

Avis n° 18-A-07 du 24 mai 2018
relatif à un projet de décret modifiant les dispositions relatives à la
protection des travailleurs contre les risques dus aux champs
électromagnétiques et celles relatives à la protection des travailleurs
intervenant en milieu hyperbare

L'Autorité de la concurrence (section IV),

Vu la lettre du 15 décembre 2017, enregistrée le 27 décembre 2017, sous le numéro 17/0230 A, par laquelle le directeur général du travail a saisi l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis sur le projet de décret modifiant les dispositions relatives à la protection des travailleurs contre les risques dus aux champs électromagnétiques et celles relatives à la protection des travailleurs intervenant en milieu hyperbare ;

Vu la lettre du 3 janvier 2018, par laquelle le ministre de l'économie et des finances sollicite l'avis de l'Autorité sur le projet de décret en Conseil d'État élaboré par le ministère du travail ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

Vu le code de l'éducation, notamment les articles R. 338-1 à R. 338-8 ;

Vu le code du travail, notamment les articles R. 4461-1 à R. 4461-49 ;

Vu la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, notamment son article 16 ;

Vu l'arrêté ministériel du 13 février 2014 relatif au titre professionnel de scaphandrier de travaux publics ;

Vu l'arrêté ministériel du 12 décembre 2016 définissant les modalités de formation à la sécurité des travailleurs exposés au risque hyperbare ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint et les représentants de la direction générale du travail entendus lors de la séance du 29 mars 2018, le commissaire du Gouvernement ayant été régulièrement convoqué ;

La représentante du Syndicat National des Entrepreneurs de Travaux Immergés (SNETI) et le représentant de Scaphmotion CGT entendus sur le fondement des dispositions de l'article L. 463-7 du code de commerce ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

1. Le I de l'article 16 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996, relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat dispose: « *Quels que soient le statut juridique et les caractéristiques de l'entreprise, ne peuvent être exercées que par une personne qualifiée professionnellement ou sous le contrôle effectif et permanent de celle-ci les activités suivantes : (...) la construction, l'entretien et la réparation des bâtiments ; la mise en place, l'entretien et la réparation des réseaux et des équipements utilisant les fluides, ainsi que des matériels et équipements destinés à l'alimentation en gaz, au chauffage des immeubles et aux installations électriques (...)* ».
2. La présente saisine de l'Autorité est effectuée sur le fondement du II de l'article 16 de cette loi, aux termes duquel « *un décret en conseil d'Etat pris après avis de l'Autorité (...) détermine en fonction de la complexité de chacun des métiers relevant des activités mentionnées au I et des risques qu'ils peuvent présenter pour la sécurité ou la santé des personnes, les diplômes, les titres homologués ou la durée et les modalités de validation de l'expérience professionnelle qui justifient de la qualification requise* ». Le projet de décret soumis à l'Autorité modifie l'article R. 4461-27 du code du travail et a pour objet de rendre obligatoire le titre professionnel de scaphandrier de travaux publics, dont le métier relève des activités de construction, d'entretien et de réparation des bâtiments.
3. Seront présentés dans cet avis le cadre réglementaire et le contexte économique de l'activité de scaphandrier de travaux publics (I), le projet de décret soumis à l'Autorité (II) et l'analyse concurrentielle qui peut en être faite (III).

I. Le contexte économique et le cadre réglementaire de l'activité de scaphandrier de travaux publics

4. La profession des travaux immergés contrôle, entretient et reconstruit les ouvrages portuaires, hydroélectriques, les canaux et écluses, et, depuis plus récemment intervient dans le nucléaire ou les énergies renouvelables sur les projets hydro-éoliens.
5. Elle présente les caractéristiques d'une activité à risques. Le scaphandrier de travaux publics exerce son activité sur des chantiers de travaux publics immergés, en milieu hyperbare, à une pression supérieure à la pression atmosphérique locale et il est pour ce faire revêtu d'un scaphandre. Ce type de plongée impose des périodes de décompression avant de remonter en surface. Pour des raisons de sécurité, le travail s'effectue en équipe, sous la responsabilité d'un chef d'opération hyperbare.
6. Les chantiers immergés faisant appel à des équipes de scaphandriers sont ceux des ports autonomes, des barrages hydroélectriques (EDF), des Voies navigables de France, de la Compagnie nationale du Rhône, des industries grosses consommatrices d'eau (chimie, papeterie...), des collectivités, pour les interventions sur les réseaux d'assainissement (réseaux d'eaux usées et pluviales, stations d'épuration), ainsi que des grandes entreprises de travaux publics, lors de chantiers de construction. À ces marchés s'ajoutent des micro-niches, telles que le nucléaire.

