

Document de travail n°55

Evaluation du coût du « compte pénibilité »



Coe-Rexecode

JANVIER 2016

Ce document de travail a été réalisé par :

Emmanuel JESSUA

Directeur des études de Coe-Rexecode, il est en charge des travaux d'évaluation de l'impact des politiques publiques sur le système productif, la compétitivité, l'emploi et la croissance. Il a rejoint Coe-Rexecode en décembre 2015. Il pilotait auparavant le programme de simplification pour les entreprises à Matignon, après avoir occupé différents postes d'économiste à la direction générale du Trésor, où il a notamment dirigé le bureau « Politique économique France ». Administrateur de l'Insee, il est diplômé de HEC et de l'ENSAE et titulaire d'un diplôme d'études approfondies (DEA) d'analyse et politique économiques de l'EHESS et l'ENS.

Jérôme de TYCHEY

Économiste au sein du département des études, il travaille sur des problématiques touchant à la modélisation macro-économique et à la protection sociale. Il a rejoint Coe-Rexecode en 2015. Précédemment il a occupé plusieurs fonctions dans les secteurs économique et financier public et privé. Il est diplômé de l'École Normale Supérieure de Cachan (2013).



DIRECTION

Michel DIDIER, président ; Jean-Michel BOUSSEMART, conseiller ; Denis FERRAND, directeur général ; Emmanuel JESSUA, directeur des études ; Charles-Henri COLOMBIER, directeur de la conjoncture ; Murielle PREVOST, directrice des systèmes d'information

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Michel DIDIER, Président ; Pierre-Antoine GAILLY, co-Président ; Jacques-Henri DAVID, Président d'honneur ; Gérard WORMS, Président d'honneur ; Michel CICUREL, Vice-président ; Pierre GADONNEIX, Vice-président ; Antoine GENDRY, Trésorier
Administrateurs : Patricia BARBIZET, Viviane CHAINE-RIBEIRO, Jacques CHANUT, Philippe CITERNE, Jean DESAZARS de MONTGAILHARD, Jean-Pierre DUPRIEU, Ramon FERNANDEZ, Jérôme FRANTZ, Michel GUILBAUD, Etienne GUYOT, Anne-Marie IDRAC, Philippe LAMOUREUX, Raymond LEBAN, Nicolas MOREAU, Jean-François PILLIARD, Vincent REMAY, Geoffroy ROUX DE BEZIEUX, Geneviève ROY, Alexandre SAUBOT, Jean-Charles SAVIGNAC, Bruno WEYMULLER

**Centre d'Observation Economique et de Recherches
pour l'Expansion de l'Economie et le Développement des Entreprises**

Coe-Rexecode : association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 - Siret : 784 361 164 000 30 - APE 9412Z
Siège social : 29 avenue Hoche - 75008 PARIS - Tél. (33) 01 53 89 20 89 - Fax (33) 01 53 96 02 96 - www.coe-rexecode.fr - [www.twitter.com/CoeRexecode](https://twitter.com/CoeRexecode)

Sommaire

1. Les dispositions de la loi du 20 janvier 2014 sur les retraites	3
Le principe du compte pénibilité	4
2. Simulation de l'évolution des charges financières du fonds pénibilité : les hypothèses	6
Les 3 300 000 postes de travail « pénibles » actuellement.....	7
L'évolution des salariés exposés	7
L'utilisation des points en fin de carrière	9
Le passage des points au coût pour le fonds.....	9
3. Simulation de l'évolution des charges financières du fonds pénibilité : les résultats	11
Variantes d'incertitude.....	12
Un dispositif sous-financé	14
4. Un dispositif coûteux économiquement et insuffisamment ciblé sur la réduction du nombre de postes exposés à la pénibilité	14
Des conséquences négatives sur le coût du travail et l'emploi.....	14
Les autres coûts du dispositif : complexité administrative et insécurité juridique	15
Une réponse insuffisante à la vraie question : comment réduire le nombre de postes exposés à la pénibilité ?	16
5. Conclusion	16

Evaluation du coût du « compte pénibilité »

Le compte personnel de prévention de la pénibilité (Compte pénibilité), prévu par la loi du 20 janvier 2014, est entré en vigueur pour une partie des facteurs d'exposition à la pénibilité le 1^{er} janvier 2015. Il permet aux salariés fortement exposés à quatre des dix facteurs de pénibilité (au-delà de seuils d'intensité et de durée) définis par décret d'acquérir des points. Ces points ouvrent des droits à un stage de formation professionnelle à une réduction du temps de travail sans perte de salaire ou, en fin de carrière, à un départ anticipé à la retraite. Les quatre facteurs pris en compte dès le 1^{er} janvier 2015 sont le travail de nuit, le travail en milieu hyperbare, le travail répétitif et le travail en équipes successives alternantes. Le dispositif sera étendu aux six autres facteurs à compter du 1^{er} juillet 2016 : bruit, températures extrêmes, agents chimiques dangereux, manutentions manuelles de charges, postures pénibles et vibrations mécaniques.

L'objectif de cette réforme est de permettre aux salariés soit de réorienter leur carrière vers un emploi moins pénible (par une formation professionnelle), soit de compenser le préjudice d'une moindre espérance de vie liée à la pénibilité de leurs conditions de travail en anticipant le départ à la retraite ou en réduisant la durée du travail sans perte de salaire. Cette réforme s'inscrit par ailleurs dans un contexte plus large de transférabilité des droits tout au long de la vie, afin de faciliter les transitions professionnelles, notamment le compte personnel de formation, et elle pourrait être ultérieurement intégrée dans le cadre plus général du compte personnel d'activité (CPA).

