

CHAPITRE III

La reconnaissance de la pénibilité et de la dangerosité de certains métiers

Section 1

Prise en compte des effets de l'exposition à des facteurs de risques professionnels

Article 32

Retraite pour incapacité permanente

● La présente section vise à harmoniser les conditions de prise en compte de la pénibilité et de l'exposition aux facteurs de risques professionnels au sein du système universel, grâce à l'extension du champ de la retraite pour incapacité permanente (article 32) et du compte professionnel de prévention (article 33) à la quasi-totalité des assurés du système universel de retraite.

Ce commentaire d'article dresse à ce titre un panorama des modalités de prise en compte de la pénibilité au sein du secteur privé, des trois fonctions publiques et des régimes spéciaux.

Le présent article vise, en particulier, à étendre aux fonctionnaires ainsi qu'aux agents des régimes spéciaux le bénéfice de la retraite pour incapacité permanente liée à une maladie professionnelle, un accident du travail ou à l'exposition à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels ayant entraîné une incapacité permanente, créée par la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites dans le but d'améliorer la prise en compte de la pénibilité des travailleurs salariés.

Les conditions de bénéfice à la retraite pour incapacité permanente sont *a priori* maintenues, c'est-à-dire que le taux d'incapacité permanente requis sera d'au moins 10 % si le lien entre l'incapacité et l'exposition à des risques professionnels est avéré, ou 20 % minimum pour une ouverture du droit à la retraite pour incapacité permanente sans condition.

Ce dispositif permettra ainsi à l'ensemble des assurés du système universel, à l'exception des marins et des militaires, de bénéficier d'un départ anticipé dès 60 ans au taux plein, et l'âge d'équilibre sera abaissé à l'âge de départ de l'assuré.

Comme le droit en vigueur le prévoit, les assurés atteints d'une pathologie liée à l'exposition à certains facteurs de risques professionnels non pris en compte dans le cadre du compte professionnel de prévention (C2P) – exposition à des agents chimiques dangereux, vibrations mécaniques, postures pénibles ou manutentions manuelles de charges – bénéficieront d'une procédure dérogatoire et simplifiée d'accès au dispositif d'incapacité permanente.

I. UNE PRISE EN COMPTE TRÈS HÉTÉROGÈNE DE LA PÉNIBILITÉ EN FONCTION DES RÉGIMES DE RETRAITE

A. L'EXPOSITION AUX RISQUES PROFESSIONNELS CONCERNE L'ENSEMBLE DES SECTEURS D'ACTIVITÉ

Publiée à la fin du mois de décembre 2019 par la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère du travail, la dernière enquête SUMER, réalisée auprès de plus de 1 200 médecins du travail et 26 500 travailleurs du secteur privé ou des trois fonctions publiques suivis par ces médecins, révèle que l'exposition aux facteurs de risques professionnels existe dans l'ensemble des catégories de travailleurs.

L'exposition aux contraintes posturales et articulaires, qui est le principal facteur de risques tous secteurs confondus, est ainsi élevée quel que soit le secteur d'activité considéré : plus de sept travailleurs sur dix y sont exposés, en moyenne, le taux d'exposition le plus bas étant relevé au sein de la fonction publique d'État (55,8 % des répondants exposés), et le plus élevé dans la fonction publique hospitalière (82,7 %).

PROPORTION DE SALARIÉS EXPOSÉS AUX GRANDS TYPES DE CONTRAINTES PHYSIQUES

(en %)

| Grands types de contraintes physiques | Ensemble des employeurs | Secteur privé | Fonction publique d'État | Fonction publique territoriale | Fonction publique hospitalière |
|------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Contraintes posturales et articulaires | 71,5 | 71,6 | 55,8 | 80,6 | 82,7 |
| Manutention manuelle de charges | 34,3 | 35,0 | 41,5 | 43,1 | 53,5 |
| Conduite (machine mobile, automobile, camion) | 31,2 | 32,8 | 29,5 | 38,2 | 31,1 |
| Nuisances sonores | 32,9 | 31,4 | 22,0 | 35,3 | 27,0 |
| Situations avec contraintes visuelles | 30,0 | 30,3 | 18,8 | 30,2 | 14,2 |
| Nuisances thermiques | 21,0 | 20,8 | 13,8 | 27,0 | 14,0 |
| Travail avec machines et outils vibrants | 13,8 | 14,9 | 3,4 | 19,0 | 7,5 |
| Radiations, rayonnements | 2,7 | 2,6 | 1,9 | 1,0 | 5,1 |
| Travail en air et espace contrôlés | 2,1 | 2,1 | 1,9 | 0,1 | 4,6 |

Source : DARES, « Les expositions aux risques professionnels dans la fonction publique et le secteur privé en 2017. Enquête Sumer 2017, Synthèse.Stat' n° 31, décembre 2019.

Les résultats de l'enquête révèlent que les métiers de la fonction publique hospitalière (FPH) sont particulièrement concernés par l'exposition à certains facteurs de pénibilité.

Les agents de la FPH sont ainsi très fréquemment exposés aux contraintes posturales et articulaires, en raison le plus souvent d'un travail en position debout ou en situation de piétinement : cette situation concerne ainsi 65,8 % des agents, et 41,8 % des agents subissent cette situation plus de 10 heures par semaine.

