

A V I S N° 2.105

Séance du mardi 13 novembre 2018

Métiers pénibles – Avis en vue de dresser une liste de critères d'exposition aux risques de pénibilité et relèvement de la condition d'âge RCC construction, travail de nuit et métiers lourds

x x x

3.000

A V I S N° 2.105

Objet : Métiers pénibles – Avis en vue de dresser une liste de critères d'exposition aux risques de pénibilité et relèvement de la condition d'âge RCC construction, travail de nuit et métiers lourds

A. L'accord du Gouvernement du 9 octobre 2014 contient en sa partie II – Réforme des pensions, un point 2.4 relatif aux « métiers lourds ». Ce point prévoit 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 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 ;
- Des modalités plus favorables pour les conditions de carrière pour la pension (anticipée) et pour le calcul des pensions seront possibles ».

En exécution de la notification du Conseil des ministres du 4 avril 2018 et sur la base de l'accord du Gouvernement précité, monsieur K. PEETERS, ministre de l'Emploi, et monsieur D. BACQUELAINE, ministre des Pensions, ont sollicité l'avis du Conseil en vue de dresser une liste des fonctions pénibles dans le secteur des travailleurs salariés. Cet avis est par ailleurs demandé conformément à ce qui est prévu à l'article 25 de l'avant-projet de loi concernant la reconnaissance de la pénibilité de certaines fonctions pour les conditions d'accès à la pension anticipée et pour le calcul du montant de la pension.

B. Parallèlement à cette saisine, ces mêmes ministres ont, par lettre du 1^{er} juin 2018, sollicité, en exécution de la même notification du Conseil des Ministres du 4 avril 2018, l'avis du Conseil conformément à ce que prévoit l'article 3, §1^{er} de l'arrêté royal relatif au chômage avec complément d'entreprise.

Les groupes de travail ad hoc « métiers pénibles » et « travailleurs âgés » ont été chargés de ces dossiers.

Sur rapport de ces groupes de travail, le Conseil a émis, le 13 novembre 2018, l'avis suivant.

x x x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. CONTEXTE DES TRAVAUX

A. Les travaux du Conseil se situent dans la suite directe de l'accord du Gouvernement du 9 octobre 2014 qui prévoit 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 et dans le secteur public. Des critères objectifs seront définis et serviront de base à l'établissement d'une liste révisable reprenant les métiers lourds et les tantièmes préférentiels.

Ces travaux se situent également dans le prolongement de ceux qui ont été menés au sein du Comité national des Pensions sur la problématique de la pénibilité et qui ont conduit à la publication, le 12 septembre 2016, d'un rapport d'étape sur la problématique de la pénibilité.

Dans le contexte de l'accord de gouvernement précité et en exécution de la notification du Conseil des ministres du 4 avril 2018, monsieur K. PEETERS, ministre de l'Emploi, et monsieur D. BACQUELAINE, ministre des Pensions, ont sollicité, par lettre du 1^{er} juin 2018, l'avis du Conseil en vue de dresser une liste des fonctions pénibles dans le secteur des travailleurs salariés en vue d'un départ anticipé à la retraite, conformément à ce qui est prévu à l'article 25 de l'avant-projet de loi concernant la reconnaissance de la pénibilité de certaines fonctions pour les conditions d'accès à la pension anticipée et pour le calcul du montant de la pension.

Depuis lors, de nombreuses questions ont été posées par les partenaires sociaux au gouvernement afin de dissiper le brouillard entourant l'avant-projet de loi et d'autres thématiques connexes sur lesquels ils doivent se prononcer afin de mener à bien, de manière constructive et cohérente, cette mission cruciale pour l'avenir des pensions.

Ainsi, le 9 juillet dernier, les cellules stratégiques Emploi et Pensions ont été invitées à une réunion en vue de donner des éclaircissements aux membres sur les suites qui seront données dans le projet de texte à l'avis formulé par le Comité de gestion du Service fédéral des Pensions. A cette occasion, il leur a également été demandé de préciser le lien qui doit être réalisé entre cet avant-projet de loi et la demande d'avis relative au relèvement de l'âge d'accès au RCC.

En réponse à la lettre du Conseil du 20 juillet 2018 dans laquelle le ministre des Pensions était informé du fait de la tenue de discussions sur ces questions, le ministre des Pensions signale, par lettre du 25 juillet 2018, que l'avant-projet de loi a été adapté en vue de tenir compte des remarques des partenaires sociaux formulées dans l'avis rendu par le Comité de gestion du Service fédéral des Pensions.