L'objet de cette étude est d'évaluer le coût pour les entreprises du financement du dispositif. Le coût qui résulterait d'hypothèses moyennes vraisemblables sur les caractéristiques et les comportements des salariés concernés est estimé au minimum à 0,6 Md€ en moyenne sur 2020 et 2021, à 3,3 Mds€ en 2040 et 6,3 Mds€ en 2060 en euros constants. Les incertitudes sur le champ des salariés concernés et leurs caractéristiques sont toutefois fortes et il n'est pas exclu que le coût puisse être sensiblement plus élevé : un ensemble de variantes est présenté afin d'illustrer ces risques.

1. Les dispositions de la loi du 20 janvier 2014 sur les retraites

Le rapport du Conseil d'orientation des retraites (COR) d'avril 2003 avait pour la première fois évoqué la prise en compte de la pénibilité au travail dans la définition des droits à la retraite. L'espérance de vie en bonne santé et la durée de la retraite sont reconnues comme dépendantes des conditions de travail pendant la vie active.

Les organisations professionnelles et syndicales représentatives au niveau national avaient engagé une négociation interprofessionnelle sur la définition et la prise en compte de la pénibilité à la suite de la loi du 21 août 2003. Ce travail a débouché en 2008 sur l'identification de dix

facteurs de pénibilité définis par décret¹. Trois facteurs sont liés au rythme de travail (travail de nuit, équipes alternantes, travail répétitif), quatre facteurs à l'environnement (milieu hyperbare, bruit, températures extrêmes, agents chimiques dangereux), trois aux contraintes physiques marquées (manutentions manuelles de charges, postures pénibles, vibrations mécaniques).

Le principe du compte pénibilité

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a établi un premier lien entre ces facteurs et la retraite dans des conditions limitées. La loi du 20 janvier 2014 a posé le principe d'un Compte Personnel de Prévention de la Pénibilité (« Compte Pénibilité ») pour chaque salarié occupant un emploi pénible. Ce compte pénibilité comptabilise l'exposition à des conditions de travail pénibles pour chacun des dix facteurs. A partir d'un certain degré d'exposition (les seuils sont définis réglementairement pour chaque facteur²), le salarié accumule des points dans son compte pénibilité, selon les règles suivantes :

- Pour un seul facteur de pénibilité, un salarié accumule 1 point par trimestre d'exposition, soit 4 points par an ;
- Pour deux facteurs ou plus, un salarié accumule 2 points par trimestre d'exposition, soit 8 points par an ;
- Le nombre de points est doublé pour les générations les plus proches de la retraite (salariés nés avant le 1^{er} juillet 1956) ;
- L'accumulation est limitée à 100 points au cours de la carrière.

Ces points ouvrent des droits pour les salariés qui les ont accumulés. Ces droits visent d'une part à encourager la réorientation des salariés vers des postes aux conditions de travail moins pénibles, d'autre part, pour ceux qui le préfèrent, à aménager leur carrière pour permettre une diminution du temps de travail sans perte de salaire ou un départ anticipé à la retraite :

- L'utilisation de 20 points est obligatoirement réservée à la formation professionnelle³ : chaque point donnant droit à 25 heures de formation professionnelle, 20 points correspondent à 500 heures de formation qualifiante ;
- Les points excédentaires peuvent également être utilisés pour une formation professionnelle selon les mêmes règles de conversion ;
- Les points excédentaires peuvent aussi être convertis, par tranche de 10 points, pour permettre :
 - o Une réduction du temps de travail sans diminution de salaire : le temps partiel peut être compris entre 20 % et

¹ Cf. décret n°2011-354 du 30 mars 2011 relatif à la définition des facteurs de risques professionnels.

² Cf. décret n°2014-1159 du 9 octobre 2014 relatif à l'exposition des travailleurs à certains facteurs de risque professionnel au-delà de certains seuils de pénibilité et à sa traçabilité.

³ Si les 20 premiers points ne sont pas utilisés pour de la formation, ils sont perdus. Cette règle est assouplie pour les générations les plus proches de la retraite : pour les salariés nés entre 1960 et 1962, seuls 10 points sont réservés à la formation professionnelle et pour les salariés nés avant 1960, aucun point n'est réservé.

80 % de la durée du travail, en fonction du nombre de points accumulés, de la durée sur laquelle il s'applique et de la quotité de temps de travail au moment de la demande. Chaque tranche de 10 points ouvre un droit financièrement équivalent à un passage de plein temps à mi-temps sans réduction de salaire pendant un trimestre. Par exemple, un salarié à plein temps ayant accumulé le nombre maximal de points pourra passer à mi-temps pendant 2 ans sans perte de salaire.

- Un départ anticipé à la retraite : chaque tranche de 10 points permet de financer un trimestre de majoration de durée d'assurance. Un salarié peut donc anticiper au maximum de 2 ans son départ à la retraite.

Ces nouveaux droits pour les salariés exposés à des conditions de travail pénibles sont financés par un « fonds pénibilité »⁴. Pour les dépenses de formation, le fonds rembourse au financeur de la formation les frais engagés. Lors d'un passage à temps partiel, le fonds rembourse à l'employeur le complément de rémunération et les cotisations afférentes. Pour les départs anticipés à la retraite, le fonds rembourse à la caisse d'assurance vieillesse du salarié le coût de la majoration de durée d'assurance.

Ce fonds est alimenté par des cotisations des employeurs :

- D'une part, une cotisation est due sur les salaires bruts des salariés exposés. En 2016, le taux est de 0,1 % pour les salariés exposés à un seul facteur de pénibilité (« salariés mono-exposés ») et 0,2 % pour les salariés exposés à au moins deux facteurs (« salariés poly-exposés »). Ces taux passeront à partir de 2017 à respectivement 0,2% et 0,4 %.
- D'autre part, une cotisation sera due à partir de 2017 par l'ensemble des entreprises privées, au titre de la solidarité interprofessionnelle, au taux de 0,01 % de la masse salariale brute.

