

Bruxelles, le 20 juillet 2018

Avis 2018/13

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

Article 110, §1 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses

Instauration d'un régime de pénibilité pour les travailleurs indépendants

Le Comité émet un avis partagé sur l'avant-projet de loi instaurant un régime de pénibilité pour travailleurs indépendants qui comprend une appréciation sur la base d'éléments de pénibilité.

Les points de vue divergent particulièrement en ce qui concerne l'opportunité de la mise en place d'un régime de pénibilité en tant qu'instrument politique.

Les organisations d'Indépendants s'opposent par principe à l'instauration d'un tel régime parce qu'il estime que l'on devrait, en premier lieu, se consacrer à i) une réforme de pension structurelle dont une flexibilisation générale de l'âge de la pension et l'instauration d'un système de corrections actuarielles doivent constituer une partie essentielle et à ii) les initiatives de prévention, de réorientation et de réintégration.

Ces considérations sont également conformes aux positions adoptées par les organisations d'Indépendants au sein du Comité national des pensions en ce qui concerne l'introduction d'un régime de "pénibilité" dans les trois régimes de pension.

En outre, les organisations sont d'avis que l'on devrait utiliser, de préférence, les moyens disponibles pour combler d'autres besoins dans le régime de pension des travailleurs indépendants, tels qu'une amélioration des pensions proportionnelles.

Pour les raisons susmentionnées, les organisations d'indépendants émettent un avis négatif sur l'instauration d'un régime de pénibilité.

Si l'on procède quand même à l'instauration d'un régime de pénibilité, le Comité demande premièrement d'adapter les propositions en la matière dans le sens où :

- seules la 'pénibilité des conditions de travail' et la 'pénibilité de l'organisation du travail' sont retenues comme des critères d'évaluation collectifs;*
- seul le principe d'un coefficient de majoration est inscrit dans la loi, sans préciser la façon dont le coefficient est calculé concrètement. Selon le Comité, ce point doit être intégré dans les arrêtés d'exécution;*
- il est expressément stipulé que les périodes assimilées ne sont pas prises en considération pour le calcul du complément de pension;*
- l'intervalle entre les évaluations passe de 5 à 1 an.*

Si l'on procède quand même à l'instauration d'un régime de pénibilité, le Comité demande ensuite i) que l'on réalise préalablement une analyse d'impact budgétaire détaillée de manière à pouvoir définir précisément l'enveloppe financière, ii) que l'on libère les moyens nécessaires afin de permettre à l'INASTI d'implémenter le régime de manière correcte et intégrale et iii) que l'on analyse plus avant comment les organisations représentatives de l'agriculture et des indépendants peuvent être impliquées dans les travaux de la Commission Travail Pénible, compte tenu des efforts importants que cela implique de leur part.

Si on décide quand même de procéder à l'instauration d'un régime de "pénibilité", il est capital pour les organisations qu'en ce qui concerne les travailleurs indépendants, le régime corresponde le plus possible à la nature de leur activité professionnelle. A cet égard, il convient de tenir compte du fait que dans le cas des travailleurs indépendants, il est particulièrement difficile de démontrer de manière objective, mesurable et contrôlable le caractère pénible des activités professionnelles et de l'évaluer sur la base d'une liste de fonctions et/ou de critères. De plus, le Comité souligne qu'un tel système incite les travailleurs indépendants à identifier chaque aspect de leur activité professionnelle, à l'évaluer en termes de 'pénibilité' et, le cas échéant, à en étayer et en enregistrer le caractère pénible. Les travailleurs indépendants devraient alors avoir un comportement qui est en totale opposition avec l'esprit d'entreprise et l'enthousiasme qu'ils montrent dans leur activité professionnelle.

Le Comité demande dès lors que, pour le régime des travailleurs indépendants, on ait recours à la possibilité prévue dans l'avant-projet de loi de reconnaître l'exercice par l'indépendant d'un travail pénible sur base de sa situation individuelle. Pour le Comité, le point de départ d'une telle procédure individuelle est une vérification des quatre éléments de pénibilité sur base d'un certificat médical, de sorte que l'exercice d'un travail pénible puisse être constaté de façon objective, mesurable et contrôlable. Dans ce cadre, le certificat doit :

- décrire l'état de santé de l'indépendant;*
- établir un rapport de cause à effet entre l'état de santé et l'exercice de l'activité professionnelle;*
- indiquer dans quelle mesure l'état de santé complique ou empêche la poursuite de l'activité professionnelle.*

En effet, le Comité estime que c'est la seule façon dont un indépendant peut démontrer, de manière objective, la pénibilité de son activité professionnelle.

Les représentants des ministres des pensions et des indépendants actent qu'elles ont pris note des préoccupations exprimées dans le présent avis, mais ne partagent pas certains points de vue des organisations à ce sujet. Ils sont d'accord avec des propositions concrètes qui ont été avancées afin de pouvoir constater de manière objective, mesurable et contrôlable la pénibilité du travail chez les travailleurs indépendants.

Dans le présent avis, le Comité se penche sur un avant-projet de loi¹ qui prévoit un cadre légal pour un régime 'pénibilité' pour travailleurs indépendants.

1 Contexte

L'accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014 prévoit² que le gouvernement prendra, en concertation avec les partenaires sociaux, des dispositions spécifiques en matière de pension pour des métiers lourds dans le secteur privé (travailleurs salariés et indépendants) et dans le secteur public sur la base des principes suivants :

- des critères objectifs seront définis et serviront de base à l'établissement d'une liste révisable reprenant les métiers lourds et les tantièmes préférentiels ;

¹ Avant-projet de loi relative à la reconnaissance de la pénibilité de certaines fonctions ou de certaines activités professionnelles de travailleur indépendant pour les conditions d'accès à la pension anticipée et pour le calcul du montant de la pension.

² p. 36.

- des modalités plus favorables pour les conditions de carrière pour la pension (anticipée) et pour le calcul des pensions seront possibles.

L'avant-projet de loi qui est soumis à l'avis du Comité prévoit la base légale pour un régime de pénibilité pour travailleurs indépendants.

2 Régime pénibilité pour travailleurs indépendants

2.1 Cadre général

Le régime 'pénibilité' pour travailleurs indépendants prend forme dans un cadre préétabli dont les principes s'appliquent communément à chacun des trois régimes de pension. Ces principes sont les suivants :

- le régime 'pénibilité' fait partie de la législation en matière de pension ;
- si une activité professionnelle comprend un ou plusieurs des éléments de pénibilité préétablis, elle peut être reconnue comme pénible pour cette période ;
- en cas de reconnaissance de pénibilité, un coefficient de majoration est octroyé et appliqué au calcul de la condition de carrière pour la pension anticipée. De cette façon, la reconnaissance d'une activité professionnelle en tant que 'travail pénible' permet de partir plus tôt à la pension. Si la personne n'a pas recours à la possibilité de partir plus tôt à la pension et poursuit son activité professionnelle, un complément de pension lui est octroyé. Ce complément équivaut à la conversion en une rente du montant total de pension qui aurait été octroyé à l'intéressé s'il était parti plus tôt à la pension.
- pour certaines personnes handicapées, l'activité professionnelle exercée est automatiquement considérée comme un 'travail pénible'³ ;
- la marge financière qui peut être utilisée dans le cadre du régime de pénibilité est fixée au préalable par régime de pension. Sa limite ne peut pas être dépassée.

