

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° 11

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

C2P : fonctionnement, financement et historique

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

C2P : fonctionnement, financement et historique

Les débats sur la réforme des retraites en 2003 ont fait émerger la notion de « pénibilité » du travail et ont permis de développer la prise en compte des effets potentiels des conditions de travail sur la santé dans le système de retraite français. Le terme d'usure professionnelle lui était jusque-là préféré et faisait l'objet de différents dispositifs limités et sectoriels. Dès 1975 par exemple, les travailleurs manuels exposés à certaines conditions de travail considérées comme difficiles¹ pouvaient bénéficier d'un départ à la retraite à 60 ans au taux plein. La généralisation de la retraite à 60 ans en 1982 a supprimé cette mesure, sans la remplacer.

La pénibilité a donc été appréhendée pour la première fois par la loi du 21 août 2003², qui énonçait à son article 12 qu'elle devait être définie et prise en compte par les organisations professionnelles et syndicales. Sur ce fondement, une première négociation interprofessionnelle débuta en février 2005. Malgré des avancées significatives jusqu'en juin 2007, notamment l'établissement d'une liste de dix facteurs de pénibilité, elle fut abandonnée en juillet 2008, suite à des points de désaccord portant sur la compensation de l'exposition à la pénibilité entre les organisations.

Les premières dispositions relatives à la pénibilité ont été introduites dans le code du travail par la loi du 9 novembre 2010³. Elle y était alors définie comme l'exposition « à un ou plusieurs 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 la santé des salariés⁴. La loi du 20 janvier 2014⁵ a instauré, sur cette base, le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), premier dispositif prenant en compte les effets potentiels du travail sur l'espérance de vie en bonne santé⁶, en permettant aux salariés d'accumuler des droits durant toute leur carrière lorsqu'ils ont été exposés à un ou plusieurs facteurs de risques. Ce dispositif a été remplacé par le compte professionnel de prévention (C2P) suite à l'ordonnance du 22 septembre 2017⁷. Le gouvernement souhaitait alors simplifier les règles de prise en compte de la pénibilité au travail, notamment pour les petites et moyennes entreprises⁸. Elle a également supprimé la notion de « pénibilité » au sein du code du travail, qu'elle a remplacé par celle de « facteurs de risques professionnels ». Enfin, la gestion du C2P est assurée par la Cnam et la Carsat depuis 2018.

Cette note revient sur les principales mesures relatives à la pénibilité en distinguant celles propres au C2P et qui visent à compenser l'exposition aux facteurs de risques professionnels (1) de celles qui visent à la prévenir (2).

¹ Article 1^{er} de la loi n° 75-1279 du 30 décembre 1975 sur les travailleurs manuels : « un travail effectué en continu, en semi-continu, à la chaîne, un travail au four ou exposé aux intempéries sur les chantiers ».

² Loi n°2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

³ Loi n°2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

⁴ Article L.4121-3-1 du code du travail (anc.).

⁵ Loi n°2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

⁶ Jolivet, Annie. « Le compte personnel de prévention de la pénibilité : clefs de lecture d'un dispositif novateur », *Retraite et société*, vol. 72, no. 3, 2015, pp. 13-31.

⁷ Ordonnance n°2017-1389 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et à la sécurisation de travail.

⁸ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n°2017-1389 du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention.

Elle présente également les différentes dispositions liées à la pénibilité contenues dans le projet de réforme⁹ présenté le 10 janvier 2023.

1. Le C2P : un dispositif visant à compenser la pénibilité du travail

1.1 Les conditions d'ouverture du C2P

Historiquement, la compensation de l'usure professionnelle repose sur trois grandes approches : elle peut être fondée sur la reconnaissance par métier (comme les catégories actives de la fonction publique), sur la reconnaissance individuelle médicale (comme le dispositif de départ anticipé de la loi de 2010) ou sur les effets différés qu'une exposition à la pénibilité aura sur la santé¹⁰. Le volet compensation du C2P se fonde sur la dernière et permet aux salariés de limiter leur exposition aux facteurs de risques, sans qu'ils n'aient à prouver qu'elle a déjà eu des effets néfastes sur leur santé.

