

UN CONTRAT SOCIAL PERFORMANT ET FIABLE

Commission de réforme des pensions 2020-2040



Propositions de la Commission de réforme des
pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle
des régimes de pension



UN CONTRAT SOCIAL PERFORMANT ET FIABLE

Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension

Les membres de la Commission de réforme des pensions 2020-2040:

- | | |
|-------------------|-----------------------|
| • Jos Berghman | • Alain Jousten |
| • Jacques Boulet | • Françoise Masai |
| • Bea Cantillon | • Gabriel Perl |
| • Pierre Devolder | • Erik Schokkaert |
| • Jean Hindriks | • Yves Stevens |
| • Ria Janvier | • Frank Vandenbroucke |

TABLE DES MATIERES

PARTIE I : POINTS DE DÉPART.....	6
1. Mission de la Commission de réforme des pensions 2020-2040.....	6
2. Valeurs, critères d'évaluation et indicateurs.....	11
3. Le système de pension en tant que contrat social: une assurance sociale.....	14
4. Le système de pension belge actuel : évaluation et changements récents.....	17
Dans l'encadré 3, nous exposons la différence entre un taux de remplacement et un <i>benefit ratio</i>	17
5. Pourquoi réformer ? Motivation, lignes de force communes entre les régimes et conditions du succès	44
PARTIE II : PRINCIPES POUR UN NOUVEAU SYSTÈME LEGAL DE PENSION BASÉ SUR LA RÉPARTITION	47
6. Une nouvelle sécurité.....	47
7. Suivi et contrôle des objectifs et implication des partenaires sociaux	55
8. Répartition basée sur un système à points	62
9. Flexibilité équitable, pension à temps partiel et métiers pénibles	83
10. Des régimes minimums décents et simples	93
11. Des maxima corrects qui suivent l'évolution générale des revenus	96
12. Une dimension familiale moderne	102
13. Périodes assimilées chez les salariés et les indépendants	107
14. Revalorisation de salaires antérieurs dans le calcul de la pension et liaison au bien-être	109
15. Convergence au sein des régimes des pensions légaux et réformes des pensions du secteur public et des travailleurs indépendants	114
16. Analyse de sensibilité de réformes paramétriques et un taux d'emploi accru.....	128
PARTIE III : RÔLE DE LA CAPITALISATION DANS LES PENSIONS LÉGALES ET COMPLÉMENTAIRES ..	171
17. Capitalisation et répartition	171
18. Un régime légal de capitalisation pour les nouveaux contractuels du service public	174
19. Réforme et extension des pensions complémentaires.....	175
PARTIE IV : CONDITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT, À L'EMPLOI ET À LA POLITIQUE DU MARCHÉ DU TRAVAIL	181
20. Le défi en bref.....	181
21. Deux conditions cruciales: un financement adapté et un taux d'emploi plus élevé.....	183
PARTIE V : TRANSITION VERS UN NOUVEAU SYSTÈME DE PENSION	185
PARTIE VI: VERS UN CONTRAT SOCIAL PERFORMANT ET FIABLE	186

Liste des encadrés

Encadré 1: Quelques exemples de commissions des pensions à l'étranger	6
Encadré 2: Effort et contribution	16
Encadré 3: Taux de remplacement et <i>benefit ratios</i> dans le secteur des pensions	17
Encadré 4: L'objectif budgétaire à moyen terme (MTO) dans le contexte du vieillissement.....	33
Encadré 5: Le bonus de pension réformé	40
Encadré 6: Corrections actuarielles liées à la carrière	86
Encadré 7: Maxima dans les régimes de pension légaux	97
Encadré 8: Illustration de l'importance des principes de revalorisation.....	110
Encadré 9: Le rôle de la liaison au bien-être	113
Encadré 10: Les pensions complémentaires après l'accord sur le statut ouvriers - employés.....	177

