

Régime 'travail lourd' : texte de vision du régime des travailleurs indépendants ¹*14 avril 2016*

La présente note établit les priorités du régime des travailleurs indépendants pour déterminer les principes et critères pour un régime 'travail lourd'. Le présent document est un texte de vision général et n'est donc pas un règlement 'travail lourd' élaboré de manière détaillée. Les organisations qui siègent au Comité général de gestion souhaitent entamer, sur la base de la présente note, la discussion sur un régime concernant le 'travail lourd' au sein du Comité national des Pensions.

1 Situation de base

Si l'on choisit d'aborder la problématique du travail lourd dans le régime de pension, on peut le faire de 2 façons², à savoir i) via une flexibilité dans les possibilités de départ à la fin de la carrière ou ii) via une intervention financière faisant en sorte que les personnes exerçant un travail lourd recevront, pour une même durée de carrière, une pension plus élevée par rapport à d'autres pensionnés. Le Comité général de gestion estime que la piste que l'on choisit détermine le contenu concret d'un régime en matière de travail lourd.

Le Comité a une préférence pour un régime qui tient compte de la problématique du travail lourd en créant une certaine flexibilité dans les possibilités de départ en fin de carrière. Le Comité est d'avis que l'essence d'un travail lourd se situe dans le fait qu'une certaine activité professionnelle ne peut être exercée ou peut difficilement être exercée jusqu'à la fin de la carrière. Un montant de pension plus élevé pour les années de carrière durant lesquelles le travail lourd est exercé ne remédie pas au problème. Le Comité craint également que la possibilité de se constituer, par année, des droits à pension supplémentaires³ n'offre qu'une faible plus-value pour la plupart des indépendants. Suite aux coefficients de correction, de nombreux indépendants se constituent, en effet, des droits à pension d'un montant inférieur à la pension minimum.

Les lignes directrices que le Comité édicte dans la suite de la présente note ont été élaborées dans l'optique d'une certaine flexibilité dans les possibilités de départ.

¹ Note rédigée par le Comité national des Pensions, en préparation de l'élaboration ultérieure d'un régime 'travail lourd'

² Rapport Commission Réforme des pensions 2020-2040

³ Ou des points de pension supplémentaires dans le système à points prévu par le gouvernement.

2 Objectifs

Selon le Comité, l'objectif d'un régime 'travail lourd' est double.

Premièrement, le régime doit permettre aux personnes d'un certain âge (mais encore en âge de travailler) qui ne peuvent plus poursuivre leur activité professionnelle en raison de la nature spécifique de l'activité (à savoir un travail lourd) et éprouvent des difficultés à se réorienter, de quitter la vie active en leur donnant la possibilité d'utiliser leurs droits à pension avant l'âge légal de la pension.

Deuxièmement, le régime doit offrir une compensation aux personnes d'un certain âge (mais encore en âge de travailler) dont l'activité professionnelle est à l'origine d'une diminution significative de l'espérance de vie. Dans ces cas, on peut également partir du principe que les pouvoirs publics devront payer la pension pendant une période plus limitée. Le Comité se rend compte qu'il est difficile d'évaluer si des personnes ont une espérance de vie plus courte en raison de la nature spécifique de leur activité professionnelle ou bien pour d'autres raisons.

3 Lignes directrices régime 'travail lourd'

Le choix du Comité visant à élaborer un régime 'travail lourd' via une certaine flexibilité dans les possibilités de départ implique, pour le Comité, que le système prenne forme dans le cadre actuel de la pension anticipée.

3.1 Critères d'accès

Le Comité propose de subordonner, en premier lieu, l'accès au régime 'travail lourd' à plusieurs conditions générales.

3.1.1 Condition d'âge

La personne qui souhaite être intégrée dans le régime 'travail lourd' doit avoir atteint un certain âge. Cet âge doit être suffisamment proche de l'âge légal de la pension.

3.1.2 Conditions de carrière

De plus, l'accès au régime doit également être lié à une condition de carrière minimale. Le passé professionnel de l'intéressé doit, en d'autres mots, comprendre un nombre minimum d'années de carrière.

Lors du calcul de la carrière, il faut accorder un indice de pondération suffisamment élevé aux périodes d'activités effectivement prestées. Il en résulte que :

- des périodes assimilées peuvent en partie entrer en ligne de compte pour autant que les conditions de carrière soient définies de manière suffisamment stricte ;
- l'assouplissement des conditions de carrière n'est possible que s'il est uniquement tenu compte, lors du calcul de carrière, des périodes d'activités effectivement prestées (et donc faire abstraction des périodes assimilées).