A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU SECTEUR D'ACTIVITÉ

1. L'ACTIVITÉ DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS SUBAQUATIQUES

7. Le secteur du bâtiment et des travaux publics subaquatiques couvre environ 180 entreprises, en grande majorité des TPE-PME, qui réalisent un chiffre d'affaires annuel estimé à 40 millions d'euros, sur la base de 100 000 à 105 000 euros générés par l'activité de chaque scaphandrier.
8. Une vingtaine d'entreprises, représentant 80 % de l'activité du secteur, est regroupée dans un syndicat professionnel d'employeurs, le Syndicat National des Entrepreneurs de Travaux Immergés (SNETI). Elles emploient de manière constante 450 scaphandriers en équivalents temps plein, parmi une population totale de 1 800 titulaires du CAH mention A, à jour de l'aptitude médicale. Ces 450 équivalents temps plein sont répartis entre environ 200 contrats à durée indéterminée et 250 intérimaires. L'intérim constitue le principal sas d'entrée dans la profession.

2. DES CONDITIONS DE TRAVAIL GÉNÉRANT UN FORT TURN-OVER

9. Le scaphandrier évolue dans des eaux généralement froides, parfois polluées, où la visibilité peut être limitée ou nulle.
10. La profession est marquée par un taux élevé d'accidents, lié notamment à la difficulté du travail dans l'obscurité. L'accidentologie est, selon le dossier de saisine, 2 à 5 fois plus élevée que celle des industries extractives.
11. À l'entrée dans la profession, la rémunération d'un scaphandrier débutant se situe entre 10,5 euros et 12 euros par heure selon les estimations, en l'absence de bagage technique acquis par le biais d'une formation ou de l'expérience professionnelle. Une part réduite de la profession (estimée à 50 ETP), travaillant sur des chantiers off-shore, perçoit une rémunération plus importante.
12. L'emploi est caractérisé par un fort taux de rotation, avec une durée moyenne dans l'emploi de 10 ans. Seuls 10 % des scaphandriers exercent depuis plus de 5 ans.

3. UN BESOIN DE RENOUVELLEMENT LIMITÉ EN PROFESSIONNELS

13. Le besoin annuel de renouvellement des professionnels est limité en raison de la structure de la profession et de son taux de rotation. Il est largement couvert, au moins sur le plan quantitatif, par le dispositif actuel de formation, associant le certificat d'aptitude à l'hyperbarie et le titre professionnel optionnel de STP.
14. Le besoin de renouvellement est estimé par les représentants de la profession, à 40 CAH mention A classe 2 par an, à comparer d'une part à la population annuelle des certifiés (236 en 2016) et des titrés (118 en 2016), correspondant aux sorties du système de formation, d'autre part au stock de population titulaire du CAH mention A et à jour de l'aptitude médicale (estimé à 1 800 travailleurs).