Pour en bénéficier, les salariés doivent travailler dans le secteur privé, être affiliés au régime général de la sécurité sociale ou à la MSA et être employés pour une durée supérieure à un mois. Les salariés de particuliers employeurs et les travailleurs détachés sont exclus du dispositif. Enfin, ils doivent être exposés à un ou plusieurs de facteurs de risques, au-delà de certains seuils, pour pouvoir disposer d'un compte professionnel de prévention.

D'abord établie par décret suite à la loi du 9 novembre 2010, la liste des facteurs de risques professionnels a été codifiée par la loi du 20 janvier 2014. Depuis la loi du 17 août 2015, dite « Loi Rebsamen », l'exposition est déclarée annuellement par les employeurs et de façon dématérialisée, via la déclaration sociale nominative (DSN)¹¹. Sur les dix facteurs de risques professionnels listés à l'article L. 4161-1 du code du travail, six permettent aux salariés d'acquiescer des droits au titre du C2P (**voir encadré**). L'exposition aux quatre autres facteurs (les contraintes physiques marquées¹² et les agents chimiques dangereux) n'est plus prise en compte par le C2P, celle-ci étant jugée trop complexe à évaluer. Les facteurs retenus sont répartis en deux catégories et font l'objet d'une déclaration dès lors que l'exposition à l'un d'entre eux excède les seuils d'intensité et de durée fixés par décret.

Afin d'élargir l'accès au dispositif, le projet de loi présenté en 2023 prévoit d'abaisser par décret les seuils d'exposition pour le travail de nuit et le travail en équipes successives alternantes (de 120 à 100 nuits par an pour le premier et de 50 à 30 nuits par an pour le second).

En contrepartie de l'exclusion des quatre facteurs de risques du C2P, l'ordonnance du 22 septembre 2017 permet aux salariés qui y sont exposés de bénéficier du dispositif de départ anticipé pour pénibilité créé par la loi du 9 novembre 2010. Les salariés qui justifient d'une incapacité permanente partielle (IPP) reconnue au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une

⁹ Projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023, n°760.

¹⁰ Bruno A-S., 2015, « Les racines de la retraite pour pénibilité : les dispositifs de compensation de l'usure au travail en France (de la fin du XIXème siècle aux années 1980) », *Retraite et société*, n°72, p.36-54.

¹¹ La loi supprime la fiche individuelle de prévention des expositions à la pénibilité créée en 2014.

¹² Les contraintes physiques marquées regroupent trois facteurs de risques professionnels : les manutentions manuelles de charges, les postures pénibles définies comme positions forcées et les vibrations mécaniques.

maladie professionnelle peuvent bénéficier d'un départ anticipé à la retraite à 60 ans. Lorsque le taux de l'IPP est supérieur ou égal à 20%, le salarié peut en bénéficier sans condition. S'il est compris entre 10 et 20%, l'assuré doit prouver deux éléments : une exposition à un ou plusieurs facteurs de risques pendant 17 ans et le lien de causalité entre l'exposition et l'IPP, approuvés et appréciés par une commission disciplinaire. L'ordonnance de 2017 a assoupli ces conditions pour les salariés exposés aux quatre facteurs précités, en supprimant la preuve de durée d'exposition et l'avis de la commission pluridisciplinaire pour ceux justifiant d'un taux d'IPP compris entre 10 et 19%.

Ce dispositif reste néanmoins restrictif : en 2021, 3178 retraites ont été attribuées au titre d'une retraite pour IPP relevant de la loi de 2010 selon la CNAV. Sa portée reste inférieure à celle du C2P : pour y accéder, il faut que l'effet délétère sur la santé des conditions de travail se soit manifesté avant la retraite, alors que le C2P couvre le risque que cet effet se matérialise après la retraite.

