

OMNES

"Retraite et Pénibilité"

Mercredi 7 juillet 2010

Repères pour un débat social illustré par le secteur du bâtiment et des travaux publics

*Mathieu Malaquin
Chargé d'études au Centre Etudes et Prospective du groupe Alpha
Co-auteur d'un rapport sur la pénibilité et retraite, réalisé à la demande de la CGT*

M. MALAQUIN.- Bonjour à tous. Je vais vous présenter une étude que nous avons réalisée au centre Etudes et prospectives du groupe ALPHA. Comme l'a dit Philippe, elle a été réalisée pour le compte de la CGT, plus particulièrement de la Fédération construction bois ameublement.

L'idée, à cette époque, était d'aider cette Fédération dans ses réflexions sur la pénibilité, puisque, comme vous le savez, le secteur du BTP est un secteur particulièrement pénible. L'idée était de voir comment on pouvait prendre en compte dans ce secteur la pénibilité au niveau des retraites, en tout cas dans le système des retraites. On va voir qu'on est partis sur l'idée d'une réparation de la pénibilité au moment de prendre la retraite.

Cette étude avait déjà été menée dans le même but en 2004, et en fait, elle découlait de ce qu'avait prévu la loi sur les retraites, à savoir, des négociations entre les partenaires sociaux à propos de la définition et de la prise en compte de la pénibilité dans les trois ans à venir. Au final, aucun accord n'a été signé.

En revanche, ces négociations ont permis d'avancer sur les questions de pénibilité et notamment sur une définition, une représentation commune entre d'un côté le patronat, et de l'autre côté, les partenaires sociaux, sur ce qu'on pouvait retenir comme travail pénible.

Ce qui est intéressant par rapport à cette étude, c'est que nous avons pu remarquer que les critères qui avaient été pris à l'époque, pour définir la pénibilité dans le BTP, ont été finalement les critères retenus dans le cadre des négociations. Nous avons perçu cela plutôt comme un point positif.

Cette étude porte exclusivement sur les populations ouvrières, dans sa première mouture. Dans la deuxième mouture, nous l'avons un peu étendue aux ETAM¹ mais finalement, c'est par rapport aux populations ouvrières qu'elle a trouvé toute sa pertinence ; les problématiques ETAM étant légèrement différentes.

Une des clés de voûte de cette étude est de prendre en considération l'érosion du taux d'activité des populations âgées du secteur. C'est-à-dire qu'on a les gens partant en retraite mais aussi tous ceux qui partent en invalidité, maladie ou chômage. C'est un peu la clé de voûte de notre raisonnement, cette idée que beaucoup de personnes n'arrivent pas indemnes à la retraite mais sont mises sur une voie de garage, avant.

C'est une étude relativement intéressante mais qui pose le problème de sa généralisation qui se révèle assez difficile, puisque nous avons travaillé à partir des données d'un organisme qui s'appelle Pro BTP, qui effectue le suivi de la gestion des retraites dans le secteur et qui permet de disposer d'un ensemble de données agrégées. Or, nous n'avons pas à notre connaissance, de dispositif équivalent dans d'autres secteurs. C'est une des limites de cette étude qui fait que son caractère est difficilement généralisable en l'absence de données au niveau des caisses de retraite.

Le secteur du BTP, comme vous le savez peut-être et comme l'a dit Philippe, est un des secteurs les plus accidentogènes au niveau des accidents du travail. C'est là qu'ils sont les plus fréquents et les plus graves. C'est, par ailleurs, un secteur où les probabilités de décès en situation de travail sont les plus élevées. Ce sont des données principales du secteur.

On a, par ailleurs, d'autres données qui sont fournies par l'enquête SUMER², dernière mouture 2003. La précédente étude partait de l'enquête SUMER antérieure, tandis que, là, nous avons des

¹ ETAM : Employé, Technicien, Agent de Maîtrise

² SUMER : Surveillance Médicale des Expositions aux Risques

données un peu plus fraîches. L'enquête SUMER de 2003 confirme bien la pénibilité du secteur, notamment au niveau des expositions qui sont parmi les plus élevées, les expositions aux nuisances physiques, c'est-à-dire les contraintes posturales et articulaires, la manutention de charges et les nuisances sonores. Mais, comme nous allons le voir, c'est surtout le cumul des contraintes physiques qui caractérise la pénibilité dans la construction.