B. UN ACCÈS À LA PROFESSION RÉGLEMENTÉ PAR LE CODE DU TRAVAIL AU TRAVERS D'UNE OBLIGATION DE QUALIFICATION

1. L'OBLIGATION DU CERTIFICAT D'APTITUDE À L'HYPERBARIE (CAH)

15. Aux termes de l'article R. 4461-27 du code du travail, issu du décret n° 2011-45 du 11 janvier 2011 relatif à la protection des travailleurs intervenant en milieu hyperbare, « *seuls peuvent intervenir en milieu hyperbare les travailleurs titulaires d'un certificat d'aptitude à l'hyperbarie délivré à l'issue d'une formation dispensée dans les conditions prévues à la présente section* ».
16. Le certificat indique la mention correspondant à l'activité exercée. La mention A (BTP subaquatique) vise toute personne dont le métier consiste à intervenir sous l'eau pour des travaux industriels, de génie civil, de bâtiment et de travaux publics au sens large. Le certificat précise également la classe relative à la zone de profondeur dans laquelle le travailleur peut intervenir, compte tenu de la pression maximale autorisée (article R. 4461-28 du code du travail).
17. La formation à la sécurité dispensée dans le cadre du CAH mention A couvre les aspects de sécurité nécessaires au travail en milieu hyperbare et intègre une initiation à certains gestes professionnels et aux risques liés à leur mise en œuvre. Elle a pour but de « *maîtriser les bases théoriques liées au risque hyperbare, d'intégrer ce risque dans la démarche générale de prévention des risques professionnels, ainsi que d'organiser et de réaliser des opérations hyperbare en sécurité* » (article 1^{er} de l'arrêté du 12 décembre 2016 définissant les modalités de formation des travailleurs exposés au risque hyperbare). D'une durée de 8 semaines minimum, fixée par arrêté ministériel, la formation au CAH mention A est reconnue au niveau international.
18. Le CAH mention A constitue une formation à la prévention des risques professionnels en milieu hyperbare, mais il n'intègre pas les compétences professionnelles exigées par le métier, telles que la topographie (relevés et positionnement), le levage, la manutention, le soudage et la mise en œuvre de bétons en milieu immergé, sinon dans le cadre d'une initiation à l'exécution en sécurité des principaux gestes techniques.
19. Dans ces conditions, le CAH mention A a été considéré comme insuffisant pour garantir des compétences répondant aux besoins des entreprises, qui ont souhaité mettre en place des formations techniques complémentaires.

2. LA CRÉATION DU TITRE PROFESSIONNEL DE SCAPHANDRIER DE TRAVAUX PUBLICS

20. Compte tenu de la technicité des activités exercées par les travailleurs relevant de la mention A, les représentants des salariés et des employeurs ont élaboré, en liaison avec la liaison Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DGEFP) et l'Organisme Professionnel de Prévention du Bâtiment et des Travaux Publics (OPPBTP), un titre professionnel de scaphandrier de travaux publics (titre STP) de niveau 5 (CAP), publié par arrêté du 13 février 2014, et mis en place début 2015. Le titre créé en 2014, délivré depuis 2015, n'était jusqu'à présent pas obligatoire pour réaliser des travaux en milieu hyperbare.
21. Le titre professionnel est une certification professionnelle, définie par l'article R. 338-1 du code de l'éducation, attestant que son titulaire maîtrise les compétences, aptitudes et connaissances permettant l'exercice d'un métier.

22. Cette certification, enregistrée au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) est délivrée au nom de l'État, à l'issue d'un parcours de formation assuré par un organisme agréé par l'État ou d'une procédure de validation des acquis de l'expérience. Il existe actuellement 251 titres professionnels, dont 85 pour le secteur du bâtiment et des travaux publics (35 % des titres), parmi lesquels le titre professionnel STP. En 2016, on compte 114 600 titrés, et 118 titrés scaphandrier des travaux publics.
23. Le titre de scaphandrier de travaux publics se compose de trois blocs de compétence accessibles par capitalisation de certificats de compétences professionnelles (CCP) ou suite à un parcours de formation : effectuer les relevés et positionnement d'ouvrages immergés ; construire et entretenir des réseaux et ouvrages immergés en maçonnerie ; assembler et démonter des ouvrages métalliques immergés. Les titulaires du titre ou de l'un des CCP sont réputés avoir obtenu le certificat d'aptitude à l'hyperbarie, mention A classe 2, qui est, de fait, intégré au titre ou à l'un des CCP le composant.
24. Le taux de réussite aux épreuves du titre professionnel STP est particulièrement élevé (94,5 % de taux de réussite depuis sa création en 2014), en comparaison du taux de réussite constaté pour l'ensemble des titres professionnels, tous secteurs d'activités confondus (76 % en 2015 et 2016).
25. Le titre professionnel STP ne fait pas l'objet d'une reconnaissance internationale, à la différence du CAH mention A. La prise en charge financière du titre est assurée par les organismes de financement de la formation ou par les régions, alors que celle du CAH relève des salariés. En comparaison, aucune obligation de qualification semblable au titre STP n'existe parmi les pays d'Europe, y compris parmi les leaders de ce secteur d'activité (plateformes pétrolières). Au Royaume-Uni, en Belgique, en Norvège et aux Pays-Bas sont dispensées de manière non contraignante des formations robustes, de durée sensiblement supérieure à celles organisées en France (de 6 mois à 2 ans selon les pays, contre 9 à 20 semaines en France, selon les organismes de formation).
26. De même, aucun des 85 titres professionnels du secteur des travaux publics n'a à ce jour été rendu obligatoire par voie réglementaire. On ne trouve notamment pas ce type d'exigence, nonobstant les risques potentiels pour la sécurité des personnes, dans les travaux sous rayonnements ionisants, la conduite d'engins de chantier ou l'amiante.