Le projet de loi du gouvernement prévoit de simplifier l'ouverture de ce dispositif pour les victimes d'accident du travail. Les victimes n'auront plus à prouver que les conséquences de l'accident sont identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle. L'avis de la commission disciplinaire sera également supprimé pour les assurés justifiant d'une IPP reconnue au titre d'une maladie professionnelle. Afin d'élargir l'accès au départ anticipé pour pénibilité, un décret devrait également passer la durée d'exposition aux facteurs de risques de 17 à 5 ans.

Les facteurs de risques professionnels retenus par le compte professionnel de prévention et les seuils associés¹³

Les facteurs liés au rythme de travail

Facteurs de risques professionnels	Intensité minimale	Durée minimale
Travail de nuit	1 heure de travail entre minuit et 5 heures	120 nuits par an
Travail en équipe successives alternantes	Travail en équipe impliquant 1 heure de travail entre minuit et 5 heures	50 nuits par an
Travail répétitif caractérisé par la répétition d'une même geste, à fréquence élevée et sous cadence contrainte	-15 ou plus actions techniques pour un temps de cycle inférieur ou égal à 30 secondes -ou 30 ou plus actions techniques pour un temps de cycle supérieur à 30 secondes variable ou absent	900 heures par an

Les facteurs liés à un environnement de travail agressif

Facteurs de risques professionnels	Intensité minimale	Durée minimale
Activités en milieu hyperbare	1200 hectopascals	60 interventions ou travaux par an
Températures extrêmes	Température inférieure ou égale à 5° ou supérieure ou égale à 30°	900 heures par an
Bruit	Exposition à des bruits impulsionnels d'au moins 135 décibels	120 fois par an

¹³ Article D.4163-2 code du travail.

1.2 Un dispositif novateur permettant de limiter l'exposition à la pénibilité

Outre ses conditions d'ouverture, l'aspect novateur du dispositif repose dans la portabilité et la fongibilité des points, toutes deux encadrées.

Le C2P assure la portabilité des droits en les rattachant à l'assuré et non à son employeur¹⁴. Le salarié peut accumuler des points tout au long de sa carrière dans la limite de 100 points maximum. Il acquiert un point pour chaque trimestre d'exposition à un facteur de risques puis deux lorsqu'il est exposé à deux ou plusieurs facteurs. Depuis 2014, un point équivaut à 25 heures de formation professionnelle et dix correspondent à l'acquisition d'un trimestre de travail à mi-temps ou de durée d'assurance. Cette portabilité reste tout de même conditionnée : l'assuré qui souhaiterait mobiliser ses droits¹⁵ doit être salarié dans le secteur privé lors de sa demande.

Les droits acquis sont également fongibles et peuvent donner lieu à trois utilisations. Ils peuvent être mobilisés pour le financement d'une formation professionnelle afin d'accéder à un emploi peu exposé aux facteurs de risques ou pour obtenir une réduction du temps de travail sans perte de revenu. Ils permettent également d'obtenir un abaissement de l'âge de départ à la retraite, que le salarié peut demander lorsqu'il atteint l'âge de 55 ans. Dans le cadre du projet de réforme présenté en 2023, le gouvernement souhaite créer une quatrième utilisation du C2P, en permettant à l'assuré de le mobiliser pour prendre un congé de reconversion professionnelle. Ce nouvel usage serait ouvert aux salariés qui suivent une formation sur leur temps de travail en vue d'accéder à un emploi qui n'est pas exposé aux risques professionnels exclus du C2P.

L'utilisation des points reste néanmoins encadrée et le dispositif favorise le recours à la formation professionnelle en réservant les vingt premiers points acquis à cet usage pour les salariés nés à partir du 1^{er} janvier 1963¹⁶. En conséquence, la durée maximale de réduction du temps de travail ou de l'abaissement de l'âge de départ à la retraite s'élève à deux ans. Un salarié qui aurait obtenu 100 points sur son C2P et qui choisirait de tous les mobiliser pour obtenir un abaissement de son âge de départ à la retraite pourrait alors partir à 60 ans. Avec le projet de réforme, cet âge serait relevé à 62 ans.