Il y précise en outre que la demande d'avis porte également sur la détermination des journées assimilées pouvant être considérées comme des jours de travail équivalents temps plein effectivement prestés.

Le ministre des Pensions a fixé dans ce même courrier le terme du 30 septembre en vue de la remise de l'avis du Conseil auquel les partenaires sociaux ont répondu le 18 octobre dernier, qu'ils menaient encore des discussions selon un calendrier soutenu et jalonné de propositions et de contre-propositions émanant de chacun des deux bancs, afin de parvenir à une proposition de compromis portant tant sur les critères de pénibilité affinés que sur les problématiques connexes, telles que les périodes assimilées ou le poids de ces critères. Afin de les aider dans leurs discussions, ils ont, à cette occasion, insisté à nouveau afin de pouvoir disposer de la dernière mouture du projet de loi, ainsi que de l'avis du Conseil d'Etat rendu entre-temps.

Le ministre des Pensions a fait parvenir aux partenaires sociaux le projet de loi révisé et a fixé le délai ultime de remise d'un avis du Conseil au 15 novembre mais les interlocuteurs sociaux n'ont pas pu disposer de l'avis du Conseil d'Etat.

B. Par lettre du 1^{er} juin 2018, monsieur K. PEETERS, ministre de l'Emploi, et monsieur D. BACQUELAINE, ministre des Pensions, ont saisi le Conseil d'une demande d'avis concernant le relèvement à 60 ans de la condition d'âge d'accès au RCC spécifique travail de nuit, construction, métiers lourds.

Cette saisine a pour objet d'exécuter la notification du Conseil des ministres du 4 avril 2018 ainsi que de mettre en œuvre l'article 3, §1^{er}, al. 2, 2° de l'arrêté royal du 3 mai 2007 relatif au régime de chômage avec complément d'entreprise.

Cette disposition prévoit en l'occurrence que le Conseil se prononcera sur la date du relèvement à 60 ans de la condition d'âge d'accès au régime de chômage avec complément d'entreprise spécifique construction, travail de nuit et métiers lourds, simultanément à l'avis que le Conseil national du Travail donne concernant la réforme des pensions.

II. CONSIDERATIONS PREALABLES

Les travaux du Conseil doivent être replacés dans le prolongement de ceux menés au sein du Comité national des Pensions, dont les discussions ont couvert quelque quatre années. Celui-ci a rendu le 12 septembre 2016 un rapport d'étape sur la problématique de la pénibilité. Dans ce rapport, les partenaires sociaux convenaient d'une approche de la pénibilité sur la base de critères.

Le Conseil a poursuivi les travaux de manière soutenue depuis la demande d'avis initiale et a tenté de définir une méthodologie commune dans le but d'affiner les critères développés en 2016.

Malgré leurs efforts répétés pour arriver à un consensus, ils se sont heurtés à des difficultés insurmontables pour définir des critères précis, objectifs, mesurables et enregistrables et n'ont pu dégager de position unanime dans la deadline fixée par la saisine.

Le présent avis reprend les positions des représentants des employeurs et des travailleurs concernant ces questions.

A. Position des membres représentant les organisations d'employeurs

1. Liste de critères d'exposition aux risques de pénibilité

Au cours de leurs travaux, les membres représentant les organisations d'employeurs ont examiné plus de 80 facteurs de pénibilité. A l'issue de cet examen, il s'est avéré impossible de sélectionner –de manière objective – un ensemble de critères justifiant un traitement différencié en pension. Pour ces membres, une sélection était pourtant nécessaire, faute de quoi, le dispositif de pénibilité aurait englobé la grande majorité des travailleurs et l'exception serait devenue la norme.

Or au vu de l'objectif global de l'allongement des carrières pour faire face au vieillissement de la population et aux surcoûts budgétaires qui en résultent (10 Mia chaque année dès 2040), le dispositif de pénibilité doit demeurer un régime d'exception : il ne peut dès lors couvrir qu'un nombre très limité de cas. Ceci semble largement répandu et admis à l'étranger. En effet, l'OCDE a observé que le nombre de travailleurs reconnus comme métier lourd représente seulement entre 1 et 4% des travailleurs¹.

La sélection des critères de pénibilité doit être raisonnablement justifiée car il s'agit d'introduire une nouvelle différence de traitements entre citoyens. Elle doit être fondée sur des considérations objectives et proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi. C'est ce qui la rend socialement acceptable.

Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent que deux objectifs distincts sont poursuivis via le dispositif de pénibilité.

¹ European Commission - Retirement regimes for workers in arduous or hazardous jobs in Europe, A study of national policies, 2016

En premier lieu, le dispositif de pénibilité est présenté comme un moyen de compenser une diminution de l'espérance de vie en bonne santé des travailleurs en raison de l'exercice d'une activité professionnelle. Cet objectif n'a malheureusement pas pu être mis en œuvre pour les raisons suivantes :

- L'absence d'étude scientifique pour objectiver les facteurs de risques ;
- L'impossibilité de se mettre d'accord sur des seuils et des durées d'exposition à prendre en considération. Les membres représentant les organisations d'employeurs constatent que, dans leurs propositions, les membres représentant les organisations de travailleurs se basent principalement sur les situations pour lesquelles la réglementation sur le bien-être impose de prendre des mesures de prévention (afin d'éviter qu'il y ait un impact sur la santé). Toutefois, la philosophie de cette réglementation est totalement différente de ce qui doit prévaloir pour la fixation de critères pour un système de métiers lourds dans le régime de pension. La réglementation bien-être couvre donc des situations de pénibilité moins fortes qui nécessitent que des mesures de prévention soient adoptées largement, mais ne justifient pas une reconnaissance de pénibilité dans les pensions.
- Certains éléments liés au parcours professionnel sont susceptibles de diminuer le retentissement de l'exposition (comme l'âge du travailleur au moment de l'exposition ou le régime de travail du travailleur dans la fonction concernée (durée d'exposition inférieure)) ;
- L'existence d'un risque important et réel de contestation, notamment par les travailleurs dont le métier ne figure sur aucune liste mais qui perçoivent ou subissent une pénibilité dans l'exercice de leur travail.
- L'introduction d'une charge administrative excessive liée au mesurage : en outre, plusieurs critères nécessitaient qu'une évaluation précise et individuelle des conditions de travail concrètes soit effectuée par l'employeur (manutention de charges, vibrations, bruit, travail monotone...). Il s'agit d'une tâche difficile et prenant énormément de temps, qui doit être réalisée régulièrement et individuellement pour chaque travailleur. Selon les membres représentant les organisations d'employeurs, il serait préférable que les moyens qui seraient consacrés à cet enregistrement soient affectés à la prévention.

- Le refus des membres représentant les organisations d'employeurs de céder à la pression de certains groupes de travailleurs au détriment d'autres moins bien organisés ;
- La complexification des négociations pour le secteur privé dès lors qu'une liste avait été préalablement négociée par certaines parties au sein du secteur public. Cette liste a créé des attentes importantes chez les salariés du privé. Or cette liste pêche au moins par 2 éléments : elle englobe des fonctions indépendamment des tâches réellement exercées. En outre, les justifications n'apparaissent pas clairement. La liste englobe en effet des catégories socio-professionnelles dont il n'est pas établi que leur espérance de vie (en bonne santé) est inférieure à celle des autres catégories socio-professionnelles ou que leur activité est réellement plus pénible qu'une autre. Si cette liste devait être finalement adoptée, elle placerait les employeurs du secteur privé dans une situation très délicate (risque de discrimination très élevé et diminution de l'attractivité du secteur).

Les propositions déposées par les membres représentant les organisations de travailleurs englobent également de nombreuses contraintes professionnelles qui n'ont pas d'impact sur l'espérance de vie en bonne santé des travailleurs (critères liés au risque, contraintes professionnelles avec des seuils d'exposition très faibles, ...). Le second objectif poursuivi est alors de permettre aux travailleurs de partir en pension anticipée parce qu'au-delà d'un certain âge, il devient difficile de supporter certaines contraintes professionnelles.

Cet objectif est précisément en contradiction avec l'objectif global poursuivi par le gouvernement, à savoir un allongement des carrières. Pour les membres représentant les organisations d'employeurs, la réponse à ce problème n'est pas la sortie anticipée du marché du travail, mais elle se situe davantage au niveau de la prévention et de la gestion des (fins de) carrières pour assurer le maintien en activité des personnes concernées dans des conditions plus supportables ou dans d'autres fonctions.

