

Article 30

Inaptitude et invalidité

L'article 30 étend le bénéfice de la retraite pour inaptitude à l'ensemble des assurés du système universel de retraite remplissant les conditions requises.

Ce dispositif, actuellement proposé par le régime général et les régimes alignés notamment, permet de bénéficier d'une retraite à taux plein dès l'âge légal d'ouverture du droit à retraite, sous réserve de justifier d'une inaptitude médicalement constatée, empêchant l'assuré de poursuivre une activité professionnelle au-delà de cet âge.

Les modalités de constatation de l'inaptitude sont inchangées par rapport au droit en vigueur au régime général : la reconnaissance se fera soit par le médecin conseil, lors d'un examen médical, soit grâce à une présomption d'inaptitude pour les bénéficiaires d'une pension d'invalidité, de l'allocation aux adultes handicapés ou d'une carte « mobilité inclusion » attestant d'un taux d'incapacité au moins égal à 80 %.

La retraite pour inaptitude du système universel permettra à ses bénéficiaires de partir dès 62 ans, sans décote, grâce à un abaissement de l'âge d'équilibre à l'âge légal de départ de l'assuré.

Cet article clarifie par ailleurs les modalités d'articulation de ce dispositif et des autres dispositifs de départ anticipé proposés à d'autres articles du projet de loi avec le bénéfice d'une pension d'invalidité.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Afin de ne pas pénaliser les personnes atteintes d'une incapacité de travail au cours de leur vie professionnelle, la plupart des régimes de retraite de base ont instauré des mécanismes permettant de tenir compte de l'état d'invalidité ou d'inaptitude dans le calcul des droits à retraite ainsi que dans les conditions d'âge d'ouverture du droit à retraite.

Au régime général et dans les régimes alignés, notamment, ces dispositifs permettent :

– soit d'acquérir des droits à la retraite, sous forme de périodes assimilées à des trimestres d'assurance ;

– soit de bénéficier d'une retraite pour inaptitude au travail, ce qui permet de bénéficier d'une retraite à taux plein dès l'âge de 62 ans, quelle que soit la durée de cotisations validée.

Les conditions d'acquisition de droits à la retraite au titre de l'incapacité

L'acquisition de droits à la retraite au titre de l'incapacité est un droit réservé aux titulaires d'une pension d'invalidité ⁽¹⁾ ainsi qu'à certains bénéficiaires d'une rente d'incapacité permanente ⁽²⁾.

En application du 1° de l'article L. 351-3 du code de la sécurité sociale, les périodes de versement d'une pension d'invalidité délivrée par l'assurance maladie ainsi que les périodes de versement d'une rente d'incapacité permanente, sous réserve que le taux de cette incapacité soit au moins égal à 66 %, sont assimilées à des trimestres d'assurance au titre de la retraite.

En pratique, le versement de la pension d'invalidité étant mensualisé, chaque trimestre civil comportant trois mensualités de paiement de cette pension est compté comme période assimilée ⁽³⁾. La seule condition fixée pour bénéficier de ces droits à retraite est une condition d'affiliation : la reconnaissance de la qualité d'assuré social au régime général doit nécessairement être antérieure à l'entrée en invalidité.

II. LES RÉGIMES APPLIQUANT UN DISPOSITIF DE RETRAITE POUR INAPTITUDE

Le régime général ainsi que les régimes alignés (travailleurs indépendants, salariés agricoles) et le régime des clercs et employés de notaire (CRPCEN) proposent un dispositif de retraite pour inaptitude, dans les conditions prévues aux articles L. 351-7 et L. 351-8 du code de la sécurité sociale.

Plusieurs régimes de base proposent également ce dispositif, à l'instar :

– du régime des non-salariés agricoles (art. L. 732-23 du code rural et de la pêche maritime) ;

– du régime des professions libérales (CNAVPL) et du régime des avocats (CNBF) (article L. 643-3 du code de la sécurité sociale) ;

– du régime des industries électriques et gazières (a du 7° de l'article 16 de l'annexe 3 du décret n° 46-1451 approuvant le statut national du personnel des industries électriques et gazières ⁽⁴⁾ ;

– du régime des marins (article 21-4 du décret du 17 juin 1938 relatif à la réorganisation et à l'unification du régime d'assurance des marins).

(1) L'invalidité désigne la diminution de la capacité de travail d'un travailleur en raison d'un accident ou d'une maladie d'origine non professionnelle.

(2) La rente d'incapacité permanente est versée lorsque le taux d'incapacité lié à un accident du travail ou une maladie professionnelle est supérieur à 10 %.

(3) Circulaire CNAV « Alimentation du relevé de carrière », n° 2017-1, 13 janvier 2017, fiche 3.13 – Périodes assimilées : les périodes d'invalidité.