Ces agents sont également particulièrement concernés par le travail de nuit, puisque 11 % d'entre eux sont concernés par le travail entre minuit et 5 heures du matin au moins quarante-cinq nuits par an, soit plus du double de l'ensemble des salariés, tous secteurs confondus (5,1 %). Les agents de la FPH sont enfin particulièrement exposés au risque chimique, puisque 57 % sont exposés dans le cadre de leur activité professionnelle à au moins un agent chimique, contre 32,3 % des salariés en moyenne.

Les agents de la fonction publique territoriale sont également très concernés par l'exposition aux contraintes posturales et articulaires (80,6 % des agents contre 71,5 % en moyenne), ainsi qu'aux nuisances sonores (43,1 % des agents concernés contre 32,9 % en moyenne).

B. DES DISPOSITIFS HÉTÉROGÈNES DE PRISE EN COMPTE DE LA PÉNIBILITÉ EN FONCTION DES RÉGIMES

1. Pour les salariés du régime général et les salariés agricoles, un dispositif fondé sur la prévention et la reconnaissance de dix critères de pénibilité

Pour les salariés du privé et les salariés agricoles, l'exposition aux facteurs de risques professionnels au cours de la carrière est principalement mesurée à partir des dix facteurs de risques mentionnés à l'article L. 4161-1 du code du travail.

FACTEURS DE RISQUES PROFESSIONNELS MENTIONNÉS À L'ARTICLE L. 4161-1 DU CODE DU TRAVAIL

| | Facteurs de risques | Pris en compte dans le cadre du C2P |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| 1° Contraintes physiques marquées | a) Manutentions manuelles de charges | Non |
| | b) Postures pénibles définies comme positions forcées des articulations | Non |
| | c) Vibrations mécaniques | Non |
| 2° Environnement physique et agressif | a) Agents chimiques dangereux, y compris les poussières et les fumées | Non |
| | b) Activités exercées en milieu hyperbare | Oui |
| | c) Températures extrêmes | Oui |
| | d) Bruit | Oui |
| 3° Certains rythmes de travail | a) Travail de nuit | Oui |
| | b) Travail en équipes successives alternantes | Oui |
| | c) Travail répétitif | Oui |

L'exposition dans la durée à un ou plusieurs de ces facteurs peut, dans certaines conditions, ouvrir droit à un dispositif de départ anticipé pour incapacité permanente (*cf. infra*), ou permettre de cumuler des points au compte professionnel de prévention (C2P) (*cf. commentaire de l'article 33*). Le cas échéant, le compte peut permettre :

- soit un départ anticipé à la retraite à compter de 60 ans ;
- soit une réduction de l'activité pénible exercée, sans perte financière ;
- soit le suivi d'une formation en vue d'une reconversion vers un métier moins pénible.

2. Pour les agents relevant de la fonction publique : un dispositif de « catégories actives » qui repose principalement sur la réparation

La prise en compte de la pénibilité dans la fonction publique se traduit principalement par le dispositif des catégories d'emploi, qui distingue les catégories sédentaires, d'une part, et les catégories actives, d'autre part. Ces dernières regroupent les emplois « *présentant un risque particulier ou des fatigues exceptionnelles* ».

Justifié par des risques spécifiques tels que l'insalubrité, la dangerosité ou des facteurs de pénibilité avérés, le classement en catégorie active donne droit, pour les agents remplissant les conditions requises, au bénéfice de certains avantages en matière de retraite, tels qu'un départ anticipé à la retraite, ainsi que des bonifications ou majorations spécifiques.

Le classement d'un emploi en catégorie active relève de la voie réglementaire, et plus précisément de décrets en Conseil d'État⁽¹⁾, pour les fonctionnaires de l'État, et d'un arrêté ministériel pris respectivement après avis du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière, pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers⁽²⁾.

Ainsi que l'a rappelé un rapport de notre collègue sénateur Francis Delattre en 2014⁽³⁾, la prise en compte des conditions pénibles de travail est très ancienne puisque le principe d'un droit de départ à la retraite précoce pour les fonctionnaires de la « *partie active* » est apparu pour la première fois dans une ordonnance royale du 12 janvier 1825⁽⁴⁾, puis a été inscrit dans la loi du 9 juin 1853 sur les retraites des fonctionnaires.

Comme le souligne ce rapport, le système des catégories actives retenu dans la fonction publique « *repose sur une approche collective* » puisque le classement en catégorie active, dans la fonction publique d'État, est mentionné dans les statuts d'emploi, contrairement au compte professionnel de prévention qui retient une approche de suivi individuel des expositions pour les salariés du secteur privé.

Cette approche collective n'est toutefois pas exempte de défauts, puisqu'elle ne permet pas de tenir compte, selon l'auteur de ce rapport, « *de l'environnement dans lequel les fonctionnaires évoluent* », ni « *de la durée pendant laquelle ils occupent un poste plus ou moins exposé à certains risques ou fatigues* ».

(1) Décret n° 50-832 du 13 août 1954, notamment.

(2) Arrêté du 12 novembre 1969 modifié.