Les membres représentant les organisations d'employeurs reconnaissent qu'il faut être attentif à la situation spécifique des travailleurs handicapés dans les entreprises de travail adapté, mais ils jugent que la solution ne doit pas uniquement être cherchée dans le débat sur les métiers lourds.

Les membres représentant les organisations d'employeurs notent par ailleurs que le dispositif de pension anticipée (pour carrière longue en particulier) tient compte de certaines formes d'usure en permettant aux travailleurs qui ont commencé leur activité professionnelle très tôt, de quitter le marché du travail plusieurs années avant l'âge normal de la retraite (dès 60 ans).

2. Relèvement de l'âge d'accès au RCC métiers lourds

Les membres représentant les organisations d'employeurs se sont engagés dès 2015 à suivre un calendrier pour le report de l'âge d'accès aux différents régimes de RCC avec comme objectif 60 ans en 2020. Ils souhaitent respecter ce calendrier pour le régime des métiers lourds. Dès lors, ils proposent de maintenir l'âge d'accès à ce régime à 59 ans pour l'année 2019 pour passer ensuite à 60 ans dès 2020.

B. Position des membres représentant les organisations de travailleurs concernant le projet de loi métiers pénibles

Les membres représentant les organisations de travailleurs continuent de s'opposer sur le fond au cadre dans lequel ils doivent répondre à la présente demande d'avis. Il s'agit :

- de l'imposition de l'obligation de travailler plus longtemps, en relevant l'âge légal de la pension et en durcissant les possibilités de pension anticipée et d'autres systèmes de sortie du marché du travail ;
- du cadre budgétaire restrictif qui a été fixé, avant même que la clarté ait été faite sur la réglementation ;
- du cadre proposé dans l'avant-projet de loi pour les exceptions pour les travailleurs ayant un métier pénible, qui contient de nombreux éléments particulièrement problématiques (voir ci-après).

De surcroît, cela ne peut être considéré indépendamment d'autres interventions au niveau des droits en matière de pension : limitation des périodes assimilées, intervention au niveau de l'unité de carrière, saut d'index, limitation des budgets pour la liaison au bien-être. À ces éléments viennent encore s'ajouter les tentatives répétées visant à introduire un système à points. Et ce, sans tenir compte de l'échec à rendre le travail plus faisable.

Plus concrètement, les membres représentant les organisations de travailleurs renvoient aux remarques qu'ils ont formulées sur le fond de la première version de l'avant-projet de loi dans l'avis du comité de gestion du Service fédéral des Pensions, et plus précisément :

- Le refus de reconnaître la charge mentale ou émotionnelle comme critère indépendant.
- Le refus de prendre en considération pour plus de 1,05 un travail particulièrement pénible qui ne remplit que l'un des quatre critères.
- Le refus de faire quoi que ce soit pour les personnes qui ont commencé à travailler à 16 ans et qui atteignent 44 ans de carrière de pension à l'âge de 60 ans.
- La définition restrictive des « personnes en situation de handicap ».
- Les restrictions budgétaires.
- La reconnaissance très limitée des périodes de travail pénible qui précèdent le 1^{er} janvier 2020 : les 10 dernières années au maximum ; seulement 1,05 comme coefficient ; et uniquement lorsque le travailleur a été sans interruption au service du même employeur.
- Le refus de compenser la perte de pension pour les personnes qui ont recours à la possibilité d'une pension anticipée pour travail pénible, comme l'avait pourtant proposé la Commission Réforme des pensions.
- Le refus de prendre en considération les périodes de travail pénible sous un régime étranger de sécurité sociale, ce qui va à l'encontre de la règle générale pour la pension anticipée ; ce à quoi s'ajoute aussi la question du détachement à l'étranger.

Les membres représentant les organisations de travailleurs estiment pouvoir déduire de ce qui a été publié dans les médias au sujet de l'avis du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi, que divers de ces points ont également donné lieu à des questions et remarques pertinentes. Il ressort de l'avant-projet de loi qui a été communiqué au Conseil national du Travail après troisième lecture en conseil des ministres qu'il n'a été tenu compte que très partiellement de ces remarques, ce qui explique peut-être aussi pourquoi les interlocuteurs sociaux n'ont toujours pas eu accès à l'avis du Conseil d'État.

En dépit de leurs insistances, les interlocuteurs sociaux n'ont pas non plus eu accès au volet de l'avant-projet de loi concernant le statut social des travailleurs indépendants, pas plus qu'à l'exposé des motifs. Cela empêche d'estimer quelles seront les conséquences concrètes pour les carrières mixtes, ainsi que de vérifier dans quelle mesure une approche équilibrée a été développée.