Le plafonnement des points avait été introduit dans la loi de 2014, notamment pour ne pas encourager les salariés à prolonger leur exposition à des conditions de travail délétères pour leur santé au-delà de 25 ans¹⁷. Afin d'améliorer le dispositif et de valoriser l'exposition simultanée à plusieurs facteurs, le projet de loi prévoit de déplaçonner l'accumulation de droits et d'accélérer le rythme d'acquisition des points pour les salariés poly-exposés.

Enfin, le projet de loi prévoit également que les trimestres acquis au titre du C2P, qui ne sont utilisés aujourd'hui que dans le cadre du calcul de la durée requise pour accéder au taux plein, seront également pris en compte dans le calcul du coefficient de proratisation.

¹⁴ Jolivet, Annie, op. citée.

¹⁵ Pour bénéficier d'une formation professionnelle ou d'une réduction du temps de travail sans perte de revenu

¹⁶ Aucun point n'est réservé pour les salariés nés avant le 1^{er} janvier 1960 et 10 le sont pour ceux nés entre le 1^{er} janvier 1960 et le 31 décembre 1962.

¹⁷ Un salarié soumis à un seul facteur de pénibilité obtient le maximum de 100 points à l'issue de 25 ans d'exposition. Il peut être obtenu plus rapidement s'il est exposé à deux ou plusieurs facteurs.

2. Le C2P : un dispositif s'insérant dans un ensemble de mesures de prévention de la pénibilité

Le C3P revêtait une double dimension lors de sa création en 2014 : la compensation des effets de la pénibilité pour le salarié et la prévention à travers une incitation adressée aux entreprises à réduire les expositions à des conditions de travail pénibles. Jusqu'en 2018, son financement était assuré par un fonds indépendant, alimenté par deux cotisations. La cotisation de base était versée par les employeurs dont les salariés entraient dans le champ d'application du C3P, à laquelle était ajoutée la cotisation additionnelle lorsque les salariés étaient exposés à un facteur de risque au-delà des seuils fixés par décret¹⁸. L'incitation à la réduction des expositions à la pénibilité reposait sur le caractère modulable de l'assiette et du taux de la cotisation additionnelle : elle était assise sur les seules rémunérations des salariés exposés et son taux doublait en cas d'exposition à deux ou plusieurs facteurs de pénibilité.

Ces cotisations ont été supprimées et le C2P est depuis financé par la branche accidents du travail et maladies professionnelles de la Sécurité sociale. Le financement est ainsi mutualisé entre toutes les entreprises au prorata de la masse salariale et les entreprises ne sont plus incitées, par une cotisation spécifique, à réduire l'exposition de leurs salariés à des conditions de travail pénibles.

Malgré l'abandon de ce dispositif incitatif, le C2P s'inscrit dans un ensemble de mesures visant à réduire l'exposition à la pénibilité, qui sont pour la plupart, antérieures à sa création en 2014¹⁹. La prévention de la pénibilité fait partie des obligations légales de l'employeur depuis la loi du 9 novembre 2010. S'inscrivant dans le cadre de l'obligation générale de sécurité, elle contraint l'employeur à prendre des mesures comprenant « des actions de prévention des risques professionnels, y compris ceux mentionnés à l'article L.4161-1 du code du travail », sous peine de voir sa responsabilité engagée.

En plus de cette obligation, l'employeur doit rédiger divers documents visant à prévenir l'exposition à la pénibilité. Le document unique d'évaluation des risques professionnels (DUER) doit contenir un inventaire des risques auxquels les salariés sont exposés. Tous les éléments permettant d'évaluer l'exposition aux facteurs de risques professionnels ainsi que la proportion de salariés exposés au-delà des seuils fixés par décret doivent y être annexés.

