50% du montant total pris en charge par cet organisme pour le financement de la formation des heures inscrites sur le compte ». Cette prise en charge est subordonnée à « l'existence d'un accord exprès du conseil d'administration de cet organisme²⁰ ». Il n'existe pas une telle disposition dans le cadre du C3P.

On peut envisager, dans l'hypothèse d'une divergence entre l'employeur et le salarié, que ce dernier mobilise conjointement les droits à formation et les droits à temps partiel²¹ pour dégager du temps rémunéré afin de se former. Ce schéma risque toutefois de se heurter aux réticences du salarié de se priver pour se former de points qui ont été présentés et pensés essentiellement comme ouvrant un droit compensateur au repos (temps partiel ou anticipation à la retraite).

2.5 Une incitation à réduire la pénibilité

Les droits ouverts au titre du C3P ont vocation à être financés par des cotisations employeurs :

- Une cotisation de base, due par tous les employeurs (même ceux non concernés par les facteurs de pénibilité), correspondant à 0,01 % des rémunérations (à partir de 2017),
- Une cotisation additionnelle, due par les employeurs de salariés exposés, égale à 0,1 % des rémunérations des salariés exposés pour 2015 et 2016, puis à 0,2 % à partir de 2017. Cette cotisation est doublée pour les salariés exposés à plusieurs facteurs de pénibilité.

Avec un taux de cotisation à 0,2% (exposition à un facteur de pénibilité, à partir de 2017), la cotisation additionnelle de pénibilité s'élève à 35,2 euros par an et par salarié au SMIC.

²⁰ Article R6323- 5.

²¹ Par exemple, supposons qu'un salarié veuille faire une formation de 210 heures et a le nombre de points suffisants pour la réaliser. S'il fait cette formation en prenant un temps partiel (mi-temps) obtenu en mobilisant son C3P, il lui faut 3 mois, soit 10 points de C3P. Les 20 premiers points étant réservés à la formation, cela suppose qu'il ait 30 points (20+10) sur son C3P.

2.5.1 Une augmentation du coût du travail pour les emplois pénibles²²

La cotisation additionnelle renchérit donc le coût du travail pour les emplois exposés à la pénibilité. Toutefois ce renchérissement peut ne pas être effectif de manière durable, car à moyen terme, un nouvel équilibre peut s'instaurer au sein de la masse salariale, entre cotisations et salaire brut/net.

Ainsi il est admis que, le plus souvent, les cotisations employeurs sont reportées, totalement ou partiellement, sur le salarié, report qui s'effectue par de moindres augmentations du salaire brut/net²³²⁴. Toutefois ce report serait plus faible pour les niveaux de salaire peu élevés où les évolutions salariales sont exogènes à l'entreprise et déterminées par les évolutions du SMIC. Or les salariés exposés à la pénibilité devraient pour beaucoup se situer dans ces niveaux de salaires. On ne peut exclure toutefois que pour certains facteurs de pénibilité qui donnent d'ores et déjà lieu à compensation salariale (horaires de nuit notamment), la cotisation additionnelle pénibilité aboutisse si ce n'est à renégocier l'ampleur de cette compensation du moins à en contrôler plus strictement l'évolution.

Ce report de la cotisation additionnelle pénibilité devrait par ailleurs être moindre que pour les cotisations employeurs générales. En effet, dès lors que cette cotisation n'est pas générale mais conditionnée par l'exposition à la pénibilité, l'entreprise dont les emplois sont « pénibles » peut être concurrencée sur le marché du travail par des employeurs à la recherche du même niveau de qualification sans exposition à la pénibilité. Un équilibrage dans le temps entre la cotisation à la charge des entreprises et le salaire brut, dépendra donc des tensions sur le marché du travail. Il est vrai que le taux de chômage que nous connaissons actuellement réduit ces tensions et donc la concurrence entre employeurs. Mais les marchés du travail sont locaux et segmentés et, dans certains cas, ces tensions empêcheront un rééquilibrage.

Au total, on retiendra que les effets de la cotisation additionnelle sur le coût du travail pour les emplois exposés à la pénibilité sont complexes. Pour autant, cette cotisation devrait en renchérir le coût même si ce surcoût peut être moindre que celui affiché à travers le taux de cotisation.

2.5.2 Une augmentation du coût du travail sur les emplois pénibles qui devrait s'accroître

²² Par souci de concision, le terme « emplois pénibles » désigne les emplois déclarés pénibles dans le cadre du dispositif C3P sachant que des emplois peuvent être « pénibles » sans pour autant entrer dans les critères du dispositif.

²³ A. Bozio, T. Breda, J. Grenet, Incidence of social security contributions : Evidence from France, PSE, working paper février 2016, A. Bozio, T. Breda, M. Guillot Taxes and technological determinants of wage Inequalities : France 1976-2010 , PSE working papers n°2016-05, , « Formation des salaires, chômage d'équilibre et incidence des cotisations sur le coût du travail », Économie & prévision Année 1990 Volume 92 Numéro 1 pp. 97-110.

²⁴ Dans l'hypothèse inverse (baisse des cotisations employeurs et non augmentation), le CICE illustre cet effet ; la baisse des charges employeurs s'est traduite par une évolution plus soutenue des salaires bruts. B. Ducoudré, E. Heyer, M. Plane. « Que nous apprennent les données macro-sectorielles sur les premiers effets du CICE ? Evaluation pour la période 2014-2015 » t2. OFCE, Document de Travail, décembre 2015.

Par ailleurs, le taux affiché actuellement (0,2% du salaire brut pour 2017, 0,4% en cas de pluri exposition) ne donne qu'une indication limitée dans le temps sur le renchérissement du coût du travail. En effet, dès lors que l'on admet que le fond de financement de la pénibilité doit être équilibré et dès lors que les droits acquis à travers ce dispositif ne seront acquis et exercés que progressivement (certains points acquis aujourd'hui au titre de la pénibilité ne seront exercés pour un départ plus précoce à la retraite que dans 40 ans), le niveau de cotisation devrait être appelé à augmenter avec le temps (accumulation progressive de points et exercice des droits différés).

L'exercice des droits et donc les dépenses étant fortement différés par rapport à l'accumulation des points pénibilité, l'augmentation des dépenses devrait être très étalée dans le temps. Il n'est pas possible d'estimer à l'heure actuelle, l'évolution du montant des dépenses liées au dispositif pénibilité, il sera possible d'en donner une estimation fin 2016, estimation qui s'affinera avec le temps²⁵. On peut simplement indiquer que les dépenses seront appelées à augmenter par rapport à la situation initiale et cela même si la réduction de la pénibilité peut restreindre dans un premier temps l'accumulation de droits et donc, à long terme, les dépenses.

L'augmentation des taux dépendra non seulement de l'augmentation des dépenses mais aussi de l'évolution de l'assiette : ainsi si des politiques énergiques de réduction de la pénibilité se développent ou si l'évolution « naturelle » de la structure des emplois réduit le nombre des emplois « pénibles », le taux de la cotisation additionnelle nécessaire pour faire face aux dépenses s'appliquant à une base restreinte devra être plus élevé²⁶.

De plus, incertitude supplémentaire, le niveau du taux de la cotisation additionnelle (et donc le renchérissement du coût des emplois « pénibles ») dépendra du vecteur sera utilisé pour faire face à l'accroissement des dépenses : il sera en effet possible soit de mobiliser la cotisation additionnelle, soit la cotisation de base, cette dernière n'ayant aucun effet spécifique sur le coût du travail des emplois « pénibles ».

Du fait de ces incertitudes, il n'est pas possible à l'heure actuelle de calibrer précisément le taux futur de la cotisation additionnelle même s'il est très probable qu'il a vocation à augmenter progressivement par rapport à la situation actuelle. Il importe d'essayer de clarifier les évolutions à venir notamment pour que les entreprises puissent intégrer cette perspective dans leurs décisions d'investissement en matière de prévention de la pénibilité. La rentabilité d'un investissement nécessaire pour supprimer des situations de pénibilité s'apprécie différemment selon le taux anticipé de la cotisation additionnelle. A cet égard, le signal en termes d'incitation adressé aux entreprises est entaché d'incertitude mais peut être considéré comme supérieur à celui induit par les taux de 2017 dès lors que les employeurs anticiperaient, ce qui serait raisonnable, une hausse de ce taux.

²⁵ Le décret sur le fonds de financement de la pénibilité prévoit que, chaque année, un rapport est établi sur l'équilibre financier du fonds à cinq ans. Le premier rapport qui devrait paraître en novembre 2016 devrait permettre d'éclairer les perspectives de court terme même s'il sera utile, au-delà des exigences réglementaires, de tracer des perspectives à plus long terme.

²⁶ Dans une hypothèse extrême, on peut envisager une situation où les entreprises auraient quasiment éradiqué toutes les situations de pénibilité réduisant ainsi très fortement le rendement de la cotisation additionnelle et où pour autant, il faudrait continuer à honorer des droits acquis par le passé au titre de la pénibilité. Il faudrait alors soit fixer des taux de cotisation additionnelle très élevés sur les quelques emplois encore « pénibles », soit mobiliser la cotisation de base.

2.5.3 Ce renchérissement du coût du travail pour les emplois soumis à pénibilité est-il pertinent ?

Le dispositif pénibilité aboutit à renchérir spécifiquement le coût du travail des emplois « pénibles » même s'il est difficile d'apprécier l'ampleur actuelle et future de ce renchérissement.

Si l'on pense que le marché du travail fonctionne parfaitement, cette intervention administrative qui modifie les coûts du travail apparaîtra inadaptée. Bien évidemment, il est largement admis que le marché du travail n'est pas un marché parfait. Trois considérations spécifiques peuvent justifier ce renchérissement « administratif » du coût du travail pour les emplois pénibles : l'insuffisance d'information et la myopie temporelle de salariés, les effets externes, le pouvoir de marché des employeurs.

➤ Myopie et insuffisance d'information des salariés.