Le secteur de la construction est également particulièrement exposé aux produits chimiques, avec une forte progression entre 1994 et 2003. Là encore, ce qui est important, c'est la multi exposition.

On peut voir que le nombre d'accidents du travail avec arrêt dans le BTP, est particulièrement élevé. Sur l'ensemble des secteurs, il y en a 720 000 en 2007, et juste pour le secteur du BTP, 131 000. Quelques progrès ont été réalisés jusqu'à la fin des années 1990. Ensuite, il y a eu une stagnation et même plus de progrès du tout.

Comme on est en volume, on peut attribuer cela au fait que le secteur du BTP a connu un boum jusqu'en 2006, le conduisant à être très recruteur. On a un peu un effet mécanique où, avec l'augmentation du nombre d'emplois, on a constaté une augmentation proportionnelle du nombre d'accidents du travail. Ce qui fait qu'au final, les progrès qu'on avait pu mesurer ont stagné.

Ensuite, si on regarde les indicateurs un peu classiques de fréquence et de gravité des accidents du travail, on constate que le BTP arrive chaque fois en tête des secteurs. L'indice de fréquence est de 84 pour le BTP, alors que l'ensemble se situe à peu près à 39,4. Même chose pour le taux de gravité, particulièrement élevé dans le BTP. De même pour le nombre de décès, bien supérieur aux autres secteurs. Les manipulations de matériaux en font un secteur exposé et pénible.

Une étude a été publiée par l'Institut de Veille Sanitaire, montrant que ce secteur avait une surmortalité dans la tranche de 20-64 ans, notamment du fait de cancers de l'appareil respiratoire et par chute accidentelle. Je vous présente l'ensemble des nuisances.

C'est un secteur qui présente les nuisances physiques les plus élevées. Pour les contraintes posturales et articulaires, l'agriculture se situe peut-être un peu au-dessus mais dans tous les cas, la construction reste largement supérieure aux autres secteurs. Pour les autres types de contraintes physiques, tout ce qui concerne la manutention de charges et nuisance sonore, le BTP arrive encore en tête. Tous les indicateurs disponibles confirment bien que c'est un secteur où la pénibilité est à prendre en compte.

Plus qu'une pénibilité, ce qui caractérise le secteur du BTP, c'est le cumul des pénibilités. On s'aperçoit, en fait, que si on compare le secteur de la construction aux grands secteurs agrégés (agriculture, construction, industrie et tertiaire), 27 % de personnes sont exposées à plus de deux pénibilités, contre 16 % pour l'agriculture. On a là, ce qui constitue l'essence du problème dans le BTP : les gens ne sont pas seulement exposés à une pénibilité mais à plusieurs, en général, trois, voire plus, selon leur poste de travail.

Ce qui est plus récent dans l'actualisation de l'étude, c'est qu'on s'aperçoit que la question de l'exposition aux produits chimiques est devenue beaucoup plus prégnante, ce qui n'était pas évident sur les données précédentes. Selon l'enquête SUMER 2003, il y a eu un bond dans le BTP au niveau des expositions aux produits chimiques. On est à peu près à 30 %. L'agriculture est un secteur fort exposé également mais ce qui est intéressant, c'est la variation. On est passé de 17 % à 30 %, en une dizaine d'années. Cela peut s'expliquer par les nouveaux produits utilisés qui peuvent être nocifs pour la santé.

Je vous ai présenté la première partie de l'étude qui constituait un bilan du secteur. On mettait les choses à plat, on n'a rien inventé ni créé de choses vraiment nouvelles. Ce sont des données accessibles à tout un chacun, dans les différents organismes. Tout ce que nous avons fait, c'est surtout les mettre en relief, les agréger, pour acter de la pénibilité du secteur. De ce côté-là, il y a un consensus pour reconnaître cette pénibilité.

