

CHAPITRE VI - LA RECONNAISSANCE DE LA PÉNIBILITÉ ET DE LA DANGEROUSITÉ DE CERTAINS MÉTIERS

Section 1 PRISE EN COMPTE DES EFFETS DE L'EXPOSITION À DES FACTEURS DE RISQUES PROFESSIONNELS

Article 32 : Incapacité permanente

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

La loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a institué une prise en compte par la retraite de la pénibilité au travail. Les assurés du régime général et du régime agricole, ainsi que les exploitants agricoles, atteints d'une incapacité permanente résultant d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle, bénéficient à la fois de l'abaissement de l'âge d'ouverture du droit à la retraite à 60 ans et de l'obtention du « taux plein » quelle que soit leur durée d'assurance.

Ce dispositif est ouvert aux assurés dont le taux d'incapacité permanente est au moins égal à un taux fixé par voie réglementaire (10%). Toutefois, les conditions d'accès varient selon le taux d'incapacité de l'assuré.

En effet, lorsque ce taux est au moins égal à 20 %, le droit à retraite est ouvert sans autres conditions que la seule vérification, pour les victimes d'accidents du travail, de l'appréciation de la notion de lésions identiques.

En revanche, lorsque le taux est compris entre 10 et 19%, le bénéfice de la retraite est subordonné :

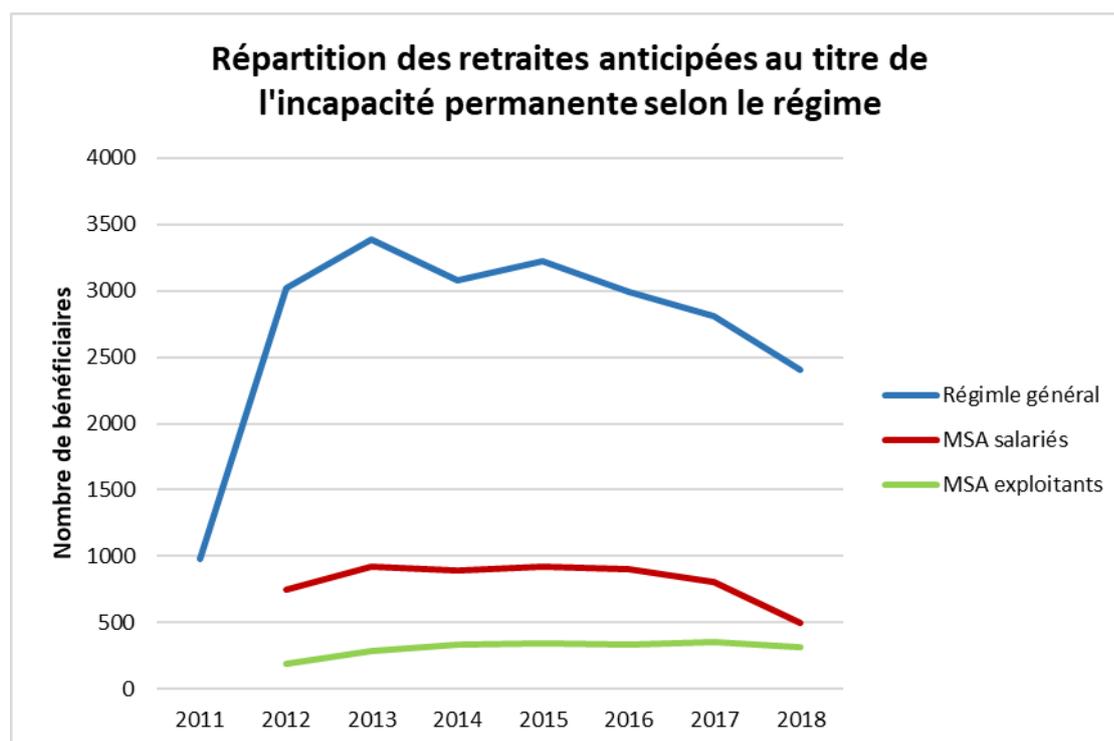
- d'une part, au fait que l'assuré puisse apporter la preuve qu'il a été exposé, pendant au moins dix-sept ans, à l'un des 10 facteurs de risques professionnels définis à l'article L. 4161-1 du code du travail ;
- d'autre part, à l'avis d'une commission pluridisciplinaire chargée d'apprécier à la fois la validité des modes de preuve apportés par l'assuré et l'effectivité du lien entre l'incapacité permanente et l'exposition aux facteurs de risques professionnels.