La pénibilité se traduit par des coûts privés pour le salarié qui y est soumis. On peut distinguer parmi ces coûts privés d'une part des coûts immédiats et perceptibles (porter des charges lourdes n'est pas agréable, travailler de nuit ou en horaires alternés perturbe les relations familiales...), d'autre part des coûts différés difficilement perceptibles, qui comprennent notamment les effets à long terme sur la santé. Autant on pourrait admettre qu'il revient au salarié, hors intervention des pouvoirs publics, de négocier, directement ou par l'intermédiaire de ses représentants, des compensations pour la pénibilité immédiate et perceptible, autant l'intervention des pouvoirs publics se justifie dès lors qu'il est avéré par des études épidémiologiques que les situations de pénibilité ont des effets sur la durée de vie en bonne santé, que les salariés manquent d'informations sur ces effets à long terme et que bénéficieraient-ils d'une information parfaite, la préférence pour le présent pourrait les conduire à la négliger. A cet égard, dès lors que l'on admet, c'est une des justifications du dispositif, que l'exposition à la pénibilité réduit la durée de vie et la durée de vie en bonne santé, l'intégration du coût de la durée de vie perdue (ajusté par la qualité) dans la rémunération et donc le coût du travail peut légitimement se poser²⁷.

➤ Les effets externes

On admet, en règle générale, qu'en présence d'effets externes, une intervention publique visant à en faire supporter les coûts par l'activité qui en est à l'origine est pertinente. La pénibilité ne se traduit pas seulement par des coûts privés pour le salarié mais aussi par des coûts sociaux dès lors que les effets sur la santé du salarié entraînent des dépenses qui sont largement socialisées (indemnité journalière, invalidité ou chômage, dépenses de soins ou de prise en charge de la dépendance...). A l'inverse, en termes de coûts sociaux, la réduction de l'espérance de vie, si elle devait être valorisée au titre des coûts privés, entraîne une économie sur les dépenses de retraite.

➤ Le pouvoir de marché des employeurs

²⁷ Sur la valeur sociale qu'il convient de retenir pour valoriser une année de vie pondérée par la qualité gagnée grâce à un médicament, réflexion qui peut s'étendre à la valeur d'une année de vie perdue, voir HAS « Valeur de référence pour l'évaluation économique en santé », décembre 2014.

On a évoqué la légitimité qu'il y aurait dans des marchés fonctionnant parfaitement à laisser les salariés négocier des contreparties pour les pénibilités immédiates ressenties. Encore faudrait-il que les conditions du marché permettent cette négociation. Il s'avère sur la base d'une étude malheureusement ancienne que si certaines formes de pénibilité (horaires de nuit notamment) semblent effectivement se traduire, toutes choses égales par ailleurs, par des rémunérations supérieures, tel n'est pas le cas pour d'autres formes de pénibilité (exposition au froid, port de charge lourdes...) qui sont quant à elles liées à des rémunérations inférieures²⁸. Les salariés exposés à certaines formes de pénibilité ne semblent pas en mesure d'en obtenir une compensation salariale.

L'ensemble de ces considérations justifie une intervention visant à peser spécifiquement sur le coût du travail des emplois « pénibles ». Bien évidemment, le dispositif pénibilité n'a pas été construit à partir de ces justifications théoriques, il relève d'une logique plus étroitement comptable : la collectivité octroie certains droits nouveaux aux salariés exposés à la pénibilité, le coût de ces droits nouveaux a vocation à être financé à travers la cotisation additionnelle par les activités qui en sont à l'origine. Il serait utile toutefois d'approfondir la réflexion sur ces bases. Par exemple, quel serait le renchérissement du coût du travail pertinent dès lors que l'on entend intégrer dans ce coût la valeur des années de vie perdues ? Bien évidemment, il ne s'agit pas à travers cet appel à réflexion de suggérer que demain le dispositif pourrait être fondé sur de telles études mais celles-ci pourraient du moins éclairer la pertinence de l'intervention publique qui aboutit à renchérir le coût des emplois « pénibles ».

2.5.4 Le renchérissement du coût du travail et la réduction de la pénibilité.

S'il apparaît pertinent d'agir sur le coût du travail des emplois pénibles pour corriger certaines imperfections du marché, c'est bien évidemment dans la perspective qu'un « meilleur » prix du travail « pénible » (soit un coût majoré pour l'employeur) contribue à la réduction de la pénibilité (la pénibilité est plus chère donc il y a moins de pénibilité).

Trop souvent, l'impact du renchérissement du coût du travail pour les emplois pénibles sur la réduction de la pénibilité n'est envisagé qu'à partir du modèle suivant : le coût du travail des emplois pénibles est renchéri, l'employeur ayant conscience de cette augmentation est incité à entreprendre des investissements ou des modifications de l'organisation du travail (la rentabilité de ces actions de réduction de la pénibilité augmente du fait de l'augmentation des coûts propres à la pénibilité).

Réduire l'impact de la cotisation additionnelle à ce schéma d'action est réducteur. Le renchérissement du coût du travail sur les emplois « pénibles » peut avoir un impact sans même qu'il soit nécessaire que les employeurs réagissent à l'incitation qui leur est adressée. Sans réaction de l'employeur à l'incitation, celle-ci se traduira, toutes choses égales par ailleurs, par une augmentation du coût de son produit et donc à terme de son prix relatif. Les produits incorporant des travaux pénibles verront ainsi leur prix se renchérir par rapport aux autres consommations. Le canal par lequel agit la cotisation additionnelle pour réduire la pénibilité n'est donc pas l'employeur qui ajuste son comportement mais le consommateur qui réagit à la déformation des prix relatifs. Bien évidemment cet effet est complexe (il dépend, pour une augmentation des coûts donnée, de l'élasticité prix des divers produits) et ne peut être quantifié mais l'effet, s'il est moins tangible (il ne passe par la conscience d'aucun acteur), peut être d'une ampleur semblable à celui plus direct de l'incitation adressée aux employeurs.

²⁸ C. Baudelot, M. Gollac. « Salaires et conditions de travail », Economie et Statistiques, N°266, 1993.

Pour ce qui est de l'incitation adressée aux employeurs, elle repose sur le postulat d'entreprises rationnelles qui ajusteraient leurs pratiques de réduction de la pénibilité en fonction d'un calcul économique coût bénéfice.

Le mécanisme retenu pour la pénibilité s'apparente à celui déjà connu en matière de risques professionnels (AT-MP) où la tarification évolue avec la sinistralité. Les études visant à examiner l'influence de telles cotisations peuvent servir de référence pour apprécier l'impact potentiel de la cotisation additionnelle. Les résultats sont controversés. Pour certains, l'intensité des pratiques de prévention semble peu sensible à la tarification au risque, alors que certains facteurs sont « fortement associés aux pratiques de prévention des risques professionnels » (la structuration des salariés et le mode de GRH en positif ; l'intensité du travail en négatif) et d'autres le sont plus faiblement (la dangerosité du travail et la situation économique de l'entreprise)²⁹. Pour d'autres, la tarification aux risques exerce bien une influence sur la prévention : ainsi une augmentation, dans le Nord-Pas-De-Calais, de la contribution des entreprises au coût des TMS a eu pour effet de limiter l'incidence de ces maladies³⁰. Des études conduites à l'étranger confirment cet effet d'incitation³¹.

De manière plus anecdotique, on peut signaler que la perspective d'une réduction des cotisations est mobilisée par les équipes de prévention des CARSAT pour promouvoir auprès des directions d'entreprises les politiques d'amélioration de la sécurité des salariés.

Au total, il semble que si d'autres facteurs (contexte des relations sociales dans l'entreprise) sont déterminants, on ne peut retenir l'hypothèse que les entreprises seraient irrationnelles et ne réagiraient pas aux incitations économiques qui leur sont adressées.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger les différences entre le système d'incitation AT-MP et le système d'incitation à la réduction de la pénibilité.

L'incitation à la réduction de la pénibilité est plus lisible que l'incitation à la réduction des risques car le taux de cotisation additionnelle dépend directement et par une relation simple du nombre de salariés déclarés³²,

L'incitation à la réduction de la pénibilité est quasi immédiate (année suivante) ; pour réduire son taux AT-MP, il faut entreprendre une action, il faut que cette action se traduise par une réduction de la sinistralité, cette réduction de la sinistralité se répercute avec retard (sur deux ans après un décalage de deux ans) dans le taux de cotisation.

²⁹ « Pratiques de prévention des risques professionnels », Thomas Amossé, Sylvie Célérier, Anne Fretel. Rapport du CEE, janvier 2011.

³⁰ « Tarification à l'expérience, incidence des troubles musculo-squelettiques et arrêts de travail », Lengagne P., Afrite A, Questions d'économie de la santé Irdes n° 215. Février 2016

³¹ Une étude australienne : "Economic incentives in the prevention and compensation of work injury and illness", Alan Clayton, Policy and practice in safe and safety 2012. Une étude néerlandaise : « Experience rating and the inflow into disability assurance », Pierre Koning, DE economist 2009.

³² Le dispositif de déclaration des salariés est complexe pour les entreprises mais dès lors que la déclaration est effectuée, établir le coût lié à la cotisation additionnelle est simple. Il convient de s'assurer que le fait de fonder le calcul de la cotisation additionnelle sur le nombre de personnes exposées ne conduit pas à concentrer la pénibilité sur un petit nombre de salariés.

L'incitation à la réduction de la pénibilité concerne toutes les entreprises quelle que soit leur taille. La modulation de la cotisation en fonction de la sinistralité ne débute qu'à partir de 20 salariés et ne joue pleinement qu'à partir de 150 salariés. Enfin, alors que la cotisation pénibilité pénalise les entreprises qui à travers l'exposition aux risques sont à l'origine des maladies professionnelles, les cotisations MP actuelles ne concernent que le dernier employeur ; elles exonèrent donc certaines entreprises à l'origine de la maladie et en pénalisent certaines qui ne sont pas responsables de son développement.

La cotisation additionnelle devrait donc inciter à réduire la pénibilité sachant qu'elle peut aussi inciter à la sous déclarer. Se prémunir contre la sous déclaration est ainsi une condition pour que la cotisation additionnelle joue pleinement son rôle d'incitation.