C. LA CERTIFICATION DES ENTREPRISES RÉALISANT DES TRAVAUX HYPERBARES

27. À l'instar des dispositifs en matière d'amiante et de rayonnements ionisants, la réglementation hyperbare prévoit que les entreprises exerçant leur activité en milieu subaquatique soient soumises à une obligation de certification. Sur la base d'un arrêté ministériel du 29 septembre 2017, relatif à la certification des entreprises réalisant des travaux hyperbares, les entreprises concernées doivent mettre en place une organisation ou appliquer des procédures protégeant efficacement leurs salariés contre les risques considérés. Cette exigence, justifiée par une accidentologie élevée, a pour objectif de garantir la mise en œuvre d'un socle de mesures de protection des travailleurs.
28. Elle forme, avec le CAH, un ensemble de mesures en matière de prévention des risques auxquels sont exposés les travailleurs exerçant en milieu hyperbare. Néanmoins, selon la direction générale du travail (DGT), « *cette certification « santé-sécurité » ne remplit pas le même objectif que la proposition de rendre obligatoire le titre professionnel de scaphandrier de travaux publics, qui porte sur un aspect technique* ».

II. Le projet de décret soumis à l'Autorité

A. L'INSTAURATION D'UNE OBLIGATION DE TITRE PROFESSIONNEL DE SCAPHANDRIER DE TRAVAUX PUBLICS À LA DEMANDE DES PROFESSIONNELS

29. Compte tenu de la dangerosité des activités exercées par les travailleurs relevant de la mention A (BTP subaquatique), la DGT - bien que celle-ci ait indiqué lors de l'instruction du présent avis avoir « attiré l'attention des professionnels du secteur du BTP subaquatique sur la possibilité d'opter pour un fonctionnement libre du marché » - et la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) proposent de renforcer la réglementation. À la demande des représentants des professionnels concernés (SNETI pour les employeurs et SCAPHMOTION CGT pour les salariés), il est apparu utile de renforcer l'obligation de formation à la sécurité des travailleurs exposés au risque hyperbare, aujourd'hui sanctionnée par le certificat d'aptitude à l'hyperbarie, par une obligation de titre professionnel.
30. Le paragraphe XI de l'article 1^{er} du projet de décret prévoit ainsi de compléter l'article R. 4461-27 du code du travail, qui dispose que « seuls peuvent intervenir en milieu hyperbare les travailleurs titulaires d'un certificat d'aptitude à l'hyperbarie (...) », par une obligation de titre professionnel afférente aux travailleurs effectuant des travaux subaquatiques, selon laquelle, « les travaux subaquatiques (mention A) ne peuvent être effectués que par des travailleurs titulaires du titre professionnel de scaphandrier délivré par le ministère chargé de l'emploi défini à l'article R. 338-2 du code de l'éducation ou d'une certification équivalente enregistrée dans le répertoire national des certifications professionnelles ».
31. Selon le dossier de saisine, le titre créé par arrêté du 13 février 2014 est présumé satisfaire l'obligation de titre professionnel de scaphandrier de travaux publics.

B. UNE OBLIGATION APPLICABLE UNIQUEMENT AUX FUTURS ENTRANTS

32. Selon la DGT, l'exigence de titre professionnel de scaphandrier de travaux publics ne serait pas exigée pour les professionnels actuellement en exercice, en raison des dispositions de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996, dont le deuxième alinéa du II de l'article 16 dispose que « toute personne qui, à la date de publication de la présente loi, exerce effectivement l'activité en cause en qualité de salariés ou pour son propre compte est réputée justifier de la qualification requise ».
33. Dès lors que ceci résulterait de la norme supérieure, il n'y aurait pas lieu, selon la DGT, de préciser cette caractéristique dans le décret. On observera néanmoins que la loi ne vise que les personnes qui exercent effectivement, à la date de sa publication, soit le 5 juillet 1996, l'activité soumise à l'obligation de qualification, mais ne paraît pas devoir concerner les travailleurs exerçant l'activité à la date d'entrée en vigueur d'un futur décret.
34. En définitive, seuls seraient concernés par l'obligation de titre STP les nouveaux entrants dans la profession, c'est-à-dire les non-titulaires d'un CAH ou du titre professionnel à la date de l'entrée en vigueur du décret. Outre les problématiques évoquées ci-après au titre du droit de la concurrence, le collège de l'Autorité attire l'attention des pouvoirs publics sur le risque

juridique que pourrait poser l'absence d'universalité de l'obligation et la création d'une inégalité au détriment des nouveaux entrants.