(3) Rapport d'information n° 704 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur la retraite des agents de catégorie active dans la fonction publique par M. Francis Delattre, et enregistré à la Présidence du Sénat le 9 juillet 2014.

(4) Ordonnance du Roi du 12 janvier 1825 fixant les conditions d'admission à la retraite des fonctionnaires et employés du département des finances.

3. Au sein des régimes spéciaux, des dispositifs disparates de reconnaissance et de compensation de la pénibilité

Une dizaine de régimes spéciaux de retraite, dont la liste est fixée par le décret n° 2014-1617 du 24 décembre 2014 fixant la liste des régimes spéciaux de retraite mentionnée à l'article L. 4162-1 du code du travail, comportent un dispositif spécifique de reconnaissance et de compensation de la pénibilité et n'entrent pas, à ce titre, dans le champ d'application du compte professionnel de prévention, conformément au second alinéa de l'article L. 4163-4 du code du travail.

Il s'agit notamment du régime de retraite de l'Opéra national de Paris, du régime du personnel de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) ou encore du régime de retraite des marins.

a. Des dispositifs de départ anticipé à la retraite pour certains métiers

Certains régimes spéciaux ont fait le choix d'abaisser collectivement l'âge de départ à la retraite pour tenir compte des conditions de travail pénibles qui s'appliquent à l'ensemble des membres d'une profession.

• Tel est le cas, notamment, du régime de l'Opéra national de Paris, qui permet à ses danseurs de liquider leurs droits à retraite dès l'âge de 40 ans, dès 50 ans ⁽¹⁾ pour les artistes du chœur ou encore dès 60 ans pour les musiciens, chefs de chant et pianistes accompagnateurs ⁽²⁾. Ce droit à départ anticipé est ouvert sans condition de durée d'exposition aux conditions de travail pénibles. Toutefois, pour les personnels occupant des emplois reconnus comme « *comportant des fatigues exceptionnelles* » ou « *qui ont accompli dix-sept ans de services effectifs dans ces emplois* », l'âge légal d'ouverture du droit à pension est fixé à 57 ans. Pour que les « *fatigues exceptionnelles* » soient reconnues, deux facteurs parmi les trois suivants – travail de nuit fréquent, organisation du temps de travail générant des contraintes importantes et port fréquent de charges lourdes – doivent être attestés. Les emplois concernés sont les agents de sécurité incendie, les machinistes transporteurs, les transporteurs manutentionnaires, les techniciens lumière ainsi que les machinistes ⁽³⁾.

Le régime de la Banque de France accorde également un droit à départ anticipé pour certains métiers, sous réserve que ces derniers aient été exercé pendant au moins vingt ans. Les professions concernées sont les ouvriers papetiers ayant travaillé au moins vingt ans en travail posté, les chauffeurs-convoyeurs ainsi que les ouvriers imprimeurs ayant travaillé pendant vingt ans en régime « H24 ».

À l'instar des régimes de la fonction publique, le régime de retraite de la RATP établit également une distinction entre les services sédentaires et les services

(1) Cet âge sera relevé progressivement jusqu'à 57 ans en 2029.

(2) Article 6 du décret n° 68-382 du 5 avril 1968 portant statut de la caisse de retraites des personnels de l'Opéra national de Paris.

(3) Arrêté du 10 août 2011 fixant la liste des emplois comportant des fatigues exceptionnelles à l'Opéra national de Paris.

actifs⁽¹⁾. Pour les services sédentaires, sauf exceptions, l'âge de départ est fixé à 62 ans. Pour les assurés relevant des services actifs, sous réserve de justifier de vingt-sept années de services valables dans leur emploi, l'âge de départ anticipé est fixé à⁽²⁾ :

– 52 ans, pour le personnel d'exécution de la filière : « exploitation du réseau ferré » – sous-filières « Receveurs et machinistes » –, ainsi que de la filière « Entretien et ateliers » (agents des équipes de pose des voies, d'entretien des lignes caténaïres, des ateliers et chantiers souterrains, etc.). Certains agents de maîtrise ou cadres sont également concernés ;

– 57 ans, pour les agents d'exécution des filières « Informatique » et « Magasins », ainsi que pour les agents de maîtrise de plusieurs filières (« Informatique », « Magasins des dépôts du réseau routier ») ou sous-filières (« Contrôle administratif et enquêtes », « Travaux » notamment).

b. Des dispositifs de bonification ou de majoration de la pension en compensation de l'exposition à des conditions de travail pénibles

Au sein du régime des industries électriques et gazières, la compensation de la pénibilité se traduit, pour certains agents recrutés avant le 1^{er} janvier 2009 et relevant des services dits « actifs » ou des services dits « insalubres », par une bonification de leur pension.

Dans le premier cas, pour les services actifs, la majoration est égale à deux mois pour un an de services actifs. Dans le second cas, pour les services insalubres, la majoration équivaut au tiers de la durée effectuée au sein desdits services, soit quatre mois de bonification pour un an de services insalubres.

C. L'AMBITION RAPPELÉE PAR LE RAPPORT « DELEVOYE » : ASSURER DES RÈGLES COMMUNES AUX SECTEURS PUBLICS ET PRIVÉ POUR LA PRISE EN COMPTE DE LA PÉNIBILITÉ

1. Des différences de prise en compte de la pénibilité difficilement justifiables

La coexistence, dans les secteurs publics et privés, de systèmes très différents de prévention et de réparation de la pénibilité au cours de la vie professionnelle demeure particulièrement difficile à justifier dans de nombreuses situations.