Enfin, bien évidemment, l'impact que l'on peut attendre d'un dispositif incitatif dépend de manière cruciale de l'intensité de l'incitation ; l'entreprise, dès lors qu'elle est rationnelle, met en regard les coûts attachés à la pénibilité³³ et ceux qu'il faut consentir pour la réduire. Il est difficile d'apprécier l'intensité de l'incitation puisque (cf. supra) il n'est pas possible d'anticiper le taux à terme de la cotisation additionnelle.

Réduction de la pénibilité et rentabilité de l'entreprise.

On a raisonné comme si réduire la pénibilité coûtait à l'entreprise. Il est possible que la réduction de la pénibilité puisse, dans certains cas, lui être profitable (réduction de l'absentéisme, motivations de salariés...), sans même considérer l'impact de la cotisation additionnelle. Si l'on n'évoque pas cette hypothèse, c'est qu'elle est a priori moins problématique : l'entreprise dès lors qu'elle aurait perçu cette possibilité de gains aurait réduit la pénibilité même sans le C3P. Dans ce cas, le C3P en mettant en exergue les situations de pénibilité peut servir à attirer l'attention sur une possibilité de gains que l'entreprise n'aurait pas explorée et améliore encore la rentabilité de la réduction de la pénibilité.

A cet égard, on ne peut que souscrire à la démarche promue par les partenaires sociaux dans le PST 3 qui en appellent au développement d'une culture de prévention s'appuyant « sur un changement d'approche de la prévention mettant l'accent sur ses retombées positives tant en termes d'amélioration du bien-être des travailleurs que de performance de l'entreprise. Il s'agit de montrer que les investissements dans la santé et la sécurité au travail sont rentables³⁴ ». La cotisation additionnelle en améliorant la rentabilité des actions de réduction de la pénibilité peut favoriser ce « changement d'approche ».

2.5.5 Les effets problématiques du renchérissement du coût du travail des emplois « pénibles ».

La cotisation additionnelle peut donc favoriser la réduction de la pénibilité, elle peut aussi susciter des évolutions qui peuvent paraître moins heureuses.

- L'équilibre industrie /services.

³³ Les coûts de la pénibilité pour l'entreprise ne se réduisent pas bien évidemment à la cotisation additionnelle (compensation éventuelle dans le salaire, motivation des salariés, perte de compétences...).

³⁴ PST 3 p.12

L'introduction de la cotisation additionnelle se traduit, toutes choses égales par ailleurs, par une augmentation des prix relatifs des secteurs à forte teneur en travaux pénibles, la consommation se déportera donc vers d'autres secteurs du fait de l'évolution des prix relatifs. Cette évolution peut paraître positive : il est préférable que le consommateur s'oriente vers des produits qui ne conduisent pas à exposer les salariés à des conditions de travail pénibles. Toutefois, l'industrie et le bâtiment sont des secteurs où l'exposition à la pénibilité est plus importante que dans le secteur des services. Si l'on déplore que les services occupent une part trop importante dans la structure productive française, on peut juger que cet effet sur la structure de consommation n'est pas heureux.

Il est possible en théorie de contrecarrer cet effet ; cela suppose de compenser globalement et de manière indifférenciée pour l'industrie les effets du renchérissement des emplois pénibles. On peut ainsi maintenir l'équilibre relatif industrie/services (ce qui ne permet pas de bénéficier de l'effet de réduction de la pénibilité du fait de la déformation des prix relatifs services/industrie) sans renoncer à peser au sein de l'industrie sur les entreprises à fort taux de pénibilité. Bien évidemment cette solution reste théorique, encore faut-il trouver le vecteur qui permet de différencier services /industrie, question posée à l'occasion du CICE et qui n'a pas trouvé de réponse.

➤ La compétitivité de la production française.

Si le produit incorporant des travaux pénibles est également fabriqué à l'étranger, le renchérissement de la production française (soit parce qu'elle supporte la cotisation additionnelle, soit parce que l'entreprise a dû supporter des coûts pour réduire la pénibilité afin d'éviter la cotisation additionnelle) peut handicaper la position compétitive de la production française. La pénibilité est ainsi exportée mais aussi l'activité et les emplois liés.

Le recours aux travailleurs détachés non assujettis à la cotisation pénibilité est aussi une manière d'exporter la pénibilité. Ce qui signifie que le dispositif C3P dans son périmètre aujourd'hui, ne constitue qu'une étape dans la mesure où l'objectif est de s'attaquer aux risques pour la santé de l'ensemble des salariés³⁵.

➤ La substitution capital/travail

La réduction de la pénibilité peut se traduire par des actions sur l'organisation du travail mais peut aussi dès lors que le coût du travail des emplois « pénibles » est renchéri se traduire par une substitution accrue de capital au travail (la machine remplace ou supplée l'homme pour réduire la pénibilité).

Au total, le renchérissement du coût du travail des emplois « pénibles » induit par le dispositif pénibilité semble venir corriger opportunément des imperfections du marché. On peut attendre de cette correction une réduction de la pénibilité soit par l'effet de déformation des prix relatifs, soit par l'effet des incitations adressées aux entreprises.

³⁵ Pour les travailleurs détachés, au même titre que pour l'ensemble des travailleurs qui ne bénéficient pas du compte pénibilité (fonctionnaires, salariés de droit privé de la fonction publique, salariés relevant de régimes spéciaux), une fiche de suivi individuel est instaurée. L'employeur doit remettre cette fiche au travailleur au terme de chaque année civile ou, le cas échéant, le dernier jour du mois suivant la date de fin du contrat. Ces fiches doivent être conservées 5 ans par l'employeur et le médecin du travail peut en demander communication. Art D. 4161-1-1 du code du travail.

Si, pour ce qui concerne exclusivement l'objectif de réduction de la pénibilité, un taux élevé de cotisation additionnelle est un élément favorable, la politique relative au taux de la cotisation additionnelle devra toutefois tenir compte des autres effets plus problématiques de cette cotisation. Les effets positifs sur la santé de la réduction de la pénibilité doivent être appréciés en tenant compte des effets négatifs sur l'emploi (compétitivité extérieure, substitution capital /travail).

3 LES INQUIETUDES QUANT A L'EFFET DU C3P SUR LA REDUCTION DE LA PENIBILITE

Même si le C3P a pour objectif de réduire l'exposition à la pénibilité, la mission a entendu, lors des auditions, s'exprimer diverses inquiétudes dont il convient d'apprécier la portée.

3.1 Des formes de pénibilité négligées

Lors des auditions, des interlocuteurs ont pointé les risques qui ne sont pas pris en compte dans le cadre du C3P : risques psychosociaux, travaux nécessitant une attention soutenue, pénibilité subjective ou liée à l'état de santé précis d'un salarié.

- Les risques psychosociaux³⁶ (RPS) ne sont pas pris en compte dans le dispositif, pour des raisons de faisabilité : ils ne peuvent être objectivés comme les pénibilités physiques. Or, ils ont également des effets avérés sur la santé physique et mentale. Une abondante littérature a notamment souligné leurs effets importants sur les maladies cardiovasculaires, les problèmes de santé mentale et les troubles musculo-squelettiques. Les études montrent que l'exposition aux facteurs psychosociaux au travail entraîne un accroissement du risque de ces pathologies pouvant atteindre 50 % à 100 %³⁷.

Cependant, une étude³⁸ a montré que les RPS sont corrélés aux critères retracés dans le compte pénibilité (travail de nuit, travail posté, travail répétitif). Ils sont donc, en partie, pris en compte indirectement par le dispositif.

- Au sein même des pénibilités physiques, les dix facteurs donnant lieu à compensation rendent compte de la majorité des situations ayant des effets avérés sur la durée de vie en bonne santé, mais n'en épuisent pas le champ. Par ailleurs, de nouveaux risques émergents peuvent ne pas avoir été repérés. Par exemple, dans son rapport sur les gestes répétitifs³⁹, Hervé Lanouzière évoque de nouvelles formes de travail répétitif qui n'entrent pas dans le cadre de la réparation organisée par le C3P mais qui, associées à

³⁶ Le collège d'expertise sur le suivi statistique des RPS les définit comme les « risques pour la santé mentale, physique et sociale, engendrés par les conditions d'emploi et les facteurs organisationnels et relationnels susceptibles d'interagir avec le fonctionnement mental ».

³⁷ Collège d'expertise sur le suivi statistique des RPS « Indicateurs provisoires de facteurs de risques psychosociaux au travail » http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_08_10.pdf

³⁸ Roméo Fontaine, Pascale Lengagne et Damien Sauze, « L'exposition des travailleurs aux risques psychosociaux a-t-elle augmenté pendant la crise économique de 2008 ? » in Economie et Statistiques juillet 2016 - n°486-487.

³⁹ « La définition du travail répétitif comme facteur de pénibilité », rapport aux ministres de la santé, des affaires sociales et du droit des femmes, et du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle, Hervé Lanouzière. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000690.pdf>.

une exigence d'attention accrue, une perte de sens dans la finalité du travail, les font ressentir comme pénibles.

- ▶ Enfin, Serge Volkoff amis en évidence, à côté de l'approche probabiliste sur laquelle est fondé le C3P, deux autres types de pénibilité⁴⁰. Dans le premier qu'il nomme « pénibilité/ santé actuelle », un mauvais état de santé rend pénible la situation de travail. Le second, « pénibilité/travail actuel », plus subjectif, désigne le sentiment de pénibilité que le travailleur peut éprouver.

L'exclusion de ces risques peut avoir des conséquences sur la compréhension et l'acceptation du dispositif d'une part et sur le contenu des politiques de prévention d'autre part.