⁴ Le fonds de financement des droits liés au compte personnel de prévention de la pénibilité

**Exemple d'accumulation de points pour un salarié à temps plein
qui a commencé à travailler à 18 ans et a été exposé pendant au moins
ses 25 premières années de carrière à un seul facteur de pénibilité**

A raison d'1 point par trimestre, il aura atteint le plafond de 100 points pénibilité à 43 ans. Tout trimestre d'emploi en pénibilité au-delà de cette limite ne donne pas lieu à de nouveau point. Il a eu la possibilité de mobiliser 20 points pour obtenir jusqu'à deux trimestres de formation qualifiante à un emploi non pénible tout en étant rémunéré pendant cette période. S'il est ensuite passé sur un emploi non pénible, il conserve 80 points sur son compte pénibilité qu'il pourra par exemple utiliser en fin de carrière.

S'il n'a pas consommé à l'approche de la fin de sa carrière les 80 points qu'il a accumulés (une fois déduits les 20 points obligatoirement réservés à la formation), il pourra répartir ces 80 points entre des trimestres de temps partiel où sa rémunération à temps plein est maintenue et des trimestres de départ anticipé à la retraite. Il peut donc partir jusqu'à deux ans en avance à la retraite s'il choisit d'utiliser ses 80 points en trimestres de départ anticipé à la retraite. Il peut aussi choisir par exemple de travailler à mi-temps (rémunéré à temps plein) pendant un an (40 points consommés en 4 trimestres de mi-temps) et partir à la retraite un an en avance (40 points consommés en 4 trimestres de départ anticipé à la retraite).

2. Simulation de l'évolution des charges financières du fonds pénibilité : les hypothèses

Pour évaluer les charges financières du fonds pénibilité, il est nécessaire de considérer, à chaque date, le stock de postes pénibles, c'est-à-dire les emplois qui exposent les salariés à la pénibilité (en mono-exposition et en poly-exposition), et d'analyser l'évolution des points acquis par les salariés qui les occupent. Des hypothèses doivent donc être faites sur la rotation dans l'occupation de ces postes et sur l'utilisation des points accumulés par les salariés concernés.

Les salariés qui occupent actuellement des emplois qui les exposent à la pénibilité seront en effet amenés durant leur carrière à changer de poste et potentiellement à sortir de la pénibilité. Un poste de travail pénible peut donc être occupé successivement par plusieurs salariés différents sur une période donnée. Un salarié peut quitter un poste de travail pénible pour trois catégories de raisons : départ en formation, départ à la retraite ou autres (changement de poste, rupture du contrat de travail...).

Dans notre modélisation, l'accumulation annuelle des points pénibilité est simulée pour chacune des 44 générations de salariés actifs en 2016. La montée en charge du dispositif se fait par l'utilisation progressive des droits ouverts (grâce aux points accumulés) par les générations successives : d'abord les départs en formation, puis les passages en temps partiel et les départs anticipés à la retraite. L'état stationnaire est ensuite atteint dès que la première génération qui a pu bénéficier du dispositif tout au long de sa carrière arrive à l'âge de départ à la retraite.

Les 3 300 000 postes de travail « pénibles » actuellement

Le nombre de postes de travail pénibles serait de 18,2 % des emplois du secteur privé soit environ 3 300 000 emplois. Ces derniers sont répartis pour 75 % en des postes exposant à un seul facteur de pénibilité et pour 25 % en des postes exposant à au moins deux facteurs. Ces chiffres ont été estimés à partir de l'enquête SUMER (Surveillance Médicale des Expositions aux Risques professionnels) de 2010 réalisée par la DARES⁵. La Direction Générale du Travail (DGT) avait alors fourni le principal inventaire de l'exposition des salariés aux facteurs de pénibilité. Les personnes interrogées répondaient à leur relation aux facteurs de pénibilité sans qu'il fût possible de fixer des seuils d'exposition qui n'étaient pas encore définis dans le Code du travail. Ce constat a nécessité des choix raisonnés (expertise médicale, tests de scénarios d'exposition). Ainsi, selon le scénario retenu, la proportion des salariés touchés par au moins un des facteurs pouvait atteindre jusqu'à 39 % dans le cas extrême (soit plus du double des 3 300 000 emplois que nous retenons dans notre scénario central).

L'étude d'impact succincte présentée dans le projet de loi sur les retraites publié le 13 septembre 2013 s'appuyait également sur les résultats de cette enquête de la DARES, à savoir 3 300 000 postes pénibles, dont 75 % sont exposés à un seul facteur de pénibilité. Ce sont ces mêmes hypothèses que nous retenons dans notre simulation.

On retient enfin l'hypothèse d'une stabilité au cours du temps du nombre de postes exposés à la pénibilité.

L'évolution des salariés exposés

Le dispositif pénibilité finance des formations qui ont pour objectif de permettre au salarié de quitter son poste pénible. L'hypothèse est faite que le recours à la formation entraîne des départs définitifs de l'effectif des salariés exposés. Nous supposons que la question du recours à la formation ne se pose pour chaque salarié qu'au moment où il atteint 20 points. A défaut de pouvoir utiliser une distribution de probabilité pour le recours à la formation une fois le seuil des 20 points dépassé, nous considérons un taux de recours moyen, que nous appliquons à chaque salarié au moment où il atteint les 20 premiers points.