Liste des tableaux

Tableau 4A: Aperçu des cas- types (régime des travailleurs salariés).....	18
Tableau 4B: Résultats pour les cas-types (réformes du gouvernement Di Rupo I incluses).....	19
Tableau 4C: Taux de cotisation d'équilibre implicites pour les trois régimes de pension et décomposition entre <i>benefit ratio</i> et coefficient de dépendance socio-économique.	24
Tableau 4D: Indicateurs en matière de faiblesse des revenus et de position en matière de revenus pour les personnes âgées.....	27
Tableau 4E: Dépenses publiques de pension	30
Tableau 4F: Évolution du coût budgétaire lié au vieillissement dans le scénario de référence: décomposition de l'évolution en évolution expliquée par l'augmentation de l'espérance de vie et évolution expliquée par d'autres facteurs démographiques	31
Tableau 8A: Fiche modèle pour informer le bénéficiaire potentiel de la situation de son compte pension avant la pension.....	71
Tableau 12-A: Combinaisons possibles en cas de couverture décès	105
Tableau 15A: Pensions de retraite et de survie par sous-secteur de la fonction publique et masse salariale par sous-secteur pour 2013	124
Tableau 15B: Pensions de retraite et de survie à charge du Trésor public par sous-secteur de la fonction publique et masse salariale par sous-secteur pour 2013	125
Tableau 16A: Observations et prévisions en matière d'espérance de vie	131
Tableau 16B: Conditions d'accès à la pension si les conditions 2016 sont indexées sur l'espérance de vie à la naissance (espérance de vie moyenne à la naissance (M+F/2) 'année)	133
Tableau 16C: Conditions relatives à la pension anticipée suivant le scénario simulé	135
Tableau 16D: Diminution en pourcentage du nombre d'ayants droit à la pension dans le régime des salariés Comparaison entre le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses et le scénario de référence.....	140

Tableau 16E: Âge et durée de carrière moyens en cas d'admission à la pension de retraite comme salarié dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses et dans le scénario de référence (scénario de référence: carrière de < 35 ans = 34 ans, hypothèses : carrière < 37 ans = 36 ans).....	142
Tableau 16F: Impact sur l'emploi, le PIB et le taux de chômage dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses	144
Tableau 16G: Taux d'emploi dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses et dans le scénario de référence.....	146
Tableau 16H: Taux d'activité dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses et dans le scénario de référence.....	148
Tableau 16I: Évolution en pourcentage de la pension moyenne des pensionnés entrant dans le régime de pension de retraite des salariés dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses par rapport une pension moyenne théorique tirée du scénario de référence	150
Tableau 16J: Évolution en pourcentage de la pension moyenne de l'ensemble des pensionnés présents dans le régime de pension de retraite des salariés dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses par rapport une pension moyenne théorique tirée du scénario de référence	150
Tableau 16K: Ayants droit à une pension de retraite comme salariés et pension moyenne en % du salaire moyen dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses et dans le scénario de référence.....	152
Tableau 16L: Fréquence d'entrée dans le régime des pensions de retraite des salariés en 2060 selon le sexe, l'âge et la durée de carrière dans le scénario de référence	154
Tableau 16M: Fréquence d'entrée dans le régime des pensions de retraite des salariés en 2060 selon le sexe, l'âge et la durée de carrière dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon l'hypothèse de report maximal de prise de la pension et d'impact maximal sur l'emploi	155
Tableau 16N: Fréquence d'entrée dans le régime des pensions de retraite des salariés en 2060 selon le sexe, l'âge et la durée de carrière dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon l'hypothèse de report minimal de prise de la pension et d'impact minimal sur l'emploi	156
Tableau 16O: Fréquence d'entrée dans le régime des pensions de retraite des salariés en 2060 selon le sexe, l'âge et la durée de carrière dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon l'hypothèse de report minimal de prise de la pension et d'impact minimal sur l'emploi	158
Tableau 16P: Évolution du coût budgétaire lié au vieillissement dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses et comparativement au scénario de référence	160
Tableau 16Q: Évolution du coût budgétaire lié au vieillissement dans le scénario de référence décomposé en évolution expliquée par l'augmentation de l'espérance de vie et évolution expliquée par d'autres facteurs démographiques	162
Tableau 16R: Évolution du coût budgétaire lié au vieillissement dans le scénario 'emploi accru' comparativement au scénario de référence.....	165