(4) La retraite pour inaptitude est accordée à compter de l'âge de 50 ans, sous réserve d'une durée minimale de services de quinze ans.

Les régimes de la fonction publique ne disposent pas en tant que tel de retraite pour inaptitude. La reconnaissance du caractère permanent et stabilisé d'une invalidité, quelle que soit son origine – professionnelle ou non – permet notamment au fonctionnaire se trouvant dans l'incapacité d'exercer ses fonctions d'être mis en retraite et de bénéficier d'une pension pour invalidité, dans les conditions prévues aux articles L. 27 et L. 28 du code des pensions civiles et militaires de retraite. Ces modalités de prise en charge de l'invalidité font l'objet du commentaire de l'article 31 du projet de loi.

A. LES CONDITIONS DE BÉNÉFICE DE LA RETRAITE POUR INAPTITUDE AU TRAVAIL

Selon l'article L. 351-7 du code de la sécurité sociale, l'inaptitude au travail est reconnue à tout assuré *« qui n'est pas en mesure de poursuivre l'exercice de son emploi sans nuire gravement à sa santé et qui se trouve définitivement atteint d'une incapacité de travail médicalement constatée, compte tenu de ses aptitudes physiques et mentales à l'exercice d'une activité professionnelle, et dont le taux est fixé par décret en Conseil d'État »*.

La reconnaissance médicale d'une incapacité de travail d'au moins 50 % peut ouvrir droit, pour certaines catégories d'assurés, au bénéfice d'une retraite à taux plein dès 62 ans, même s'ils ne remplissent pas la condition de durée d'assurance requise.

L'article L. 351-8 du code de la sécurité sociale dispose ainsi que *« les assurés reconnus inaptes au travail dans les conditions prévues à l'article L. 351-7 »* bénéficient d'une retraite à taux plein *« même s'ils ne justifient pas de la durée requise d'assurance ou de périodes équivalentes dans le régime général et un ou plusieurs autres régimes obligatoires »*.

Deux options de reconnaissance de l'inaptitude sont possibles : la reconnaissance par un examen médical réalisé au moment de la retraite, ou une présomption d'inaptitude pour les bénéficiaires de certaines allocations.

1. Une inaptitude médicalement constatée au moment de la retraite

Les assurés ne bénéficiant d'aucun dispositif de prise en charge de l'inaptitude, d'incapacité ou d'invalidité jusqu'à la retraite doivent faire reconnaître leur inaptitude lors de la demande de retraite.

Ces assurés peuvent en effet présenter une demande de retraite au titre de l'aptitude à leur dernier régime de retraite d'affiliation. L'évaluation de l'inaptitude est appréciée par le médecin conseil : si ce dernier fixe le taux d'incapacité de travail est fixé à au moins 50 % ⁽¹⁾, l'assuré peut bénéficier de la retraite pour inaptitude.

(1) Article R. 351-21 du code de la sécurité sociale.

2. La présomption d'inaptitude

Certains assurés sont présumés inaptes au titre des dispositifs dont ils sont bénéficiaires avant l'âge de la retraite et qui ont déjà fait l'objet d'un constat médical d'invalidité, de handicap ou d'inaptitude. Ils bénéficient, en conséquence, d'une dispense d'examen médical pour bénéficier de la retraite pour inaptitude.

a. Les bénéficiaires d'une pension d'invalidité

- La première catégorie de bénéficiaires concernée par ce dispositif sont les bénéficiaires d'une pension d'invalidité.

Si l'assuré titulaire d'une pension d'invalidité ne travaille pas, le versement de sa pension est en effet automatiquement remplacé par une pension de retraite pour inaptitude à taux plein dès l'âge de 62 ans, même si l'assuré n'a pas cotisé la durée d'assurance requise (article L. 341-15 du code de la sécurité sociale).

Dans le cas contraire, si l'assuré travaille encore, la pension d'invalidité peut être versée jusqu'à l'âge nécessaire pour obtenir une retraite au taux plein, charge à l'assuré de demander la liquidation de ses droits (article L. 341-16 du même code).

- Les bénéficiaires d'une pension de vieillesse de veuve ou de veuf sont également présumés inaptes.

La pension de vieillesse de veuve ou de veuf

En vertu de l'article L. 342-1 du code de la sécurité sociale, le conjoint survivant d'un assuré qui bénéficiait d'une pension d'invalidité avant son décès peut, sous réserve d'être lui-même atteint d'une invalidité lui donnant droit à une pension d'invalidité et d'être âgé de moins de 55 ans, bénéficier d'une pension de veuve ou de veuf.

