

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 23 novembre 2016 à 9h30

« Le compte personnel de prévention de la pénibilité et l'état de santé des seniors »

Document n° 2

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Les évolutions législatives et réglementaires en matière de prise en compte
de la pénibilité dans le cadre de la retraite**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Les évolutions législatives et réglementaires en matière de prise en compte de la pénibilité du travail dans le cadre de la retraite

Les systèmes de retraite ont pour fonction première de permettre la perception d'un revenu lorsque le bénéficiaire est, du fait de l'âge, dans l'incapacité d'occuper un emploi. Le terme même d'assurance vieillesse fait explicitement référence à cette fonction : il s'agit de se prémunir contre le risque d'être privé de ressources à partir d'un certain âge. Des dispositifs relatifs au handicap ou à l'invalidité viennent en outre compléter l'assurance vieillesse pour assurer un revenu aux personnes dont les capacités d'occuper un emploi sont réduites avant même l'âge de la retraite.

Pour autant, notre système de retraite ne se limite plus à fournir une telle assurance. La retraite matérialise aussi un « droit au repos » à partir d'un certain âge et d'une certaine durée d'activité.

L'étendue de ce droit pour un âge de la retraite donné dépendra de l'espérance de vie ou encore de l'espérance de vie sans incapacité. Dès lors que des conditions de travail dites « pénibles »¹ ont statistiquement un effet significatif sur l'espérance de vie ou sur l'espérance de vie sans incapacité, la prise en compte de la pénibilité dans la détermination des conditions d'âge peut être considérée comme une condition pour assurer l'égalité devant ce droit. Cette approche a constitué le cœur du rapport Struillou, *Pénibilité et retraite*, remis au COR en avril 2003.

Les partenaires sociaux se sont saisis de la question dès cette année-là. Les syndicats de salariés plaidaient en faveur d'un départ anticipé à la retraite ouvert à tous les salariés dont les conditions de travail entraînent une réduction de l'espérance de vie, tandis que les représentants des employeurs privilégiaient une approche médicale au cas par cas. Face à l'échec des négociations, la réforme de 2010 a retenu une appréciation stricte de la pénibilité faisant reposer la possibilité de départ anticipé sur une appréciation individuelle en lien avec un taux d'incapacité permanente.

Avec la mise en place du compte personnel de prévention de la pénibilité en 2014, le législateur a pris acte des effets potentiels du travail sur l'espérance de vie en bonne santé et entend les réduire.

Après un rappel des principaux dispositifs antérieurs à 2010, cette note fait le point sur la retraite anticipée pour pénibilité de 2010 et le compte personnel de prévention de la pénibilité mis en place en 2014 (C3P)².

¹ Dans le cadre du compte personnel de prévention de la pénibilité, la notion de pénibilité ne renvoie pas à toutes les circonstances qui peuvent conduire un travailleur à considérer que son travail est pénible mais ne concerne que les conditions de travail dont il est avéré qu'elles ont statistiquement des effets délétères sur la santé.

² Pour la fonction publique et les autres régimes spéciaux, voir le dossier de la séance du COR de mai 2016.

1. Les principaux dispositifs antérieurs à 2010

- La loi du 30 décembre 1975 relative aux conditions d'accès à la retraite de certains travailleurs manuels³ avait ouvert la possibilité aux travailleurs manuels d'obtenir une pension à taux plein de manière anticipée. Sous condition de durée d'assurance (42 ans pour les pensions prenant effet à compter du 1^{er} juillet 1977) et de justifier d'avoir effectué, pendant une durée déterminée (cinq ans au cours des quinze années précédant la demande de liquidation de la pension), une activité pénible, les intéressés pouvaient obtenir une pension à taux plein dès 60 ans au lieu de 65 ans⁴.

L'ordonnance du 26 mars 1982, qui a généralisé la retraite à 60 ans, a mis fin à ce dispositif⁵.