Si, pour certaines catégories d'agents publics occupant des postes régaliens présentant un haut niveau de dangerosité – policiers, militaires –, l'existence de dispositifs particuliers se justifie par la spécificité même de leur métier, tel n'est pas

(1) Article 2 du décret n° 2008-637 du 30 juin 2008 portant règlement des retraites du personnel de la Régime autonome des transports parisiens.

(2) Article 6 du même décret n° 2008-637.

le cas dans nombre d'autres métiers qui peuvent être exercés dans le secteur public comme dans le secteur privé.

Comment justifier, par exemple, la différence de prise en compte des conditions de travail d'un infirmier exerçant dans un centre hospitalier public, qui aura le droit sous conditions de partir à la retraite dès 57 ans quelles que soient les tâches accomplies au cours de sa carrière, et d'un infirmier exerçant les mêmes tâches dans un établissement privé, qui bénéficiera du C2P seulement si ses tâches sont effectivement reconnues comme l'ayant exposé à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels ? L'approche catégorielle retenue par le système de catégorie active empêche dans le premier cas une individualisation de la prévention et de la réparation de l'exposition aux facteurs de risques professionnels.

Les différences de prise en compte de la pénibilité entre les agents publics et les salariés du secteur privé se manifestent également de manière croissante s'agissant des contractuels de la fonction publique, puisque ces derniers, en tant que bénéficiaires d'un contrat de droit privé, ont accès au C2P, alors que leurs collègues fonctionnaires classés en catégorie active sont éligibles, sous conditions, au départ anticipé à la retraite, quand bien même la nature des tâches effectuées serait similaire.

2. Assurer l'équité de prise en compte de la pénibilité pour tous les travailleurs : les propositions du rapport Delevoye

a. La généralisation du compte professionnel de prévention (C2P) à l'ensemble des catégories de travailleurs

Pour mettre fin à la diversité des conditions de reconnaissance et de prise en compte de la pénibilité dans les régimes actuels, et assurer l'équité de traitement dans le cadre du système universel, le rapport de M. Jean-Paul Delevoye a souligné la nécessité d'harmoniser l'ensemble des dispositifs visant à tenir compte de la pénibilité : « *pour un même métier, qu'il soit exercé dans le secteur public ou dans le secteur privé, les mêmes droits devront être accordés* ».

Pour assurer la transition de l'ensemble des travailleurs vers le C2P, et notamment « *prendre en compte les spécificités de l'organisation du travail* » dans certains secteurs, le rapport préconisait néanmoins l'ouverture d'une concertation relative à l'aménagement du compte professionnel de prévention en matière de seuil d'exposition aux facteurs de risque, en particulier le travail de nuit.

b. L'extinction progressive des départs anticipés des régimes spéciaux et de la fonction publique

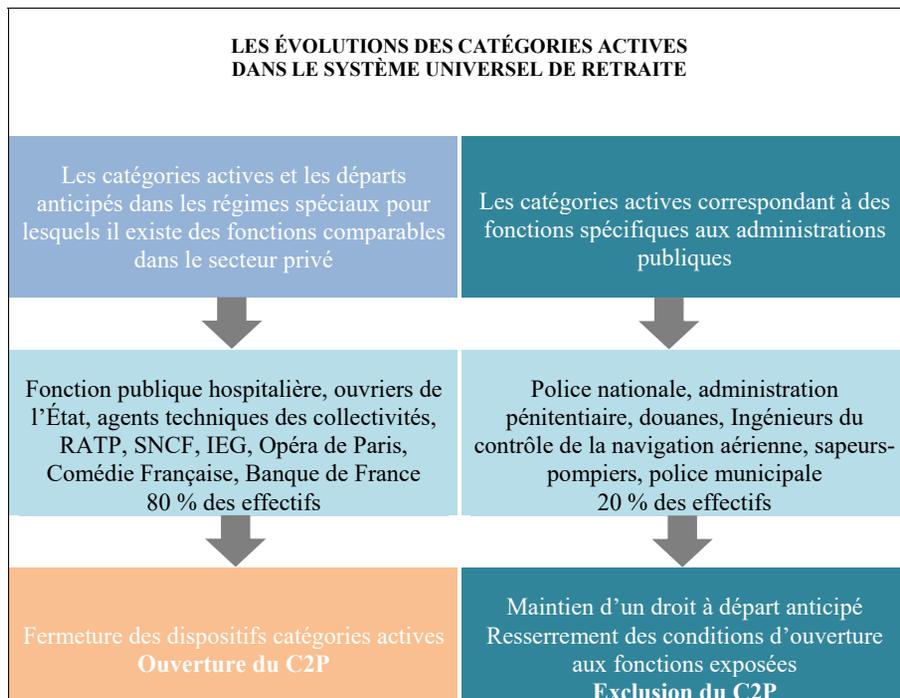
Selon le rapport de M. Delevoye, « *dès lors qu'il n'existe pas de justification objective à ce que des droits différents soient appliqués pour un même métier au seul motifs que les statuts professionnels soient différents, l'équité exige qu'il soit mis fin aux droits spécifiques des régimes spéciaux et de la fonction publique* ».