3.1.3 Condition(s) d'exercice

Pour entrer en ligne de compte dans le régime 'travail lourd', l'intéressé doit avoir exercé le travail lourd jusqu'à un moment qui est proche de la fin de sa carrière. Une activité professionnelle lourde qui a été exercée plus tôt dans la carrière professionnelle mais qui, à la fin de la carrière, n'est plus exercée depuis un certain temps par l'intéressé n'entre donc pas en ligne de compte dans le cadre de ce régime.

3.1.4 Cessation activité

On ne peut avoir recours à la possibilité du départ anticipé dans le régime 'travail lourd' que s'il est mis fin à toutes les activités professionnelles ainsi qu'à l'activité de l'entreprise. Pour le Comité, cela signifie également qu'en cas d'anticipation de la pension suite à l'exercice d'un travail lourd, la possibilité de générer un revenu d'appoint dans le cadre du système de l'activité autorisée ne pourra être que très limitée.

3.1.5 Entrées

Le Comité se demande si une limitation quantitative préalable (selon le modèle finlandais⁴) des entrées dans le régime 'travail lourd' est possible, compte tenu du principe d'égalité.

On pourrait, le cas échéant, viser ou organiser, d'une autre façon, une restriction éventuelle du nombre d'entrées, par exemple en définissant des conditions de carrière (plus) strictes ou en donnant à la mesure un caractère temporaire.

3.2 Contenu de la notion de 'travail lourd'

3.2.1 Approche générale versus approche individuelle

Pour pouvoir avoir recours au régime de faveur prévu, il est nécessaire que l'intéressé ait exercé un métier lourd. Au niveau du contenu concret de la notion de 'travail lourd', on peut choisir un système qui soit i) repose sur des critères valables collectivement, soit ii) repose uniquement sur l'évaluation de situations individuelles, soit iii) comprend une combinaison de critères d'évaluation collectifs et individuels.

Dans une approche collective, on détermine au préalable des critères sur la base desquels les métiers ou situations professionnelles sont considérés comme 'lourds' (par exemple effectuer un travail de nuit pendant une période de 20 ans). L'avantage de cette approche est que les règles d'accès sont, à première vue, claires et uniformes : la personne dont la situation professionnelle répond aux critères préétablis peut prétendre au régime. Pour les intéressés, les règles sont donc en principe claires et connues au préalable.

Il est toutefois extrêmement difficile de définir, de manière objective, des critères collectifs qui sont suffisamment pertinents et qui établissent une distinction suffisante vis-à-vis d'autres activités professionnelles qui ne sont pas reconnues. Un deuxième inconvénient

⁴ BRYN, Y. (2016), Le concept de « métiers lourds » dans la législation de pensions de certains pays européens, Centre d'Expertise des pensions – Bureau fédéral du Plan

est qu'une telle approche risque de déboucher sur un instrument d'évaluation rigide (dans la pratique, cette approche revient en effet à dresser une liste de critères d'évaluation) qui n'évolue pas avec les modifications dans les conditions de travail et avec les connaissances scientifiques, ce qui ne donne presque aucune marge de flexibilité. Troisièmement, on fait abstraction, dans une approche purement collective, de la situation réelle de la personne concernée (peut-elle continuer ou pas à travailler jusqu'à l'âge légal de la pension ou jusqu'à ce que les conditions d'âge et de carrière pour la pension anticipée soient remplies). De cette manière, il est possible que des personnes qui n'en ont pas réellement besoin aient accès au système tandis que l'on ne prend pas en considération ceux qui se trouvent bel et bien dans une situation (professionnelle) digne d'intérêt. Les moyens disponibles ne sont alors pas employés de manière suffisamment efficace. Enfin, une approche collective suppose un système d'enregistrement (soit généralisé, soit pour des secteurs ou catégories professionnelles spécifiques) dans lequel on tient fidèlement à jour les fonctions et/ou activités professionnelles exercées. Selon le Comité, un tel système d'enregistrement est presque irréalisable. Dès lors, il met en doute sa faisabilité mais également son opportunité.

Par le biais d'un régime "travail lourd" reposant sur une approche individuelle, on peut pallier plusieurs des inconvénients susmentionnés. L'accès à un tel régime est, en effet, totalement subordonné à un examen (médical et/ou du marché de l'emploi) individuel par lequel on examine dans quelle mesure l'activité professionnelle (ou la situation dans laquelle elle est exercée) d'une certaine personne est trop lourde pour pouvoir être poursuivie jusqu'à l'âge légal de la pension. L'avantage de cette approche est que l'on peut prendre des décisions sur la base de situations (professionnelles) individuelles et donc sur mesure, de sorte que seules les personnes qui en ont réellement besoin entrent en ligne de compte dans le cadre de ce régime. En tant que telle, une évaluation sur une base individuelle peut - en comparaison avec une approche purement collective - faire en sorte que l'on gère mieux les entrées dans le système. Le Comité craint que dans un régime basé sur des critères purement collectifs, le groupe cible soit trop grand. Une approche individuelle implique toutefois que l'on doive mettre sur pied un système de reconnaissance individuelle.