L'exclusion de ces formes de pénibilité peut, de fait, rendre difficile, la compréhension de la logique du C3P, de la part des salariés, comme de la part des employeurs. Cependant, les critères pris en charge dans le C3P ont le mérite d'être objectifs, ce qui est une condition nécessaire quand il s'agit de fonder l'acquisition d'un droit. Pour être exact il aurait fallu dénommer le C3P « compte personnel de prévention de la pénibilité physique induite par les conditions de travail ou par l'exposition aux produits dangereux et ayant des effets avérés sur la santé ». On comprend aisément que l'on ait retenu une dénomination plus concise mais ce souci de concision risque, il est vrai, de créer une confusion. Le C3P ne peut prétendre traiter de la pénibilité entendue dans son acception la plus large.

Si les politiques de prévention ne prenaient en compte que les seules pénibilités donnant lieu à une reconnaissance administrative, on risquerait de faire sortir les autres types de pénibilité de la réflexion sur l'amélioration des conditions de travail et du champ des actions prévention mises en œuvre dans les entreprises. Mais, l'existence d'un cadre juridique qui inscrit la prévention dans une perspective plus large que celle des seuls critères du compte préserve de ce risque de focalisation sur les 10 critères, risque qui, au terme des entretiens, a semblé à la mission plus théorique qu'avéré. La conscience même qu'ont les acteurs de ce danger (représentants des salariés et des employeurs, médecins du travail, ingénieurs de préventions, CRAM) les incite à la vigilance.

3.2 L'effet pervers de seuils

La compensation des pénibilités entraîne nécessairement la définition de seuils pour définir des droits. Les seuils constituent des repères mais on peut penser que pour la plupart des critères de pénibilité, il y a une relation le plus souvent continue entre intensité de l'exposition et développement des pathologies. De plus, les seuils établissent des valeurs pour des individus en bonne santé sur la base des connaissances disponibles au moment de leur adoption. Il faut admettre qu'un seuil est toujours réducteur, il ne signifie pas qu'en deçà la prévention soit inutile

Lors des auditions de la mission, une crainte a été exprimée concernant l'articulation des nouveaux seuils réglementaires avec les accords et plans de prévention de la pénibilité qui peuvent couvrir des salariés plus nombreux que ceux du C3P (en deçà des seuils de pénibilité).

⁴⁰ « Les autres « pénibilités » : fragilisation de la santé, et vécu du travail en fin de vie active » Serge Volkoff, in Retraite et société n°72 décembre 2015, « Pénibilité, un compte à rendre ? », CNAV.

Aménager les conditions de travail pour qu'un salarié soit soumis à des expositions inférieures au seuil de déclenchement du compte C3P est sûrement positif pour le salarié concerné. Mais si l'activité de prévention se concentrait sur le seul objectif de faire passer des salariés en dessous de seuils, il est indéniable que ce serait un appauvrissement de la dynamique d'amélioration des conditions de travail en œuvre dans certaines entreprises. Le franchissement des seuils et l'inscription de salariés dans le compte C3P doivent être considérés comme une alerte mais ne doivent pas devenir la référence pour la conception des politiques de prévention.

Ce risque a semblé à la mission plus théorique que réel, en raison d'une culture de la prévention solidement ancrée dans les entreprises.

Les principaux travaux tendent à montrer que les entreprises conduisent des actions de prévention, respectent les obligations légales et se préoccupent de la sécurité de leurs salariés. D'après l'enquête Réponse de la Dares (2004-2005), 80 % des établissements enquêtés ont déclaré avoir mis en œuvre au moins un dispositif, dont 17 % de niveau bas, 44 % de niveau intermédiaire et 18 % de niveau élevé. Cependant, la prévention est rarement un objectif prioritaire : une étude du CEE montre que pour seulement 12,7 % des établissements, l'objectif sécurité est prioritaire⁴¹. De plus, l'implication de l'entreprise n'est pas nécessairement corrélée au degré de pénibilité : il existe des entreprises où la dangerosité et la pénibilité sont importantes et qui sont « à la traîne » en matière de prévention.

L'inquiétude exprimée par les acteurs auditionnés quant à de possibles effets négatifs du C3P sur la prévention témoigne du fait que la prévention et l'amélioration des conditions de travail est justement une préoccupation à laquelle les acteurs sont attachés. Il semble donc qu'il y ait peu de risque que les démarches mises en place s'arrêtent.

3.3 Une démarche plus individuelle que systémique

La démarche préventive analyse globalement les risques et pénibilités subis à un poste tandis que le décompte des expositions dans le cadre du C3P pourrait conduire à privilégier une approche analytique, critère de pénibilité par critère de pénibilité. Ainsi, des interlocuteurs de la mission ont fait part de leurs craintes que le repérage individuel des expositions pousse les préventeurs à se contenter d'une action locale, portant sur les protections individuelles afin de faire passer les salariés en dessous du seuil sans prévenir les risques à la source. Or la prévention la plus efficace est, selon les normes établies par l'INRS, d'abord collective.

Là encore, on peut raisonnablement penser que les services de prévention sauront utiliser les critères de pénibilité sans pour autant se limiter aux expositions qu'ils recensent.

3.4 Une préférence pour la pénibilité de la part des salariés

On pourrait craindre que les salariés consentent d'autant plus à subir des conditions de travail pénibles que ces conditions de travail, à travers le compte C3P, leur ouvrent des droits. A cet égard, un parallèle est souvent fait avec les réticences de certains salariés à accepter des horaires moins pénibles dès lors qu'ils entraînent la perte du supplément de rémunération attaché aux horaires atypiques.

⁴¹ Thomas Amossé, Sylvie Célérier, Anne Fretel, « Pratiques de prévention des risques professionnels », rapport de recherche CEE, janvier 2011.

Il ne semble pas à la mission que ce parallèle soit pertinent.

Excepté pour les salariés proches de l'âge de la retraite, les compensations de la pénibilité octroyées à travers le C3P sont lointaines dans le temps et, de ce fait, ne devraient pas générer de comportements où les salariés chercheraient à accumuler le plus de points pénibilité possible en vue d'un départ à la retraite plus précoce.

Par ailleurs, chez les salariés notamment chez les jeunes, les questions de santé au travail sont de plus en plus prégnantes. Les enquêtes en témoignent : l'information des salariés sur les risques du travail sur la santé a progressé : entre 2005 et 2013, la proportion de salariés informés est passée de 19 à 36%⁴².

3.5 L'utilisation du C3P comme outil de gestion des âges

L'utilisation du C3P comme un outil de gestion des âges s'inscrivant dans la continuité des dispositifs FNE ou FCATS n'a évidemment pas échappé à certains responsables de ressources humaines.

Ne considérer le C3P que comme un moyen de se séparer de travailleurs vieillissants irait à l'encontre de son objectif premier: la réduction de la pénibilité.

4 TIRER PLEINEMENT PARTI DU C3P POUR REDUIRE LA PENIBILITE

L'ambition du C3P est de favoriser la réduction des pénibilités pour préserver la santé des salariés. A partir du constat dressé dans les deux parties précédentes, la mission a formulé quelques orientations pour que cette ambition soit pleinement satisfaite.

4.1 Le C3P, support du dialogue social sur les conditions de travail dans les entreprises.

Le C3P va dans le sens d'un renforcement du dialogue et de la négociation collective comme on l'a vu ; cependant la prescription juridique n'est pas suffisante. La mission tient à réaffirmer que le partage d'un diagnostic sur la pénibilité et l'établissement d'un dialogue social sur le sujet, dans les branches et les entreprises, sont essentiels lors de la mise en place des référentiels permettant d'évaluer les critères de pénibilité mais aussi, de façon permanente, par le biais des CHSCT notamment.

► L'importance du dialogue social

On a souligné supra que les travaux engagés dans les branches pour la mise en œuvre du dispositif pénibilité n'avaient pas fait l'objet, sauf exceptions, de concertation avec les organisations représentatives du personnel.

On peut comprendre les raisons qui ont conduit à cette absence de dialogue (complexité du dispositif, crainte de surenchère pour élargir le cadre fixé par les textes réglementaires, volonté de garder le contrôle sur un domaine essentiel de la gestion du processus de production...). Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une occasion manquée d'ouvrir un dialogue sur les conditions de travail concrètes.

⁴² Dares, Synthèse Stat', mars 2015. Op. cit.

Aussi, il importe que le C3P et les enseignements qui pourront être tirés du décompte des points servent demain à un dialogue enrichi sur l'évolution des conditions de travail.

A défaut de placer ce débat sur le terrain de la prévention (comment faire diminuer la pénibilité dans l'entreprise ?), il est à craindre que le C3P ne serve qu'à nourrir un dialogue conflictuel où l'enjeu serait pour les représentants des salariés d'augmenter le nombre de salariés bénéficiant de points prévention et pour les employeurs de réduire ce même nombre.

La contribution du C3P à la prévention dépendra donc au premier chef de la manière dont salariés et employeurs s'empareront de ce nouveau dispositif.

Dans la phase de montée en puissance du C3P, avec les insécurités juridiques inhérentes à tout dispositif nouveau et complexe, le dialogue social est certainement la condition pour éviter des contentieux dommageables pour les entreprises et les salariés.

A côté de l'incitation économique, la volonté du chef d'entreprise, la présence syndicale dans l'entreprise et la force du dialogue social expliquent la dynamique de prévention.

- Le CHSCT doit avoir un rôle dans l'évaluation de l'exposition aux pénibilités

La pénibilité fait partie du champ de compétence du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), qui « procède à l'analyse de l'exposition des salariés à des facteurs de pénibilité »⁴³. Il doit être associé régulièrement à l'évaluation et à l'actualisation de la fiche entreprise (FE⁴⁴). Il peut apporter son expertise dans la définition d'un accord ou d'un plan d'action prévus par la loi (cf. plus haut). Il pourrait également jouer un rôle en cas de contentieux dès lors qu'il apparaît qu'au sein d'une entreprise se multiplient les cas de contentieux liés à la déclaration de pénibilité.

- L'information sur la pénibilité doit être largement diffusée au sein de l'entreprise

Les données relatives à la pénibilité doivent être intégrées dans la base de données économiques et sociales (BDES⁴⁵) qui rassemble les données que l'entreprise a l'obligation de communiquer, dans le cadre du dialogue social, aux différentes instances représentatives du personnel. De plus, les informations issues du C3P doivent pouvoir être accessibles à tout organisme ayant compétence à accompagner les entreprises et les salariés dans des actions de prévention.