- La CATS (cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés)⁶ : depuis 2003, le dispositif est recentré sur les salariés ayant exercé des métiers à forte pénibilité (condition : avoir travaillé pendant 15 ans en équipe successives ou à la chaîne ou bien encore avoir travaillé habituellement 200 nuits et plus par an pendant 15 ans) ou sur les travailleurs lourdement handicapés. Ce dispositif nécessite, outre la signature d'un accord de branche non renouvelable, la signature de deux accords collectifs : un accord professionnel national ouvrant droit à une exonération de cotisations de sécurité sociale et un accord d'entreprise fixant le nombre maximal de bénéficiaires pendant la période d'adhésion⁷. La suppression, à partir de 2005, de la participation de l'État au financement des cotisations de retraite complémentaires pour les salariés de moins de 57 ans et le faible nombre de nouveaux accords CATS expliquent la forte baisse des adhésions depuis 2006⁸.
- Le dispositif CAATA (cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante) créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 : l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (ACAATA), également connue sous le nom d'allocation des travailleurs de l'amiante (ATA), est une allocation de préretraite en faveur des salariés et anciens salariés qui ont été exposés à l'amiante⁹. Par dérogation à la réforme de 2010, l'âge d'ouverture des droits à retraite a été maintenu à 60 ans. L'attribution de cette allocation peut se faire au titre d'une maladie professionnelle ou au titre du travail dans un établissement listé par arrêté interministériel en raison du caractère significatif de l'activité exposant le salarié à l'amiante. En 2014, on dénombrait 4 173 nouveaux entrants dans le dispositif¹⁰.
- Il existe également des dispositifs sectoriels tel que le congé de fin d'activité des conducteurs routiers, convoyeurs de fonds et transporteurs de voyageurs. Le dispositif cofinancé par l'Etat, a été reconduit et modifié par un accord du 30 mai 2011 pour prendre en compte le recul des bornes d'âges décidé par la loi du 9 novembre 2010.

³ L. n°75-1279 du 30 décembre 1975.

⁴ Loi n°75-1279 du 30 décembre 1975 et décret 76-405 du 10 mai 1976.

⁵ Ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles.

⁶ Art. R. 5123-29 du code du travail.

⁷ Art. R. 5123-24 du code du travail.

⁸ On recensait 16320 entrées dans le dispositif en 2003, 1956 en 2006 et seulement 177 en 2009.

⁹ L. n°98-1194 du 23 décembre 1998, art. 41.

¹⁰ Sur un total de 21 484 bénéficiaires.

2. La négociation nationale interprofessionnelle sur la pénibilité (2005-2008)

Dans le cadre de la réforme des retraites de 2003, et parallèlement à l'instauration de nouvelles mesures visant à augmenter la durée globale d'activité des assurés (notamment augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein, extinction des dispositifs de préretraites et de préretraite progressive), la question de la prise en compte de la pénibilité a été, à nouveau, posée.

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites avait prévu que devait s'engager une négociation, au niveau national, sur la pénibilité, dans un délai de trois ans (article 12) :

« I. - Dans un délai de trois ans après la publication de la présente loi, les organisations professionnelles et syndicales représentatives au niveau national sont invitées à engager une négociation interprofessionnelle sur la définition et la prise en compte de la pénibilité [...]».

La négociation s'est finalement ouverte en février 2005 avec, à l'origine, différents objectifs suivants les négociateurs, en particulier améliorer les conditions de travail pour prévenir l'usure professionnelle et compenser certaines situations de travail pénibles.

Les négociations qui ont suivi ont permis de progresser globalement sur les critères de pénibilité et sa définition, sur la prévention et sur l'amélioration des conditions de travail, mais elles n'ont pas abouti sur la question de la compensation.

Dans la proposition d'accord présentée par le MEDEF en juillet 2008 (lors de la dernière séance de négociation), la pénibilité est ainsi définie : elle résulte « de sollicitations physiques et/ ou psychiques de certaines formes d'activité professionnelles, qui laissent des traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé des salariés et susceptibles d'influer sur leur espérance de vie ».

Trois types de pénibilité pouvant « être identifiés objectivement » sont ensuite listés :

- contraintes physiques marquées (facteurs de pénibilité : port de charges lourdes, postures pénibles, exposition à des vibrations),
- environnement agressif (facteurs de pénibilité : températures extrêmes, bruits intenses, produits toxiques, milieu hyperbare),
- certains rythmes de travail contraignants (facteurs de pénibilité : travail de nuit, horaires alternants, travail répétitif).