Le projet de loi prévoit en conséquence l’extinction progressive des dérogations des régimes spéciaux et de la fonction publique, afin d’organiser, pour les agents qui relèvent de ces régimes, la prise en compte de la pénibilité dans le cadre du C2P (*cf.* commentaire de l’article 33) et de la retraite pour incapacité permanente (*cf. infra*).

Néanmoins, certaines professions aux conditions de travail très spécifiques telles que les marins, ainsi que les professions exerçant des missions régaliennes de maintien de l’ordre et de la sécurité publique (*cf.* commentaire de l’article 36) et les militaires (*cf.* commentaire de l’article 37) conserveront un dispositif propre de prise en compte de droit au départ anticipé à la retraite. Ces agents resteront exclus du dispositif du C2P.

Compte tenu du nombre de travailleurs concernés – un peu plus de 2 millions dans la fonction publique d’État, 1,98 million dans la fonction publique territoriale et 1,19 million dans la fonction publique hospitalière, soit près de 6 millions au total rien que pour les trois fonctions publiques – et de l’enjeu que constitue l’obligation de repenser l’intégralité de la prise en compte de l’exposition aux facteurs de risques professionnels dans ces secteurs, tant en termes de reconnaissance que de prévention et de réparation, la phase de transition s’étendra sur plusieurs années.

Les modalités de mise en œuvre de cette phase transitoire sont détaillées aux articles 38, concernant les catégories actives de la fonction publique, et 39 concernant les régimes spéciaux.



Source : extrait du rapport de M. Jean-Paul Delevoye, Pour un système universel de retraite, juillet 2019.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : EXTENSION DE LA POSSIBILITÉ DE DÉPART ANTICIPÉ À LA RETRAITE EN CAS D'INCAPACITÉ PERMANENTE LIÉE À UN OU PLUSIEURS FACTEURS DE RISQUES PROFESSIONNELS

Le présent article crée une nouvelle section 2 intitulée « Prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels » au sein du nouveau chapitre II « Départs anticipés » du titre IX du livre I^{er} du code de la sécurité sociale créé par l'article 28 du projet de loi.

Cette section 2 est composée de deux articles :

– l'article L. 192-4 étend à l'ensemble des travailleurs la possibilité de départ anticipé à la retraite pour les personnes justifiant d'une incapacité permanente en lien avec l'exposition à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels au cours de leur carrière ;

– l'article L. 192-5 définit les modalités de départ anticipé à la retraite au titre de l'utilisation du compte professionnel de prévention. Cette disposition est présentée au sein du commentaire de l'article 33.

A. L'ÉTAT DU DROIT

1. La genèse du dispositif

L'article 79 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a ouvert la voie à la prise en compte des effets de l'exposition à des facteurs de risques professionnels – alors appelés facteurs de « *pénibilité* » – en permettant aux assurés justifiant d'une incapacité permanente au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail liés à cette exposition, de bénéficier d'un départ anticipé à la retraite et d'une pension à taux plein.

Le choix d'inscrire ce dispositif dans le cadre du système de reconnaissance des accidents du travail et maladies professionnelles permettait une mise en place immédiatement opérationnelle de ce système, et tout à la fois maîtrisée, puisque la définition, le champ et les modalités de reconnaissance des accidents du travail et maladies professionnelles sont clairement définis dans le code de la sécurité sociale.

En l'état du droit, seuls les salariés du régime général ⁽¹⁾, les salariés du régime agricole ⁽²⁾ ainsi que les personnes non salariées des professions agricoles ⁽³⁾ peuvent bénéficier de ce dispositif.

2. Les modalités d'ouverture du droit à la retraite anticipée pour incapacité permanente

Les conditions de départ anticipé en cas d'incapacité permanente liée à un accident du travail ou une maladie professionnelle causée par l'exposition à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels sont précisées, pour le régime général, à l'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale.

3. Les assurés concernés

a. Le taux d'incapacité requis

Selon le I de cet article, les assurés concernés par le dispositif sont les assurés justifiant d'une incapacité permanente au sens de l'article L. 434-2 du même code « *au moins égale à un taux déterminé par décret* ».

Selon l'article L. 434-2, le taux d'incapacité permanente est ainsi déterminé « *d'après la nature de l'infirmité, l'état général, l'âge, les facultés physiques et mentales de la victime ainsi que d'après ses aptitudes et sa qualification professionnelle, compte tenu d'un barème indicatif d'invalidité* ».

(1) Article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale.

(2) Par renvoi de l'article L. 742-3 du code rural et de la pêche maritime aux dispositions du titre V du livre III du code de la sécurité sociale.

(3) Article L. 732-18-3 du code rural et de la pêche maritime.

- *Un taux fixé, par principe, à 20 %*

Le décret n° 2011-353 du 30 mars 2011 a fixé ce taux d'incapacité permanente à 20 % (article D. 351-1-9 du code de la sécurité sociale).

Ce taux peut néanmoins être atteint « *par l'addition de plusieurs taux d'incapacité permanente reconnus à la suite d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle, sous réserve qu'un taux d'incapacité permanente au moins égal à 10 % ait été reconnu au titre d'une même maladie professionnelle ou d'un même accident de travail* ».