⁵ <http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/enquetes-de-a-a-z/article/surveillance-medicale-des-expositions-aux-risques-professionnels-sumer-edition>

L'hypothèse retenue est celle d'un taux de recours à la formation chaque année de 5 % des salariés ayant acquis 20 points, c'est-à-dire le taux de recours à la formation observé actuellement par les fédérations professionnelles pour les salariés concernés. En outre, nous supposons que la formation intervient tout au long de la carrière jusqu'à 55 ans : ce choix repose sur l'observation des statistiques d'accès à la formation qui chute avec l'âge⁶. Il est toutefois possible que le dispositif puisse être suffisamment attractif pour que le taux de recours à la formation soit supérieur. Des variantes de ce taux toutes choses égales par ailleurs ont été simulées : elles mettent en évidence que le coût pour le dispositif est décroissant avec le taux de recours à la formation mais que cette influence est faible, y compris à long terme. Il subsiste que, par construction du modèle, à une valeur du taux de recours plus élevée correspondent des pics de coût d'autant plus importants dans les premières années.

Nous supposons que les départs en formation se traduisent par un départ définitif, pour les salariés concernés, de la pénibilité. Pour les départs hors formation (changement de poste, rupture du contrat de travail...), un taux de « remplacement » dans la pénibilité est défini. Il peut être considéré comme le taux de sortie définitive du dispositif (hors départs en formation). L'enquête annuelle MMO (Mouvement de la Main d'Œuvre) de la DARES fournit des données sur le taux de rotation de la main d'œuvre selon les secteurs et les types de contrat. Elle définit le taux de rotation (ou turn-over) comme la moyenne des taux d'entrée et de sortie sur une période donnée. Les taux d'entrée et de sortie sont calculés hors transferts entre établissements d'une même entreprise. La notion de rotation utilisée ici est à la fois plus large, puisqu'elle intègre les mouvements intra-entreprise qui permettent de sortir de la pénibilité, et plus restrictive, puisqu'elle ne tient pas compte des mouvements inter-entreprises qui perpétuent des situations de pénibilité.

Les hypothèses retenues pour la rotation dans le stock d'emplois pénibles s'appuient sur les données disponibles sur la rotation de la main-d'œuvre et sur la consultation des fédérations professionnelles sur les mouvements constatés par leurs adhérents. Le calibrage central que nous considérons est celui d'un taux de rotation annuel moyen de la pénibilité de 5 % des effectifs affectés sur un poste « pénible ». La rotation est variable selon la tranche d'âge, avec 7 % pour les 24 ans et moins, 6 % pour les 25 à 49 ans, et 2 % pour les 50 ans et plus. Avec de tels taux, sur 100 salariés exposés une certaine année, ils ne sont plus que 50 à être restés à leur poste pénible 20 ans plus tard.

On suppose en outre que les salariés qui quittent la pénibilité sont tous remplacés dans le dispositif par des salariés du même âge et qui sont exposés pour la première fois à la pénibilité.

⁶ DARES, 2003, Les seniors et la formation continue : Un accès en général limité mais avec de grandes différences selon les situations professionnelles, DARES, 2015, Les seniors et le marché du travail - Tableau de bord trimestriel (à fin juin 2015)

Pour les départs à la retraite, la durée de la carrière est fixée à 176 trimestres cotisés soit 44 ans. Dans la législation actuelle, il faut 172 trimestres pour partir à la retraite à taux plein pour les individus nés après 1973. Compte tenu des projections réalisées par le Conseil d'Orientation des Retraites, il semble à la fois prudent et cohérent de proposer que les générations nées après 1998 (et partant à la retraite autour de 2060) cotiseront 176 trimestres.

En définitive, les entrées et les sorties dans les postes exposés à la pénibilité ont deux effets importants sur le coût du dispositif. D'une part, le remplacement et la formation diminuent chaque année le nombre de salariés qui atteignent le seuil de la dizaine de points suivante, pour leur substituer des salariés qui n'ont pas encore acquis de points. D'autre part, les sorties du dispositif de salariés ayant accumulé des points alimentent un « stock » de salariés hors du dispositif mais pouvant néanmoins consommer leurs points acquis.

L'utilisation des points en fin de carrière

En fin de carrière, les salariés utilisent les points qu'ils ont accumulés à l'exception des 20 points obligatoirement réservés à la formation et qui sont perdus pour les salariés qui n'y ont pas eu recours. Nous faisons l'hypothèse simplificatrice que le recours au temps partiel sans perte de salaire n'a lieu qu'en fin de carrière et porte sur un passage à mi-temps. Les points disponibles à l'approche de la retraite peuvent alors être échangés contre des trimestres de temps partiel aménagés (payés temps plein) ou de départ anticipé à la retraite. L'arbitrage possible entre ces deux possibilités nécessite de faire une hypothèse sur les préférences des salariés. Nous retenons l'hypothèse que le départ anticipé à la retraite est plus attractif pour un salarié en pénibilité qu'un passage à mi-temps, malgré l'écart potentiel de rémunération entre l'emploi et la pension de retraite. Il est en outre ressorti de nos consultations des fédérations professionnelles que l'aménagement des mi-temps pouvait se heurter à des contraintes pratiques fortes.

En fin de carrière, nous supposons que 90 % des points sont utilisés pour avancer la date d'une retraite pleine et 10 % pour passer d'un plein temps à un mi-temps sans perte de salaire.

Le passage des points au coût pour le fonds

Le modèle suit l'accumulation des points dans le dispositif et donc dans le même temps leur liquidation par la conversion en formation et en trimestres d'aménagement de fin de carrière. L'étude d'impact du projet de loi sur les retraites n'explicite pas les hypothèses qui ont été utilisées pour les coûts des périodes de formation, d'indemnisation du temps partiel et de départ en retraite anticipée. Ces différents coûts ont été estimés sur la base d'hypothèses sur les salaires des salariés exposés.