C. LES AUTRES DISPOSITIONS

35. S'agissant du risque hyperbare, outre le toilettage de certaines dispositions, le projet de texte vise à :
- porter dans le code de la défense, les dispositions de prévention du risque hyperbare spécifiques aux travailleurs relevant de ce ministère ;
 - redéfinir les secteurs d'activité correspondant aux mentions au titre desquelles les certificats d'aptitude à l'hyperbarie sont délivrés ;
 - simplifier le certificat de conseiller à la prévention hyperbare ;
 - clarifier les dispositions relatives à la composition des équipes de travaux hyperbares.
36. En l'absence d'enjeu concurrentiel, ces dispositions ne sont pas analysées.

III. Analyse concurrentielle

37. Seront examinés successivement les risques d'affectation de la concurrence qu'entraîne la mesure proposée (A), puis les modifications qui pourraient éventuellement permettre de justifier celle-ci au regard des exigences posées par la loi du 5 juillet 1996 (B).

A. LES RISQUES D'AFECTATION DE LA CONCURRENCE

38. Le premier alinéa du II de l'article 16 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat fixe un principe de proportionnalité, confirmé par le Conseil de la concurrence dans son avis n° [97-A-25](#) du 13 novembre 1997 entre, d'une part, la complexité de chacun des métiers relevant des activités concernées et les risques qu'ils peuvent présenter pour la sécurité et la santé des personnes et, d'autre part, le niveau de qualification exigé.
39. Dans son avis, le Conseil précisait que *« si le législateur a entendu améliorer la prévention des risques que peut présenter pour la santé et la sécurité des personnes les activités visées par la loi, cela suppose que soit établie l'existence d'une relation entre le niveau de qualification professionnelle et ces risques »*. Il en déduisait que l'analyse concurrentielle consistait alors à *« rechercher notamment si le niveau de qualification déterminé par le ou les décrets à venir n'affecte pas la concurrence dans une mesure excédant ce qui est strictement nécessaire à la satisfaction de ces impératifs d'intérêt général »*.
40. Au regard de cet avis, il apparaît que l'obligation supplémentaire de titre professionnel, en plus du CAH apparaît discutable, dès lors que, d'une part, celle-ci n'est pas véritablement justifiée par l'exigence de sécurité, crée une discrimination vis-à-vis des nouveaux entrants, et, d'autre part, est porteuse de risques d'extension de barrières à l'entrée dans diverses

professions, en ce qu'elle constituerait un précédent pour les titres professionnels qui ne sont aujourd'hui jamais obligatoires.

1. DES FINALITÉS QUI NE JUSTIFIENT PAS EN TANT QUE TELLES UNE OBLIGATION DE QUALIFICATION AU SENS DE LA LOI DU 5 JUILLET 1996

41. Les travailleurs susceptibles d'intervenir en milieu hyperbare doivent être titulaires d'un CAH, conformément à l'article R. 4461-27 du code du travail. Ce certificat constitue une formation à la sécurité des travailleurs exerçant en milieu hyperbare, qui a pour but de « *maîtriser les bases théoriques liées au risque hyperbare, d'intégrer ce risque dans la démarche de prévention des risques professionnels, ainsi que d'organiser et de réaliser des opérations hyperbare en sécurité* » (article 1^{er} de l'arrêté du 12 décembre 2016 définissant les modalités de formation des travailleurs exposés au risque hyperbare).
42. Le titre professionnel de STP obéit à d'autres finalités qui relèvent de la politique de l'emploi ou de la revalorisation du métier de scaphandrier.
43. De manière générale, le bilan 2016 des titres professionnels réalisé par le ministère en charge de l'emploi et par l'AFPA, précise que « *le ministère de l'emploi mène une politique de certification professionnelle destinée à qualifier des personnes et à favoriser leur maintien ou leur retour à l'emploi. L'instrument de cette politique est le titre professionnel* ».
44. Au cas d'espèce, la note d'opportunité de novembre 2012, établie par l'AFPA à la demande du ministère chargé de l'emploi en vue de la création du titre professionnel de scaphandrier de travaux publics indiquait que « *la mise en place du titre de STP contribuerait à :*
 - *créer une offre de formation qualifiante ;*
 - *apporter une reconnaissance professionnelle aux salariés et aux entreprises ;*
 - *repérer une qualification adossée à la convention collective des travaux publics ;*
 - *repérer la formation par les financeurs ;*
 - *permettre une évolution professionnelle des STP grâce à la maîtrise des compétences ;*
 - *faciliter à terme la promotion interne vers des postes d'encadrement de chantier ;*
 - *limiter la précarisation ;*
 - *valoriser les savoir-faire des scaphandriers en activité par le biais de la VAE ;*
 - *mieux orienter les candidats vers un métier mal connu ;*
 - *limiter l'accidentologie par une meilleure professionnalisation ;*
 - *maintenir un savoir-faire national ».*
45. Le titre professionnel de scaphandrier de travaux publics est donc conçu surtout comme un instrument de la politique de l'emploi. En ce qui concerne sa plus-value en matière de sécurité, en l'absence de tout indicateur d'accidentologie et de données en ce domaine, on ne peut établir que le titre ait contribué à réduire le risque auquel est confrontée la population des titrés en activité, d'autant que la formation nécessaire pour obtenir le titre n'est pas régulée.
46. En effet, le titre professionnel STP identifie des compétences à acquérir, sans définir le contenu des formations qui y conduisent. Il n'en fixe pas la durée, les organismes de