Mais en face, il est intéressant de voir qu'il n'y a aucun dispositif de prise en compte de cette pénibilité dans le BTP, notamment au niveau de la retraite. Certains dispositifs type CATS³ ont été mis en place pour d'autres activités, mais dans le BTP, c'est insignifiant. Il n'y a pas de dispositif institutionnel qui permet de prendre en compte cette pénibilité et une partie des salariés âgés est progressivement exclue du travail, notamment à travers le chômage, la maladie ou l'invalidité.

Dans la classe d'âge 55-59 ans, 14 % des individus sont au chômage, 15 %, en invalidité, et 5 % en maladie de plus de 90 jours. Tout cela nous amène à plus d'un tiers des personnes qui ne sont plus au travail. De fait, une gestion sociale des âges s'est bâtie dans le BTP, autour d'une utilisation détournée des dispositifs d'allocations, notamment du dispositif d'allocations chômage, bien sûr en lien avec la pénibilité, parce que tout cela représente des gens cassés par leur travail et qui ne peuvent plus continuer à travailler.

Vous avez là, un graphique qui est un peu la clé de voûte de cette étude, qui nous présente l'effectif ouvriers de la construction encore en activité par rapport à une classe d'âge. Vous voyez qu'en dessous de 50 ans, on est à 94 %. Plus on avance en âge, moins on a de personnes en activité.

A partir de 56 ans, on a une chute avec un palier, où les gens sont nettement moins en activité, et on voit monter progressivement l'invalidité, le chômage et la maladie. Je vous invite à ne pas trop tenir compte de la remontée du taux d'activité à partir de 59 et 60 ans, puisqu'à ces âges, il y a une moins grande fiabilité statistique. L'effectif diminue de moitié, ce qui perturbe un peu les ratios.

A vrai dire, on n'a pas vraiment d'explications sur cette diminution. On a un bruit statistique qui fait qu'entre 59 et 60 ans, c'est le départ en retraite. Le départ n'est pas net, ce qui fait que cela nous biaise un peu l'effectif, et au final, les ratios que l'on peut bâtir sur le taux d'activité. En plus, les dispositifs carrières longues ont un peu joué dans le secteur et ont fait un peu remonter les taux d'activité, mais c'est plutôt anecdotique au regard du mouvement de fond qu'on observe entre 55 et 58 ans.

Là, on voit bien que seulement 55 % des 58 ans sont encore en activité ; les autres étant basculés sur d'autres dispositifs : invalidité, maladie ou chômage. Je ne l'ai pas mis parce que l'objet n'est pas de comparer l'étude de 2004 et celle que nous avons faite l'année dernière. Les taux d'activité sont plus élevés que dans la précédente étude, notamment parce que c'était un secteur en tension au niveau de l'effectif. Les taux d'activité sont un peu plus élevés, puisque le niveau de chômage était plutôt faible.

Cela dit, la structure de la courbe reste la même, avec cet effet de diminution du nombre de personnes en activité à partir de 50 ans et la chute à partir de 55 ans. La courbe caractérise un phénomène de fond.

Tous ces éléments plaident en faveur d'un dispositif de cessation d'activité anticipée. La première raison, c'est que les politiques d'amélioration des postes de travail pour les salariés âgés sont des démarches dont les effets se constatent à moyen et long termes. Il y a tout un "stock" de personnes

³ CATS : Cessation d'Activité des Travailleurs Salariés

qu'il faut gérer. Ces politiques ne permettent pas de résoudre les difficultés immédiates pour les victimes d'usure professionnelle. Il y a lieu d'agir maintenant. C'est pour cela que nous étions partis sur un dispositif de cessation d'activité anticipée.

En plus, un tel dispositif aurait un double objectif : le rôle de compensation des atteintes à la santé, en fonction du parcours professionnel, et un rôle de prévention, au moins pour les quelques années restantes, en vue de sortir les salariés âgés de l'exposition à la pénibilité. Ce serait quelques années de gagnées à ce niveau.