Mais plusieurs points de divergence sur un éventuel dispositif de compensation ont empêché la négociation d'aboutir à un accord :

- la nature de la compensation : il n'y a pas eu d'accord sur le type de dispositif de compensation de la pénibilité à créer : cessation anticipée d'activité, temps partiel, tutorat, trimestres de bonification, etc. ;

- l'appréciation de la pénibilité : les organisations représentatives d'employeurs proposaient que l'appréciation de la pénibilité soit individualisée et que l'éligibilité à un dispositif « pénibilité » soit décidée après avis d'une commission médicale composée de membres désignés par les organisations patronales et syndicales représentatives au niveau national interprofessionnel, d'un représentant de la sécurité sociale et d'un médecin conseil de

l'assurance maladie. En revanche, les organisations représentatives de salariés ne souhaitent pas retenir cette approche médicale, notamment pour pouvoir prendre en compte les pénibilités à effet différé. Ils souhaitent une approche par condition de travail et définissant des critères en fonction de l'impact sur l'espérance de vie ;

- les conditions d'accès : durée d'exposition, nécessité de cumuler ou non les expositions aux facteurs de pénibilité, etc. ;

- enfin les modalités de financement ont été un élément fort de blocage des discussions : les représentants des salariés souhaitent que les entreprises contribuent, pour partie, au financement des dispositifs mis en place, dans un but incitatif et préventif sur l'amélioration des conditions de travail, en complément d'un financement par la solidarité nationale. Les syndicats représentatifs des employeurs s'opposaient à une prise en charge des dispositifs « pénibilité » qui se traduirait par une augmentation des charges patronales et donc du coût du travail et préféraient un financement intégral par la solidarité nationale.

3. La prise en compte de la pénibilité depuis 2010

3.1. La retraite anticipée pour pénibilité

La loi du 9 novembre 2010 a instauré l'obligation pour toutes les entreprises d'établir des fiches individuelles consignnant les conditions de pénibilité auxquelles les travailleurs sont exposés. Le texte précise que la pénibilité désigne « des facteurs de risques professionnels déterminés par décret et liés à des contraintes physiques marquées, à un environnement physique agressif ou à certains rythmes de travail susceptibles de laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur sa santé ».

Cette loi a également instauré, pour les assurés du régime général et des régimes de protection sociale agricole dont les pensions prennent effet à partir du 1^{er} juillet 2011, un droit à retraite à taux plein dès l'âge de 60 ans pour les personnes justifiant d'un taux d'incapacité permanente reconnu suite à une maladie professionnelle ou à un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle, y compris lorsqu'ils n'ont pas validé tous les trimestres de durée d'assurance nécessaire pour liquider une pension à taux plein.

Pour les assurés victimes d'une maladie professionnelle et justifiant d'un taux d'incapacité permanente au moins égal à 10 % : le droit à retraite pour pénibilité est ouvert si la durée d'activité est d'au moins 17 ans, sans autre condition. Cette durée n'est pas exigible si le taux d'incapacité permanente est supérieur ou égal à 20 %, l'entrée dans le dispositif étant alors automatique.

Pour les assurés victimes d'accidents du travail : le médecin conseil est saisi par la caisse de retraite qui vérifie que les lésions sont bien identiques à celles d'une maladie professionnelle. En outre, lorsque leur taux d'incapacité est inférieur à 20 %, une commission pluridisciplinaire intervient, afin de s'assurer que les intéressés ont effectivement eu une carrière pénible : exposition d'au moins 17 ans à des facteurs de risques professionnels et établissement du lien entre ces facteurs et l'accident.

3.2. Le compte personnel de prévention de la pénibilité

La loi du 20 janvier 2014 a créé le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), visant à prévenir et à réduire les situations de travail pénible et prévoyant des mécanismes de compensation pour les salariés exposés à certains risques¹¹ classés en trois catégories : les contraintes physiques marquées, les environnements physiques agressifs et certains rythmes de travail.

Les assurés concernés par le C3P sont les salariés affiliés au régime général ou au régime agricole, disposant d'un contrat de travail d'une durée supérieure ou égale à un mois¹² et remplissant les conditions d'exposition aux facteurs de risques. Sont exclus du champ du C3P les salariés sous contrat public ou affiliés à des régimes spéciaux¹³, les salariés des particuliers employeurs ainsi que les travailleurs détachés temporairement en France.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, ce dispositif permet aux salariés exposés à l'un des dix risques identifiés et au-delà des seuils définis à l'article D. 4162-2 du code du travail de cumuler chaque trimestre un point, voire deux en cas d'exposition à plusieurs facteurs de risques. L'employeur est tenu d'évaluer chaque année l'exposition des salariés. Le salarié pourra par la suite utiliser ses points, soit pour suivre une formation lui permettant d'occuper un emploi « moins pénible », soit pour financer un passage à temps partiel, soit pour partir à la retraite de façon anticipée ou bénéficier d'une majoration de durée d'assurance.

a) L'acquisition des points sur le C3P

L'exposition aux facteurs de risques, au-delà des seuils, pendant une année civile entière permet d'acquérir :

- quatre points pour un facteur de risque ;
- huit points en cas d'exposition à plusieurs facteurs de risques.