formation n'étant tenus qu'à une obligation de résultat. Les trois centres de formation agréés proposent donc des parcours de formation très variables, allant de 9 à 20 semaines, CAH inclus, qui peuvent conduire à des formations déséquilibrées, les enseignements à la sécurité et les temps de pratique étant sacrifiés par les organismes qui pratiquent les durées globales les plus courtes.

47. Par ailleurs, les organismes financeurs ont privilégié les formations les moins longues et moins coûteuses, réduisant significativement le nombre des candidats des organismes pratiquant les durées de formation les plus exigeantes et créant de ce fait un effet d'éviction à leur rencontre.
48. Enfin, les taux de réussite particulièrement élevés notés plus haut, au regard du taux de réussite moyen constaté pour les autres titres professionnels, semblent résulter, d'après les éléments recueillis au cours de l'instruction, du fait que les compétences de certains membres de jurys, de même que leur indépendance vis-à-vis des organismes de formation, ne sont pas suffisamment contrôlées.
49. En conclusion, les objectifs de valorisation du métier assignés au titre professionnel par ses concepteurs, tout comme la qualité et l'exigence de certaines des formations dispensées pour l'obtenir, se distinguent substantiellement de l'objectif de prévention des risques, au demeurant déjà couvertes par l'exigence du CAH ainsi que par l'obligation de certification des entreprises. Le contenu du titre professionnel STP ne permet donc pas de satisfaire au principe de proportionnalité justifiant, au regard des critères de la loi du 6 juillet 1995, son caractère obligatoire.

2. LA CRÉATION DE DISTORSION DE CONCURRENCE AU DÉTRIMENT DES NOUVEAUX ENTRANTS

50. Ainsi que précisé aux paragraphes 32 et suivants, l'obligation de titre professionnel est présentée comme ne devant pas s'appliquer aux personnes en exercice au moment de la publication du décret, aux termes d'une interprétation de la loi qui n'a rien d'évident et prête à discussion. Les travailleurs titulaires d'un CAH avant l'entrée en vigueur du décret seraient donc si l'on suit l'interprétation retenue par les auteurs du texte, directement employables, sur la base de leur expérience professionnelle, quelle que soit d'ailleurs la durée de celle-ci, afin de « *ne pas pénaliser les travailleurs déjà dans le métier* ».
51. L'obligation de titre ne pèsera alors, dans cette hypothèse, que sur les nouveaux entrants. De ce fait, le faible nombre de personnes qui à l'avenir aura bénéficié de cette nouvelle formation parmi la population totale des scaphandriers aura pour conséquence de limiter l'intérêt du dispositif en ce qui concerne la prévention des risques pour la santé et la sécurité des personnes, alors même qu'il s'agit de la justification de son caractère obligatoire. En outre, cette disposition crée une barrière à l'entrée pour les nouveaux entrants.

3. DES RISQUES DE TRANSPOSITION À D'AUTRES ACTIVITÉS

52. Enfin, l'obligation de titre professionnel de scaphandrier des travaux publics, telle qu'elle est envisagée par le projet de décret, constituerait une exception singulière, dès lors qu'aucun des 85 titres professionnels du secteur du BTP n'a été rendu obligatoire, nonobstant les risques qui peuvent s'attacher à certains de ces métiers.