L'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention a aménagé ces conditions pour quatre facteurs de risques professionnels – postures pénibles, manutentions manuelles de charges, vibrations mécaniques et agents chimiques dangereux – dont la prise en compte ne relève désormais plus du champ d'application du C2P, mais est opérée au sein du dispositif de départ en retraite anticipée pour incapacité permanente.

Ainsi, lorsque l'incapacité permanente est reconnue au titre d'une maladie professionnelle consécutive à un ou plusieurs des quatre facteurs de risques susmentionnés, les assurés peuvent bénéficier du dispositif de retraite anticipée sans que soit exigée la condition de dix-sept années d'exposition ni l'examen par la commission pluridisciplinaire du lien de causalité entre l'incapacité permanente et l'exposition aux facteurs de risques (conditions prévues pour les assurés dont le taux d'incapacité permanente est compris entre 10% et 19%). Un arrêté du 26 décembre 2017 a fixé pour le régime général et les régimes agricoles la liste des maladies professionnelles consécutives à ces facteurs de risques.

En 2018, près de 3 300 retraites anticipées ont été attribuées au titre de l'incapacité permanente par le régime général, pour deux-tiers à des hommes. La même année, à la MSA, près de 500 salariés et 300 exploitants ont bénéficié de ce dispositif.

Parmi les 23 800 assurés affiliés au régime général et ayant bénéficié de la retraite pour incapacité permanente entre 2011 et 2018, 67% des hommes et 80% des femmes avaient validé suffisamment de trimestres pour obtenir le taux plein par la durée d'assurance. Leur pension moyenne était supérieure de près de 20% à celle perçue par les personnes des générations 1951 à 1956 parties à la retraite à l'âge légal avant le 31 décembre 2017.



Les assurés des régimes spéciaux, dont les agents titulaires de la fonction publique, sont quant à eux actuellement exclus du champ de la retraite pour incapacité permanente²⁴³. Ils bénéficient en effet, sous certaines conditions, de dispositifs spécifiques de prise en compte de la pénibilité, sur la base de règles hétérogènes : ainsi, le droit au départ anticipé est ouvert entre 40 ans et 57 ans selon les régimes et, dans certains d'entre eux, l'anticipation de l'âge de la retraite est proportionnelle à la durée d'exposition aux facteurs de risques professionnels.

²⁴³ A l'exception des assurés du régime spécial de la Banque de France.

1.2 CADRE CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Aux termes du onzième alinéa du Préambule de 1946, la Nation « garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence ». Le Conseil constitutionnel en a déduit, notamment dans sa décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010, que « l'exigence constitutionnelle résultant des dispositions précitées implique la mise en œuvre d'une politique de solidarité nationale en faveur des travailleurs retraités ; qu'il est cependant possible au législateur, pour satisfaire à cette exigence, de choisir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées ; qu'en particulier, il lui est à tout moment loisible, statuant dans le domaine qui lui est réservé par l'article 34 de la Constitution, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions ; qu'il ne lui est pas moins loisible d'adopter, pour la réalisation ou la conciliation d'objectifs de nature constitutionnelle, des modalités nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité ; que, cependant, l'exercice de ce pouvoir ne saurait aboutir à priver de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel ».

1.3 ELÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Si certains pays européens (Allemagne, Espagne) ont mis en place des dispositifs de départ anticipé à la retraite pour les personnes en situation d'invalidité, lorsque celle-ci est d'origine non professionnelle, il n'existe pas de mécanisme équivalent au dispositif français de retraite pour incapacité permanente concernant les victimes d'accidents de travail ou de maladies professionnelles.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La création du système universel de retraite, applicable à l'ensemble des assurés quel que soit leur régime d'affiliation, nécessite de définir au niveau de la loi le nouveau périmètre du dispositif de retraite pour incapacité permanente et d'adapter les modalités de calcul de la retraite aux contours du nouveau système, bâti autour d'un âge d'équilibre.