Lorsque l'assuré atteint l'âge de 55 ans, la pension d'invalidité de veuve ou de veuf est automatiquement transformée en pension de vieillesse de veuve ou de veuf (article L. 342-6 du même code).

b. Les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés

Les bénéficiaires d'une allocation aux adultes handicapés (AAH) bénéficient également de la pension de retraite pour inaptitude, dès lors qu'ils ont atteint l'âge de 62 ans.

L'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale dispose ainsi que « *pour la liquidation des avantages de vieillesse, les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés sont réputés inaptes au travail à l'âge minimum auquel s'ouvre le droit à pension de vieillesse* ».

L'allocation aux adultes handicapés (AAH)

L'AAH est versée aux assurés dont le taux d'incapacité permanente est :

- soit au moins égal à 80 % (article L. 821-1 du code de la sécurité sociale) ;
- soit compris entre 50 et 79 %. Le cas échéant, la personne doit rencontrer des difficultés substantielles et durables d'accès à l'emploi en raison de son handicap (article L. 821-2 du même code).

Cette allocation constitue un minimum social, qui garantit un revenu aux assurés n'ayant pas de droits ouverts au titres d'autres allocations telles qu'une rente d'incapacité permanente. Néanmoins, l'AAH peut se cumuler avec d'autres allocations, afin de permettre aux assurés d'atteindre un revenu minimum, telles que la majoration pour la vie autonome (MVA).

c. Les titulaires de la carte mobilité inclusion, mention invalidité

D'après la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) du régime général, les titulaires de la carte mobilité inclusion dont le taux d'incapacité permanente est d'au moins 80 % sont également présumés inaptes ⁽¹⁾.

B. LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES D'UNE RETRAITE POUR INAPTITUDE

Au régime général, le nombre de nouvelles pensions attribuées au titre de l'inaptitude représente un peu moins de 50 000 pensions en 2018, soit 7,5 % du total des nouvelles pensions. Le nombre de pensions de retraite pour invalidité est un peu plus élevé, puisqu'il représente 8,5 % du total des nouvelles pensions de retraite.

Les données disponibles ne permettent pas de faire la distinction entre les bénéficiaires d'une retraite pour inaptitude et les bénéficiaires d'une retraite pour invalidité. Les données présentées dans le tableau *infra* sont donc des données agrégées pour ces deux dispositifs.

(1) Circulaire CNAV, « Retraite anticipée au profit des assurés handicapés », n° 2018-24, 23 octobre 2018.

NOMBRE DE PENSIONS ATTRIBUÉES EN 2018 AU TITRE DE L'INAPTITUDE OU DE L'INVALIDITÉ, SELON LE RÉGIME D'AFFILIATION

	2018	En % de nouveaux retraités en 2018
Régime général	105 051	16,6 %
Ex-RSI Artisans	2 630	12,2 %
Ex-RSI Commerçants	3 822	11,6 %
MSA salariés agricoles	7 784	14,6 %
MSA exploitants agricoles	3 880	11,7 %
Fonction publique territoriale *	5 209	12,1 %
Fonction publique hospitalière *	2 098	8,1 %
Fonction publique d'État *	3 287	5,8 %

(*) Ces données correspondent aux bénéficiaires de la retraite pour invalidité accordée au sein des régimes de fonction publique.

Source : Programme de qualité et d'efficacité (PQE) « Retraites » du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'EXTENSION DE LA RETRAITE POUR INAPTITUDE À TOUS LES ASSURÉS DU SYSTÈME UNIVERSEL

Le présent article étend à l'ensemble des assurés du système universel le bénéfice de la retraite pour inaptitude, lorsque ces assurés se trouvent dans l'impossibilité médicalement constatée de poursuivre une activité professionnelle au-delà de l'âge légal d'ouverture du droit à la retraite.

Le dispositif est détaillé au sein du nouvel article L. 192-3 du code de la sécurité sociale.

1. Une définition de l'inaptitude identique au droit en vigueur au régime général

Le premier alinéa de cet article L. 192-3 nouveau reprend, presque mot pour mot, la définition de l'inaptitude au travail actuellement donnée par l'article L. 351-7 du même code de la sécurité sociale.

Cet article dispose ainsi que « [peut] être reconnu inapte au travail l'assuré qui n'est pas en mesure de poursuivre l'exercice de son emploi sans nuire gravement à sa santé et qui se trouve définitivement atteint d'une incapacité de travail médicalement constatée, compte tenu de ses aptitudes physiques et mentales à l'exercice d'une activité professionnelle, et dont le taux est fixé par décret en Conseil d'État ».

Hormis la suppression d'un : « et » de coordination, la définition de l'inaptitude est ainsi strictement identique à la définition qui s'appliquait jusqu'alors au régime général.