En cas de début ou fin du contrat au cours de l'année civile, les points sont alors décomptés par trimestre d'exposition, à raison d'un ou deux points par trimestre.

Le nombre total de points sur le C3P ne peut dépasser 100 points sur l'ensemble de la carrière du salarié¹⁴.

Enfin, les salariés nés avant le 1^{er} juillet 1956 voient le nombre de points inscrits sur le C3P multiplié par deux¹⁵.

Sur les dix facteurs de pénibilité fixés (identiques à ceux de la loi de 2010), seuls quatre ont été pris en compte à partir du 1^{er} janvier 2015 : travail de nuit, travail répétitif, activité en milieu hyperbare, travail en équipes successives alternantes.

¹¹ Art. L. 4162-1 du code du travail.

¹² Articles R. 4162-1, II et R. 4162-2, II du code du travail.

¹³ La liste des régimes spéciaux de retraite n'entrant pas dans le champ du compte pénibilité a été fixée par le décret n° 2014-1617 du 24 décembre 2014.

¹⁴ Art. R. 4162-2 du code du travail.

¹⁵ Art. R. 4162-3 du code du travail.

Les six autres facteurs sont pris en compte depuis le 1^{er} juillet 2016 : manutentions manuelles de charge, postures pénibles, vibrations mécaniques, agents chimiques dangereux, températures extrêmes, bruits. Des décrets ont fixés les seuils de prise en compte pour l'ensemble des dix facteurs¹⁶.

b) L'utilisation du C3P

▪ *La formation* : un point ouvre droit à 25 heures de prise en charge de tout ou partie des frais d'une action de formation professionnelle continue, en vue d'accéder à un emploi non exposé ou moins exposé.

Les vingt premiers points du compte sont bloqués pour la formation. Deux exceptions toutefois : aucun point n'est bloqué pour les travailleurs nés avant le 1^{er} janvier 1960 et seuls dix points sont réservés à la formation pour les travailleurs nés entre le 1^{er} janvier 1960 et le 31 décembre 1962¹⁷.

▪ *La réduction du temps de travail* : dix points du compte ouvrent droit à un complément de rémunération dont le montant correspond pendant 3 mois à une réduction du temps de travail égal à un mi-temps. Les points doivent obligatoirement être utilisés par tranche de dix. Le temps travaillé par le salarié une fois la réduction appliquée ne peut être inférieur à 20 % ni supérieur à 80 % de la durée du travail applicable dans l'établissement¹⁸.

Le complément de rémunération est déterminé en appliquant le coefficient de durée de réduction du travail à la rémunération qui aurait été perçue par le salarié s'il ne réduisait pas son temps de travail. Le complément de rémunération permet ainsi de compenser la perte de rémunération liée à la réduction du temps de travail. Le nombre de jours payés au titre du compte est égal au produit suivant : (nombre de points utilisés/10) x (45/coefficient de réduction du temps de travail)¹⁹. Le résultat est arrondi au nombre entier le plus proche. L'employeur paye le complément au salarié puis demande son remboursement, ainsi que celui des cotisations et contributions sociales afférentes, à la CNAV.

▪ *Le départ à la retraite* : dix points ouvrent droit à un trimestre de majoration de durée d'assurance. Les points doivent être utilisés par tranche de dix et ne peuvent être débloqués à cet effet avant l'âge de 55 ans. Cette majoration de durée d'assurance est prise en compte dans la détermination du taux applicable à la pension et peut permettre d'atteindre le taux plein. En revanche, elle n'est pas prise en compte dans le calcul du coefficient de proratisation appliqué à la pension. De même, la majoration de durée d'assurance n'est pas retenue pour l'ouverture du droit à majoration de durée d'assurance pour âge²⁰.

Les points accumulés sur le C3P permettent également au salarié de bénéficier d'un départ anticipé à la retraite. En effet, sur la même base de calcul (10 points pour un trimestre) et dans la limite de huit trimestres, l'âge de départ peut être abaissé. Dans le cas où la durée de cotisation du salarié serait inférieure à celle exigée pour l'obtention du taux plein, la décote

¹⁶ Voir le tableau 2 du document n° 3 du présent dossier.

¹⁷ Art. R. 4162-6 du code du travail.

¹⁸ Art. R. 4162-4 et s. du code du travail ; décret n°2014-1156 du 9 octobre 2014.