4.2 Faire de la formation professionnelle un vecteur effectif de la réduction de la pénibilité

On a souligné dans le deuxième partie que les droits à formation professionnelle pouvaient contribuer à réduire la pénibilité et que ces droits étaient conséquents. Pour autant, certains obstacles doivent être levés en ce domaine pour que le C3P soit pleinement efficace.

Il semble possible à ce stade de formuler les recommandations suivantes:

⁴³ Art. L. 4612-2

⁴⁴ Article D4624-37 du Code du Travail - Créé par Décret n°2008-244 du 7 mars 2008 - art. (V) modifié par Décret n°2012-135 et n°2012-137 du 30 janvier 2012 –art 1« Pour chaque entreprise ou établissement, le médecin du travail ou, dans les Services de Santé Interentreprises, l'équipe pluridisciplinaire établit et met à jour une fiche d'entreprise ou d'établissement sur laquelle figurent, notamment, les risques professionnels et les effectifs de salariés qui y sont exposés. »

⁴⁵ Créée par les partenaires sociaux signataires de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013, la BDES est inscrite dans la loi de sécurisation de l'emploi, entrée en vigueur le 14 juin 2013.

- Une réflexion doit s'engager sur l'adaptation de l'offre pour que, tenant compte du nouveau droit, puissent être proposées des formations qui permettent d'envisager des parcours de sortie de la pénibilité. Il s'agit de partir de la réalité des métiers qui exposent à la pénibilité, des compétences des salariés qui les exercent, des perspectives d'évolution de ces métiers ou de ces personnes pour construire des modules de formation adaptés à l'objectif (favoriser l'évolution des emplois pénibles, permettre aux personnes en situation de pénibilité d'évoluer vers des emplois moins agressifs pour leur santé). Cette réflexion doit être impulsée par la DGEFP en lien avec le COCT mais elle ne peut se cantonner au niveau national et doit aussi se déployer au sein des branches et des comités régionaux.
- Les personnes titulaires de droits à la formation doivent être accompagnées. Il convient d'éviter que ne s'accumulent des droits à formation dormant sur des comptes. Les salariés ayant acquis un nombre conséquent de points formation (15 par exemple) devraient se voir systématiquement proposer un accompagnement pour envisager avec eux l'utilisation qui pourrait être faite de ces droits. Les réseaux des conseillers d'évolution professionnelle (CEP) pourraient être les opérateurs de cet accompagnement systématique. Cela suppose bien évidemment que les professionnels de ce réseau soient spécifiquement formés à cette problématique et que le cahier des charges du CEP soit revu et que les CEP aient accès au décompte des points C3P via le système d'information CPF. L'entretien professionnel mis en place par l'ANI de décembre 2013 et renforcé par la Loi du 5 mars 2014 pourrait être l'occasion d'une information au salarié sur les possibilités qu'offre le C3P dans son volet Formation. Une réflexion sur les possibilités de reconversion pour sortir de la pénibilité pourra y être débutée.
- Organiser une GPEEC territoriale pour favoriser la sortie de la pénibilité. Les branches auditionnées estiment qu'à l'exception des grandes entreprises, la formation dans le cadre d'une reconversion professionnelle est difficile à mettre en œuvre si elle n'est pas organisée au sein d'un territoire. En effet, dans une PME-TPE, il y a peu de possibilités de reclassement sur des postes moins pénibles internes à l'entreprise. Une GPEEC territoriale serait à organiser. Un référent RH par bassin qui aurait pour mission d'aider les petites entreprises ayant des difficultés à repositionner les salariés pour les extraire des postes pénibles serait utile.
- La question du maintien du salaire pendant une éventuelle formation constituera certainement dans certains cas, un obstacle à l'exercice effectif du droit à la formation. Or, dans certains cas, les salariés auront besoin, pour évoluer, de formations de moins de 500 heures. Il convient d'envisager les modalités selon lesquelles, sur le quota des vingt premiers points réservés à la formation, certains pourraient être utilisés pour contribuer à la rémunération du temps passé en formation (et plus seulement du coût pédagogique).
- La mobilisation du CIF⁴⁶ pourrait aussi constituer une réponse à la question de la rémunération du stagiaire pendant la formation puisque ce dispositif prend en charge non seulement les coûts pédagogiques mais également les coûts salariaux. Il convient donc d'explorer l'articulation C3P/CIF.

⁴⁶ Le congé individuel de formation (CIF) est un congé qui permet au salarié de s'absenter de son poste afin de suivre une formation pour se qualifier, évoluer ou se reconvertir. Il est ouvert sous conditions. Le salarié est rémunéré pendant toute la durée de la formation.

- Les salariés doivent être incités à utiliser les points formation professionnelle et à les utiliser de manière pertinente. Aussi, il faut envisager que, si sur le quota de 20 points, certains points ont été utilisés et qu'à la suite de cette utilisation, le compte n'a plus été abondé, le salarié puisse utiliser le reliquat de points pour obtenir des droits à temps partiel ou à des trimestres de retraite anticipée. La réserve de 20 points pour la formation sera levée en cas de sortie de la pénibilité après formation.
- Dans le cadre du CPA, les points CPF et les points formation C3P doivent être parfaitement fongibles et le fait qu'il y ait deux sources de droit à la formation, deux circuits de financement doit être transparente pour le bénéficiaire. Cela suppose d'homogénéiser les conditions d'accès aux deux dispositifs. Cependant, ceux-ci divergent sur plusieurs points qui sont autant d'obstacles à leur fongibilité :
 - Le périmètre des formations éligibles : pour le CPF, les règles d'éligibilité sont définies⁴⁷ alors qu'elles ne le sont pas pour le C3P ; cependant, selon le COPANEF, dans les faits, les listes sont suffisamment larges pour que le salarié voulant suivre une formation de reconversion grâce au C3P puisse combiner C3P et CPF.
 - Le montant de l'heure financée et la destination du financement : le CPF ouvre un droit à un financement des heures figurant sur le compte avec un montant déterminé par l'accord d'entreprise, de groupe ou de branche (l'heure CPF vaut de 15 à 85€ /h selon les OPCA, les formations, les publics) tandis que le C3P se limite à 12 euros.

4.3 **Tirer parti du dispositif pénibilité pour accroître l'efficacité des politiques de prévention**

4.3.1 Utiliser pleinement les données issues du dispositif pénibilité

Le C3P peut permettre d'améliorer la conduite des actions de prévention en fournissant à travers les déclarations d'exposition à la pénibilité des données nouvelles sur les situations réelles de travail. La question de la mobilisation des connaissances nécessaires pour concevoir, orienter, piloter les actions de promotion de la santé au travail a été jugée suffisamment importante par les partenaires sociaux pour qu'ils en fassent l'un des dix objectifs opérationnels du plan santé au travail 3 sous l'intitulé « renforcer les connaissances et les systèmes de données et les rendre plus opérationnels »⁴⁸.

Les recommandations qu'ils ont formulées à l'égard des données santé-sécurité au travail en général semblent parfaitement adaptées pour celles collectées à travers le dispositif C3P. Ainsi, ils ont insisté sur la nécessité « de rendre les données plus opérationnelles en les mettant à la disposition des acteurs de la prévention en entreprise

⁴⁷ Outre les formations permettant d'acquérir le socle de connaissances et l'accompagnement à la VAE, les formations éligibles au CPF doivent figurer sur des listes élaborées par les partenaires sociaux. Les salariés peuvent mobiliser leur CPF sur des formations inscrites :

- sur une liste élaborée par la CPNE de branche ou par la commission paritaire de l'OPCA interprofessionnel;
- sur une liste élaborée dans la région dans laquelle est implantée son entreprise ou établissement, par le COPAREF,
- sur une liste élaborée au niveau national par le COPANEF.

⁴⁸ PST 3 p. 43.

notamment les services de santé au travail »⁴⁹. Cette préconisation générale vaut bien sûr tout particulièrement pour les données issues du dispositif C3P.

A cet égard, la branche AT-MP a déjà prévu d'exploiter les données du dispositif C3P en lien avec les données dont elle dispose déjà en matière de sinistralité pour orienter l'action de ses services de prévention. Les données du dispositif C3P ont l'avantage de saisir les situations en amont alors que les données de sinistralité ne renseignent qu'après l'occurrence de l'accident ou de la maladie.

Par ailleurs, les partenaires sociaux ont souhaité que les données puissent être mobilisées pour permettre aux comités régionaux « d'établir un diagnostic territorial opérationnel et de l'animer ». Nul doute que les données issues du C3P rapprochées des données déjà existantes notamment de celles relatives à la sinistralité AT-MP peuvent contribuer à l'élaboration de tels diagnostics.

Les partenaires sociaux ont aussi souhaité que soit développée la recherche en matière de santé de travail. Nul doute également que disposer de données sur les situations de pénibilité physique peut ouvrir la voie à de nouvelles recherches fructueuses. Pour autant, un des obstacles à des recherches fines réside dans le fait que, dans l'état actuel du droit, les données relatives à la pénibilité ne seront diffusées au public que sous forme agrégée sans possibilité d'identification des entreprises concernées. Or, pour de nombreuses recherches, la possibilité d'identifier les entreprises concernées pour croiser les données de pénibilité avec d'autres informations relatives aux mêmes entreprises est cruciale (par exemple, rapprocher pour les entreprises d'un même secteur des données sur la pénibilité et sur les résultats). Ainsi, la question de la recherche conduit à aborder le sujet de la mise à disposition publique des données relatives à la pénibilité par entreprise.

4.3.2 Ouvrir un débat sur la mise à disposition publique des données sur la pénibilité par entreprise

Dans l'état actuel du droit, ces données pourraient être diffusées par les organismes publics qui les recueillent ou peuvent les détenir à des fins statistiques (CNAVTS, services statistiques). Cette diffusion se ferait sous forme agrégée (territoire, secteur d'activité...) en veillant à ce que le niveau d'agrégation des données ne permette pas d'identifier telle ou telle entreprise publique ou privée.