2.2 Modalités du régime proposé

2.2.1 La demande de reconnaissance

Toute personne souhaitant faire reconnaître son activité professionnelle indépendante comme un travail pénible doit introduire, à cet effet, une demande auprès de la Commission Travail Pénible (cf. 2.2.2). Pour être recevable, cette demande doit être introduite avant la première date de prise de cours effective de la pension de retraite et, dans tous les cas, avant le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel on atteint l'âge légal de la pension.

Le Roi peut déterminer i) la façon dont la demande doit être introduite et ii) quels éléments elle doit contenir pour être recevable.

³ Les personnes handicapées reconnues comme appartenant à la quatrième ou à la cinquième catégorie, telles que définies aux articles 6, § 2, 4° et 5° de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées.

2.2.2 La Commission Travail Pénible

2.2.2.1 Composition et mission de la Commission

Une Commission Travail Pénible est mise sur pied au sein de l'INASTI. Cette Commission se prononce sur la pénibilité d'une activité professionnelle exercée en qualité d'indépendant. La Commission - qui peut comprendre plusieurs chambres - est présidée par un magistrat professionnel nommé par le Roi et se compose également :

- de délégués des organisations représentatives de l'agriculture et des indépendants ;
- d'experts qui ont de l'expérience et de l'expertise au niveau des matières qui sont liées aux éléments de pénibilité (cf. 2.2.3.1) ;
- de fonctionnaires de l'INASTI et/ou de la DG indépendants du SPF sécurité sociale.

Le Roi peut définir les modalités relatives à la composition de la Commission Travail Pénible et fixer le montant des indemnités et des jetons de présence auxquels le président et les membres de la Commission peuvent prétendre.

2.2.2.2 Le secrétariat

Le soutien administratif de la Commission Travail Pénible est assuré par un secrétariat, qui se compose d'agents de l'INASTI et qui est chargé :

- d'accompagner⁴ les personnes qui souhaitent introduire une demande de reconnaissance ;
- de recevoir les demandes de reconnaissance⁵ ;
- d'informer le demandeur de l'irrecevabilité de sa demande et de lui en communiquer les raisons ;
- de transmettre à la Commission Travail Pénible les demandes recevables, ainsi que les éléments complémentaires éventuels et un rapport.

Le Roi peut définir les modalités relatives au fonctionnement du secrétariat.

2.2.3 L'appréciation et la décision de reconnaissance

2.2.3.1 Éléments de pénibilité

Une activité professionnelle indépendante peut être considérée comme un travail pénible si la Commission Travail Pénible constate de façon objective, mesurable et contrôlable qu'il est question :

- de pénibilité des circonstances de travail en raison de contraintes physiques liées à l'environnement de travail ou en raison de charges physiques, et/ou ;
- de pénibilité de l'organisation de travail et/ou ;
- de pénibilité en raison des risques de sécurité élevés.

⁴ En les informant sur la procédure de demande et sur les conditions de reconnaissance et en les assistant lors de la collecte des éléments requis.

⁵ Dans ce cadre, le secrétariat peut demander, si nécessaire, des éléments complémentaires au demandeur et faire appel au service Inspection de l'INASTI pour une enquête sur place.

Combinée avec (au moins) l'un des éléments susmentionnés, la pénibilité de nature mentale ou émotionnelle peut également être considérée comme un élément de pénibilité.

Pour son évaluation, la Commission se base sur ce qui peut être raisonnablement considéré comme l'exercice normal des activités professionnelles moyennant le respect des règles de sécurité élémentaires.

Après avis du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants (CGG), le Roi peut déterminer comment la présence des éléments susmentionnés est établie de façon objective, mesurable et contrôlable.

L'avant-projet de loi donne en outre la possibilité au Roi - après avis du CGG - d'instaurer, pour l'appréciation de la pénibilité du travail, des présomptions légales qui concernent la présence ou l'absence d'un ou de plusieurs des éléments visés ci-dessus. La Commission Travail Pénible peut d'initiative faire des propositions pour les présomptions légales au ministre qui a le statut social des travailleurs indépendants dans ses attributions et au CGG.

2.2.3.2 La décision de reconnaissance

La Commission Travail Pénible prend sa décision sur la base de pièces et peut, dans le cadre de son appréciation, faire appel à des experts et au service Inspection de l'INASTI pour une enquête sur place. Le demandeur n'est pas tenu d'être présent à l'audience de la Commission - qui n'est pas publique - mais peut par contre comparaître et se faire assister ou représenter.

Dans sa décision, la Commission Travail Pénible mentionne :

- le trimestre du début des activités reconnues et le cas échéant, le trimestre de fin des activités reconnues ;
- les trimestres pour lesquels la reconnaissance ne vaut pas parce qu'il s'agit de trimestres assimilés ou de trimestres qui n'ouvrent pas de droits à pension ;
- les éléments de pénibilité que les activités reconnues comportent.

Le demandeur peut contester, dans les deux mois, la légalité de la décision de la Commission Travail Pénible en introduisant une requête auprès du tribunal du travail.

Le Roi peut définir les modalités supplémentaires relatives au fonctionnement de la Commission Travail Pénible.

2.2.4 Conséquences de la reconnaissance

2.2.4.1 Périodes reconnues

La reconnaissance vaut uniquement pour les trimestres qui ouvrent des droits à pension dans le régime des travailleurs indépendants, à l'exception des périodes assimilées. Le Roi peut déterminer, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, quels trimestres d'assimilation peuvent néanmoins être reconnus.

En principe, seules les activités professionnelles indépendantes exercées après le 1er janvier 2020 entrent en ligne de compte pour une reconnaissance de pénibilité. À titre

de mesure transitoire, les activités à partir de 2010 peuvent toutefois également recevoir une telle reconnaissance si l'on reçoit, pour les mêmes activités, une reconnaissance de pénibilité pour le premier trimestre de 2020 et qu'il n'y a eu aucune interruption de ces activités.

La reconnaissance ne s'applique pas aux trimestres qui suivent le trimestre de la décision à moins que le demandeur n'ait, au moment de la demande, 59 ans ou plus. Dans ces cas, la reconnaissance vaut pour les trimestres suivant le trimestre au cours duquel la décision est prise.

2.2.4.2 Ouverture du droit à pension

Les périodes d'activité professionnelle reconnue comme étant pénible sont multipliées par un coefficient de majoration, qui augmente selon que 1, 2 ou au moins 3 des éléments de pénibilité sont présents⁶. La majoration s'élève à :

- 0,05 si 1 élément est présent ;
- 0,10 si 2 éléments sont présents ;
- 0,15 si 3 ou les 4 éléments sont présents.