D'autres acteurs, comme le comité social et économique (CSE), participent à la prévention de la pénibilité dans les entreprises de plus de 11 salariés. Depuis la loi du 2 août 2021, il doit être consulté sur le document unique et peut proposer des mesures supplémentaires pour limiter l'exposition aux facteurs de risques professionnels. De plus, dans le cadre de sa contribution à la promotion de la santé et de la sécurité, il doit procéder à l'analyse des risques professionnels auxquels peuvent être exposés les salariés ainsi qu'aux effets de l'exposition aux dix facteurs de risques professionnels dressés à l'article L.4161-1 du code du travail, dans les entreprises d'au moins cinquante salariés. Pour ce faire, l'employeur doit lui fournir le rapport annuel et le

¹⁸ La cotisation de base s'élevait à 0.01% des rémunérations des salariés et était due par les employeurs à compter de 2017. La cotisation additionnelle était comprise entre 0.10 et 0,20% des rémunérations des salariés exposés au-delà des seuils entre 2015 et 2016 puis entre 0.20 et 0.40% à partir de 2017. Le taux de la cotisation additionnelle doublait lorsque les salariés étaient exposés à plusieurs facteurs de risques professionnels.

¹⁹ Jolivet, Annie, op. citée.

programme annuel qui retracent notamment les mesures de prévention prises en matière de pénibilité, sur lesquels il émet ensuite un avis.

La loi de 2010 a également édicté une nouvelle obligation de négociation pour les entreprises d'au moins cinquante salariés, lorsque 50% de ses effectifs est exposé à un ou plusieurs facteurs de pénibilité. Afin d'élargir son champ d'application, ce seuil a été abaissé à 25% en 2018. La négociation doit permettre l'adoption d'un accord, ou à défaut, d'un plan d'action portant sur la prévention de la pénibilité, conclu pour trois ans maximum. L'employeur qui ne se soumet pas à cette obligation encourt une pénalité pouvant atteindre 1% de la masse salariale.

L'ordonnance du 22 septembre 2017 a conservé cette obligation et l'a élargie en retenant la sinistralité comme nouveau critère d'application. Depuis 2018, les entreprises d'au moins cinquante salariés, dont la sinistralité au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles est supérieure à seuil de 0,25²⁰ doivent également négocier sur la prévention de l'exposition des facteurs de pénibilité.

Le projet de réforme du gouvernement prévoit de soutenir les actions de prévention, de formation et de reconversion mises en place par les employeurs du secteur privé en créant un fonds d'investissement pour la prévention de l'usure professionnelle au profit des salariés exposés aux facteurs de risques professionnels exclus du C2P²¹. Ce fonds aura vocation à participer au financement des diverses actions de prévention de la pénibilité des employeurs et il orientera l'attribution de ses ressources selon une cartographie des métiers et des activités les plus exposés aux facteurs précités, établie par les branches professionnelles et de la branche AT-MP. Il sera doté d'1 Md€ pour toute la durée du quinquennat.

De plus, les salariés exposés aux contraintes physiques marquées devraient pouvoir bénéficier d'un suivi médical spécifique lorsqu'ils remplissent une certaine condition de durée d'exposition. La réforme instaure une visite médicale de mi-carrière qui permettra de proposer des mesures individuelles d'aménagement de poste et de temps de travail au salarié. Elle crée également une visite médicale obligatoire à 61 ans, durant laquelle le médecin du travail devra informer l'assuré de la possibilité de bénéficier d'une pension pour inaptitude et transmettre, le cas échéant, un avis favorable au médecin-conseil, afin qu'il puisse bénéficier de ce dispositif.

²⁰ Décret n° 2017-1769 du 27 décembre 2017. L'obligation de négocier s'applique pour l'entreprises dont le rapport, pour les trois dernières années, entre le nombre d'accidents du travail et de maladies professionnelles imputés à l'employeur et l'effectif de salariés, est supérieur au égal à 0,25.

²¹ Sauf exposition aux agents chimiques dangereux.