Or, il est légitime de s'interroger sur cette limite imposée à la publicité des données.

Il ne s'agit pas simplement de sacrifier au thème en vogue de l'open data qui vise à assurer une large diffusion des données administratives pour que la société civile puisse les utiliser soit dans la perspective de nourrir le débat public sur les politiques publiques, soit dans une perspective commerciale par le développement d'applications utiles à l'utilisateur/consommateur. En effet, même dans le cadre de l'open data, il existe des limites à la transparence notamment celles qui tiennent au respect constitutionnellement protégé de la vie privée et de l'intimité des personnes physiques (par exemple, il est largement admis que l'on ne saurait diffuser sans contrôle des données qui permettraient de connaître les pathologies dont pâtit telle ou telle personne).

Pour autant, cette limite ne s'impose pas avec la même force vis-à-vis de personnes morales et cela d'autant plus que ces personnes morales comme les entreprises privées et publiques se voient de plus en plus reconnaître une responsabilité sociale. Bien évidemment

⁴⁹ PST 3 p. 44.

pour les plus petites entreprises, diffuser des données par entreprise équivaut à diffuser des données quasiment personnelles : les données renverraient directement à la personne de son dirigeant et permettraient de reconnaître nominativement les salariés qui sont soumis à tel ou tel facteur de pénibilité. Aussi, la question d'une publicité éventuelle des données doit-elle être circonscrite aux entreprises d'une taille suffisante.

Par ailleurs, à partir du moment où, à l'intérieur de l'entreprise publique ou privée, des données individuelles sont diffusées aux acteurs de la prévention et du dialogue social, il n'est pas possible d'assurer leur confidentialité : les données sur la situation de pénibilité dans l'entreprise ont vocation à être connues au sein de l'entreprise ; il est même essentiel qu'elles le soient pour nourrir le débat sur l'organisation du travail. Rien ne peut interdire aux bénéficiaires de cette information de les porter sur la place publique (un responsable syndical ou un salarié pourra faire état publiquement de ces données). Organiser la publicité des données sur la situation des entreprises au regard de la pénibilité ne consiste donc pas à lever un secret mais à faciliter la tâche de ceux qui, hors de l'entreprise, souhaitent accéder à l'information.

Aussi, dès lors que des personnes physiques ne sont pas identifiables et dès lors que l'on considère que l'entreprise publique ou privée a une responsabilité sociale, il semble logique que les données concernant la pénibilité soient accessibles, donc transparentes. Ceci étant, cette transparence doit se faire en se préservant des risques qu'une telle démarche peut entraîner. Pour ce faire, il est nécessaire de peser les avantages et inconvénients que présenterait une publicité des données de pénibilité pour les entreprises au-delà d'une certaine taille.

Au titre des inconvénients, on peut craindre que l'image de certaines entreprises privées ou publiques soit mise en cause indument à travers cette publicité. Par exemple, beaucoup de salariés sont exposés à la pénibilité dans telle entreprise alors qu'elle s'est préoccupée dans toute la mesure du possible de la réduire mais les exigences techniques de son secteur d'activité ou sa situation en termes de concurrence par rapport à des entreprises étrangères ne lui permettent pas d'aller plus loin dans ses efforts.

Au titre des avantages, on peut espérer que le risque en termes d'image liée à la publicité des données constituera pour les entreprises une incitation supplémentaire à la réduire. Ainsi, aux Etats-Unis, il semble que la publicité sur les niveaux de sinistralité accident du travail par entreprise ait contribué à la diminuer⁵⁰. Cette publicité permettrait également à chaque entreprise de s'étalonner par rapport à ses homologues, ce « benchmark » favoriserait certainement un alignement sur les meilleures pratiques. Cette publicité, on l'a vu, faciliterait les projets de recherche sur les conditions de travail et sur la santé au travail. Elle permettrait à tous les observateurs/acteurs de la vie économique (journalistes, consultants...) de mieux fonder leur diagnostic ou leurs actions. Elle peut favoriser l'activité privée des entreprises qui interviennent pour proposer leurs services autour de l'amélioration des conditions de travail. La publicité des données favoriserait enfin l'action des toutes les organisations militantes qui visent à promouvoir la responsabilité sociale des entreprises (organisation syndicale de salariés, organisation de consommateurs, organisations de promotion de la santé...).

Au regard de l'objet de ce rapport, la réduction de la pénibilité et l'amélioration de la santé au travail, par des politiques de prévention dynamiques, la publicité des données semble

⁵⁰ P. Askenazy, « Les désordres du travail : enquête sur le nouveau productivisme, République des idées », Seuil 2004.

donc un élément positif même s'il faut prendre en compte le risque de stigmatisation indu de certaines entreprises.

La mission n'entend pas clore le débat par ces quelques remarques sur la publicité par entreprise publique ou privée des données de pénibilité mais simplement souligner qu'il mérite d'être ouvert.

4.3.3 Mobiliser les acteurs de la prévention autour de la réduction de la pénibilité

La réduction des situations de pénibilité nécessite une mobilisation de l'ensemble des acteurs de la prévention notamment au service des PME-TPE. En ce domaine, la mission se doit de souligner qu'indépendamment même du dispositif de pénibilité, les partenaires sociaux avaient dans le cadre du PST3 appelé à une telle mobilisation pour favoriser la promotion de la santé au travail. A cet égard, le dispositif pénibilité ne constitue qu'une incitation supplémentaire à mettre en œuvre la mobilisation que les partenaires sociaux appelaient de leurs vœux dans le cadre de ce plan.

Elle se bornera donc à rappeler les axes principaux du plan PST3 autour de cette thématique.⁵¹

1° Renforcer les acteurs de la prévention en entreprise. Le plan en appelait à une implication plus grande du système d'inspection du travail sur les enjeux de santé au travail, à un renforcement des services de santé au travail, à la valorisation des compétences des personnels en matière de conditions de travail, à la mobilisation des commissions paritaires régionales interprofessionnelles.

2° Constituer sur les territoires, des réseaux coordonnés d'acteurs de la prévention et mener des actions partenariales, notamment en direction des branches. Dans le cadre de cette orientation générale, les partenaires sociaux insistaient sur la « constitution de réseaux régionaux coordonnés d'acteurs de prévention, portant des messages et des actions cohérents et articulés ».

Les orientations dégagées dans le PST3 dans le cadre plus général de la promotion de la santé au travail semblent parfaitement adaptées pour favoriser la réduction de la pénibilité. On peut simplement espérer que le dispositif pénibilité constituera un élément d'incitation supplémentaire à mettre en œuvre avec vigueur les orientations du plan.

⁵¹ Voir l'objectif opérationnel 8 du PST 3 p. 39 et suivantes

ANNEXE 1 : LETTRES DE MISSION



Le Premier Ministre

Paris, le 20 0 1 16

Monsieur le Président,

La mise en place du compte personnel de prévention de la pénibilité constitue une innovation sociale importante. Le compte pénibilité offre en effet des droits nouveaux à des salariés qui, en raison des facteurs de pénibilité auxquels ils sont exposés durant leur activité professionnelle, peuvent subir une réduction de leur espérance de vie et donc de leur durée de retraite. La liberté laissée au salarié dans les usages qu'il pourra faire des droits acquis constitue également un principe novateur.

Ce dispositif repose sur une articulation étroite entre prévention et réparation. C'est dans une logique de prévention que le compte pénibilité incite, d'abord, les entreprises à modifier leurs méthodes de travail et les salariés à se former pour évoluer professionnellement. Il poursuit ensuite un objectif de réparation, avec la possibilité offerte aux salariés de passer à temps partiel ou de partir plus tôt à la retraite.

En prenant mieux en compte la réalité des métiers au regard des conditions de travail, le compte pénibilité devrait réduire le nombre toujours trop élevé de salariés pris en charge par les dispositifs de solidarité liés notamment à l'invalidité et l'inaptitude.

Près de la moitié des salariés du secteur privé, lorsqu'ils partent à la retraite, ont en effet déjà cessé toute activité professionnelle : ces sorties précoces de l'emploi sont préjudiciables aux salariés eux-mêmes comme à la croissance potentielle de l'économie ainsi qu'à l'équilibre financier de la sécurité sociale et de l'assurance chômage. Le compte pénibilité doit contribuer à améliorer les transitions entre emploi et retraite. Ce faisant, il vient compléter les dispositifs que le Gouvernement a souhaité développer lors de la réforme des retraites de 2014, notamment les départs anticipés à la retraite pour celles et ceux qui ont eu une carrière particulièrement longue, ou la retraite progressive qui permet aux salariés, dès 60 ans, de cumuler une fraction de leur retraite avec une rémunération à temps partiel.

.../...

Monsieur Pierre-Louis BRAS
Président du Conseil d'orientation des retraites
113 rue de Grenelle
75007 PARIS

Cela suppose que le compte pénibilité s'inscrive au mieux dans les dispositifs existants, aujourd'hui nombreux, en complétant ceux destinés à faciliter la transition entre emploi et retraite, d'une part, et en se substituant à ceux qui peuvent conduire au retrait involontaire du marché du travail, d'autre part. Dans le même temps, le compte pénibilité doit s'inscrire en cohérence avec l'effort de simplification de notre système de retraites conduit par le Gouvernement.

Dans ce contexte, je souhaite vous confier une mission conjointe, avec MM. Bonnard et Pilliard, destinée à suivre et évaluer l'insertion du compte pénibilité dans notre système de protection sociale et plus particulièrement parmi les dispositifs organisant la sortie précoce des seniors du marché du travail (qu'elle soit volontaire ou subie).

Pour conduire cette mission, il conviendra d'établir une cartographie des modalités de prise en charge de la sortie précoce de l'emploi antérieure au départ à la retraite. Cette cartographie doit permettre de suivre les évolutions à moyen terme du recours à ces dispositifs (en termes de bénéficiaires et de montants). Vous décrierez également la façon dont s'articulent ces dispositifs avec les démarches de prévention des risques professionnels.