En ce qui concerne la liste des fonctions pénibles, les membres représentant les organisations de travailleurs constatent que le gouvernement s'en tient à la méthodologie qui consiste à travailler avec une liste de fonctions, comme pour le secteur public et l'enseignement, et ce, malgré la demande commune formulée par les interlocuteurs sociaux au sein du comité de gestion du SFP de pouvoir travailler avec des critères génériques. Ils prennent acte du fait que le projet de loi autorise à présent que des fonctions soient aussi définies en référence à des critères génériques.

Pour ces critères génériques, les membres représentant les organisations de travailleurs renvoient aux propositions concrètes qu'ils ont formulées ensemble dans le cadre du Comité national des Pensions, en vue d'une concertation à ce sujet. Ces propositions satisfont aux conditions prévues : précision, caractère mesurable, contrôlable, objectivable et enregistrable. Les membres représentant les organisations de travailleurs regrettent que l'on n'ait tout simplement pas donné sa chance à cette concertation. Dès lors, il appartient à présent au gouvernement de prendre ses responsabilités, afin de tenir compte des attentes légitimes de très nombreux travailleurs qui ont, derrière ou devant eux, une carrière particulièrement pénible. Ils demandent :

- que l'on veille très fortement à la neutralité sur le plan du genre et qu'une analyse d'impact soit réalisée ;
- que, pour cette raison, tant la charge physique que la charge mentale ou émotionnelle bénéficient également de la même attention ;
- que le projet d'arrêté royal soit soumis pour avis au comité de gestion du SFP.

Il faudra également faire la clarté simultanément sur les périodes assimilées pour le régime des pensions des travailleurs salariés, sur lesquelles le Conseil a également été saisi d'une demande d'avis a posteriori. En la matière, les interlocuteurs sociaux renvoient à la proposition concrète qu'ils ont avancée au comité de gestion du SFP, laquelle se base sur l'ensemble des périodes assimilées qui existent pour les vacances annuelles.

Les membres représentant les organisations de travailleurs insistent une nouvelle fois sur le fait qu'une reconnaissance de la pénibilité du métier ne peut pas entraîner une perte de revenus au niveau de la pension. Pour eux, la suppression de cette injustice constitue une priorité. Il n'est pas possible de défendre le principe selon lequel plus le travail est pénible et plus il y a de personnes contraintes de partir à la retraite de manière anticipée, plus le montant de la pension sera bas. Ce problème peut être résolu en prenant en considération le coefficient métiers lourds non seulement pour déterminer si une personne satisfait à la condition de carrière en matière de pension anticipée, mais également pour calculer la pension.

Les membres représentant les organisations de travailleurs constatent que l'entrée en vigueur a été reportée au 1^{er} janvier 2020 et qu'un budget unique a dès lors été libéré sur le budget 2019. Ils proposent que ce budget soit intégralement investi dans l'analyse des situations de métiers lourds, du caractère soutenable de ces derniers et de leur impact sur la santé et l'espérance de vie, en collaboration avec le monde scientifique, les services de prévention et les interlocuteurs sociaux, ainsi que dans le développement d'un système d'enregistrement approprié. Cela doit permettre de travailler en s'appuyant davantage sur les faits dans le cadre de l'évaluation quinquennale. Ils constatent qu'en cas d'ajout de nouvelles fonctions, la dernière version de l'avant-projet de loi n'a prévu de les reconnaître que pour l'avenir. À l'instar des fonctions qui sont reconnues dès le début, il doit être possible pour celles-ci de valoriser les années de métiers lourds qui précèdent. Enfin, il subsiste encore de très nombreuses questions concernant la mise en œuvre de ce nouveau système sur le plan administratif, tant au niveau des entreprises et institutions qu'en ce qui concerne la sécurité sociale. Il n'y a pas encore un début de réponse à la plupart de ces questions.

Pour ce qui est de la demande du gouvernement relative à la date d'entrée en vigueur du relèvement de la limite d'âge à 60 ans pour le régime de RCC métiers lourds, les membres représentant les organisations de travailleurs demandent que l'âge soit maintenu à 59 ans pour les années 2019 et 2020. La date d'entrée en vigueur de la limite d'âge de 60 ans doit continuer à faire l'objet de négociations dans le cadre du projet d'accord interprofessionnel.