2.2 OBJECTIF POURSUIVI

Le présent article vise à étendre à l'ensemble des assurés relevant du système universel de retraite le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente actuellement exclusivement ouvert aux assurés du régime général et du régime agricole, ainsi qu'aux exploitants agricoles. Il permettra ainsi, conformément à l'objectif poursuivi dans le cadre de la mise en place du système universel de retraites, d'harmoniser les conditions de départ anticipé à la retraite, garantissant de ce fait une plus grande équité entre les assurés.

3. OPTIONS ENVISAGÉES ET DISPOSITIF RETENU

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

En termes d'accès au dispositif, une ouverture à la totalité des assurés relevant du système universel de retraite aurait pu être envisagée. Toutefois, les militaires et les marins bénéficient en cible de dispositifs dérogatoires propres adaptés à la pénibilité de leur métier. En raison de l'existence de ces dérogations, le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente ne sera pas applicable à ces deux populations.

3.2 DISPOSITIF RETENU

Le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente, actuellement ouvert aux assurés du régime général et du régime agricole, ainsi qu'aux exploitants agricoles, sera désormais ouvert aux agents publics, hors militaires, et à l'ensemble des assurés des anciens régimes spéciaux, hors marins. Quant aux assurés qui continueront à bénéficier d'un dispositif catégoriel de retraite anticipée, ce dernier ne sera pas cumulable avec le bénéfice éventuel de la retraite pour incapacité permanente (cf. article 36).

Les conditions actuelles d'accès au dispositif sont maintenues, même s'il est renvoyé au décret le soin de les préciser s'agissant, pour les accidents du travail, du critère de l'identité des lésions (qui devra être ajusté dans les régimes spéciaux en fonction des modalités de couverture du risque AT-MP).

Le dispositif de retraite pour incapacité permanente permet actuellement un départ à la retraite à taux plein dès l'âge de 60 ans. Ce droit n'est pas modifié dans le nouveau dispositif, l'âge d'équilibre étant abaissé au niveau de l'âge de départ en retraite (60 ans), de manière à ne pas diminuer le montant de la pension.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale est abrogé. Le présent article crée au sein du chapitre II du titre IX du livre 1er du code de la sécurité sociale une section II intitulée : « Prise en

compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels » comprenant les articles L. 192-4 et L. 192-5.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure proposée ne constitue pas une mesure d'application du droit de l'Union européenne et n'est pas incompatible avec les normes de droit conventionnel ou de droit dérivé. Elle respecte également la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'impact économique global du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de la présente étude d'impact.

4.2.2. Impacts financiers

4.3. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Le présent article a un impact sur les employeurs des nouveaux bénéficiaires de la retraite pour incapacité permanente, employeurs de la fonction publique et de régimes spéciaux de sécurité sociale, qui financeront le dispositif comme les autres employeurs, selon des modalités qui seront précisées par ordonnance (cf. article 34).

L'extension de la retraite pour incapacité permanente aux régimes spéciaux, dont la fonction publique, permettra ainsi d'améliorer l'incitation à la prévention des risques professionnels auprès des employeurs concernés.

4.4. IMPACTS SUR LES ASSURÉS

Le présent article a un impact sur les agents publics, hors militaires, et les assurés des anciens régimes spéciaux, hors marins, qui pourront bénéficier du dispositif de retraite pour incapacité permanente. Leurs conditions de départ anticipé à la retraite seront ainsi alignées sur le droit commun. Pour les assurés qui entrent dans le champ d'application actuel du dispositif, les conditions de départ en retraite sont transposées dans le système universel de retraite, sans être modifiées.

4.5. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le présent article a un impact sur les collectivités territoriales en tant qu'employeurs des nouveaux bénéficiaires de la retraite pour incapacité permanente : elles devront ainsi financer le dispositif selon des modalités qui seront précisées par ordonnance (cf. article 34).

4.6. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Si les modalités de gestion de la retraite pour incapacité permanente seront définies par ordonnance (cf. article 34), elles relèveront a priori, pour l'ensemble des assurés, de l'organisme chargé de la gestion du système universel de retraite. L'extension du champ d'application du dispositif aura donc un impact sur les caisses qui instruisent les demandes de retraite pour incapacité permanente des assurés.

