

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 23 mars 2023 à 10h00

« La prise en compte des risques professionnels dans les retraites : effets sur la santé, C2P et catégories actives »

Document n° 5

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

**Apports et limites de l'appareil statistique dans la prise en compte des
risques professionnels pour les retraites**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Apports et limites de l'appareil statistique dans la prise en compte des risques professionnels pour les retraites

Ce document présente les enjeux pratiques de la mesure des risques professionnels. Cette question de la quantification nécessite de distinguer la mesure statistique visant à mieux connaître l'ampleur des risques professionnels et leurs effets, du suivi administratif visant à accorder des droits aux personnes remplissant certains critères, par exemple médicaux. La mesure de l'exposition aux risques professionnels et le lien avec la santé sont habituellement approchée à l'aide d'enquêtes auprès des individus, des employeurs ou des médecins du travail. La quantification administrative de l'exposition pendant la carrière, à des fins de compensation de l'effet anticipé sur la santé au moment de la retraite, est plus ou moins aisée selon le risque. Des problèmes de sur- ou sous-déclaration ainsi que des effets de seuil sont de surcroît susceptibles d'en limiter la portée opératoire en l'absence de contrôle.

1. Mesurer l'exposition à des risques professionnels par des enquêtes : un état des lieux global permettant de mesurer les liens avec la santé, tributaire de la qualité des déclarations

L'état des conditions de travail est mesuré en France à l'aide de deux enquêtes principales, L'enquête Surveillance médicale des expositions des salariés aux risques professionnels (SuMer), dont la dernière édition date de 2017, et l'enquête Conditions de travail, risques psycho-sociaux (CT-RPS), dont la dernière vague date de 2019 (encadré 1). Ces deux sources permettent notamment d'identifier le lien entre conditions de travail et santé, et de quantifier la part de salariés exposés à tel ou tel type de conditions de travail à risque. Leur différence tient au fait que l'enquête SuMer mobilise des médecins du travail pour recueillir les données, ce qui permet une mesure plus précise du détail de l'exposition à des risques physiques, chimiques ou infectieux (nature du risque, intensité et durée d'exposition), tandis que l'enquête CT-RPS interroge les individus et les employeurs, permettant une mesure détaillée des risques psycho-sociaux à l'aide de questions déclaratives.

Le suivi des mêmes individus au cours du temps est utile pour évaluer les liens entre le parcours professionnel et la santé. L'enquête Santé et Itinéraires professionnels (SIP) repose sur deux interrogations d'individus de 20 à 74 ans en 2006 et 2010, qui sont invités à remplir un questionnaire retraçant l'ensemble de leur parcours professionnel et tous les événements relatifs à leur santé. Des biais de mémoire peuvent compliquer l'estimation du lien entre risques professionnels et santé puisque les expositions ayant conduit à des problèmes de santé sont davantage susceptibles d'être restées en mémoire de la personne enquêtée. Un suivi en panel est également fait dans les enquêtes Conditions de Travail, sur 3 ans depuis 2013 (7 ans pour la vague précédente).

Selon la dimension considérée, la pénibilité (au sens des critères légaux repris dans le C3P) peut être quantifiable d'une manière simple et univoque (nombre de nuits travaillées, journées faites en horaires atypiques de type 3x8), peut impliquer un décompte plus complexe (travail

répétitif décompté à partir du nombre d'actions techniques réalisées dans une certaine durée : par exemple 15 actions techniques ou plus pour un temps de cycle inférieur ou égal à 30 secondes dans le cadre du C2P) ou encore des mesures (températures, bruit) qui dans certains cas requièrent une expertise technique et médicale (expositions chimiques ou infectieuses). Dans les enquêtes Conditions de travail, l'appréciation des seuils est laissée à l'enquêté¹ (notamment parce que certains risques comme la « lourdeur » d'une charge sont intrinsèquement différents selon les capacités du salarié), alors que des seuils plus explicites sont proposés dans l'enquête Sumer pour certains risques, notamment en termes de durée d'exposition ou d'intensité².