L'application du coefficient de majoration a pour conséquence que les personnes concernées remplissent plus rapidement les conditions de carrière pour la pension anticipée⁷. Le départ anticipé à la suite d'une reconnaissance de pénibilité n'est toutefois possible que si la période reconnue en tant que telle - avant application du coefficient de majoration et, le cas échéant, augmentée des périodes d'activité professionnelle reconnue comme étant pénible dans les régimes des travailleurs salariés et des agents du service public - correspond à une période de 120 mois.

2.2.4.3 Octroi d'un complément de pension

L'indépendant qui peut, à la suite d'une reconnaissance de pénibilité, prendre sa pension anticipée mais qui n'en fait pas usage ou en fait usage partiellement peut obtenir un complément à sa pension de retraite. Le complément sera calculé sur la base de la somme des montants mensuels de pension auxquels l'indépendant aurait pu prétendre en tant qu' 'isolé' durant la période qui est située entre la date à laquelle il aurait pu prendre au plus tôt sa pension après application du coefficient de majoration 'pénibilité' et :

- soit la date à laquelle il aurait pu au plus tôt prendre sa pension sans application du coefficient de majoration 'pénibilité', lorsqu'il n'a pas fait usage de la reconnaissance de pénibilité ;

⁶ Pour les activités exercées entre le 1er janvier 2010 et le 31 décembre 2019 inclus et reconnues par le biais de la mesure transitoire (voir 2.2.4.1), le coefficient de 0,05 est toujours appliqué.

⁷ Pour certaines personnes handicapées, l'activité professionnelle exercée est considérée automatiquement, et donc sans intervention de la Commission Travail Pénible, comme un travail pénible. Dans ce cas, le coefficient de majoration est de 0,05 pour les personnes handicapées de la catégorie 4 et de 0,10 pour les personnes handicapées de la catégorie 5.

- soit la date à laquelle il prend effectivement sa pension, s'il a partiellement fait usage de la reconnaissance de pénibilité.

Cette somme de montants mensuels est ensuite convertie en une rente annuelle établie en tenant compte de l'espérance de vie du travailleur indépendant à la date de prise de cours effective de sa pension de retraite. Le complément de pension prend cours à la même date que la pension de retraite et est ensuite payable tous les mois en même temps que la pension de retraite.

2.3 Évaluation

À compter de 2025, le CGG doit réaliser, tous les 5 ans, une évaluation du fonctionnement de la Commission Travail Pénible et de l'application des présomptions légales, en tenant compte de la marge budgétaire fixée au préalable. Dans ce cadre, le CGG devra se baser sur :

- le rapport que la Commission doit rédiger chaque année sur ses activités ;
- un rapport de la Commission sur l'application des présomptions ;
- un rapport du Centre d'expertise pour les pensions sur les conséquences budgétaires des décisions de reconnaissance de la Commission Travail Pénible.

3 Impact budgétaire

3.1 Marge budgétaire disponible

Le gouvernement a défini d'avance les limites budgétaires du régime de pénibilité pour chacun des régimes de pension. Pour calculer ces limites, le gouvernement est parti de l'hypothèse que 30% des personnes introduiront une demande de reconnaissance. Pour les indépendants, on estime en outre que sur ces 30%, la moitié recevront une reconnaissance. Compte tenu de ces estimations, le régime de pénibilité dans le régime des indépendants nécessitera un disponible budgétaire s'élevant à environ 900 milliers d'euros au départ et se montera à environ 37 millions d'euros en rythme de croisière, en 2060.

Tableau 1. Impact budgétaire du régime pénibilité pour le statut social des travailleurs indépendants pour la période 2019 - 2060, en EUR

	Dépenses en matière de pension anticipée		Dépenses en matière de pension anticipée
2019	900.00	2030	10.600.000
2020	1.800.000	2035	15.000.000
2021	2.600.000	2040	19.400.000
2022	3.500.000	2045	23.800.000
2023	4.400.000	2050	28.200.000
2025	6.200.000	2060	37.000.000

Source : Actuariat, DG Indépendants

Il convient de préciser que ces estimations et celles valables pour les autres régimes de pension sont basées sur des hypothèses générales et constituent donc un cadre général concernant les dépenses supplémentaires qu'un régime de pénibilité occasionnerait dans les régimes de pension.

Pour pouvoir calculer précisément l'incidence budgétaire sur le statut social des indépendants, il faut tout d'abord avoir plus de précision sur ce que comportera le régime de pénibilité - y compris le contenu des arrêtés d'exécution - et comment il sera exécuté. De plus, il faudrait également tenir compte du manque à gagner en termes de recettes de cotisations⁸ ainsi que de l'impact financier des reconnaissances de pénibilité accordées dans d'autres régimes de pension pour des personnes ayant une carrière mixte sur le régime de pension des travailleurs indépendants⁹.

3.2 Coût d'implémentation pour l'INASTI

Outre l'impact budgétaire sur les dépenses de pension, l'instauration du régime de pénibilité aura également des conséquences financières au niveau de *l'organisation chargée de la mise en œuvre*.

Pour le moment, le coût lié à la création et au fonctionnement de la Commission Travail Pénible au sein de l'INASTI est estimé à environ 1,8 millions d'euros maximum pour 2019 et à environ 3 millions d'euros pour les années suivantes. Le coût réel dépendra néanmoins du contenu final du régime de pénibilité et en particulier des choix qui seront faits lors de la mise en œuvre des habilitations au Roi.

Dans la suite du présent avis, le CGG recommande d'évaluer l'intensité des éléments de pénibilité – de façon mesurable, contrôlable et objective – en fonction de leurs conséquences sur la santé et sur la poursuite de l'activité professionnelle. Si cette option est retenue, le travail de la Commission Travail Pénible s'en trouvera allégé.

Si l'on devait cependant retenir une autre option, la Commission Travail Pénible devrait effectuer une analyse approfondie des pièces justificatives présentées dans chaque dossier afin d'en contrôler l'exactitude et de vérifier si l'indépendant peut démontrer de manière objective, mesurable et contrôlable qu'il exerce ou a exercé un travail pénible. Les pièces justificatives par dossier de demande pourraient prendre des formes très diverses de sorte que la rationalisation et l'efficacité, qui sont offertes par un certificat médical (unique), seraient perdues. En outre, on peut s'attendre à ce qu'un nombre relativement plus élevé de demandeurs viennent présenter leur dossier lors des séances. Par ailleurs, les missions d'information et d'accompagnement du secrétariat seraient fortement alourdies. Tout ceci nécessiterait un investissement nettement plus important en ressources humaines et autres aussi bien pour le secrétariat que pour la Commission Travail Pénible.

