

Article 34

Ordonnance relative à la gestion et au financement du dispositif de retraite pour incapacité permanente et du compte professionnel de prévention

L'article 34 vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour prendre toute mesure relative à la gestion et au financement des deux dispositifs de prise en compte de la pénibilité au sein du régime universel de retraite : la retraite pour incapacité permanente et le compte professionnel de prévention (C2P).

En effet, la retraite pour incapacité permanente est actuellement gérée par la branche vieillesse du régime général ou des régimes agricoles, alors que le C2P est géré par la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) du régime général, mais certaines missions ont été déléguées à la CNAV.

En outre, le financement des deux dispositifs incombe en l'état du droit à la branche AT-MP, sous réserve d'un reversement à la branche vieillesse visant à compenser le coût des départs anticipés.

Si plusieurs possibilités de gestion et de financement sont ouvertes, l'étude d'impact écarte néanmoins la solution de les confier aux branches AT-MP des différents régimes, au motif notamment que certains régimes ne disposent pas d'une telle branche.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

1. Des modalités de gestion distinctes pour le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente et le C2P

a. La gestion de la retraite pour incapacité permanente relève de l'assurance vieillesse

La gestion du dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente est assurée, par la branche vieillesse du régime général, pour les salariés, et par la branche vieillesse de la mutualité sociale agricole (MSA), pour les salariés agricoles et exploitants agricoles.

L'instruction des demandes ⁽¹⁾ et la liquidation des prestations relève donc du réseau des caisses d'assurance retraite et de santé au travail (CARSAT), pour le régime général, et des caisses de MSA, pour les régimes agricoles.

b. La gestion du C2P est confiée à la branche AT-MP du régime général

À compter de l'entrée en vigueur du C2P, le 1^{er} janvier 2018, l'ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 2017 a confié la gestion de ce compte à la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) du régime général ainsi qu'au « réseau

(1) La demande est formulée, entre six et quatre mois avant la date souhaitée de départ à la retraite, auprès de la caisse de retraite du régime ayant reconnu l'incapacité permanente pour accident du travail ou maladie professionnelle, par l'intermédiaire d'un formulaire CERFA identique pour le régime général et les régimes agricoles.

des organismes de la branche accidents du travail et maladies professionnelles » du régime général (article L. 4163-14 du code du travail), alors que la gestion du compte professionnel de prévention de la pénibilité (C3P) relevait de la branche vieillesse du régime général.

S'agissant du C2P, la CNAM peut néanmoins déléguer la gestion du compte, par convention, à des « *organismes gestionnaires* », qui ont notamment pour mission, selon les articles L. 4163-15 et L. 4163-16 du même code :

– d'enregistrer sur le compte les points correspondant aux données déclarées par l'employeur ;

– de mettre en place une information régulière des travailleurs exposés aux facteurs de risques professionnels afin de les renseigner sur le nombre de points acquis et consommés ;

– de verser les sommes représentatives des points affectés par le travailleur à l'une des modalités d'utilisation du compte, selon les cas, aux financeurs des actions de formation professionnelle, aux employeurs concernés ou au régime de retraite compétent ;

– de procéder ou de faire procéder à des contrôles de l'effectivité et de l'ampleur de l'exposition aux facteurs de risques professionnels, afin le cas échéant de procéder à des régularisations.

En pratique, la plupart de ces missions sont exercées par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) et par le réseau des CARSAT, au titre d'une convention de délégation, car ces tâches étaient d'ores et déjà exercées par la CNAV dans le cadre du C3P.

La mission de contrôle reste quant à elle exercée par la direction des risques professionnels de la CNAM.

2. Un financement reposant sur des cotisations exclusivement patronales

En application du premier alinéa de l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale, le dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente et, depuis le 1^{er} janvier 2018, le C2P sont tous deux financés au moyen d'une contribution de la branche AT-MP à la branche vieillesse. Cette contribution est financée par la majoration M4 du taux de cotisation brut versé par les entreprises à la branche AT-MP (*cf.* encadré). Le choix de confier ce dispositif à la branche AT-MP et non à la branche vieillesse visait ainsi à tenir compte du fait que la pénibilité est liée aux conditions de travail, et doit en conséquence être financée au moyen de cotisations exclusivement patronales.

● Créée par l'article 81 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, cette majoration M4 visait à couvrir les prévisions de dépenses

supplémentaires engendrées par la mise en place du dispositif de retraite anticipée pour incapacité permanente.

Au total, les dépenses prévisionnelles pour 2020 au titre de la retraite anticipée pour incapacité permanente et du C2P s'élevaient à 157,4 millions d'euros dans le régime général, et à 11,4 millions d'euros pour le régime agricole.

Les modalités de calcul du taux de cotisation AT-MP

Le taux de cotisation AT-MP est calculé chaque année en fonction :

- soit de la sinistralité de l'entreprise, pour les entreprises de plus de 150 salariés (tarification individuelle) ;
- soit de la sinistralité du secteur d'activité de l'entreprise, pour les entreprises de moins de 20 salariés (tarification collective) ;
- soit selon une tarification mixte, pour les entreprises de 20 à 149 salariés, en fonction de la sinistralité propre à l'entreprise mais en tenant compte de la sinistralité du secteur.