Mais surtout, la mise en place d'un tel dispositif permettrait de se mettre en conformité avec la réalité. Si on autorisait la population actuelle des 55 à 60 ans à en bénéficier, cela faciliterait le fonctionnement d'un système légitime, sécurisé et plus digne, puisque actuellement, nous sommes sur des pratiques "excluantes", plutôt discrétionnaires. C'est-à-dire que personne ne peut dire par avance « à quelle sauce il va être mangé », à l'âge fatidique des 55 ans. Son patron va-t-il le mettre au chômage ? Va-t-il être en maladie, compte tenu de son état de santé ? Va-t-il être en invalidité ? Il n'y a aucune visibilité sur son devenir, aucun moyen de se projeter dans l'avenir par rapport à ces questions et surtout, reste la question de la dignité. Ce ne serait plus du tout un système où c'est le patron qui décide un peu de votre avenir et de votre état de santé, mais sur un système qui bénéficie à tous et qui est clair, donc plus juste.

Il n'empêche qu'un tel dispositif ne doit pas exonérer des politiques d'amélioration des conditions de travail, mais elles porteraient sur les jeunes actifs qui arrivent dans le secteur.

Pour notre part, nous avons retenu un système de départ anticipé en retraite qui, en fait, demanderait de mettre les partenaires sociaux dans la boucle pour négocier au niveau de la branche mais également les pouvoirs publics, les régimes d'assurance-vieillesse et les autres régimes, puisqu'on a vu que dans ces questions de pénibilité, n'est pas seulement en cause la question de retraite, mais les questions d'invalidité, de maladie et de chômage. Il faut que tous ces dispositifs soient mis autour d'une table pour traiter collectivement le sujet. On ne peut pas considérer que c'est un problème dont le coût doit être seulement porté au niveau des retraites. C'est bien l'ensemble des caisses sociales qui doit négocier là-dessus. Je reviendrai sur cette logique.

Le dispositif envisagé serait de bonifier les périodes de cotisation passées dans le BTP comme des années pénibles, ce qui permettrait d'atteindre plus rapidement les droits à partir en retraite.

Un tel système de départ anticipé en retraite aurait deux impacts sur la population des travailleurs du secteur. On aurait ainsi des flux nouveaux de départ anticipé en retraite et une réduction des sorties d'activité des populations parties pour d'autres motifs. On augmenterait ainsi le nombre de personnes partant en retraite, mais on diminuerait le flux de ceux partant au chômage, en invalidité, ou en maladie.

Sur les modalités d'un tel dispositif, puisqu'il faut le chiffrer, on s'est surtout calé sur l'existant, sans chercher à imaginer un dispositif coupé de la réalité, mais en important ce qu'on a vu dans les autres secteurs où il y avait des départs en retraite anticipée.

L'idée était de partir sur une anticipation de 5 ans de l'âge de départ à la retraite.

Par ailleurs, sur le taux de bonification des périodes de travail pénible, on a fait deux hypothèses. On pourrait avoir une bonification à 12,5 %. C'est-à-dire, un trimestre pour deux années de travail pénible ; ce qui reviendrait, en fait, à une anticipation de 5 ans par rapport à une carrière complète actuellement à 40 ans, mais plus pour longtemps. On a aussi travaillé avec une hypothèse d'un taux de bonification à 25 %, qui reviendra à un trimestre par année de travail pénible. C'est un taux de bonification que l'on peut observer dans plusieurs secteurs publics.

Nous avons aussi l'idée d'une durée minimale de travail pénible d'au moins 15 ans. Là encore, c'est un schéma classique dans les autres dispositifs existants. Et un maximum d'entrée de bonification de 5 ans, sachant que d'autres dispositifs fixent le nombre maximum d'années de bonification, en général, à 5 ans. On reste sur du très raisonnable, en tout cas sur l'existant.

La deuxième partie de ce travail a été de chiffrer. Si on met en place un dispositif de départ anticipé qui permettrait de partir à 55 ans, combien cela toucherait de personnes et combien cela coûterait aux caisses sociales ? C'est ce qui est derrière cette démarche : évaluer le nombre de bénéficiaires et le coût global net pour les caisses sociales.

L'idée de cette étude est de raisonner en coût global net. On tient compte d'un coût brut pour les caisses de retraite. Forcément, si des gens partent à 55 ans au lieu de 60 ans, cela coûtera plus cher aux caisses de retraite mais ce sera une économie pour les autres régimes sociaux, à savoir, le chômage et les régimes maladie et invalidité suite à la maladie, puisque ce seront autant de personnes qui ne partiront pas sur ces régimes.