⁸ On peut partir du principe que le nombre de départ anticipé à la pension augmentera à la suite de ce régime, ce qui entraînera non seulement une augmentation des dépenses de pension, mais également une baisse des recettes de cotisations sociales.

⁹ Une reconnaissance de pénibilité dans un autre régime de pension aura un impact sur la date de prise de cours de la pension anticipée dans le régime des travailleurs indépendants.

Le Service Obligations de l'INASTI a réalisé une estimation sur base des deux scénarios. Pour le scénario sans contrôle médical et avec une charge de la preuve étendue pour chaque dossier, le coût en 2019 est estimé à 1,8 millions d'euros pour le moment et à environ 3 millions d'euros pour les années suivantes. L'estimation pour 2019 comprend le coût du personnel¹⁰ à recruter et les frais uniques liés au développement des applications informatiques nécessaires. Pour les années suivantes, on part du principe que le fonctionnement de la Commission impliquera un coût de 3 millions d'euros sur une base annuelle. D'une part, il s'agit des dépenses pour le soutien et l'encadrement des travaux de la Commission¹¹. D'autre part, ce montant comprend les coûts pour le fonctionnement proprement dit de la Commission, en particulier les indemnités des membres de la Commission et des experts auxquels elle fait appel.

Tableau 2. Impact budgétaire de la mise en place et du fonctionnement d'une Commission Travail Pénible pour le service Obligations de l'INASTI, estimation pour la période 2019 - 2021, en EUR

	2019	2020	2021
Personnel	696.570	1.546.425	1.546.425
Informatique	1.119.291	243.678	243.678
Autres		1.167.225	1.167.225
Total	1.815.861	2.970.828	2.970.828

Source : Service Obligations de l'INASTI

Mettre en œuvre un contrôle médical permettrait de réduire substantiellement la charge de travail et, par voie de conséquence, les frais de fonctionnement de la Commission Travail Pénible.

Tableau 3. Impact budgétaire de la mise en place et du fonctionnement d'une Commission Travail Pénible pour le service Obligations de l'INASTI en cas d'une procédure incluant un certificat médical préalable, estimation pour la période 2019 - 2021, en EUR

	2019	2020	2021
Personel	367.795,68	806.240,92	806.240,92
Informatique	1.112.198,84	235.167,61	235.167,61
Autres		1.165.530,00	1.165.530,00
Total	1.479.994,52	2.206.938,53	2.206.938,53

Source : Service Obligation de l'INASTI

¹⁰ À partir du second semestre 2019. La Commission doit pouvoir commencer ses activités le 1^{er} janvier 2020.

¹¹ En l'espèce, l'entretien des applications informatiques et le personnel que l'INASTI doit employer pour la préparation et le traitement des décisions.

Il s'agit de premières estimations, qui peuvent encore être adaptées en fonction du nombre de dossiers attendus, de la composition concrète de la Commission et du fonctionnement concret.

Outre les coûts de fonctionnement de la Commission Travail Pénible, l'implémentation du régime de pénibilité nécessite une adaptation des applications informatiques qui sont utilisées dans le cadre des calculs et décisions de pension. En premier lieu, il faudra prévoir, dans ce cadre, un financement pour :

- le développement de nouvelles applications ;
- l'adaptation des applications existantes ;
- la formation du personnel ;
- l'information au citoyen.

Pour 2019, l'impact budgétaire pour le service Pensions de l'INASTI est estimé à 1,6 million d'euros. On estime que la charge de travail supplémentaire qui découle de l'instauration du régime de pénibilité sera plutôt limitée, si les adaptations informatico-techniques requises sont effectuées et que le nouveau système est opérationnel. À partir de 2020, il faudra, dès lors, uniquement encore tenir compte, pour ce volet, du coût de l'entretien des applications informatiques. Ce coût est estimé à environ 270 milliers d'euros sur une base annuelle.

Tableau 4. Impact budgétaire de l'instauration et de la mise en œuvre du régime pénibilité pour le service Pensions de l'INASTI, estimation pour la période 2019 - 2021, en EUR

	2019	2020	2021
Personnel	323.813	-	-
Informatique	1.336.228	267.246	267.246
Total	1.660.041	267.246	267.246

Source : Service Pensions de l'INASTI

4 L'avis du Comité

Le CGG prend connaissance de l'avant-projet de loi qui prévoit l'instauration d'un régime de pénibilité pour travailleurs indépendants.

Puisque ses membres ne parviennent pas à s'entendre sur une position unanime, le Comité émet un avis partagé. Les points de vue divergent particulièrement en ce qui concerne l'opportunité de la mise en place d'un régime de pénibilité en tant qu'instrument politique. Contrairement aux cellules stratégiques des ministres des pensions et des indépendants, les organisations d'indépendants ne pensent pas qu'il faille remédier à la problématique de la pénibilité du travail sur le plan social en élaborant un régime spécifique pour les personnes concernées. Elles s'opposent donc par principe à l'instauration d'un tel régime et souhaitent émettre un avis négatif à ce sujet.

Si en dépit de leur avis, on procède à l'instauration d'un régime de "pénibilité" spécifique, les organisations estiment:

- premièrement, qu'il est capital que les principes de base généraux du régime tel qu'il est présenté aujourd'hui, soient d'abord ajustés. Cela requiert, pour chacun des trois régimes de pension, une adaptation de l'avant-projet de loi assurant la mise en place du régime de pénibilité.
- deuxièmement, qu'il est crucial que le régime pour les indépendants corresponde au mieux à la nature spécifique de leur activité professionnelle. C'est la raison pour laquelle, dans le présent avis, ils formulent une proposition concrète visant à définir de plus près les modalités d'un régime de pénibilité pour les travailleurs indépendants.
- enfin, qu'une attention particulière soit accordée à l'impact budgétaire du système.

Les représentants des ministres des pensions et des indépendants actent qu'elles ont pris note des préoccupations exprimées dans le présent avis, mais ne partagent pas certains point de vue des organisations à ce sujet. Ils sont d'accord avec des propositions concrètes qui ont été avancées afin de pouvoir constater de manière objective, mesurable et contrôlable la pénibilité du travail chez les travailleurs indépendants.

4.1 *Objection de principe des organisations d'indépendants contre l'introduction d'un régime de "pénibilité"*

Les organisations entendent souligner qu'elles ne sont pas convaincues qu'il faille remédier à la problématique du 'travail pénible' sur le plan social en élaborant un régime *spécifique* pour les personnes concernées.

Premièrement, la question se pose de savoir s'il ne faut pas d'abord s'investir dans une réforme de pension structurelle dans laquelle une *flexibilisation générale de l'âge de la pension*¹² et l'introduction de *corrections actuarielles* devraient constituer une partie essentielle. Un âge de la pension flexible permet, en effet, à chaque individu qui peine à poursuivre son activité professionnelle en fin de carrière de quitter le marché du travail avant l'âge légal de la pension. La flexibilité au niveau de l'âge de la pension offre donc, en quelque sorte, à *chaque individu* les mêmes possibilités (ou options) en matière de pension anticipée, quel que soit le régime socio-professionnel ou la catégorie professionnelle à laquelle il appartient. Dans la mesure où une flexibilisation générale de l'âge de la pension s'accompagne de l'instauration d'un système de corrections actuarielles, il est par ailleurs possible de responsabiliser les personnes pour ce qui est des décisions qu'elles prennent en fin de carrière.