Le salaire de référence utilisé est le salaire brut moyen pondéré des ouvriers qualifiés et non-qualifiés au prorata des effectifs de ces deux catégories socio-professionnelles en équivalent temps plein. Les effectifs de référence sont ceux des 31 à 35 ans pour le trimestre de formation et 61 à 65 ans (fin de carrière) pour les trimestres de mi-temps et de départ anticipé à la retraite. Ainsi, le salaire de référence en super-brut (salaire brut et cotisations employeur hors CICE) annuel est de 31 579 € et 36 750 € respectivement pour ces tranches d'âges. Ces salaires permettent les estimations suivantes pour le coût moyen des interventions du fonds de financement⁷ :

- Formation : 12 400 € pour 2 trimestres ; cette somme comprend le coût moyen d'un trimestre de formation estimé par Pôle emploi pour 4 500 €, le salaire toutes charges comprises (super-brut) versé pendant la formation de 7 900 € ;
- Mi-temps : 4 600 € par trimestre, soit le salaire toutes charges comprises (super-brut) pendant un trimestre divisé par 2 ;
- Départ anticipé à la retraite⁸ : 7 700 € par trimestre, ce qui représente l'estimation du coût d'un trimestre en cumulant la pension versée et les cotisations retraite non-perçues.

Résumé des hypothèses de travail

Salariés exposés	moins de 24ans	entre 25 et 49 ans	50 ans et plus	Total
Exposition à la pénibilité	361 437	2 149 739	763 085	3 274 261
Mono-pénibilité	258 018	1 586 476	567 173	2 411 667
Poly-pénibilité	103 419	563 263	195 912	862 594
Taux de remplacement dans la pénibilité	7 %	6 %	2 %	5 % en moyenne
Taux de recours à la formation	5 %			
Fin de carrière	recours au mi-temps		départ anticipé à la retraite	
	10 %		90 %	

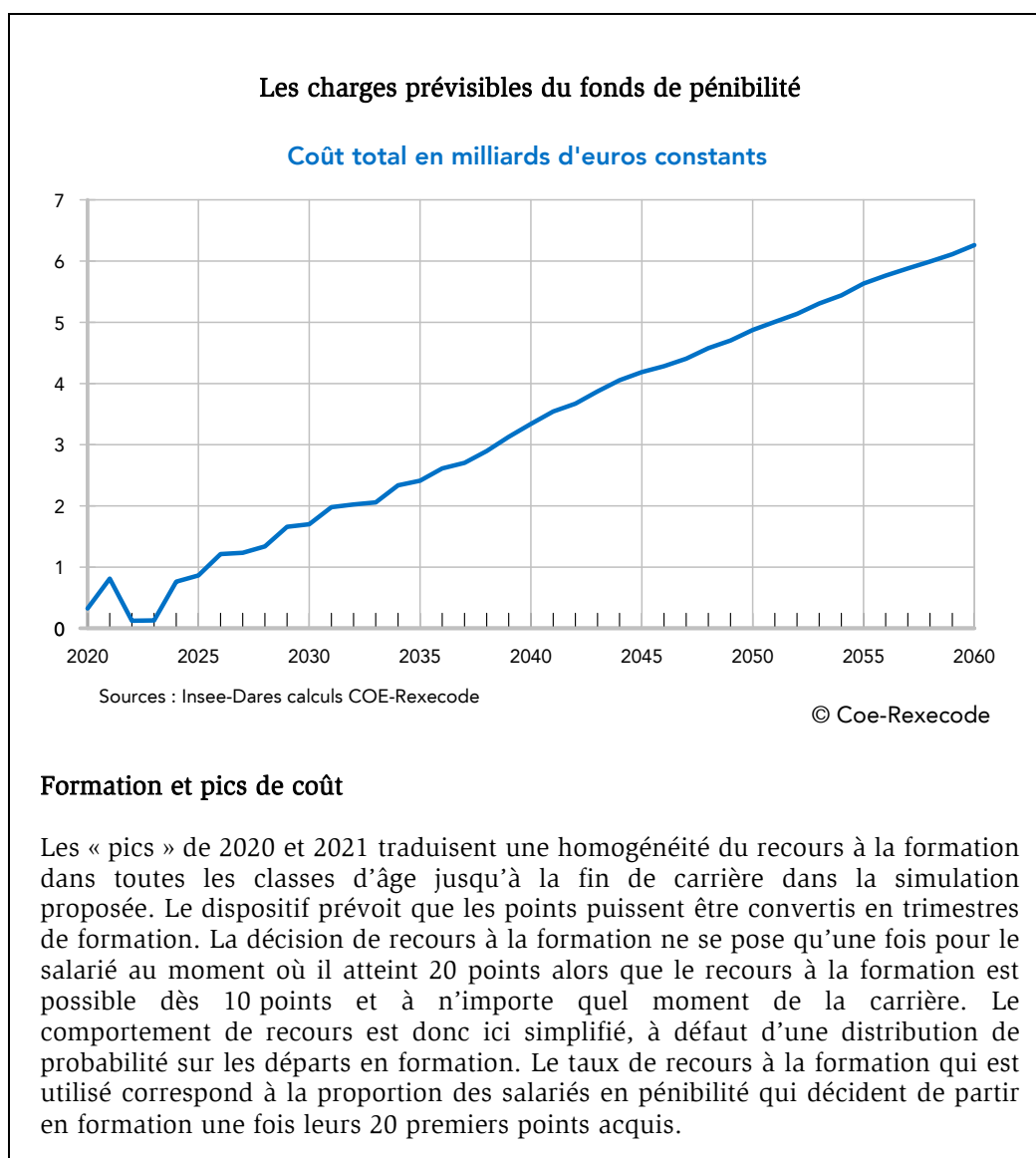
Les salariés exposés sont répartis pour 75 % en mono-pénibilité (exposés à un seul facteur) et pour 25 % en poly-pénibilité (exposés à plus d'un facteur), cette répartition est la même celle de l'étude d'impact présentée dans le projet de loi publié le 13 septembre 2013.