Les risques psychosociaux constituent une autre dimension des risques liés au travail. Ils sont généralement définis comme « les risques pour la santé, mentale mais aussi physique, créés au moins en partie par le travail à travers des mécanismes sociaux et psychiques ». Ils sont analysés selon six dimensions : les exigences du travail, les exigences émotionnelles, l'autonomie et les marges de manœuvre, les rapports sociaux et relations de travail, les conflits de valeur, l'insécurité socio-économique. » (Gollac et Bodier, 2011). Identifiés plus tardivement, en 1998 par l'Organisation Mondiale pour la santé, ils sont évoqués lors d'une conférence sociale sur les conditions de travail en 2007 qui a conduit à la rédaction d'un rapport portant sur la manière de les quantifier et d'une série de politiques publiques (Gollac et Bodier, 2011). Leur mesure suppose la mise en place de questionnaires déclaratifs remplis par les salariés comme c'est le cas dans l'enquête de référence Conditions de travail - Risques Psychosociaux de la Dares. Ils se distinguent des risques au travail mesurables par un tiers³. Moins objectivables, leur prise en compte pour des dispositifs de compensation est moins aisée.

Au-delà des enquêtes, les sources administratives utilisées à des fins statistiques permettent quant à elles un suivi indirect des conditions de travail, qui renseigne leurs effets à travers les conséquences négatives, par exemple en mesurant le risque d'accidents du travail (et plus précisément les accidents mortels, qui influencent directement l'espérance de vie) ou de consommation de soin. Elles permettent de caractériser les métiers à un niveau agrégé selon la consommation de soin ou les risques AT-MP, ce qui renseigne sur les risques professionnels moyens.

Elles souffrent en général d'un défaut de données de contexte sur le parcours professionnel de l'individu et ne permettent pas de mesurer les effets latents des conditions de travail difficiles, à savoir des problèmes de santé qui peuvent survenir plusieurs années après l'exposition. Cela les rend très complémentaires aux données d'enquête lorsqu'elles peuvent y être appariées : l'enquête Conditions de Travail de la Dares est ainsi appariée aux données du Système National

¹ Les questions sont formulées sans seuil explicite « Etes-vous amenés à porter ou déplacer des charges lourdes » « Votre travail présente-t-il les inconvénients suivants... des températures élevées » « de rester longtemps dans une autre posture pénible ou fatigante à la longue ? »

² Nombre de degrés centigrades (une seule réponse possible) : 1. Inférieur à -10°C ; 2. De -10°C à moins de 0 °C ; 3. De 0°C à moins de 5 °C ; 4. De + 5°C à moins de 15°C.

³ Bien que parmi les risques au travail, tous ne soient pas mesurables par un tiers en raison de problèmes de sous déclaration.

des données de soin renseignant les dépenses de santé, ce qui permet une mesure des liens entre conditions de travail et consommation de soins⁴, et aux données AT-MP, ce qui renseigne sur le lien entre les conditions de travail vécues, les risques perçus et les accidents enregistrés administrativement.

Encadré 1 : les dispositifs d'enquête SuMer et CT-RPS

L'enquête Surveillance médicale des expositions des salariés aux risques professionnels (SuMer) dresse une cartographie des expositions des salariés aux principaux risques professionnels en France. Elle a été lancée et gérée conjointement par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et l'inspection médicale du travail, au sein de la Direction générale du travail (DGT). La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a également participé au financement de l'enquête, dans le cadre d'une extension de l'enquête aux trois versants de la Fonction publique (État, territoriale, hospitalière). Cette enquête présente le double intérêt de reposer, d'une part, sur l'expertise professionnelle du médecin du travail qui administre un questionnaire parfois très technique et, d'autre part, sur le grand nombre de salariés enquêtés, ce qui permet de quantifier des expositions à des risques relativement rares. Le salarié remplit également, seul, dans la salle d'attente, un auto-questionnaire sur son vécu au travail qui permet d'évaluer les facteurs psychosociaux rencontrés sur le poste de travail. L'enquête Sumer a eu lieu sur le terrain en 1994, 2002-2003, 2009-2010. La dernière édition s'est déroulée de juin 2016 à septembre 2017 : 26 500 salariés ont répondu à l'enquête, interrogés par 1 200 médecins du travail ou de prévention ; 98 % des répondants ont accepté de renseigner l'auto-questionnaire. Ces salariés sont représentatifs de près de 24,8 millions de salariés. Le mode de collecte de cette enquête est en cours de refonte, avec l'objectif d'une collecte en continu à partir de l'année 2025. Cela permettra notamment un suivi annuel de l'évolution globale des risques professionnels, en plus d'une meilleure répartition de la charge d'enquête.