Deuxièmement, il est nécessaire, dans le cadre de la problématique de la "pénibilité" du travail, de s'impliquer davantage et de manière proactive dans des initiatives susceptibles d'éviter de ne pas être en mesure d'exercer une activité professionnelle longtemps ou jusqu'à un âge avancé. Ainsi, il faut accorder une plus grande attention à la *prévention*, à la *réorientation* (par ex. via un coaching de carrière) et à la

¹² L'introduction des notions 'âge de pension normal' et 'carrière de référence', la mise en œuvre d'une pension partielle, l'adaptation automatique des conditions pour pouvoir prendre sa pension légale ou une pension anticipée (en fonction des évolutions démographiques et financière au sein du régime de pension et de l'augmentation de l'espérance de vie).

réintégration. Certainement en ce qui concerne les travailleurs indépendants, on investit encore trop peu dans ces aspects.

Il convient de noter que ces considérations sont conformes aux positions adoptées par les organisations d'indépendants au sein du Comité national des pensions en ce qui concerne l'introduction d'un régime de "pénibilité" dans les trois régimes de pension.

Au vu de ce qui précède, l'instauration d'un régime de pénibilité spécifique n'est, dès lors, souhaitable et justifiée qu'à *titre subsidiaire*, c'est-à-dire s'il ressort après enquête et sur la base de connaissances objectives qu'il est nécessaire de l'instaurer en complément i) au principe de flexibilité de l'âge de la pension et ii) aux initiatives en matière de réorientation sur le marché du travail et de prévention. Même dans cette situation, on peut s'interroger sur la possibilité de mettre en œuvre correctement le principe d'un régime de pénibilité étant donné qu'il reste difficile de déterminer sur des bases objectives si une activité professionnelle est pénible. Un régime de pénibilité spécifique donnera toujours lieu à des éléments discriminatoires ou au sentiment d'être discriminé pour la personne qui ne reçoit pas la reconnaissance. Il y aura toujours un risque important d'inégalité de traitement entre les trois régimes de pension et entre les individus au sein d'un même régime de pension. Dans ce cadre, les organisations attirent l'attention sur le traitement équitable des travailleurs indépendants, compte tenu du fait qu'il n'est pas possible d'évaluer leur situation professionnelle et leurs conditions de travail de la même manière que celle des travailleurs salariés et des fonctionnaires.

4.2 *Réserves des organisations concernant les principes d'un régime de "pénibilité" portant sur les trois régimes de pension*

Si l'on procède malgré tout à l'instauration d'un régime de pénibilité, les organisations demandent que l'on veille au respect des principes de base généraux. A cet égard, elles émettent un certain nombre de réserves et d'observations sur les principes généraux qui constituent ensemble le cadre général (cf. point 2.1) pour la mise en œuvre concrète de trois régimes de "pénibilité" spécifiques. Les organisations demandent, entre autres, que l'avant-projet soumis au CGG pour avis soit adapté en conséquence.

4.2.1 *Activité professionnelle pénible en fin de carrière*

Si l'on opte quand même pour un régime spécifique pour les personnes exerçant un travail pénible, il doit avoir pour but de soutenir les individus qui, en raison de la nature spécifique de leur activité, ont des difficultés à poursuivre leur activité professionnelle à un *âge avancé*. Pour le Comité, *une activité professionnelle pénible qui était exercée par l'intéressé plus tôt dans la carrière professionnelle*, mais qui ne l'est plus depuis un certain temps en fin de carrière et qui n'a (eu) aucun impact sur son état de santé ne peut donc *pas être une raison pour bénéficier* d'un régime de pénibilité. En effet, selon qu'elle est exercée en début ou en fin de carrière, une activité professionnelle déterminée influera différemment sur la capacité d'un individu à poursuivre (pendant une certaine période) cette activité.

4.2.2 Flexibilité dans les possibilités de départ versus régime de compensation financière

Si l'on opte effectivement pour un régime de pénibilité spécifique, il serait préférable de le faire *en créant une flexibilité dans les possibilités de départ en fin de carrière*. Contrairement à ce que l'avant-projet de loi prévoit, il n'est donc pas souhaitable de prévoir une *intervention financière* permettant à ceux qui exercent un travail pénible de bénéficier d'une pension plus élevée pour une même longueur de carrière. L'essence d'un travail pénible se situe en effet dans le fait qu'une certaine activité professionnelle ne peut pas être exercée ou peut difficilement être exercée jusqu'à la fin de la carrière. Selon le Comité, un montant de pension plus élevé (par exemple, par l'ajout du complément de pension proposé dans le projet de loi) ne remédie pas à ce problème.

Si l'on choisit quand même de prévoir une intervention financière sous la forme d'un complément de pension, il importe que *seules les périodes de travail effectivement presté* puissent alors être prises en considération pour la calculer¹³. Ce n'est pas le cas pour le régime de "pénibilité" proposé. Le complément sera calculé en fonction de la somme des montants de pension auxquels on aurait pu prétendre si on était parti plus tôt à la pension après avoir reçu la reconnaissance. Il n'y a, à ce niveau, aucune différence entre un individu qui reste réellement actif au cours de la période durant laquelle il aurait pu prendre sa pension de manière (encore plus) anticipée et celui qui bénéficie d'une assimilation. Cette distinction est pourtant une condition logique et nécessaire. Il est souhaitable d'adapter le régime proposé en ce sens.

4.2.3 Les quatre éléments de pénibilité

Dans l'esprit du régime proposé, le caractère pénible d'une activité professionnelle doit être établi de manière objective, mesurable et contrôlable. Chacun des quatre éléments de pénibilité comprend toutefois une part importante de subjectivité – certainement lors de l'évaluation par l'individu de sa situation individuelle. Cependant, c'est particulièrement le cas pour les risques de sécurité élevés¹⁴ et la pénibilité de nature mentale ou émotionnelle. Ces éléments ne sont donc pas objectifs, mesurables et contrôlables^{15,16}. Il convient dès lors qu'ils ne soient pas retenus comme des éléments de pénibilité.

¹³ En d'autres termes, les périodes assimilées incluses dans la période située entre la première date de prise de pension possible en raison du travail pénible et soit la première date prise de pension possible avant application du coefficient de majoration, s'il n'a pas été fait usage de la reconnaissance, soit la date de pension effective, s'il a été partiellement fait usage de la reconnaissance de pénibilité, ne doivent pas faire partie de la base de calcul du complément de pension.

¹⁴ Il est important qu'il soit démontré scientifiquement que l'exposition à un risque particulier influence la capacité d'une personne à poursuivre l'activité.