Pour le Comité, il est nécessaire qu'un régime 'travail lourd' comprenne une composante 'évaluation individuelle'. Il faut vérifier si une personne n'est effectivement plus apte à exercer son activité professionnelle, parce que cette activité est physiquement et/ou mentalement trop pénible pour elle. Cette évaluation individuelle doit reposer sur des connaissances scientifiques et objectives. Comme source d'inspiration, le Comité renvoie au régime des maladies professionnelles dans le régime des travailleurs salariés.

3.3 *Critères d'évaluation individuels*

3.3.1 Exercice du travail

Pour le Comité, une personne qui remplit les conditions d'accès préétablies (cf. 3.1) ne peut être admise dans un régime 'travail lourd' que s'il ressort d'un examen individuel et multidisciplinaire qu'elle n'est pas en mesure de continuer à exercer l'activité professionnelle qu'elle exerce à ce moment-là (ou qu'elle exerçait peu avant l'évaluation). Il doit y avoir un

lien entre la nature spécifique de l'activité professionnelle et l'incapacité de continuer à l'exercer.

La difficulté de continuer à exercer l'activité professionnelle doit, par ailleurs, être définitive. Pour cette personne, il est également impossible d'exercer raisonnablement une autre activité professionnelle⁵. Il faut donc examiner (au préalable) individuellement la possibilité d'une réorientation vers le marché du travail.

Le Comité souligne à cet égard qu'un travail lourd n'est pas la même chose qu'un travail à risque. Il faut bien distinguer les deux dans la discussion sur le travail lourd.

3.3.2 Aggravation de l'état de santé et diminution de l'espérance de vie

Pour être décrit comme lourd, il ne suffit pas - même si cela constitue un critère valable - que l'exercice d'une activité professionnelle soit simplement pénible. Il est nécessaire que l'exercice de l'activité professionnelle menace également d'entraîner ou a entraîné une situation (par exemple une affection grave, une détérioration de la santé ou une détérioration dramatique de la qualité de vie) qui n'autorise raisonnablement aucun exercice ultérieur de cette activité.

Pour le Comité, une diminution de l'espérance de vie ne doit pas constituer, en tant que telle, un critère d'appréciation distinct. Cela peut toutefois être un élément dont le médecin traitant peut tenir compte lors de l'évaluation individuelle⁶. Ainsi, on serait admis dans le régime 'travail lourd' lorsqu'on n'est plus en mesure d'exercer une activité professionnelle déterminée étant donné que ceci mènerait à une situation d'incapacité d'invalidité OU lorsque l'exercice d'un travail lourd abrège l'espérance de vie, ce qui implique que la poursuite de l'exercice de l'activité ne se justifie plus.

3.3.3 Élément de causalité

Pour le Comité, il est essentiel qu'il y ait un lien de causalité démontrable entre l'activité professionnelle exercée et le fait de ne plus pouvoir exercer raisonnablement cette activité⁷.

4 Points d'attention

4.1 Impact budgétaire et monitoring du système

Un régime 'travail lourd' aura inévitablement un impact budgétaire. Pour le Comité, il doit rester limité. Il est nécessaire de bien chiffrer à l'avance les conséquences budgétaires d'un tel régime (et les choix effectués lors de l'élaboration du régime) et de bien les surveiller après. Il est, à cet égard, souhaitable de faire entre autres une estimation préalable du nombre de pensionnés qui pourraient bénéficier du régime 'travail lourd' envisagé. Lors de

⁵ Attention : l'intéressé ne peut être en incapacité de travail/en invalidité. Voir aussi paragraphe 4.3 *Relation avec l'incapacité de travail*.

⁶ C'est également un indicateur qui permet de justifier objectivement les corrections qui sont apportées via un régime 'métiers lourds'.

⁷ En raison (par exemple) de l'aggravation de l'état de santé ou d'une diminution de la qualité de vie.

l'estimation de l'impact budgétaire, il faut également examiner le coût à long terme et pas uniquement les implications financières au cours des premières années.

Dans son rapport, la CRP 2020-2040 propose d'utiliser une enveloppe fermée pour financer le régime 'travail lourd'. Une alternative éventuelle à l'enveloppe fermée est le financement du régime sur la base de ce qu'on appelle 'la clause Sunset' : le régime n'a initialement qu'une validité de 2 ans. Après cette période, il doit y avoir une évaluation. Le régime peut être prolongé pour autant qu'une décision explicite soit prise à cet effet. Cette méthode permet d'adapter le régime ou d'y mettre un terme s'il ressort de la phase pilote que le régime a un impact budgétaire trop important.