Pour les assurés atteints d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 20 % et reconnu au titre d'une maladie professionnelle, le droit à la retraite est ainsi ouvert sans conditions.

Pour les assurés dont le taux d'au moins 20 % est consécutif à un accident du travail, ce droit est également ouvert sans conditions sous réserve que les lésions constatées soient identiques avec celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle (*cf. infra*).

- *Entre 10 et 19 %, le taux d'incapacité permanente ouvre droit à la retraite anticipée sous certaines conditions*

Selon le III de l'article L. 351-1-4, le taux minimum d'incapacité permanente peut être abaissé à 10 %, sous réserve :

– d'une part, que l'assuré puisse justifier d'une exposition, pendant au moins dix-sept ans, à l'un des dix facteurs de risques professionnels définis à l'article L. 4161-1 du code du travail ⁽¹⁾ ;

– d'autre part, que l'incapacité permanente de l'assuré soit directement liée à l'exposition à ces facteurs de risques.

L'effectivité du lien entre l'incapacité permanente et l'exposition aux facteurs de risques professionnels doit être attestée par une commission pluridisciplinaire, chargée d'apprécier la validité des modes de preuve apportés par l'assuré.

(1) Il s'agit de facteurs de risques professionnels liés soit à des contraintes physiques marquées (manutentions manuelles de charges, postures pénibles, vibrations mécaniques), soit liés à un environnement physique agressif (agents chimiques dangereux, activités exercées en milieu hyperbare, températures extrêmes, bruit), soit à certains rythmes de travail (travail de nuit, travail en équipes successives alternantes, travail répétitif).

- *Une procédure dérogatoire pour les travailleurs exposés à certains facteurs de risques professionnels*

À titre dérogatoire, l'ordonnance n° 2017-1389 ⁽¹⁾ a aménagé des conditions d'accès plus favorables pour les travailleurs exposés à certains facteurs de risques professionnels. En application du dernier alinéa du III de l'article L. 351-1-4, l'assuré présentant un taux d'incapacité permanente compris entre 10 et 19 % reconnu au titre d'une maladie professionnelle consécutive à l'exposition à au moins l'un des facteurs de risques professionnels mentionnés au 1° et au *a* du 2° de l'article L. 4161-1 du code du travail, peut ainsi bénéficier de la retraite anticipée pour incapacité permanente, sans que la condition de durée d'exposition ou l'avis de la commission pluridisciplinaire soient requis.

Les quatre facteurs de risques donnant accès à ce dispositif dérogatoire de reconnaissance de l'incapacité permanente sont les quatre facteurs de risques professionnels qui étaient pris en charge dans le cadre du compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) créé par la loi du 20 janvier 2014, mais qui ne sont plus pris en compte par le compte professionnel de prévention qui l'a remplacé en 2018, c'est-à-dire :

- les manutentions manuelles de charges (*a* du 1°) ;
- les postures pénibles définies comme positions forcées des articulations (*b* du 1°) ;
- les vibrations mécaniques (*c* du 1°) ;
- les agents chimiques dangereux, y compris les poussières et les fumées (*a* du 2°).

b. Les maladies professionnelles ou accidents du travail entrant dans le champ du dispositif

Le taux d'incapacité permanente précité doit être reconnu directement en lien avec :

- soit une maladie professionnelle, au sens de l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale ;
- soit un accident du travail au sens de l'article L. 411-1 du même code et « *ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle* ».

● D'après l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale, est présumée d'origine professionnelle « *toute maladie désignée dans un tableau de maladies professionnelles et contractée dans les conditions mentionnées à ce tableau* ». Un

(1) Ordonnance n° 2017-1389 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.

peu plus d'une centaine de tableaux sont, à ce jour, annexés au code de la sécurité sociale.

En 2017, selon les statistiques rendues publiques par l'assurance maladie, 42 731 maladies professionnelles ont été dénombrées pour le régime général. Dans plus de huit cas sur dix, ces maladies sont des affections périarticulaires (84 %). Les autres causes de maladies professionnelles, très inférieures en proportion, sont liées notamment à la manutention de charges lourdes (5 %) ainsi qu'à l'amiante (2 %) ⁽¹⁾.

● La définition des accidents du travail relève de l'article L. 411-1 du même code, qui considère comme accident du travail, *« quelle qu'en soit la cause, l'accident survenu par le fait ou à l'occasion du travail à toute personne salariée ou travaillant, à quelque titre ou quelque lieu que ce soit, pour un ou plusieurs employeurs ou chefs d'entreprise »*.

Tous les accidents de travail ne répondent cependant pas à la notion de *« lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle »* posée par l'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale.

Ainsi que le soulignait le rapport de M. Denis Jacquat, rapporteur au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du projet de loi du 13 juillet 2010 portant réforme des retraites ⁽²⁾, l'objectif posé par cette limitation du champ des accidents du travail est de *« prendre en compte l'ensemble des situations où la réalisation d'un travail pénible a eu un impact sur la santé du salarié, indépendamment, le cas échéant, du fait générateur de la lésion »*. Ainsi, *« le fait de retenir cette expression permet de faire bénéficier du dispositif [de retraite anticipée pour incapacité permanente] les salariés victimes d'un accident du travail résultant d'un épisode aigu et entraînant les mêmes conséquences qu'une maladie professionnelle, afin de respecter le principe d'égalité »*.