¹⁵ Cela vaut particulièrement pour le critère de charge mentale ou émotionnelle. Par exemple, des éléments comme le stress et la tension psychologique sont, par excellence, des données subjectives.

¹⁶ Il importe également de noter qu'un travail à risque n'est pas la même chose qu'un travail pénible.

4.2.4 Intensité de la pénibilité

Enfin, des observations peuvent être formulées quant à l'importance de *l'avantage* résultant d'une *reconnaissance de pénibilité* au *nombre d'éléments de pénibilité* présents. En effet, la pénibilité d'une activité professionnelle ne dépend pas uniquement de la mesure dans laquelle cette activité présente un ou plusieurs éléments théoriques de pénibilité. Les circonstances concrètes de l'activité et l'intensité de l'activité pénible sont beaucoup plus importantes. En ce sens, une justification insuffisante est donnée à l'application d'un coefficient plus élevé, purement et simplement sur la base du nombre d'éléments théoriques de pénibilité présents.

En ce qui concerne les coefficients de majoration, on peut s'interroger concernant les remarques sur le fait qu'ils sont déjà inscrits *préalablement et sans estimation budgétaire préalable* dans la loi. Une marge budgétaire est libérée pour le financement du régime de pénibilité. La logique de cette procédure suppose en effet que l'avantage résultant de la reconnaissance de pénibilité soit notamment défini en fonction du nombre (potentiel) d'individus qui entrent en ligne de compte pour la reconnaissance et/ou qui en feront usage. Étant donné qu'il s'agit pour le moment d'un paramètre inconnu et que les coefficients proposés ne se basent pas sur des estimations étayées en la matière, il est *trop prématuré d'ancrer* déjà maintenant *dans la loi la hauteur des coefficients*.

Pour les raisons exposées ci-dessus, il est recommandé de supprimer de l'avant-projet les coefficients de majoration des trois régimes. Il convient de noter qu'en ce qui concerne le régime de "pénibilité" pour les travailleurs indépendants, la Commission Travail Pénible devrait se voir attribuer la compétence d'octroyer - sur base des circonstances concrètes, de l'intensité de la pénibilité et de la marge budgétaire - un coefficient de majoration situé dans une fourchette déterminée, qui peut être fixé préalablement par la loi.

4.3 Proposition des organisations en vue de la concrétisation des modalités du régime de "pénibilité" dans le régime de pension des travailleurs indépendants

4.3.1 Évaluation de la pénibilité : critères collectifs versus enquête individuelle

Si l'on opte effectivement pour un régime de pénibilité spécifique, il n'est pas souhaitable d'élaborer une liste de fonctions pénibles et/ou de critères clarifiant les éléments de pénibilité auxquels l'indépendant doit satisfaire pour que son activité professionnelle soit reconnue comme pénible. En effet,

- il est extrêmement difficile de déterminer, de manière *objective* et étayée, des fonctions ou des critères qui sont suffisamment pertinents et qui permettent donc de différencier, de manière justifiée et suffisante et en toutes circonstances, les activités professionnelles revêtant un caractère pénible et les autres. Il n'y a pas de base scientifique pour le faire correctement ;
- déterminer des fonctions ou des critères présuppose une connaissance complète du domaine. Or, la population des travailleurs indépendants est très diversifiée. Ils ont des profils variés et exercent un large éventail d'activités. Même entre les indépendants qui exercent des activités très similaires, il y a de grandes différences puisque les indépendants sont libres d'organiser leurs

activités et leurs horaires. En cas de reconnaissance des activités professionnelles pénibles sur la base de fonctions ou de critères, il est fait abstraction des *caractéristiques réelles de l'activité professionnelle et des conditions* dans lesquelles elle est exercée ainsi que des caractéristiques individuelles de ceux qui exercent l'activité. Une telle approche aurait pour conséquence que des individus qui n'ont pas besoin d'un régime de pénibilité en tirent profit tandis que d'autres personnes qui se trouvent dans une situation (professionnelle) digne d'intérêt, mais qui exercent une activité qui ne répond pas aux critères ou qui ne sont pas repris sur une liste resteraient exclus de ce régime. Il convient dès lors d'attirer l'attention sur le danger d'une utilisation inefficace des moyens disponibles.

- l'établissement d'une liste de critères présuppose que l'indépendant qui souhaite en faire usage puisse démontrer qu'il satisfait effectivement à ces critères. C'est presque impossible pour les travailleurs indépendants ou cela engendrerait des charges administratives importantes. En effet, il s'agit de critères spécifiques (par ex., le travail de nuit) et d'années de carrière situées dans le passé. Comment un indépendant peut-il démontrer, par exemple, qu'il a travaillé de nuit plus d'un tiers du temps ces 10 dernières années ?

En raison des arguments susmentionnés, le Comité a exprimé dans le passé sa préférence pour une *approche individuelle* lors de l'appréciation de la pénibilité des activités professionnelles¹⁷. Il ne suffit donc pas qu'une demande soit évaluée sur la base de listes collectives de critères ou d'activités pour parvenir à une approche véritablement individuelle. Une approche individuelle consiste à tenir compte de la situation concrète du travailleur indépendant et de l'impact effectif de son activité professionnelle (passée).

L'avant-projet de loi n'exclut pas cette possibilité. En effet, il n'impose pas l'établissement d'une liste de fonctions et/ou de critères. Il prévoit que la Commission Travail Pénible puisse donner une reconnaissance sur base d'une évaluation individuelle. Pour ce faire, l'avant-projet prévoit une habilitation au Roi en vue de déterminer comment le travailleur indépendant peut démontrer de façon objective, mesurable et contrôlable qu'il a travaillé dans des conditions pénibles. On insiste dès lors pour que, lors de la mise en œuvre de cette habilitation, il soit stipulé que l'indépendant le démontre par un certificat médical. En effet, la seule manière de pouvoir déterminer de façon objective et démontrable si une activité professionnelle est pénible est d'effectuer une appréciation sur la base des conséquences de l'exercice d'une activité professionnelle sur *la santé (au sens large)* de l'intéressé.

Si une activité professionnelle présente un ou plusieurs éléments de pénibilité, il est ensuite possible de déterminer de façon objective, mesurable et contrôlable qu'il s'agit d'un travail pénible lorsque l'exercice de cette activité a (eu) de telles conséquences sur la santé qu'elles compliquent la poursuite de l'activité professionnelle.

Plus précisément, il faut vérifier s'il est (devenu) (trop) difficile pour une personne dans une situation bien définie d'exercer son activité professionnelle, parce qu'elle est trop pénible pour elle. En effet, plusieurs situations ou circonstances peuvent faire en sorte

¹⁷ voir CGG Texte de vision du 14 avril 2016

qu'une même activité indépendante soit ressentie comme pénible dans un cas spécifique et pas dans l'autre. Enfin, il est important que perdure une différence fondamentale entre l'approche proposée ici pour le régime de pénibilité et le régime existant en matière d'incapacité de travail et d'invalidité.