Il est quoi qu'il en soit opportun de prévoir immédiatement un moment d'évaluation légal lors de l'introduction du système (et de prévoir ce dernier tel quel dans l'Exposé des motifs), de sorte qu'un réajustement soit possible, si nécessaire.

4.2 Prévention

Le Comité estime qu'il est recommandé de se tourner davantage et de manière proactive vers des initiatives qui évitent que des activités professionnelles soient si lourdes qu'elles ne peuvent pas être exercées longtemps ou jusqu'à un âge avancé. Ainsi, il faut accorder une plus grande attention à la réintégration (par ex. via un coaching de carrière) et la prévention. Certainement en ce qui concerne les travailleurs indépendants, on investit encore trop peu dans cet aspect. À cet égard, on peut également faire référence à la discussion relative au travail faisable, qui sera également menée au sein du CGG.

4.3 Relation avec l'incapacité de travail

Le régime 'travail lourd' doit être conçu de telle façon qu'il se distingue du régime existant en matière d'incapacité de travail et d'invalidité. Bien que l'approche et les critères utilisés dans les deux régimes soient comparables, le Comité indique quelques différences essentielles.

Premièrement, s'il est vrai que les deux régimes évoquent une sorte de capacité ou d'incapacité de travail, le contenu qu'ils donnent à cette notion est différent. Dans le régime 'travail lourd', l'incapacité ou la difficulté de poursuivre le travail reçoit un sens plus large que la définition purement médicale de l'incapacité de travail dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité. Autrement dit, les raisons permettant d'accéder au régime 'travail lourd' ne doivent pas être de nature strictement médicale (comme c'est le cas actuellement dans l'assurance maladie-invalidité⁸) mais, selon le Comité, d'autres éléments (par ex. de nature socio-économique, comme l'âge, les circonstances économiques) doivent être pris en compte pour apprécier si une personne peut encore exercer une autre activité que son activité actuelle.

⁸ Dans le régime de l'assurance maladie-invalidité, il s'agit d'une incapacité de travail résultant de la survenance ou de l'aggravation d'une lésion ou d'un trouble fonctionnel.

Deuxièmement, le Comité estime que pour accéder au régime 'travail lourd', il n'est pas absolument nécessaire qu'il ait déjà été mis fin à l'activité professionnelle au moment de l'appréciation (concrètement, au moment de l'examen individuel). Le fait que le travailleur indépendant exerce encore son activité au moment où il demande de pouvoir accéder au régime 'travail lourd' n'empêche donc pas que l'examen individuel puisse montrer que raisonnablement, la poursuite de l'activité n'est plus possible ou souhaitable.

Troisièmement, le Comité estime que l'éventuelle poursuite de l'activité professionnelle dans un régime 'travail lourd' ne doit pas être exclusivement appréciée en fonction de la capacité de revenu de l'intéressé (comme c'est le cas actuellement dans le régime AMI). La poursuite doit au contraire être examinée dans le contexte plus large de la situation de la personne, du travail et du marché du travail.

Quatrièmement, l'accès éventuel au régime 'travail lourd' dépend également, selon la vision du Comité, d'un examen préalable du marché du travail permettant de déterminer si l'intéressé, moyennant l'accompagnement et le support effectifs requis, ne peut pas, après une période de réorientation, entrer en ligne de compte pour l'exercice d'une autre activité professionnelle⁹ (qui ne doit pas nécessairement être du même type que celle qu'il exerce à ce moment ou qu'il a exercé).

Enfin, le Comité rappelle qu'il part du principe qu'un régime 'travail lourd' doit faire partie du régime de la pension anticipée (v. supra). Cela implique, entre autres, que l'intéressé qui accède au régime 'travail lourd' ne peut plus se constituer de droits à pension, ce qui n'est pas le cas dans le régime de l'incapacité de travail et de l'invalidité.

4.4 Un régime uniforme 'travail lourd'

Si la reconnaissance d'une carrière comportant du travail lourd aboutit à un assouplissement des conditions d'âge et de carrière, il convient d'élaborer, dans les trois régimes, un système semblable. Le nombre de carrière mixtes est en augmentation. Il serait illogique qu'une personne ne doive pas, dans un régime, remplir les mêmes critères que dans un autre régime pour entrer en ligne de compte dans le cadre d'un régime 'travail lourd'.

⁹ Sans tenir compte, comme dans le régime de l'assurance maladie-invalidité, de la position sociale, de l'état de santé et de la formation professionnelle de l'intéressé.