Le rapport donnait l'exemple de *« la répétition du port de charges lourdes susceptible de conduire à une maladie professionnelle reconnue au titre du tableau 98 « Affections chroniques du rachis lombaire » qui provoque des douleurs liées à une hernie discale. Cependant, un effort soudain et brutal, dû à ce même port de charges lourdes, peut entraîner une hernie discale avec les mêmes conséquences médicales. »* En l'espèce, l'accident du travail a effectivement entraîné chez le salarié des lésions durables, l'exposant aux mêmes contraintes que si ces lésions avaient été la conséquence d'une maladie professionnelle.

● Il convient de relever que, bien qu'ils entrent dans le champ de la branche accidents du travail et maladies professionnelles de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), les accidents de trajet sont cependant exclus du champ du dispositif de retraite anticipée, pour des raisons

(1) CNAMTS, Direction des risques professionnels, Statistiques de sinistralité 2017, avril 2019.

(2) [Rapport n° 2770 fait au nom de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant réforme des retraites, par M. Denis Jacquat, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juillet 2010.](#)

évidentes liées à l'absence de causalité directe entre la survenance d'un tel accident et la dégradation de l'état de santé du travailleur pour des raisons imputables au travail.

4. Les effets de la reconnaissance du droit à la retraite anticipée pour incapacité permanente

La reconnaissance du droit à la retraite anticipée pour incapacité permanente ouvre droit à deux avantages pour les bénéficiaires.

Il s'agit, en premier lieu, de l'abaissement de deux ans de l'âge de départ à la retraite pour les assurés remplissant les conditions pour en bénéficier de ce dispositif, soit 60 ans au lieu de 62 ans (I de l'article L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale).

En outre, la pension de retraite liquidée est calculée au taux plein, et ce « *même si l'assuré ne justifie pas de la durée requise d'assurance ou de périodes équivalentes dans le régime général et un ou plusieurs autres régimes obligatoires* ». Les assurés ayant atteint l'âge de 60 ans et remplissant les conditions posées par l'article L. 351-1-4 sont donc exonérés de l'obligation de justifier d'une durée d'assurance minimale ou d'atteindre l'âge d'annulation de la décote.

5. Le nombre de bénéficiaires

Lors de la mise en place de ce dispositif, en 2010, le nombre de bénéficiaires de la retraite anticipée pour incapacité permanente était estimé à 10 000 personnes. Ce dispositif reste cependant peu mobilisé, puisqu'entre 2 500 à 3 500 bénéficiaires par an ont été recensés.

Le nombre de bénéficiaires n'a pas significativement augmenté malgré l'adaptation des conditions de recours à la retraite anticipée pour incapacité permanente prévu par l'ordonnance n° 2017-1789 du 22 septembre 2017, qui a étendu la possibilité de solliciter la retraite anticipée en cas d'exposition à l'un des quatre facteurs de risques professionnels non pris en compte dans le cadre du C2P. Au contraire, le nombre d'attributions de retraite pour incapacité permanente a légèrement fléchi.

Ainsi, en 2018, un peu plus de 2 400 retraites anticipées ont été attribuées par le régime général au titre de l'incapacité permanente en 2018, contre plus de 3 000 en 2014. Parmi elles, « *les deux tiers ont concerné des assurés présentant un taux d'incapacité permanente égal ou supérieur à 20 %* » ⁽¹⁾. À la Mutualité sociale agricole, 500 salariés agricoles ainsi que 300 exploitants agricoles en ont également bénéficié en 2018.

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

**RÉPARTITION DES RETRAITES ANTICIPÉES AU TITRE DE L'INCAPACITÉ PERMANENTE
SELON LE RÉGIME**

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Part des nouveaux retraités en 2018 (en %) |
|-------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------------------------------|
| Régime général | 983 | 3 025 | 3 388 | 3 078 | 3 227 | 2 990 | 2 814 | 2 401 | 0,4 % |
| MSA salariés agricoles | | 753 | 923 | 889 | 926 | 906 | 811 | 501 | 0,9 % |
| MSA non-salariés | | 190 | 284 | 335 | 342 | 335 | 355 | 315 | 0,9 % |

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

**B. LE DISPOSITIF DE RETRAITE POUR INCAPACITÉ PERMANENTE LIÉE À
L'EXPOSITION AUX FACTEURS DE PÉNIBILITÉ SERA ÉTENDU À LA
QUASI-TOTALITÉ DES ASSURÉS DU SYSTÈME UNIVERSEL**

L'article 32 maintient le dispositif de retraite pour incapacité permanente dans les conditions actuelles, tout en l'étendant à la quasi-totalité des fonctionnaires et salariés des régimes spéciaux.

1. La garantie d'une retraite à taux plein dès 60 ans

Afin de permettre aux bénéficiaires du dispositif de retraite anticipée de partir à la retraite dès 60 ans, en bénéficiant du taux de rendement de l'âge du taux plein, le I de l'article L. 192-4 abaisse de deux années, de 62 ans à 60 ans, l'âge légal d'ouverture du droit à la retraite fixé par l'article L. 191-1 créé par l'article 23 de ce projet de loi.