Les enquêtes Conditions de Travail-Risques Psycho-sociaux ont été conduites en 1978, 84, 91, 98, 2005, 2013, 2016, 2019. Depuis la vague de 2013, l'enquête comporte un suivi de panel et l'intervalle entre les vagues a été réduit de 7 ans à 3 ans. L'analyse des risques psycho sociaux a été intégrée lors de la vague d'enquête 2013, et doit être permise toutes les deux vagues (soit en 2019 pour la dernière vague disponible).

L'enquête Conditions de Travail-Risques Psychosociaux (CT-RPS) de 2019 avait trois objectifs principaux : mesurer l'exposition aux risques psychosociaux au travail, la durée, la répétitivité et la chronicité de ces facteurs de risque ; mesurer l'évolution des conditions de travail ; observer les causalités entre travail et santé. Elle s'articulait avec l'enquête Conditions de travail (CT) : tous les trois ans, en alternance, a lieu l'une ou l'autre de ces enquêtes. Comme l'enquête Conditions de travail 2013, l'enquête comprenait deux volets : un volet « Individus », intitulé Conditions de travail et Risques psychosociaux, et un volet « Employeurs ».

Le volet « Individus » abordait différents thèmes: les horaires et l'organisation du temps de travail, l'organisation et les rythmes de travail, les risques, les pénibilités et leur prévention, les

⁴ à partir des données du SNDS, voir le travail de M. Hillion à paraître : <https://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2022/10/presentation-4-2-insee.pdf>

contraintes psychosociales, les relations avec le public, la violence au travail, un auto-questionnaire, rempli par l'enquêté, qui regroupe les questions les plus sensibles (mauvaises relations avec la hiérarchie ou les collègues, événements traumatiques subis).

Le volet « Employeurs » permettait d'une part de mieux connaître les risques et leur prévention dans les établissements français, d'autre part de confronter les données des deux volets afin d'évaluer autant que possible les convergences ou les divergences des avis des salariés et de leurs employeurs sur leurs conditions de travail.

Le questionnaire diffère selon le type d'établissement : un questionnaire « secteur hospitalier », pour les hôpitaux et cliniques, financé par la Drees, un questionnaire « fonction publique », destiné aux établissements administratifs de l'État et des collectivités territoriales (hors hospitalière), financé par la DGAFP, et un questionnaire « secteur marchand et associatif », pour tous les autres établissements.

Différents thèmes sont abordés : les caractéristiques générales de l'établissement, la gestion de la main d'œuvre, l'organisation du travail et les dispositifs organisationnels, l'informatique et l'utilisation des TIC, la gestion générale de la santé et de la sécurité dans l'établissement, les risques psychosociaux et leur gestion dans l'établissement, la représentation des salariés.

2. Les mesures administratives à des fins de compensation : des problèmes d'effet de seuil, de périmètre et de conflits d'intérêt

Les difficultés de mesures rencontrées pour les enquêtes se retrouvent dans la difficulté de déterminer des critères administratifs de quantification donnant droit à une compensation. C'est particulièrement le cas pour le C2P, qui constitue un changement d'approche en proposant une évaluation individuelle de l'exposition aux risques professionnels distincte de la constatation médicale déjà prévue pour les cas où les conséquences se sont manifestées (voir *infra*).

Ce dispositif, qui repose sur une déclaration des employeurs selon des critères précis, est encore en montée en charge, mais semble souffrir de sous déclaration. Une comparaison avec les données de l'enquête Sumer 2017 montre que l'écart entre les prévalences mesurées dans l'enquête et le taux de bénéficiaires du C2P est nettement plus important pour les critères d'exposition chimique, de vibrations mécaniques, et de postures pénibles, de travail répétitif ou de manutention de charge. Le travail en équipes alternantes ou le travail de nuit sont les dimensions les moins sous déclarées, les températures extrêmes ou le bruit étant proches de la moyenne. Ces chiffres doivent toutefois être interprétés avec précaution car les seuils utilisés dans l'enquête ne correspondent pas exactement aux seuils légaux définis dans le C2P, et les évolutions du dispositif en 2017 conduisant à supprimer certains critères, dont l'exposition chimique et les postures pénibles, ont pu être anticipées par certaines entreprises, qui ont en conséquence limité leurs déclarations.