53. Selon la DGT, cette singularité se justifierait par le fait que ces travailleurs seraient « *dans le risque* », en raison de leur présence dans le milieu hyperbare, alors que ceux d'autres activités sensibles (amiante, radiations ionisantes) ne seraient « *qu'exposés au risque* », auquel cas une simple option suffirait.
54. La DGT justifie aussi cette exception par la volonté des partenaires sociaux du secteur des travaux immergés. Une volonté similaire pourrait néanmoins se manifester prochainement dans d'autres activités, après l'exemple des scaphandriers.
55. Ainsi, le présent décret pourrait constituer un précédent créant un risque de contagion à d'autres secteurs d'activité, risque d'autant plus important que l'exception souhaitée se révèle très peu documentée. L'Autorité de la concurrence attire donc l'attention du gouvernement sur le risque pour la concurrence d'une extension à d'autres professions de cette exigence, susceptible d'entraîner une multiplication des barrières à l'entrée pour de nouvelles professions et un risque de rigidification de l'accès à l'emploi des secteurs concernés.

4. CONCLUSION

56. L'instauration d'un titre obligatoire de scaphandrier recueille donc un avis très réservé de la part de l'Autorité, en ce qu'il affecte de manière non proportionnée à son objectif les conditions de concurrence dans ce secteur :
 - l'impératif de sécurité qui seul pourrait justifier le caractère obligatoire du titre n'apparaît pas suffisamment pris en compte dans la pratique actuelle, en termes de finalité comme en termes de durée et de qualité des formations dispensées ;
 - l'absence de caractère universel de l'obligation pénalise les nouveaux entrants ;
 - le décret crée un risque de transposition à d'autres secteurs d'autant plus important que sa proportionnalité aux exigences de sécurité invoquées paraît faible.
57. Les objectifs en termes d'amélioration technique du travail effectué en milieu immergé comme d'employabilité de la profession sembleraient pouvoir être atteints dans des conditions beaucoup plus souples en se reposant sur les mécanismes du marché, comme le soulignait d'ailleurs la note de la DGT citée supra.
58. Si, cependant, il apparaissait indispensable de renforcer la prise en compte des exigences de sécurité dans la formation, compte tenu de l'accidentologie élevée de la profession, alors l'Autorité recommande de ne rendre le titre obligatoire que sous réserve de mettre l'amélioration de la sécurité au cœur de la réforme.

B. LES MODIFICATIONS PRÉCONISÉES

59. Au regard des critères de la loi du 6 juillet 1995, le caractère obligatoire du titre professionnel pour exercer le métier de scaphandrier de travaux publics pourrait se justifier si le titre intégrait une composante substantielle en matière de prévention des risques du métier de scaphandrier de travaux publics.
60. L'Autorité recommande donc une rédaction du I de l'article R. 4461-27 du code du travail qui mette en évidence l'intégration pérenne au sein du titre professionnel de l'ensemble des compétences requises, y compris celles en matière de prévention des risques. Il est dès lors

proposé de compléter le I du projet d'article R. 4461-27 par l'alinéa suivant : « *Le titre professionnel visé au précédent alinéa intégrera les compétences du certificat d'aptitude à l'hyperbarie mention A, prévu au premier alinéa du présent article* ».