En conséquence, le II du même article L. 192-4 abaisse également l'âge d'équilibre mentionné à l'article L. 191-5 à l'âge atteint lors du départ en retraite de l'assuré. Ainsi, l'assuré souhaitant liquider sa retraite au titre de ce dispositif de départ anticipé ne pourra se voir appliquer de coefficient d'ajustement.

2. Les conditions d'accès au dispositif

L'article L. 192-4 du code de la sécurité sociale créé par le présent article maintient les mêmes conditions d'accès à la retraite anticipée pour incapacité permanente liée à l'exposition à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels que celles actuellement définies par l'article L. 351-1-4 du même code pour le régime général.

a. Le maintien de deux taux distincts

Ainsi, le I précise que l'âge de la retraite est abaissé de deux ans pour les assurés justifiant d'une incapacité permanente au sens de l'article L. 434-2, au moins égale à un taux déterminé par décret. D'après l'exposé des motifs du projet de loi, ce taux devrait être maintenu à 20 % minimum pour bénéficier sans conditions du dispositif d'incapacité permanente.

Le III maintient en outre une voie d'accès à la retraite anticipée à un taux inférieur à 20 %, pour les assurés ayant été exposés, pendant un nombre d'années déterminé par voie réglementaire, à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels mentionnés à l'article L. 4161-1 du code du travail (1°), sous réserve qu'un lien de causalité direct soit établi entre cette exposition et l'incapacité permanente dont l'assuré est atteint (2°).

Le cas échéant, la tâche de vérification de l'effectivité de ce lien de causalité resterait confiée à une commission pluridisciplinaire, « *dont l'avis s'impose à l'organisme chargé de la gestion du système universel de retraites* », selon des conditions définies par décret. Comme c'est le cas actuellement, la composition, le fonctionnement et le ressort territorial de cette commission seront précisés par décret, ainsi que les éléments du dossier à propos desquels la commission sera chargée de rendre son avis.

L'exposé des motifs du projet de loi précise que ce taux d'incapacité dérogatoire au taux de 20 % resterait fixé à 10 %, comme c'est le cas actuellement. De même, la durée minimum d'exposition requise devrait être maintenue à dix-sept ans, comme aujourd'hui.

b. Le maintien d'une dispense de justification en cas d'exposition à certains facteurs de risques professionnels

Le I de l'article L. 192-4 renvoie à un décret le soin de préciser les conditions de justification de son incapacité permanente par l'assuré, « *en fonction du régime dont il relève* ». D'après l'étude d'impact, ce décret aura pour objet de tenir compte des différentes modalités de couverture du risque AT-MP au sein des régimes spéciaux.

Le dernier alinéa du III de l'article L. 192-4 reconduit la procédure dérogatoire et simplifiée d'accès au dispositif d'incapacité permanente pour les travailleurs atteints d'une maladie professionnelle dont l'origine est imputable à une l'exposition à des agents chimiques dangereux, des vibrations mécaniques, des postures pénibles ou des manutentions manuelles de charges.

Le cas échéant, l'assuré n'a pas à justifier d'une durée d'exposition minimale à un ou plusieurs de ces risques. Il n'est pas non plus tenu d'établir le lien de causalité entre sa pathologie et l'exposition aux risques professionnels. De plus, l'avis de la commission pluridisciplinaire n'est pas requis dans cette situation.

La liste des maladies professionnelles concernées par cette dérogation sera fixée par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, à l'instar de la liste fixée par arrêté du 26 décembre 2017 pour le régime général et les professions agricoles ⁽¹⁾.

3. Les catégories de travailleurs concernées

Contrairement à la situation qui prévalait auparavant, dans le cadre du système universel, le dispositif de retraite anticipé s'appliquera également aux fonctionnaires ainsi qu'aux salariés relevant des régimes spéciaux.

Deux catégories de travailleurs restent néanmoins exclues du dispositif, compte tenu des spécificités de leurs métiers.

Il s'agit, selon le IV de l'article L. 192-4 :

– des marins mentionnés à l'article L. 5551-1 du code des transports, c'est-à-dire soit les « *gens de mer* » embarqués sur un navire battant pavillon français et exerçant leur activité dans les secteurs du commerce, de la pêche et des cultures marines et de la plaisance professionnelle, soit les « *gens de mer* » résidant en France de manière stable et régulière et embarqués sur un navire battant pavillon d'un État étranger, sous certaines conditions ;

– des militaires relevant de la quatrième partie du code de la défense, tels que mentionnés au 5° de l'article L. 721-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction résultant de l'article 6 de ce projet de loi (cf. commentaire de l'article 37).

C. LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ATTENDU

L'étude d'impact ne donne aucune estimation du nombre de bénéficiaires estimé après l'élargissement du dispositif aux fonctionnaires et agents des régimes spéciaux.

*
* *

(1) Arrêté du 26 décembre 2017 fixant la liste des maladies professionnelles mentionnées aux articles L. 351-1-4 du code de la sécurité sociale et L. 732-18-3 du code rural et de la pêche maritime.