Dans l'approche individuelle préconisée ici, il est également essentiel qu'il y ait un *lien de causalité démontrable* entre la nature spécifique de l'*activité professionnelle* exercée et les difficultés à poursuivre cette activité¹⁸. Il est nécessaire que l'exercice de l'activité professionnelle menace d'entraîner ou a entraîné une situation¹⁹ qui complique, raisonnablement et en tenant compte des règles élémentaires en matière de sécurité, la poursuite du travail.

En ce qui concerne *l'élaboration pratique* d'une telle approche, on propose d'utiliser un *certificat médical* qui est délivré par un médecin et qui démontre :

- qu'il est question d'une affection médicale ou qui décrit l'état médical ;
- que cette affection médicale ou cet état médical a été occasionné(e) par l'activité professionnelle de l'indépendant ;
- dans quelle mesure l'affection médicale ou l'état médical complique ou empêche l'exercice ultérieur de l'activité professionnelle de l'indépendant.

En combinaison avec l'appréciation faite par la Commission Travail Pénible sur base des quatre éléments de pénibilité, la pénibilité de l'activité professionnelle pour laquelle l'indépendant a introduit une demande de reconnaissance est ainsi démontrée de manière mesurable et contrôlable (et donc objective).

4.3.2 Composition de la Commission Travail Pénible

La Commission Travail Pénible sera chargée d'évaluer la pénibilité de l'activité professionnelle indépendante. L'avant-projet de loi prévoit que des délégués des organisations représentatives de l'agriculture et des indépendants participeront à cette Commission.

Les organisations apprécient l'intention du législateur d'inclure également l'expertise des organisations dans la procédure d'évaluation et de reconnaissance de la pénibilité. Cependant, elles craignent de ne pas être en mesure d'assurer le rôle actif qu'elles devront jouer dans ce domaine en participant à la Commission. En effet, une participation active aux séances de la Commission prendrait beaucoup de temps aux organisations et nécessiterait des moyens et du personnel supplémentaires. Dès lors, les organisations demandent que dans le cadre de l'évaluation de pénibilité, leur expertise soit valorisée d'une autre manière que par la participation active aux séances de la Commission.

¹⁸ En raison d'une détérioration de l'état de santé ou une diminution de la qualité de vie, par exemple.

¹⁹ Par ex., une maladie grave, une détérioration de la santé ou une diminution dramatique de la qualité de vie.

4.3.3 Évaluation

L'avant-projet de loi prévoit des moments fixes lors desquels le régime de pénibilité doit être évalué par le CGG. A cet égard, il est évidemment recommandé de tenir compte - tel qu'établi dans l'avant-projet de loi - des moyens financiers disponibles préalablement fixés. Entre autres à la lumière de ses remarques au point 4.4 de l'avis - il est souhaitable de prévoir, surtout au début, une évaluation annuelle au lieu d'une évaluation quinquennale. A cet égard, il est important i) de prendre les initiatives nécessaires en vue d'un monitoring structurel des décisions de reconnaissance et des dépenses correspondantes en matière de pension et ii) que le CGG dispose annuellement des résultats de ce monitoring.

4.4 Impact budgétaire d'un régime de pénibilité

Les organisations d'indépendants attirent l'attention sur l'impact budgétaire d'un régime de pénibilité. Elles soulignent à cet égard que l'instauration d'un régime de pénibilité ne constitue pas une priorité politique. Les moyens disponibles devraient être utilisés de préférence pour combler d'autres besoins dans le régime de pension des travailleurs indépendants, tels qu'une amélioration des pensions proportionnelles.

De plus, les organisations demandent que l'on accorde une attention particulière au *rapport entre les efforts budgétaires* qui doivent être fournis pour mettre sur pied et faire fonctionner un système de reconnaissance de pénibilité d'une part et *l'avantage d'une reconnaissance* pour l'indépendant d'autre part. Elles indiquent dans ce cadre que la proposition expliquée ci-dessus consistant à instaurer une *procédure de reconnaissance individuelle* comprenant un certificat médical peut *réduire*, de manière substantielle, le coût lié à l'encadrement administratif et au fonctionnement de la Commission Travail Pénible. En effet, le certificat médical donne à la Commission des informations supplémentaires sur la situation individuelle de l'indépendant, ce qui lui permet de mener son enquête de manière moins détaillée. En outre, un modèle unique de certificat médical rendra le processus décisionnel plus efficace (voir ci-dessus).

Par ailleurs, on attire l'attention sur le fait que pour *l'INASTI*, il est *absolument nécessaire* de recevoir des *moyens de fonctionnement additionnels* pour compenser les dépenses supplémentaires qui accompagneront l'instauration du régime de pénibilité. Dans le cas contraire, il sera impossible pour l'institution d'exécuter le nouveau système de manière adéquate²⁰.

En outre, on constate que les limites budgétaires du régime de pénibilité ont été fixées par régime de pension au préalable, mais qu'il n'y a pas encore eu de calcul précis du coût concret. Il est pourtant nécessaire de réaliser un *calcul préalable, détaillé et précis des conséquences budgétaires*, non seulement au niveau des dépenses de pension (y compris l'impact des carrières mixtes), mais aussi au niveau de la perte des recettes de cotisations. Dans le cas contraire, il y a un risque de sous-financement structurel du système. Cependant, il indique ne pas avoir eu vent jusqu'ici d'une telle analyse

²⁰ En l'espèce, l'encadrement administratif et le fonctionnement de la Commission Travail Pénible ainsi que la prise de décisions et le calcul de pension tenant compte de la reconnaissance de pénibilité.

d'impact budgétaire préalable. D'ailleurs, les organisations estiment que les premières estimations globales des limites budgétaires pour le régime des travailleurs indépendants se basent sur une *surestimation* du nombre *d'individus* qui exercent un *travail pénible*. Avec un pourcentage de 15%, la part du 'travail pénible' dans ces estimations est, en effet, beaucoup plus élevée que dans les études et enquêtes européennes sur les conditions de travail qui montrent qu'entre 1 et 4 % de la population des salariés travaillent dans des conditions pénibles et dangereuses²¹.

Les organisations peuvent adhérer au principe visant à définir, au préalable, le cadre budgétaire dans lequel le régime de pénibilité doit être mis en œuvre, mais elles se demandent quand même comment la Commission Travail Pénible devra concrètement tenir compte des limites budgétaires qu'elle se voit imposer²². Il sera, en effet, difficile pour la Commission de réaliser, au préalable, une estimation du nombre de reconnaissances de pénibilité qu'elle devra accorder au cours d'une année donnée, ainsi que des dépenses correspondantes en matière de pension. Ce dernier point dépend de différents paramètres²³, dont l'importance variera par ailleurs en fonction des situations individuelles. Dans ce cadre, il convient encore de remarquer qu'en cas de carrières mixtes, une reconnaissance de pénibilité dans un autre régime de pension aura un impact sur i) la date de prise de cours de la pension anticipée dans le régime des travailleurs indépendants et ii) par conséquent, sur la marge budgétaire dont il dispose dans le cadre du régime de pénibilité. On ne sait pas exactement comment la Commission peut et doit traiter, dans la pratique, cette inconnue supplémentaire dans sa mission pour maintenir les dépenses de pension pour le régime de pénibilité dans les limites des moyens budgétaires.