L'idée est de travailler sur ce coût net pour obtenir un coût effectif. Dans cette étude, nous avons fait des estimations à partir des écarts. C'est une pratique classique sur ce genre de modèle, toutes choses égales par ailleurs. On a prolongé la situation actuelle, en considérant qu'il n'y a pas de système de départ anticipé, mais une exclusion progressive des plus de 55 ans de l'emploi vers les régimes de chômage. Ensuite, on a regardé ce que cela donnerait si on mettait en place le système de départ anticipé dont pourraient bénéficier les populations exclues de l'emploi (chômage, maladie, invalidité). C'est sur le différentiel qu'on pourra voir le surcoût.

Le raisonnement qui est un peu « la tarte à la crème » en économie, tient surtout au fait que nous avons considéré que les départs supplémentaires étaient compensés par des embauches. Quand un retraité part, un jeune actif le remplace. C'est une hypothèse forte, puisqu'on peut aussi penser que les entreprises ne recruteront pas un jeune pour un retraité mais plutôt un jeune pour deux retraités. Elles peuvent faire des gains de productivité là-dessus.

L'impact de cette mesure sur le flux de départ en retraite, se divise en trois composantes :

1. Les salariés qui partiraient si le système actuel était inchangé. C'est une composante relativement stable dans le temps.
2. Les salariés qui, dans le système actuel, seraient exclus de l'emploi, c'est-à-dire chômage, maladie, invalidité, mais qui profiteraient de ce dispositif de retraite anticipée après sa mise en place. Cela représente à peu près 75 % de l'ensemble de la population âgée actuellement exclue. C'est un flux relativement stable dans le temps, avec à peu près 10 000 départs par an.
3. Les personnes en activité qui bénéficieraient du dispositif anticipé. La première année de mise en place du système, on aurait un pic de sortie des salariés qui feraient valoir leurs droits. Des personnes qui auraient *de facto* déjà atteint leurs années de cotisation, puisqu'ils étaient partis sur 60 ans et qui pourront partir à 55 ans. Entre 25 000 et 33 000 départs d'un coup, selon les hypothèses retenues. Ensuite, une période de transition sur 5 ans, avec un nombre de départs qui baisse fortement et progressivement et qui représente environ 10 000 départs supplémentaires.

Ensuite, au-delà de cette période, on aura des flux entrants et sortants qui tendent à s'équilibrer. Sur ce graphique, on voit l'effet net de la mesure sur le flux des départs à la retraite avec les deux hypothèses de 12,5 ou 25 %. La première année, on a un nombre important de gens, c'est le stock à

écluser, mais dès la deuxième année, on a beaucoup moins de personnes dans le système. Cela diminue progressivement et se stabilise.

Ce graphique est intéressant puisqu'il permet de mettre en regard le supplément de départs en retraite (en rouge sur le graphique). Il est important et après il diminue. Ensuite, nous avons une augmentation des baisses pour "autres départs", c'est à dire que le nombre des gens concernés par les autres départs diminue. Les deux courbes se rejoignent et tendent à se stabiliser.

Tout cela a un effet sur le stock de retraités. Là, on avait pris une hypothèse de bonification à 25 % parce que je n'ai pas fait toutes les hypothèses afin d'alléger ma présentation, et on voit bien le stock de retraités (avec la trajectoire de référence en bleu) qui aurait continué toutes choses égales par ailleurs. Après, on a le grand bond que fait la mesure la première année, puisque le stock de retraités augmente. Puis on reprend pratiquement la même pente que la trajectoire de référence avec un décalage, et c'est cela qui va nous faire un coût : le nombre de personnes supplémentaires qui toucheront leur retraite. C'est ce stock qui provoque un surcoût sur le système. 36 000 à 44 000 personnes viennent se rajouter au stock. C'est cela qu'il s'agit de chiffrer. On a calculé le coût moyen d'un salarié, ce qu'il va toucher comme pension de retraite, et on l'a calculé pour le surcoût. On a compté aussi la diminution en termes de cotisation retraite qu'implique le recrutement d'un jeune. Je ne rentre pas dans les détails, parce que cela reste assez technique.