⁷ Ces estimations sont faites à partir des salaires bruts issus des Déclaration Annuelle de Données Sociales (DADS) 2012.

⁸ Cette estimation prend en compte la pension mensuelle simulée à partir de M@rel (<http://www.marel.fr/>), une décote de 5 % pour départ anticipé, ainsi que les cotisations (part salariale et employeur) non perçues par la caisse de retraite.

3. Simulation de l'évolution des charges financières du fonds pénibilité : les résultats

Notre simulation prévoit une charge financière pour le fonds pénibilité de 1,7 milliard d'euros en 2030, 3,3 milliards d'euros en 2040 et 6,3 milliards d'euros en 2060, en euros constants. A un horizon plus immédiat, les années 2020 et 2021 correspondent aux deux premières vagues de départs en formation avec une charge financière cumulée de 1,1 milliard d'euros soit 0,6 milliard en moyenne sur ces deux années. Au final, ces résultats sont proches des chiffres avancés par l'étude d'impact de la loi sur les retraites de 2014 (500 M€ en 2020, 2 Mds€ en 2030 et 2,5 Mds€ en 2040) : ils divergent d'environ 800 millions d'euros en 2040 par rapport à cette dernière. Au-delà de 2060, le régime de croisière est atteint et la charge financière supportée est stabilisée à 6,3 milliards en euros constants.



Ce taux a été calibré en cohérence avec les ressources disponibles dans les bases de données publiques complétées par la consultation des fédérations professionnelles. Des études sur le sujet évaluent par exemple à 79 %⁹ la part des personnes en emploi qui estiment ne pas avoir besoin de formation. Un taux de 20 % de la part des salariés en pénibilité qui auront recours à la formation professionnelle avec leurs points acquis pourrait alors constituer une valeur plafond. En outre, la première étude qualitative¹⁰ sur le droit individuel à la formation (DIF) montre que ce droit fait l'objet d'un non-recours massif et ce pour plusieurs raisons (méconnaissance du dispositif, faible accompagnement pour sa mise en œuvre, manque d'appétence pour la formation, faible valeur ajoutée perçue par les salariés dans des entreprises proposant déjà beaucoup d'actions et de parcours de formation...). Selon les données disponibles sur le DIF, 4,9 % de l'ensemble des salariés travaillant dans une entreprise d'au moins 10 salariés ont bénéficié de ce droit en 2012. D'après notre consultation des fédérations professionnelles, le recours à la formation serait effectivement proche des 5 % pour les salariés concernés par la pénibilité.

Formellement, tous les salariés sont sur la même ligne de départ début 2016 avec 0 point. En 2019 et 2020, selon la pénibilité de l'emploi, les salariés exposés à la pénibilité depuis 2016 peuvent tous envisager l'opportunité d'une formation ce qui conduit le modèle à des variations brusques. Il est plus vraisemblable que ces montants soient 4 à 5 fois moindres mais étalés dans le temps, mais ceci ne change pas le diagnostic de long terme.

Variantes d'incertitude

La charge financière supportée par le fonds est très sensible aux hypothèses utilisées. Or, ces dernières, sur lesquelles repose également le chiffrage de la loi du 20 janvier 2014, sont fragiles et risquent de sous-estimer le coût du compte pénibilité pour les entreprises, compte tenu des fortes incertitudes qui entourent le nombre exact de salariés exposés et la proportion de salariés mono-exposés et poly-exposés.

Il a par conséquent paru nécessaire d'établir des variantes par rapport à notre scénario central, dans lesquelles le nombre de salariés concernés et la proportion de poly-exposés seraient plus importants. Les fédérations professionnelles des différents secteurs ont notamment été consultées pour estimer des répartitions alternatives, d'une part sur la répartition des postes de travail entre mono- et poly-pénibilité, d'autre part sur la taille de la population exposée :

- Scénario 2 : l'effectif des salariés concernés est inchangé mais la répartition entre mono-pénibilité et poly-pénibilité est respectivement de 66 % et 33 % au lieu de 75 % et 25 % ;
- Scénario 3 : l'effectif des salariés concernés est inchangé mais la répartition entre mono-pénibilité et poly-pénibilité est respectivement de 50 % et 50 % au lieu de 75 % et 25 % ;

⁹ Les défis des demandeurs d'emploi face à la formation professionnelle : accéder aux formations et s'insérer, INSEE 2012, Johanne Aude, Patrick Pommier

¹⁰ Le droit individuel à la formation : les enseignements d'une étude qualitative auprès des acteurs, DARES (janv. 2015), Bénédicte Galtier

- Répartition extrême 1 : l'effectif des salariés concernés est inchangé mais la répartition entre mono-pénibilité et poly-pénibilité est respectivement de 33 % et 66 % au lieu de 75 % et 25 ;
- Répartition extrême 2 : l'effectif des salariés concernés est inchangé mais la répartition entre mono-pénibilité et poly-pénibilité est respectivement de 25 % et 75 % au lieu de 75 % et 25 %.

D'autre part, nous proposons des variantes sur le nombre d'emplois concernés :

- Effectif double 1 : l'effectif des salariés concernés est deux fois plus important mais la répartition entre mono-pénibilité et poly-pénibilité est inchangée par rapport à l'étude d'impact (75 % et 25 % en mono-pénibilité et poly-pénibilité respectivement) ;
- Effectif double 2 : l'effectif des salariés concernés est deux fois plus important et la répartition entre mono-pénibilité et poly-pénibilité est changée par rapport à l'étude d'impact avec 66 % et 33 % en mono-pénibilité et poly-pénibilité respectivement.