Le fait que les risques professionnels soient potentiellement sous-déclarés dans le C2P en comparaison des risques identifiés par les médecins du travail par Sumer montre en tous cas la difficulté d'obtenir une mesure administrative consensuelle du niveau d'exposition lorsqu'elle est associée à des droits. L'existence d'une asymétrie d'information et de conflits d'intérêts limite les possibilités de quantifier un niveau totalement satisfaisant d'exposition aux risques. Lorsque l'on n'interroge que les employeurs ou les employés, les premiers ont intérêt à sous-

estimer les risques pour éviter un problème d'image ou parce qu'ils redoutent d'attirer l'attention de l'inspection du travail, et les seconds à surestimer afin d'obtenir plus de droits. L'intérêt des entreprises à sous-déclarer est toutefois beaucoup plus limité depuis 2017 en raison de la suppression de la taxe payée par les entreprises en lien avec le nombre de points de pénibilité déclarés. La possibilité de recours ou de contrôles semble dans tous les cas nécessaire pour limiter les problèmes de déclaration.

La mesure dans les enquêtes comme pour l'éligibilité à des dispositifs de compensation implique souvent pour des raisons de simplicité la définition de seuils qui comportent nécessairement une part d'arbitraire. En pratique, ils sont définis autant que possible sur base de travaux mettant en évidence les effets sur la santé (bien que ces derniers ne soient pas toujours disponibles et dépendent eux-mêmes sur les seuils présents dans les enquêtes), ou dans une logique comptable, afin de permettre un accès plus ou moins large au dispositif à budget donné. Concernant les dispositifs visant à permettre une compensation, le principe même de seuil peut poser question, dans la mesure où il n'est pas sûr que les effets des risques professionnels sur la santé soient inexistantes en-deçà de certains seuils d'exposition. De même, un cumul d'exposition à différents types de risques avec une intensité en-deçà des seuils pourrait avoir des effets négatifs pour la santé comparables à une exposition plus intensive à un seul facteur.

La définition des critères a aussi des implications pour les entreprises concernant la charge administrative que représente l'évaluation de l'exposition de leurs salariés. Des difficultés pour évaluer ou codifier le travail manuel comme la manutention, les postures et les vibrations, certaines difficultés techniques pour l'exposition aux produits chimiques, notamment pour ce qui concerne les TPE/PME ou les entreprises comportant des salariés travaillant hors site, ont participé au retrait de certains critères de pénibilité en 2017. En pratique, la procédure d'évaluation par les entreprises prévue dans le cadre du C3P n'avait pas dans la plupart des cas à être individuelle. Les critères définis dans la loi nécessitaient un travail d'élaboration pour chaque branche de « modes d'emploi » permettant de spécifier précisément la manière dont une profession donnée de la branche, exercée dans certaines conditions définies (selon la configuration des locaux, qui peut impliquer ou pas une exposition à plusieurs facteurs, l'intensité demandée aux salariés et le matériel de protection qui leur est fourni), aurait conduit à dépasser ou pas les critères fixés (Sirugue, Huot et Virville, 2015).

Références bibliographiques

Gollac, M., Bodier, M. [2011], Mesurer les facteurs psychosociaux de risque au travail pour les maîtriser, Rapport du Collège d'expertise sur le suivi des risques psychosociaux au travail, faisant suite à la demande du Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé, Avril 2011.

Sirugue C., Huot, G., Virville, M. de. (2015), 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, La Documentation française, 26 mai 2015.

Rivalin, R. & Sandret, N. (2015). Suivi statistique des expositions professionnelles et controverses sociales : une histoire de l'enquête Sumer. Dans : Annie Thébaud-Mony éd., *Les risques du travail: Pour ne pas perdre sa vie à la gagner* (pp. 439-446). Paris: La Découverte. <https://doi.org/10.3917/dec.theba.2015.01.0439>