2. Les modalités de reconnaissance du taux d'inaptitude

Les conditions de reconnaissance sont identiques à celles prévues pour le régime général. Ainsi, l'inaptitude doit être « *médicalement constatée* », soit par le médecin conseil lors de la demande de retraite pour inaptitude soit indirectement, par la justification du bénéfice d'une allocation accordée en raison d'un taux d'incapacité avéré.

Le troisième alinéa de l'article L. 192-3 nouveau précise ainsi que la retraite pour inaptitude s'applique à trois catégories de personnes « *présumé[e]s inaptes au travail* » et dispensées, à ce titre, de tout examen médical. Il s'agit :

– des bénéficiaires d'une pension d'invalidité mentionnés à l'article L. 341-15 du code de la sécurité sociale. Sans changement par rapport au droit existant, la pension d'invalidité sera remplacée automatiquement par la pension de retraite pour inaptitude dès l'âge légal d'ouverture du droit à retraite ;

– des bénéficiaires de l'AAH mentionnée à l'article L. 821-1 du même code, c'est-à-dire les bénéficiaires dont le taux d'incapacité permanente est au moins égal à 80 %, ainsi qu'aux bénéficiaires de l'AAH mentionnée à l'article L. 821-2 du même code, c'est-à-dire aux bénéficiaires dont le taux d'incapacité est compris entre 50 et 79 %, et qui connaissent une « *restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi* », reconnue par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) ;

– des titulaires d'une carte « mobilité inclusion » portant les mentions « invalidité » et « stationnement pour personnes handicapées », attribuée aux personnes bénéficiaires d'une allocation personnalisée d'autonomie (APA) en raison d'une perte élevée d'autonomie ⁽¹⁾.

3. La retraite pour inaptitude donne droit à un départ dès l'âge légal sans décote

L'assuré répondant aux critères de l'inaptitude au travail tels que fixé par le premier alinéa de l'article L. 192-3 nouveau pourra bénéficier de la retraite pour inaptitude dès l'âge mentionné à l'article L. 191-1 nouveau, c'est-à-dire 62 ans.

En outre, dans ce cas, l'âge d'équilibre retenu est « *abaissé* » au niveau de leur âge de départ, ce qui permet à l'assuré de bénéficier d'une retraite à taux plein avant l'âge d'équilibre, sans décote.

(1) Celle-ci correspond aux GIR 1 et 2 de la grille nationale « AGGIR », qui détermine le niveau de perte d'autonomie.

4. Les effets attendus

D'après l'étude d'impact, l'intégration des fonctionnaires dans le dispositif de la retraite pour inaptitude pourrait représenter une augmentation d'environ 10 500 départs par an supplémentaires au titre de ce motif.

B. DISPOSITIONS DE COORDINATION RELATIVES À LA PENSION D'INVALIDITÉ

Les 2° à 6° tirent les conséquences des articles 28, 29, 32 et 33 du projet de loi et, plus globalement, de la création du système universel de retraite, sur les dispositions du code de la sécurité sociale relatives à l'invalidité.

En premier lieu, le 2° modifie l'article L. 341-14-1 afin d'étendre aux dispositions des articles précités les cas de suspension de la pension d'invalidité. Ainsi, à l'instar du droit en vigueur, le service de la pension d'invalidité sera suspendu dès lors que l'assuré bénéficie d'une retraite anticipée pour carrière longue, d'une retraite anticipée pour handicap, d'une retraite anticipée pour incapacité permanente ou d'un départ anticipé au titre de l'utilisation du compte professionnel de prévention (C2P).

Le 3° modifie ensuite l'intitulé de la section 6 du chapitre I^{er} du titre IV du livre III du code de la sécurité sociale pour préciser que la pension d'invalidité sera convertie « *en retraite* » au sein du système universel.

Le 4° modifie l'article L. 341-15 afin de préciser :

– d'une part, que la pension d'invalidité prend fin à l'âge légal d'ouverture du droit à retraite mentionné à l'article L. 191-1, dans sa rédaction résultant de l'article 23 de ce projet de loi ;

– d'autre part que, le cas échéant, la retraite pour inaptitude créée par le présent article se substitue à la pension d'invalidité.

Les **a** à **d** du 5° opèrent les mêmes modifications à l'article L. 341-16 relatif aux modalités de versement de la pension de retraite pour inaptitude lorsque l'assuré exerce une activité professionnelle. Il est notamment précisé que l'assuré exerçant une activité ne peut continuer à bénéficier de sa pension d'invalidité que jusqu'à l'âge d'équilibre mentionné à l'article L. 191-5.

Le 6° précise enfin, à l'article L. 341-17, les conditions applicables à l'assuré titulaire d'une pension d'invalidité qui bénéficie d'une allocation de chômage à l'atteinte de l'âge légal fixé par l'article L. 191-1, sans modification, sur le fond, par rapport au droit existant.

*

* *