L'encadré ci-dessous présente les résultats selon ces variantes. Les coûts qui se dégagent pour le fonds sont proportionnels au nombre d'emplois exposés à la pénibilité. Ainsi, un doublement des postes de travail pénibles entraîne un doublement de 6,3 à 12,5 milliards d'euros de la charge financière en régime de croisière. La répartition entre mono-pénibilité et poly-pénibilité a également un impact sur le coût du dispositif, bien que dans des proportions moindres. Le triplement de la part des postes poly-pénibles de 25 % à 75 % fait passer la charge financière en régime de croisière de 6,3 milliards à 8,1 milliards.

Résumé des variantes					
En Milliards d'euros	Proportion Mono/Poly	Moyenne 2020 & 2021	2030	2040	2060
Étude d'impact	75 % / 25 %	0,5 (2020)	2,0	2,5	-
Scénario 1 (central)	75 % / 25 %	0,6	1,7	3,3	6,3
Scénario 2	66 % / 33 %	0,6	1,9	3,5	6,5
Scénario 3	50 % / 50 %	0,6	2,2	3,9	7,2
Répartition extrême 1	33 % / 66 %	0,6	2,5	4,3	7,8
Répartition extrême 2	25 % / 75 %	0,6	2,7	4,5	8,1
Effectif double 1	75 % / 25 %	1,1	3,4	6,7	12,5
Effectif double 2	66 % / 33 %	1,2	3,7	7,0	13,0

Un dispositif sous-financé

Le coût financier du dispositif doit alors être mis en regard des financements retenus : à partir de 2017, respectivement 0,2 % et 0,4 % de cotisations sur les salaires bruts des mono- et poly-exposés et 0,01 % de la masse salariale brute de l'ensemble des entreprises.

Compte tenu des hypothèses retenues sur le nombre de postes concernés et la répartition entre mono-exposition et poly-exposition, ces cotisations ne procureraient qu'environ 270 millions d'euros de recettes annuelles, soit un montant qui se révélerait inférieur aux besoins de financement du fonds dès 2025. Les taux de cotisations devraient donc très significativement augmenter pour assurer le financement à chaque date des charges du fonds pénibilité. A titre d'illustration, en 2040, dans le scénario central et sous l'hypothèse d'une stabilité de la population active, les taux de cotisations pour les salariés exposés devraient être respectivement de 3,05 % et de 6,1 %, en maintenant à 0,01 % le taux sur l'ensemble des salariés des entreprises privées, pour assurer l'équilibre financier du fonds. A long terme, à partir de 2060, les taux devraient respectivement monter à 5,8 % et 11,6 %. Ces taux seraient doublés dans la variante où le nombre de postes pénibles serait lui-même doublé.

4. Un dispositif coûteux économiquement et insuffisamment ciblé sur la réduction du nombre de postes exposés à la pénibilité

Le compte pénibilité entraîne plusieurs conséquences pour les entreprises et l'économie dans son ensemble.

Des conséquences négatives sur le coût du travail et l'emploi

En premier lieu, le financement du dispositif va peser sur le coût du travail. Son financement est en effet assis sur les salaires et les taux de cotisations retenus pour l'instant ne permettront pas de faire face aux dépenses du fonds de pénibilité dès 2025 dans le scénario central en dépit du cumul de cotisations des années précédentes. Pour assurer l'équilibre financier du fonds dans le scénario central et en maintenant constante la cotisation interprofessionnelle à 0,01 %, la hausse nécessaire des taux de cotisations sur les postes pénibles se traduirait par des pertes d'emploi de l'ordre de 50 000 postes par rapport à une situation sans dispositif pénibilité, en retenant une élasticité de la demande de travail à son coût de -0,5. A partir de 2060, la hausse de taux nécessaire se traduirait par des pertes de près de 100 000 emplois. Ces effets seraient bien sûr doublés, dans les variantes où le nombre de postes exposés à la pénibilité serait lui-même doublé.

Cette évaluation doit toutefois être nuancée, car nous estimons ici l'impact de hausses de cotisations sur le seul travail peu qualifié exposé à la pénibilité et non sur l'ensemble du travail qualifié. Autrement dit, il est possible que la hausse des cotisations incite les entreprises à substituer des emplois peu pénibles à leurs postes actuellement exposés à la pénibilité. L'effet négatif sur l'emploi pourrait donc être atténué en encourageant les entreprises à adopter des techniques de production plus économes en emplois pénibles, ce qui diminuerait par ailleurs les besoins de financement du fonds. Il n'en demeure pas moins que la période de transition risque d'être particulièrement coûteuse pour les secteurs intensifs en emplois exposés à la pénibilité (BTP, logistique...).

Les autres coûts du dispositif : complexité administrative et insécurité juridique

Au-delà du seul coût financier, le compte pénibilité induit un coût important, bien que difficilement quantifiable, en termes de complexité administrative et d'insécurité juridique. La mesure effective par l'employeur de la nature des risques auxquels chacun de ses salariés est exposé et de l'ampleur de ces risques sera complexe : l'évaluation de certains risques (comme les facteurs ergonomiques et physiques) nécessite en effet une connaissance précise des différentes activités réalisées dans l'entreprise et un suivi individuel contraignant. Le dispositif vient certes d'être simplifié fin décembre 2015¹¹ en allégeant les modalités déclaratives et en permettant aux différentes branches d'élaborer des référentiels identifiant les postes, métiers ou situations de travail qui sont exposés aux facteurs de pénibilité. Ces référentiels, qui devront être homologués par l'Etat, devraient permettre d'attribuer à chaque profil de poste un niveau d'exposition aux facteurs de pénibilité et de réduire le risque de contentieux en autorisant les entreprises à utiliser ces modes d'emploi (opposables à l'administration) pour attribuer les points à leurs salariés, en limitant ainsi la nécessité de pratiquer des mesures individuelles. Toutefois, la lourdeur et la difficulté de la mesure de l'exposition pour les employeurs ne disparaît pas totalement, notamment en cas de multiplicité de facteurs d'exposition d'un salarié. La capacité de ces référentiels à lever toute ambiguïté sur le classement des salariés en termes d'exposition et à prémunir les employeurs efficacement des contentieux reste encore incertaine à ce stade et sera déterminante pour sécuriser les employeurs, en particulier pour les six facteurs de pénibilité applicables à compter de juillet 2016 (port de charges lourdes, postures pénibles, vibrations, agents chimiques dangereux, températures extrêmes et bruit).