4.5 Résumé du point de vue du Comité

Le Comité prend connaissance de l'avant-projet de loi prévoyant l'instauration d'un régime de pénibilité pour les travailleurs indépendants et émet un avis partagé à ce sujet.

Les avis divergent en particulier en ce qui concerne l'opportunité de la mise en place d'un régime de pénibilité en tant qu'instrument politique.

Les organisations émettent des réserves de principe sur un tel régime parce qu'elles estiment que l'on devrait, en premier lieu, se consacrer à i) une *réforme de pension structurelle* dont une *flexibilisation générale de l'âge de la pension* et l'instauration d'un système de *corrections actuarielles* doivent constituer une partie essentielle et ii) aux initiatives en matière de *prévention, de réorientation (par exemple par le biais du coaching professionnel) et de réintégration du marché de l'emploi*.

²¹ European Commission, Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe, A study of national policies, 2016.

²² L'avant-projet de loi détermine en effet que la Commission Travail Pénible doit respecter les limites de moyens financiers disponibles fixées au préalable.

²³ Comme le nombre d'années de carrière reconnues pénibles, le choix de prendre une pension anticipée ou de bénéficier du complément de pension, la hauteur du coefficient de majoration (et donc le nombre de critères remplis).

Ces considérations sont d'ailleurs conformes aux positions adoptées par les organisations d'indépendants au sein du Comité national des pensions en ce qui concerne l'instauration d'un régime de "pénibilité" dans les trois régimes de pension.

En outre, les organisations sont d'avis que l'on devrait utiliser, de préférence, les moyens disponibles pour combler *d'autres besoins* dans le régime de pension des travailleurs indépendants, tels qu'une amélioration des pensions proportionnelles.

Pour les raisons susmentionnées, les organisations d'indépendants émettent *un avis négatif* sur l'instauration d'un régime de pénibilité.

Si l'on procède quand même à l'instauration d'un régime de pénibilité, les organisations demandent *premièrement* d'adapter les principes généraux (valables pour les trois régimes) dans le sens où :

- seules la 'pénibilité des conditions de travail' et la 'pénibilité de l'organisation du travail' sont retenues comme des critères d'évaluation collectifs ;
- seul le principe d'un coefficient de majoration est inscrit dans la loi, sans préciser la façon dont le coefficient est calculé concrètement. Selon le Comité, ce point doit être intégré dans les arrêtés d'exécution ;
- il est expressément stipulé que les périodes assimilées ne sont pas prises en considération pour le calcul du complément de pension ;
- l'intervalle entre les évaluations passe de 5 à 1 an.

Si l'on procède quand même à l'instauration d'un régime de pénibilité, les organisations demandent *ensuite i)* que l'on réalise préalablement une analyse d'impact budgétaire détaillée de manière à pouvoir définir précisément l'enveloppe financière, *ii)* que l'on libère les moyens nécessaires afin de permettre à l'INASTI d'implémenter le régime de manière correcte et intégrale et *iii)* que l'on analyse plus avant comment les organisations représentatives de l'agriculture et des indépendants peuvent être impliqués dans les travaux de la Commission Travail Pénible, compte tenu des efforts importants que cela implique de leur part.

Troisièmement, si on décide quand même de procéder à l'instauration d'un régime de "pénibilité", il est capital pour les organisations qu'en ce qui concerne les travailleurs indépendants, le régime corresponde le plus possible à la nature de leur activité professionnelle. A cet égard, il convient de tenir compte du fait que dans le cas des travailleurs indépendants, il est particulièrement difficile de démontrer de manière objective, mesurable et contrôlable le caractère pénible des activités professionnelles et de l'évaluer sur la base d'une liste de fonctions et/ou de critères. De plus, les organisations soulignent qu'un tel système incite les travailleurs indépendants à *identifier chaque aspect de leur activité professionnelle, à l'évaluer* en termes de 'pénibilité' et, le cas échéant, à en étayer et en enregistrer le caractère pénible. Les travailleurs indépendants devraient alors avoir un comportement qui est en totale opposition avec l'esprit d'entreprise et l'enthousiasme qu'ils montrent dans leur activité professionnelle.

Les organisations demandent *dès lors* que, pour le régime des travailleurs indépendants, on ait recours à la possibilité prévue dans l'avant-projet de loi de reconnaître l'exercice par l'indépendant d'un travail pénible sur base de sa *situation individuelle*. Le point de départ d'une telle procédure individuelle est une vérification

des quatre éléments de pénibilité sur base d'un certificat médical, de sorte que l'exercice d'un travail pénible puisse être constaté de façon objective, mesurable et contrôlable. Dans ce cadre, le certificat doit :

- décrire l'état de santé de l'indépendant ;
- établir un rapport de cause à effet entre l'état de santé et l'exercice de l'activité professionnelle ;
- indiquer dans quelle mesure l'état de santé complique ou empêche la poursuite de l'activité professionnelle.

En effet, les organisations estiment que c'est la seule façon dont un indépendant peut démontrer, de manière objective, la pénibilité de son activité professionnelle.

Les représentants des ministres des pensions et des travailleurs indépendants actent qu'ils ont pris note des préoccupations exprimées dans le présent avis, mais ne partagent pas le point de vue des organisations à ce sujet.

Les représentants du *Ministre des Indépendants* signalent que la mesure concerne un groupe cible très spécifique de personnes qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, éprouvent des difficultés à poursuivre leur activité professionnelle. La mesure :

- n'est dès lors pas nécessairement contraire à l'objectif général d'allongement de la carrière moyenne.
- doit dès lors également être considérée indépendamment des mesures qui offrent aux individus des options flexibles en matière de fin de carrière et d'âge de la pension.
- est, pour des raisons d'équité, difficilement conciliable avec un système de corrections actuarielles ou un malus de pension.

Le représentant du *Ministre des pensions* attire l'attention sur les moyens positifs par lesquels le Gouvernement entend encourager les citoyens à travailler plus longtemps et, partant, augmenter l'âge de sortie définitive, comme, par exemple, la suppression de la limitation à l'unité de carrière pour les périodes de travail effectif. Selon lui, la même approche constructive se reflète dans le présent avant-projet de loi par le biais du "complément de pension" pour travail pénible.

Les représentants des ministre des pensions et des indépendants sont d'accord avec les propositions visant à parvenir à une détermination objective, mesurable et contrôlable de la pénibilité du travail chez les travailleurs indépendants.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 20 juillet 2018,

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président