¹⁹ Selon cette formule, on retrouve bien le fait que 10 points permettent de financer au titre du compte 90 jours, soit 3 mois, d'un passage à mi-temps (coefficient de réduction de temps de travail égal à 0,5).

²⁰ Majoration attribuée aux assurés ayant dépassé l'âge légal du taux plein et ne justifiant pas de la durée d'assurance maximum. Voir la circulaire CNAV 2016-10 du 5 février 2016.

est plafonnée à 25 %²¹.

Enfin, les trimestres validés au titre de cette majoration pourront être pris en compte dans la durée d'assurance cotisée exigée pour l'utilisation du dispositif de retraite anticipée pour longue carrière.

c) Le financement du C3P

Le financement de ce compte est assuré par des cotisations à la charge des employeurs. L'ensemble des entreprises verse une cotisation minimale, tandis que les entreprises exposant leurs salariés à l'un des facteurs de pénibilité devront s'acquitter d'une cotisation additionnelle devant les inciter à réduire le niveau d'exposition de leurs salariés.

Une cotisation de base, effective seulement à partir de 2017, sera due par tous les employeurs (à l'exception des particuliers employeurs) de droit privé ou les employeurs dont les salariés relèvent du droit privé, qu'ils relèvent du régime de base ou du régime agricole. Cette cotisation a pour but d'assurer la pérennité de l'équilibre financier du dispositif par solidarité interprofessionnelle. Le taux de la cotisation de base est fixé à 0,01 % à compter de 2017.

Une cotisation additionnelle est due par les entreprises employant des salariés exposés à des facteurs de risques au-delà des seuils à partir de l'exercice 2015. Le taux de la cotisation additionnelle due au titre de l'exposition d'un salarié à un facteur de pénibilité est fixé à 0,1 % pour les années 2015 et 2016, et à 0,2 % à compter de l'exercice 2017. En cas de poly-exposition (au moins deux facteurs de pénibilité), le taux de la cotisation additionnelle s'élève à 0,2 % pour les exercices de 2015 et 2016 et à 0,4 % à compter de 2017.

d) Les aménagements opérés par la loi du 17 août 2015²²

Outre un report d'un an et demi pour l'entrée en vigueur de six des dix facteurs de pénibilité, le dispositif a été modifié dans quatre directions, prenant en compte les recommandations du rapport de la mission conduite par Christophe Sirugue, Gérard Huot et Michel Davy de Virville, proposant « *un dispositif plus simple, plus sécurisé et mieux articulé avec la prévention* »²³ :

- les branches professionnelles seront en charge de négocier et d'arrêter les référentiels professionnels, avant homologation par les ministères du travail et de la sécurité sociale, pour adapter les risques de pénibilité aux spécificités de leurs métiers. A défaut de référentiel, l'employeur reste tenu d'évaluer l'exposition des salariés comme prévu initialement ;

- les employeurs ne devront pas établir de fiche individuelle d'exposition à la pénibilité en vue de sa transmission au salarié. Une simple déclaration à la caisse de retraite suffira dans le cadre de la déclaration sociale nominative (DSN) ou de la déclaration annuelle des données sociales (DADS) ;

²¹ Art. R. 351-27-1 du code de la sécurité sociale.

²² L. n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi

²³ Christophe Sirugue, Gérard Huot et Michel Davy de Virville, *Compte personnel de prévention de la pénibilité : propositions pour un dispositif plus simple, plus sécurisé et mieux articulé avec la prévention*, rapport au Premier ministre, mai 2015.

- le délai de prescription de l'action du salarié en cas de contestation sur son exposition a été réduit de trois à deux ans et le délai de prescription de l'action des caisses, en cas de redressement, est passé de cinq à trois ans ;

- enfin les fourchettes des taux des cotisations additionnelles ont été revues à la baisse pour atteindre 0,1 % à 0,8 % (au lieu de 0,3 % à 0,8 %) en cas de mono-exposition et 0,2 % à 1,6 % (au lieu de 0,6 % à 1,6 %) pour les poly-expositions²⁴. Ces cotisations additionnelles sont dues dès qu'une entreprise expose au moins un salarié. La cotisation minimale à la charge de toutes les entreprises n'entrera en vigueur qu'à compter de 2017.

²⁴ L'article L. 4162-20 du code du travail fixe les fourchettes des taux de cotisations additionnelles, ces derniers sont ensuite fixés par décret (en 2017 : 0,2 % en cas de mono-exposition et 0,4 % en cas de poly-exposition).