¹¹ Cf. décret n° 2015-1888 du 30 décembre 2015 relatif à la simplification du compte personnel de prévention de la pénibilité et à la modification de certains facteurs et seuils de pénibilité.

La multiplication des contentieux risque en outre de remettre en cause les classements prévus dans les référentiels et d'enclencher une spirale « inflationniste » sur le coût financier du dispositif. Par ailleurs, l'articulation avec les accords compensatoires sur la pénibilité qui préexistent à la réforme dans certaines branches (FNAM, UFIP, manutention portuaire...) inquiète les entreprises concernées, qui redoutent d'être soumises à une « double peine ».

Une réponse insuffisante à la vraie question : comment réduire le nombre de postes exposés à la pénibilité ?

Enfin, le dispositif du compte pénibilité ne traite pas le mal à la racine. Il met en effet en place un système coûteux, complexe et incertain pour proposer des départs anticipés à la retraite aux salariés exposés, plutôt que d'inciter à l'amélioration des conditions de travail et à la diminution de la pénibilité. L'incitation à la formation (une fois 20 points accumulés) va certes dans le sens d'une incitation individuelle pour le salarié à évoluer vers un emploi moins pénible, mais aucune incitation collective à réduire les emplois pénibles (au-delà des taux de cotisations spécifiques aux postes pénibles) ni aucun financement de la prévention ne sont prévus. Le développement coûteux et complexe de préretraites, préjudiciables à la croissance, est ainsi privilégié au détriment d'incitations à l'amélioration des conditions de travail, source de gains de productivité. Plutôt que de développer un système complexe de droits essentiellement « réparateurs », il apparaîtrait pertinent de financer des actions positives, qui pourraient par exemple aider les entreprises à adopter des techniques de production plus économes en travail pénible et développer la recherche en ergonomie.

5. Conclusion

Nous évaluons le coût du dispositif pour les entreprises à 0,6 Md€ en moyenne sur 2020 et 2021, à 1,7 Md€ en 2030, 3,3 Md€ en 2040 et 6,3 Md€ en 2060 (date à laquelle le coût se stabilise) en euros constants, mais il ne peut être exclu que la proportion de poly-exposés ou que plus généralement la population exposée soient sous-estimées : à titre d'illustration, dans des hypothèses extrêmes (rapport mono-/poly-exposés inversé et de population exposée doublée), le coût serait alors respectivement de 8,1 Md€ et de 13 Md€ à horizon 2060.

La prise en compte de la pénibilité est un objectif social légitime, mais il faut en mesurer tous les enjeux. Le dispositif apparaît sous-financé dès l'horizon 2025. Dans l'hypothèse où l'équilibre financier du fonds pénibilité serait assuré à chaque date par une hausse des cotisations sur les emplois pénibles, les coûts directs du dispositif risquent de peser sur l'emploi (environ 100 000 pertes d'emploi à long terme dans le scénario central, près de 200 000 dans le scénario extrême où le nombre de postes pénibles serait doublé) et sur la compétitivité des entreprises.

A ces coûts financiers directs s'ajoutent des coûts induits non évalués ici en termes de charges administratives et de contentieux.

Enfin, le dispositif, dont le coût apparaît difficilement contrôlable, ne traite pas suffisamment la vraie question : comment réduire le nombre de postes exposés à la pénibilité ? Une partie des sommes consacrées au financement du dispositif pourrait être plus utilement dédiée à la prévention de la pénibilité et à l'amélioration des conditions de travail, notamment *via* un développement de la recherche en ergonomie. Plutôt que de peser sur la croissance en alourdissant le coût du travail et en réduisant la population active par un retour aux préretraites, une politique globale et à long terme de réduction de la pénibilité au travail irait dans le sens de plus forts gains de productivité et d'une montée en gamme de l'économie française.

Coe-Rexecode... centre d'observation économique et de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises

Retrouvez l'intégralité des documents de travail sur notre site internet

www.coe-rexecode.fr/Analyses-et-previsions/Documents-de-travail

Documents de travail récemment parus

Investir dans les infrastructures pour la croissance

N° 54 - novembre 2015

*Analyse du Projet de Loi de Finances pour 2016
Perspectives économiques pour 2016*

N° 53 - octobre 2015

Les années sans croissance ont comprimé les marges des services de prestations intellectuelles

N° 52 - septembre 2015

La compétitivité française en 2014

N° 51 - janvier 2015



Coe-Rexecode

Centre d'Observation Économique et de Recherches pour l'Expansion de l'Économie et le Développement des Entreprises

Siège social : 29 avenue Hoche • 75008 Paris • www.coe-rexecode.fr
Téléphone : +33 (0)1 53 89 20 89 • Fax : +33 (0)1 45 63 86 79

Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 • APE 9412 Z • SIRET 784 361 164 00030 • TVA FR 80 784 361 164
www.coe-rexecode.fr • [www.twitter.com/CoeRexecode](https://twitter.com/CoeRexecode)

Partenaire de la



CCI PARIS ILE-DE-FRANCE

ISSN : 1956-0486