Le **taux brut** de cotisation correspond au rapport entre la valeur du risque et la masse salariale de l'établissement sur les trois dernières années connues.

Le **taux net** de cotisation est quant à lui obtenu après l'application au taux brut de quatre majorations relatives :

- au coût des accidents de trajet (**M1**) (taux de **0,19 %** en 2019) ;
- aux frais de fonctionnement et à la moitié du reversement à l'assurance maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP (**M2**) (taux de **0,57 %** en 2019) ;
- aux transferts vers les autres régimes, à l'autre moitié du reversement à l'assurance maladie au titre de la sous-déclaration des AT-MP, au fonds dédiés à la prise en charge spécifique des salariés exposés à l'amiante (**M3**) (taux de **0,44 %** en 2019) ;
- au financement des dépenses supplémentaires liées à la pénibilité, au titre du compte professionnel de prévention et de la retraite anticipée pour incapacité (**M4**) (taux de **0,4 %** en 2019).

La formule de calcul est la suivante :

$$\text{Taux net} = \text{Taux brut} \times (1 + M2) + M1 \times (1 + M2) + M3 + M4$$

Parmi les composantes de ce calcul, « Taux brut x (1 + M2) » constitue la part variable qui évolue directement avec la sinistralité. « M1 x (1 + M2) + M3 + M4 » évolue en fonction d'autres considérations réglementaires.

Source : Assurance maladie

● La transformation du C3P en C2P par l'ordonnance n° 2017-1389 s'est quant à elle accompagnée d'une modification des modalités de financement de ce compte, qui a été transféré à la branche AT-MP, alors que le financement du C3P était assuré par un fonds chargé du financement des droits liés à ce compte, au moyen de cotisations versées par les employeurs ⁽¹⁾.

(1) Plus précisément, le financement du C3P reposait sur une cotisation de base, qui prenait la forme d'un taux appliqué aux rémunérations de tous les salariés éligibles au C3P, quelle que soit l'effectivité de l'exposition aux facteurs de pénibilité, tandis qu'une cotisation spécifique concernait exclusivement les rémunérations des salariés exposés à la pénibilité, avec un taux doublé en cas d'exposition à plusieurs critères.

Le besoin de financement supplémentaire qui a résulté, pour la branche AT-MP, du transfert du financement du C2P est assuré au moyen d'une majoration du taux de cotisation applicable à l'ensemble des entreprises, incluse dans la majoration M4.

En conséquence, le taux de la majoration M4 a été relevé en 2018 puis en 2019, pour couvrir le besoin de financement estimé, pour l'année 2019, à 254 millions d'euros. Cependant, compte tenu de la montée en charge progressive du C2P, « *la montée en charge de cette réforme a peu impacté les charges de la branche [AT-MP], la prise en charge des aménagements de temps de travail et des formations des travailleurs exposés à des facteurs de pénibilité ayant été faible* » ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DE LA MAJORATION M4

| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 0,02 % | 0,00 % | 0,00 % | 0,00 % | 0,01 % | 0,01 % | 0,03 % | 0,04 % |

Source : Rapport annuel 2018 de l'Assurance maladie – Risques professionnels.

● La branche AT-MP rembourse à la branche vieillesse du régime général les dépenses engagées au titre des départs anticipés pour incapacité permanente et, depuis 2018, au titre de l'utilisation du C2P. Les versements à la CNAV se sont élevés à 67 millions d'euros en 2017, 75 millions d'euros en 2018 et 111 millions d'euros en 2019 ⁽²⁾.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE CHAMP DE L'HABILITATION

Cet article vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, afin de tirer les conséquences de l'élargissement du dispositif de retraite pour incapacité permanente et du C2P aux agents publics et aux agents des régimes spéciaux.

L'ordonnance, qui devra être publiée dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi, aura pour objet :

– de définir, d'une part, « *les organismes chargés de la gestion* » du dispositif de retraite pour incapacité permanente et du C2P pour l'ensemble des assurés ;

– de définir, d'autre part, leurs modalités de financement par l'employeur ;

– le cas échéant, de définir les modalités de versement par les régimes concernés à ces organismes gestionnaires.

(1) Annexe 1 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, programme de qualité et d'efficience « Accidents du travail – Maladies professionnelles ».

(2) Ibid.

Le projet de loi de ratification de cette ordonnance devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

B. LES OPTIONS DE GESTION ET DE FINANCEMENT

L'étude d'impact écarte, *a priori*, l'option consistant à confier la gestion et le financement des dispositifs de retraite pour incapacité permanente et du C2P aux différents régimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles car, contrairement au régime général et aux régimes agricoles, certains régimes spéciaux ne prévoient pas de couverture spécifique du risque AT-MP.

En outre, s'agissant des aspects financiers, une telle option complexifierait le dispositif « *sans pour autant garantir de manière certaine le bon calibrage de la cotisation* », selon la même source.

L'étude d'impact évoque une « *concertation* » préalable à la rédaction de l'ordonnance. Le rapporteur sera particulièrement vigilant à l'équilibre du dispositif qui sera retenu par l'ordonnance.

*

* *