4.7. IMPACTS SOCIAUX

4.7.1. Impacts sur la société

L'impact social du système universel de retraite est retracé dans la partie 3 de l'introduction.

4.7.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Dans la mesure où certaines victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles bénéficient par ailleurs de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, l'élargissement du dispositif de retraite pour incapacité permanente aux agents publics, hors militaires, et aux assurés des anciens régimes spéciaux, hors marins, permettra d'améliorer l'accès au dispositif pour les personnes en situation de handicap dès lors qu'elles remplissent les conditions précisées au 1.1.

4.7.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

4.7.4. Impacts sur la jeunesse

Le présent article n'a pas d'impact spécifique sur les personnes jeunes.

4.7.5. Impacts environnementaux

Le présent article n'a pas d'impact sur l'environnement.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les consultations menées sur l'ensemble du projet de loi sont listées dans le tableau en introduction.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les nouvelles règles prévues par le présent article entrent en vigueur dans les conditions prévues à l'article 63.

5.2.2 Application dans l'espace

Les modalités d'application outre-mer du système universel de retraite sont définies à l'article 64.

5.2.3 Textes d'application

Des modalités d'application seront prévues par décret s'agissant des conditions d'accès au dispositif, en particulier pour les assurés des régimes spéciaux lorsque les règles qui leur sont applicables en matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles ne renvoient pas au livre IV du code de la sécurité sociale.

Article 33 : Compte professionnel de prévention

1. ETAT DES LIEUX

1.1 CADRE GÉNÉRAL

Les salariés des employeurs de droit privé, ainsi que les agents contractuels de droit privé de la fonction publique, bénéficient, depuis la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, d'un dispositif spécifique de prise en compte de la pénibilité. Initialement nommé compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), il a été modifié par l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention pour devenir le compte professionnel de prévention (C2P) le 1^{er} octobre 2017. Au regard du bilan du C3P à l'issue des deux premières années de mise en œuvre et afin de remédier aux difficultés rencontrées par les employeurs pour évaluer l'exposition de leurs salariés à certains facteurs de risques professionnels, l'ordonnance précitée a simplifié et sécurisé le dispositif en le recentrant sur les six facteurs de risques professionnels les plus facilement évaluables par les employeurs : travail de nuit, travail en équipes successives alternantes, travail répétitif, activités en milieu hyperbare, températures extrêmes, bruit. Par ailleurs, la cotisation pénibilité dédiée a été supprimée au profit d'un financement via le taux de cotisation des branches AT-MP du régime général et du régime des salariés agricoles et la gestion du dispositif a été confiée à la direction des risques professionnels (DRP) de la CNAM et son réseau.

Le C2P repose prioritairement sur une logique de prévention, qui se traduit par :

- L'ouverture de droits permettant aux salariés exposés à des facteurs de risques non seulement de partir à la retraite de manière anticipée mais également d'accéder à du temps partiel ou de suivre une formation professionnelle pour « sortir de la pénibilité » (20 points sont réservés à cette utilisation afin d'inciter les salariés à y recourir) ;
- Une incitation des employeurs à diminuer le degré de pénibilité des postes de travail via la majoration du taux de cotisation AT-MP ;
- Une traçabilité de l'exposition des salariés à des facteurs de risques professionnels ainsi que l'information de ces derniers.

Concernant la procédure d'acquisition des points, les salariés titulaires d'un contrat de travail dont la durée est égale ou supérieure à l'année civile et déclarés exposés à l'un des six facteurs de risques professionnels acquièrent un point par trimestre d'exposition ou deux points en cas d'exposition simultanée à plusieurs de ces facteurs. Les salariés titulaires d'un contrat de travail, d'une durée supérieure à un mois, qui débute ou s'achève en cours d'année civile, acquièrent un point par période d'exposition de trois mois à un facteur de risques professionnels et deux points en cas d'exposition à plusieurs facteurs. Dans tous les cas, le nombre maximum de points acquis par un salarié au cours de sa carrière est fixé à 100.