A partir de ce constat, je souhaite que vous examiniez comment, en pratique, les droits ouverts au titre du compte pénibilité complètent les dispositifs existants ou s'y substituent. Vous formulerez, le cas échéant, toute proposition destinée à améliorer la cohérence d'ensemble de ces instruments de prévention et de réparation et à favoriser leur simplification, qu'ils relèvent du champ social ou de celui du travail.

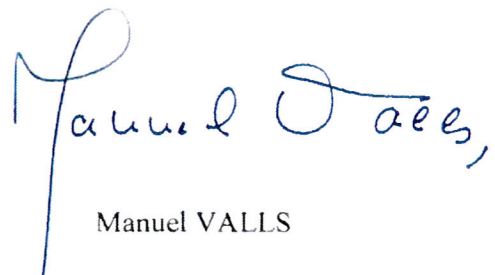
Vous proposerez enfin un dispositif permettant d'évaluer, dans la durée, ce degré de cohérence.

Vos travaux et conclusions se nourriront d'échanges, notamment auprès des entreprises et des membres du conseil d'administration du fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité.

Les services des ministères chargés des affaires sociales et du travail (directions de la recherche, des études et des statistiques des deux ministères, direction de la sécurité sociale, direction générale du travail, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) vous apporteront tout concours utile dans l'accomplissement de votre mission. Vous bénéficierez de l'appui de membres de l'inspection générale des affaires sociales.

Je souhaiterais pouvoir disposer de vos premières conclusions au début du mois de juillet 2016 et de votre rapport définitif avant la fin de l'année 2016.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Manuel VALLS



Le Premier Ministre

Paris, le 20 01 16

Monsieur,

La mise en place du compte personnel de prévention de la pénibilité constitue une innovation sociale importante. Le compte pénibilité offre en effet des droits nouveaux à des salariés qui, en raison des facteurs de pénibilité auxquels ils sont exposés durant leur activité professionnelle, peuvent subir une réduction de leur espérance de vie et donc de leur durée de retraite. La liberté laissée au salarié dans les usages qu'il pourra faire des droits acquis constitue également un principe novateur.

Ce dispositif repose sur une articulation étroite entre prévention et réparation. C'est dans une logique de prévention que le compte pénibilité incite, d'abord, les entreprises à modifier leurs méthodes de travail et les salariés à se former pour évoluer professionnellement. Il poursuit ensuite un objectif de réparation, avec la possibilité offerte aux salariés de passer à temps partiel ou de partir plus tôt à la retraite.

En prenant mieux en compte la réalité des métiers au regard des conditions de travail, le compte pénibilité devrait réduire le nombre toujours trop élevé de salariés pris en charge par les dispositifs de solidarité liés notamment à l'invalidité et l'inaptitude.

Près de la moitié des salariés du secteur privé, lorsqu'ils partent à la retraite, ont en effet déjà cessé toute activité professionnelle : ces sorties précoces de l'emploi sont préjudiciables aux salariés eux-mêmes comme à la croissance potentielle de l'économie ainsi qu'à l'équilibre financier de la sécurité sociale et de l'assurance chômage. Le compte pénibilité doit contribuer à améliorer les transitions entre emploi et retraite. Ce faisant, il vient compléter les dispositifs que le Gouvernement a souhaité développer lors de la réforme des retraites de 2014, notamment les départs anticipés à la retraite pour celles et ceux qui ont eu une carrière particulièrement longue, ou la retraite progressive qui permet aux salariés, dès 60 ans, de cumuler une fraction de leur retraite avec une rémunération à temps partiel.

.../...

Monsieur Jean-François PILLIARD

Cela suppose que le compte pénibilité s'inscrive au mieux dans les dispositifs existants, aujourd'hui nombreux, en complétant ceux destinés à faciliter la transition entre emploi et retraite, d'une part, et en se substituant à ceux qui peuvent conduire au retrait involontaire du marché du travail, d'autre part. Dans le même temps, le compte pénibilité doit s'inscrire en cohérence avec l'effort de simplification de notre système de retraites conduit par le Gouvernement.

Dans ce contexte, je souhaite vous confier une mission conjointe, avec MM. Bras et Bonnard, destinée à suivre et évaluer l'insertion du compte pénibilité dans notre système de protection sociale et plus particulièrement parmi les dispositifs organisant la sortie précoce des seniors du marché du travail (qu'elle soit volontaire ou subie).

Pour conduire cette mission, il conviendra d'établir une cartographie des modalités de prise en charge de la sortie précoce de l'emploi antérieure au départ à la retraite. Cette cartographie doit permettre de suivre les évolutions à moyen terme du recours à ces dispositifs (en termes de bénéficiaires et de montants). Vous décrierez également la façon dont s'articulent ces dispositifs avec les démarches de prévention des risques professionnels.

A partir de ce constat, je souhaite que vous examiniez comment, en pratique, les droits ouverts au titre du compte pénibilité complètent les dispositifs existants ou s'y substituent. Vous formulerez, le cas échéant, toute proposition destinée à améliorer la cohérence d'ensemble de ces instruments de prévention et de réparation et à favoriser leur simplification, qu'ils relèvent du champ social ou de celui du travail.

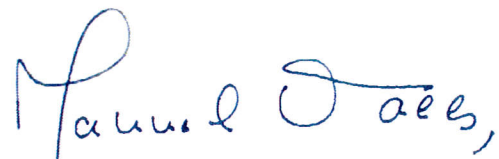
Vous proposerez enfin un dispositif permettant d'évaluer, dans la durée, ce degré de cohérence.

Vos travaux et conclusions se nourriront d'échanges, notamment auprès des entreprises et des membres du conseil d'administration du fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité.

Les services des ministères chargés des affaires sociales et du travail (directions de la recherche, des études et des statistiques des deux ministères, direction de la sécurité sociale, direction générale du travail, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) vous apporteront tout concours utile dans l'accomplissement de votre mission. Vous bénéficierez de l'appui de membres de l'inspection générale des affaires sociales.

Je souhaiterais pouvoir disposer de vos premières conclusions au début du mois de juillet 2016 et de votre rapport définitif avant la fin de l'année 2016.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Manuel VALLS

Le Premier Ministre

Paris, le 200116

Monsieur,

La mise en place du compte personnel de prévention de la pénibilité constitue une innovation sociale importante. Le compte pénibilité offre en effet des droits nouveaux à des salariés qui, en raison des facteurs de pénibilité auxquels ils sont exposés durant leur activité professionnelle, peuvent subir une réduction de leur espérance de vie et donc de leur durée de retraite. La liberté laissée au salarié dans les usages qu'il pourra faire des droits acquis constitue également un principe novateur.

Ce dispositif repose sur une articulation étroite entre prévention et réparation. C'est dans une logique de prévention que le compte pénibilité incite, d'abord, les entreprises à modifier leurs méthodes de travail et les salariés à se former pour évoluer professionnellement. Il poursuit ensuite un objectif de réparation, avec la possibilité offerte aux salariés de passer à temps partiel ou de partir plus tôt à la retraite.

En prenant mieux en compte la réalité des métiers au regard des conditions de travail, le compte pénibilité devrait réduire le nombre toujours trop élevé de salariés pris en charge par les dispositifs de solidarité liés notamment à l'invalidité et l'inaptitude.

Près de la moitié des salariés du secteur privé, lorsqu'ils partent à la retraite, ont en effet déjà cessé toute activité professionnelle : ces sorties précoces de l'emploi sont préjudiciables aux salariés eux-mêmes comme à la croissance potentielle de l'économie ainsi qu'à l'équilibre financier de la sécurité sociale et de l'assurance chômage. Le compte pénibilité doit contribuer à améliorer les transitions entre emploi et retraite. Ce faisant, il vient compléter les dispositifs que le Gouvernement a souhaité développer lors de la réforme des retraites de 2014, notamment les départs anticipés à la retraite pour celles et ceux qui ont eu une carrière particulièrement longue, ou la retraite progressive qui permet aux salariés, dès 60 ans, de cumuler une fraction de leur retraite avec une rémunération à temps partiel.

Monsieur Gaby BONNAND

Cela suppose que le compte pénibilité s'inscrive au mieux dans les dispositifs existants, aujourd'hui nombreux, en complétant ceux destinés à faciliter la transition entre emploi et retraite, d'une part, et en se substituant à ceux qui peuvent conduire au retrait involontaire du marché du travail, d'autre part. Dans le même temps, le compte pénibilité doit s'inscrire en cohérence avec l'effort de simplification de notre système de retraites conduit par le Gouvernement.

Dans ce contexte, je souhaite vous confier une mission conjointe, avec MM. Bras et Pilliard, destinée à suivre et évaluer l'insertion du compte pénibilité dans notre système de protection sociale et plus particulièrement parmi les dispositifs organisant la sortie précoce des seniors du marché du travail (qu'elle soit volontaire ou subie).

Pour conduire cette mission, il conviendra d'établir une cartographie des modalités de prise en charge de la sortie précoce de l'emploi antérieure au départ à la retraite. Cette cartographie doit permettre de suivre les évolutions à moyen terme du recours à ces dispositifs (en termes de bénéficiaires et de montants). Vous décrirez également la façon dont s'articulent ces dispositifs avec les démarches de prévention des risques professionnels.

A partir de ce constat, je souhaite que vous examiniez comment, en pratique, les droits ouverts au titre du compte pénibilité complètent les dispositifs existants ou s'y substituent. Vous formulerez, le cas échéant, toute proposition destinée à améliorer la cohérence d'ensemble de ces instruments de prévention et de réparation et à favoriser leur simplification, qu'ils relèvent du champ social ou de celui du travail.

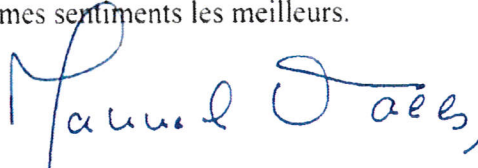
Vous proposerez enfin un dispositif permettant d'évaluer, dans la durée, ce degré de cohérence.

Vos travaux et conclusions se nourriront d'échanges, notamment auprès des entreprises et des membres du conseil d'administration du fonds chargé du financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité.