61. Par ailleurs, la mise en place par la DGT, qui dispose du réseau de l'inspection du travail, d'indicateurs d'accidentologie du secteur d'activité permettrait de faire évoluer le dispositif de formation en fonction de l'évolution des risques. La connaissance des risques favorisera la prévention. Elle pourrait aussi contribuer à établir la nécessité d'une obligation de titre professionnel, qui ne repose, en l'état, sur aucune donnée objective permettant de légitimer le caractère obligatoire de la qualification.
62. Les garanties nécessaires en termes de qualité de la formation et d'exigence du diplôme doivent également être revues. Au vu du bilan après quatre ans d'existence de l'actuel titre professionnel, l'AFPA préconise d'imposer des durées minimales de formation, à l'instar des huit semaines de CAH, afin que les centres ne puissent réduire les temps de pratique indispensables à l'acquisition des compétences. Une durée indicative de 20 à 27 semaines a été mentionnée lors de la séance. Outre celle du CAH, ces durées prennent en compte la durée de chacun des trois blocs de compétence (3 semaines chacun), ainsi que des temps de pratique de 3 semaines.
63. Au vu de ces constats, l'Autorité recommande, dans l'hypothèse d'un titre obligatoire de scaphandrier de travaux publics, une régulation des contenus, des durées de formation ainsi que des temps de pratique nécessaires pour parvenir aux compétences requises, afin, d'abord, de garantir une prise en compte à un niveau élevé de l'exigence de sécurité, ensuite, d'assurer une meilleure employabilité des titrés, quel que soit le centre de formation et, enfin, de favoriser une concurrence entre organismes de formation, orientée vers la qualité.
64. Cette réforme des contenus de la formation doit s'accompagner d'un contrôle de la qualification des jurys chargés d'accorder le diplôme, par exemple en instaurant l'incompatibilité de cette fonction avec des attributions professionnelles au sein des organismes de formation, ainsi que par l'imposition de conditions d'ancienneté dans la profession de scaphandrier de travaux publics et de durée de plongée attestées.
65. En troisième lieu, si le titre est justifié par une exigence d'amélioration de la sécurité, il convient d'étendre l'obligation à tous les professionnels du secteur, sous réserve d'une période de transition et de la possibilité d'obtenir le titre par une valorisation des acquis de l'expérience (VAE), suffisamment exigeante pour justifier des compétences requises par le titre. À cet égard, on peut s'interroger sur le fait de savoir si une VAE qui s'appuierait sur les seules durées de plongée suffirait à justifier ces compétences, qui sont multiples.
66. Cette solution répondrait aux demandes des représentants des professionnels, qui ont souligné l'insuffisante compétence de certains travailleurs sur le marché. Une telle obligation permettrait ainsi de contraindre les travailleurs les moins performants à une mise à niveau.

Conclusion

67. L'Autorité émet un avis réservé sur le projet et privilégie, pour les raisons invoquées, un titre professionnel de STP régulé par le marché. L'Autorité de la concurrence met en particulier en garde les pouvoirs publics sur les risques d'extension du dispositif envisagé à d'autres

activités, ainsi que sur le risque juridique d'un texte qui, en l'état, génère une discrimination entre les professionnels.

68. Si cependant les impératifs de sécurité rendent indispensable cette réforme, la mise en place d'une obligation de titre professionnel devrait prendre en compte les observations suivantes :
- le texte devrait intégrer de manière pérenne les compétences du certificat à l'hyperbarie mention A au sein du titre professionnel. L'Autorité propose de compléter le XI de l'article 1^{er} du projet de décret par l'alinéa suivant : « *Le titre professionnel ou la certification équivalente visée par le précédent alinéa intégrera les compétences du certificat à l'hyperbarie mention A* » ;
 - des indicateurs d'accidentologie devraient être mis en place, afin de mesurer l'utilité de la réforme et d'en adapter le contenu à la réalité des risques effectivement constatés ;
 - l'obligation du titre professionnel de scaphandrier des travaux publics devrait être d'application générale, pour des motifs d'équité et d'efficacité du dispositif. Les professionnels en exercice ne seraient pas dispensés de l'obligation de titre mais pourraient l'obtenir par VAE, sous condition de délai et sous des modalités précises quant aux compétences reconnues pour éviter toute discrimination vis-à-vis des nouveaux entrants ;
 - le titre professionnel devrait être encadré par la définition des contenus des formations correspondant aux compétences recherchées, par le renforcement de l'objectivité de la sélection (mesures afférentes à l'indépendance et à la compétence des jurys d'examen) et par des obligations de durée minimale, propres aux différents modules du titre (par exemple 3 semaines pour chacun des trois blocs de compétences), à sa partie pratique (3 semaines) et à la partie prévention-sécurité (8 semaines), conduisant à une durée minimale globale de 20 semaines ;
69. Pour assurer la transition, l'Autorité préconise une suspension de l'obligation de titre pendant la période d'ajustement de l'organisation des formations, de mise en œuvre de la VAE et de mise au point des indicateurs d'accidentologie.

Délibéré sur le rapport oral de M. Gilles Vaury, rapporteur et l'intervention de M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint, par Mme Élisabeth Flüry-Hérard, vice-présidente, présidente de séance et par Mme Sandra Lagumina, Mme Séverine Larere, Mme Pierrette Pinot et M. Noël Diricq, membres.

La secrétaire de séance,
Armelle Hillion

La présidente de séance,
Élisabeth Flüry-Hérard