L'important est que le coût d'une mesure de bonification va avoir deux composantes :

1. Le coût de la première année, avec un pic de l'ordre de 320 à 339 millions d'euros pour un taux de 12,5 % ou de 390 à 436 millions d'euros pour un taux à 25 %. Ce sont des sommes rapportées à la masse ouvrière, qui représentent de l'ordre de 1,3 à 1,8 %, mais qui restent tout à fait "raisonnables".
2. Ensuite, un régime de croisière qui se rétablit au bout de six ans, quand les flux se sont stabilisés. Au terme de 6 ans, le coût annuel s'établit à environ 463 millions d'euros pour un taux à 12,5 et à 560 millions d'euros pour un taux à 25 %. On est entre 1,9 et 2,3 % de la masse ouvrière. Il s'agit d'un coût global pour les caisses sociales. On a d'une part, le coût brut pour les caisses de retraite, cumul "régime général plus caisse complémentaire" et d'autre part, l'économie pour les autres régimes sociaux (chômage, invalidité et maladie).

Voici, sur cette diapositive, l'évolution de ce que cela coûterait en part de la masse salariale ouvrière. Je ne reviens pas dessus, ce sont les chiffres que j'ai évoqués tout à l'heure.

Là, les pistes de financement. Nous n'avons pas trop développé cette partie puisqu'elle reste du domaine de la négociation et des partenaires sociaux. Simplement, on peut souligner que le coût pourrait être réparti entre la contribution de l'assurance chômage et de l'assurance maladie. En fait, comme la mesure contribue à faire baisser les départs du régime actif vers les régimes de maladie, invalidité et de chômage, ceux-ci réalisent des économies.

Il faudrait qu'il y ait un transfert entre les régimes sociaux pour assurer un équilibre. On pourrait également envisager une mise à contribution des économies de charges salariales réalisées par les entreprises. On pourrait avoir une augmentation des cotisations aux retraites du secteur modulée en fonction des efforts réalisés pour diminuer la pénibilité. En cela, on s'inspire un peu du système en vigueur sur la modulation des cotisations au titre des accidents du travail.

Cette mise à contribution des entreprises est d'autant plus envisageable que, comme on l'a souligné tout à l'heure, il est fort peu probable que nous ayons un taux de remplacement d'un pour un. Une fois que quelqu'un est parti à la retraite, il est peu probable que nous ayons un remplacement d'un

salarié âgé par un salarié jeune. Il y a aussi des gains de productivité qui justifient qu'on pourrait mettre à contribution les entreprises du BTP.

Nous avons une part d'augmentation des cotisations de retraite du secteur, je l'ai déjà évoqué, et enfin, une part de solidarité nationale qui pourrait compléter cette mesure d'équité sociale.

L'intérêt d'une telle étude n'est pas tellement la première partie qui dresse un constat assez facile à établir et relativement connu. En tout cas, elle permet de reposer les choses à plat et de bien être en phase avec ce qui est reconnu comme pénible dans un secteur.

Mais c'est surtout d'avoir chiffré qui nous semble intéressant. Cela montre qu'il est possible de compenser la pénibilité vécue dans le secteur du BTP avec une mesure qui, somme toute, reste relativement accessible : 1,3 ou 1,4 % de la masse salariale du secteur du BTP n'est pas insurmontable. Si je fais le lien avec le débat actuel sur les retraites, nous avons eu l'occasion de présenter cette étude au ministère du Travail, car elle a eu de l'écho. C'était intéressant d'arriver avec un chiffrage, car peu se sont "amusés" à faire ce chiffrage et démontrer qu'une mesure d'équité ne coûterait pas si cher que cela.

On ne peut pas dire que ce qui est présenté actuellement sur la pénibilité, soit vraiment à la hauteur. On reste sur un système qui s'apparente au système d'invalidité.

Nous proposons là, un système global qui permet d'être juste avec l'ensemble de la population salariée sans s'embarquer dans des systèmes de suivis individuels avec tous les coûts de suivi et de contrôle que cela suppose.