Les services des ministères chargés des affaires sociales et du travail (directions de la recherche, des études et des statistiques des deux ministères, direction de la sécurité sociale, direction générale du travail, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) vous apporteront tout concours utile dans l'accomplissement de votre mission. Vous bénéficierez de l'appui de membres de l'inspection générale des affaires sociales.

Je souhaiterais pouvoir disposer de vos premières conclusions au début du mois de juillet 2016 et de votre rapport définitif avant la fin de l'année 2016.

Je vous prie de croire, Monsieur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Manuel VALLS

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Confédération française démocratique du travail (CFDT)

M. Hervé Garnier, secrétaire national

Mme Edwina Lamoureux, secrétaire confédérale

CFDT Chimie Energie

Mme Joana Kerly-Ayllon, secrétaire fédéral CFDT Chimie Energie

M. Thierry Gontier, délégué fédéral en charge de la politique industrielle, chargé de la branche chimie

CFDT Construction bois

M. Jean-Michel Gillet, secrétaire national

M Philippe Lopez, branche Travaux Publics

M. Sébastien Alix, branche Travaux Publics

M. Francis Michelet, Effage

CFDT Services

M. Laurent Bigot, secrétaire national

Mme Kumba Duvillier, secrétaire fédérale

Mme Christine Bizeul, secrétaire fédérale

Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)

M. Lionel Malaterre, président de la fédération, et vice président du syndicat BTP

Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

M. François Asselin, président

M. Jean-Eudes du Mesnil du Buisson, Secrétaire général

Confédération générale du travail (CGT)

M. Eric Aubin, secrétaire confédéral

Mme Mijo Isabey, conseillère confédérale, en charge des retraites

M. Jean-François Naton, conseiller confédéral de la CGT en charge du secteur Travail / Santé

M. Serge Journoud, conseiller fédéral

Confédération générale du travail – Force ouvrière (CGT –FO) Chimie

M. Xavier Boiston, secrétaire adjoint de la fédération

M. Branislav Rugani, délégué

Fédération du Commerce et de la Distribution

M. Renaud Giroudet, directeur Affaires sociales, emploi, formation

Fédération générale de la métallurgie et des mines (FGMM)

M. Jean Mauries, secrétaire général adjoint FGMM CFDT

M. Vincent Bottazzi, secrétaire fédéral à la FGMM CFDT

Fédération nationale des boissons

Mme Laure Bomy, directeur général

M. Pierre-Antoine Chauvet, responsable sécurité de Heineken France

M. Patrick Massard, secrétaire général CFDT

M. Hubert Nicolas, directeur de Prolidis

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

M. Morgan Oyaux, sous-directeur emploi et relation sociales

Mme Anne-Sophie Forget, direction Emploi et relations sociales

Force ouvrière (FO)

Ronald Schouller, secrétaire fédéral Force Ouvrière 1er VP de la CATMP, trésorier de l'INRS, formateur CHSCT CARSAT Alsace-Moselle

Justine Braesch, assistante confédérale Force Ouvrière

Fédération des travailleurs de la métallurgie (CGT)

M. Serge Journoud, conseiller fédéral

M. Jean-Jacques Desvignes, membre du bureau fédéral

MEDEF

M. Alexandre Saubot, président du pôle social

M. Jean Cerutti, président du Groupe de travail pénibilité du MEDEF

M. Antoine Fouchet, directeur général adjoint du MEDEF en charge des questions sociales

Groupe Renault

M. Christian Ploton, DRH de Renault

SODEXO

Mme Nathalie Delattre , directrice adjointe Affaires sociales

M. Ronan Le Saec, en charge de la sécurité au travail

Union des Industries Chimiques (UIC)

M. Jean Pelin, directeur général

Mme Aurélie Rafa, juriste au département social , emploi, formation

Mme Marie-Hélène Leroy, responsable santé et sécurité au travail

Mme Emmanuelle Gourbin, directrice des affaires juridiques et sociales FEBEA (beauté)

M. Selles, directeur des affaires sociales de l'UIC

Union Professionnelle Artisanale (UPA)

M. Pierre BURBAN, secrétaire général

M. Christian PINEAU, chef de service

Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact)

M. Hervé Lanouzière, directeur général

Caisse Nationale de l'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS)

Mme Marine Jeantet, directrice de la Direction des Risques Professionnels (DRP)

Mme Anne Thiebeauld– adjointe à la Directrice

M. Pascal Jacquetin, adjoint à la Directrice

M. Benoit Allard, attaché de Direction

Mme Sandrine Vilna-Borie, responsable de la Mission Contrôle de Gestion et Budgets

M. Marc Debas, responsable du Département Tarification

Mme Marie-Claire Pirot, responsable adjointe du Département Tarification

M. Laurent Bailly , responsable du Département Service aux Assurés

Mme le Dr Odile Vanderberghe, responsable ajointe du Département Service aux Assurés

M. Hervé Laubertie, responsable du Département Prévention

M. Sébastien Martine, responsable adjoint du Département Prévention

M. Pierre Guillemain, responsable du Département Maîtrise d'ouvrage

Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

Mme Emmanuelle Hirschhorn, directrice pénibilité

Mme Pascale Breuil, directrice des statistiques

Bernard Barbe, chargé d'études

Mélodie Dahi, chef de projet métier

Comité Paritaire Interprofessionnel National pour l'Emploi et la Formation (COPANEF)

M. Christian Janin, président du COPANEF, CFDT

M ; Philippe Debruyne, président du COPANEF, CFDT

M. Alain Druelles, représentant du MEDEF

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Mme Selma Mahfouz, directrice

Mme Corinne Prost, cheffe de service

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

M. Patrick Aubert, sous-directeur de l'Observation de la solidarité

M. Gwennaël Solard, chef du bureau « Retraites »

Direction de la sécurité sociale (DSS)

M. Thomas Fatome, directeur

Mme Marie-Anne Jacquet, sous-directrice

Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP)

Mme Carine Chevrier, directrice générale

M. Cédric Puydebois, sous-directeur

Mme Muriel Métivet, Directrice du projet « Compte personnel d'activité »

Institut National de Recherche et de Sécurité (INRS)

M. Stéphane Pimbert, directeur général

Mme Séverine BRUNET, directeur des applications

Personnalités qualifiées

M. Bernard Cottet, directeur général de Didacthem

Mme Pascale Lengagne, chercheuse à l'IRDES

M. Serge Volkoff, statisticien et ergonomiste, Centre d'études de l'emploi

ANNEXE 3 : PRECAUTIONS DE LECTURE DES DONNEES DE L'ENQUETE EWCS

Bien sûr, ces données ne reflètent qu'imparfaitement les critères de pénibilité reconnus par la loi pour plusieurs raisons :

- Dans un cas il s'agit d'un dispositif donnant lieu à une acquisition de droits et pouvant faire l'objet de contrôles, dans l'autre d'une enquête déclarative auprès des personnes.

- Le champ n'est pas le même : salariés et indépendants pour l'EWCS, salariés du privé pour le dispositif.

- Les variables mesurées dans l'enquête ne correspondent qu'imparfaitement aux critères de pénibilités reconnus (cf. tableau 1)

- Les seuils retenus dans l'enquête ne sont pas ceux du compte pénibilité. Dans l'enquête, la plupart des questions mettent le seuil de durée à un quart du temps (cf. tableau 1). Quant au seuil d'intensité, la précision de la définition du critère n'a pas d'équivalent dans l'enquête, où les questions ne comportent pas d'appréciation chiffrée du critère.

- Deux critères du C3P, le travail en équipes alternantes et le travail en milieu hyperbare, n'ont pas de proxy dans l'enquête.

Tableau 6 : Les questions de l'enquête EWCS utilisées pour approximer les critères du C3P

Critère du C3P	Question de l'enquête EWCS
Travail de nuit (1 heure de travail entre minuit et 5 heures) 120 nuits/an	Combien de fois par mois travaillez-vous la nuit? au moins une fois/mois
Travail répétitif caractérisé par la répétition d'un même geste, à une fréquence élevée et sous cadence contrainte - 15 actions techniques ou plus pour un temps de cycle inférieur ou égal à 30 secondes - ou 30 actions techniques ou plus par minute pour un temps de cycle supérieur à 30 secondes, variable ou absent 900 heures/an	Votre travail nécessite-t-il des mouvements répétitifs de la main ou du bras? (au moins 1/4 temps)
Agents chimiques dangereux	Êtes-vous en contact avec des produits ou des substances chimiques? (au moins 1/4 temps)
Température inférieure ou égale à 5° ou supérieure ou égale à 30° 900 heures par an	Êtes-vous exposé à des températures élevées? (au moins 1/4 temps)
Exposition quotidienne à un bruit d'au moins 81 décibels pour une période de référence de 8 heures 600 heures par an ou Exposition à des bruits impulsionnels (brefs et répétés) d'au moins 135 décibels 120 fois par an	Êtes-vous exposé à un niveau sonore élevé? (au moins 1/4 temps)
Tonnage cumulé de 7,5 tonnes 120 jours par an ou Lever ou porter des charges de 15 kg ou plus	Votre travail implique-t-il de porter ou déplacer des charges lourdes? (au moins 1/4 temps)

600 heures par an ou Pousser ou tirer des charges de 250 kg ou plus 600 heures par an, ou Se déplacer, prendre au sol ou à une hauteur située au dessus des épaules des charges de 10 kg ou plus 600 heures par an	
Postures pénibles (maintien des bras en l'air à une hauteur située au dessus des épaules, positions accroupies, positions à genou, positions du torse en torsion à 30 degrés et plus, positions du torse fléchi à 45 degrés et plus) 900 heures par an	Votre travail implique-t-il des positions douloureuses ou fatigantes? (au moins 1/4 temps)
Vibrations : Vibrations de 2,5 m/s ² transmises aux mains ou aux bras 450 heures par an Vibrations de 0,5 m/s ² transmises à l'ensemble du corps 450 heures par an	Êtes-vous exposé à des vibrations provoquées par des outils ou des machines? (au moins 1/4 temps)