Liste des figures

Figure 4Aa: Taux de remplacement agrégés nets	22
Figure 4Ab: Taux de remplacement agrégés bruts	22
Figure 4B: Financement des coûts budgétaires du vieillissement sur la base de l'objectif budgétaire à moyen terme: coût budgétaire du vieillissement et solde primaire.....	34
Figure 4C: Financement des coûts budgétaires du vieillissement sur la base d'un objectif budgétaire à moyen terme: niveau d'endettement, solde primaire, charges d'intérêts et solde budgétaire	35
Figure 16 A: Conditions simulées et imposées en matière d'âge légal, d'âge pour la retraite anticipée et de condition de carrière couplées à l'espérance de vie.....	136

Liste des annexes

2. Annexes sur les régimes de pension

2.1. Le régime de pension des travailleurs salariés

2.2. Les dispositions de retraite pour travailleurs indépendants

2.3. Avenir des pensions dans la secteur public

2.4. Pensions complémentaires pour les travailleurs salariés

3. Annexes thématiques:

3.1. Régimes minimums pour personnes âgées

3.2. Les conditions d'âge en sécurité sociale

3.3. Les enregistrements du temps dans le régime de pension de retraite des travailleurs salariés

3.4 La modernisation de la dimension familiale dans les pensions légales

4. Annexes techniques:

4.1. Cotisations, solidarité et adaptations automatiques dans un premier pilier flexible: un cadre de réflexion formel

PARTIE I : POINTS DE DÉPART

1. Mission de la Commission de réforme des pensions 2020-2040

1.1. Le vice-Premier ministre et ministre des Pensions Alexander De Croo et Sabine Laruelle, Ministre des Classes moyennes, des PME, des Indépendants et de l'Agriculture, ont mis en place le 15 avril 2013 la Commission de réforme des pensions 2020-2040. Cette commission indépendante a reçu pour mission, sur la base du travail fourni par la Conférence nationale sur les pensions et de l'expertise des membres de la Commission, de préparer de nouvelles réformes des pensions, afin d'améliorer la soutenabilité sociale et financière de nos régimes de pension. Lors de la création de la Commission, il a été clairement établi que son rapport devrait encore faire l'objet d'un large débat public, impliquant à tout le moins les interlocuteurs sociaux et les autres parties concernées.

Des propositions de réforme mûrement réfléchies, étayées et élaborées en toute indépendance devraient ainsi être disponibles lors des négociations pour la formation du gouvernement suite aux élections du 25 mai 2014. Comme le démontrera le présent rapport, la Commission est effectivement convaincue qu'une profonde réforme des régimes de pension est nécessaire.

1.2. Les membres de la Commission ont compris cette mission comme ayant un double objet:

- a) Élaborer un système de retraite le plus cohérent possible pour le long terme et qui, grâce à des mesures transitoires, puisse entrer progressivement en vigueur, soit suffisamment robuste et puisse arriver à maturité à l'horizon 2040.
- b) Proposer des lignes directrices pour des mesures qui permettent simultanément de faire face à plus court et à moyen termes aux coûts croissants liés aux pensions, entre autres en raison du 'papy-boom' (à savoir l'arrivée à l'âge de la retraite de la génération du baby-boom).

1.3. Les propositions que contient le présent rapport n'ont pas encore été entièrement détaillées. *A fortiori*, il n'a pas encore été possible d'étudier leurs effets concrets sur la qualité sociale des pensions ni leur impact budgétaire exact. Il convient donc de considérer ce rapport comme une proposition de cadre normatif dans laquelle des pistes sont explorées, plutôt que comme une proposition de réforme totalement aboutie. Le temps imparti ne permettait en effet pas de présenter une proposition entièrement finalisée et étudiée dans tous ses aspects quantitatifs et qualitatifs. Une telle mission exigerait environ deux ans de travail (voir encadré 1).

Encadré 1: Quelques exemples de commissions des pensions à l'étranger

Dans un passé récent, des commissions d'étude indépendantes ont travaillé dans plusieurs États membres de l'UE, avec pour mandat officiel de préparer la réforme du système de pension. Il s'agissait généralement de processus structurés s'étendant sur plusieurs années.

- Au Royaume-Uni, la « Pensions Commission » composée de 3 experts indépendants a été créée en 2002. Elle a publié son programme de travail en 2003, un premier rapport en 2004, un second en 2005 et un rapport final en 2006. En 2010, l'« Independent Public Services Pensions »

Commission (2010-2011) a vu le jour dans le but de procéder à une analyse fondamentale et structurelle des pensions de vieillesse pour le secteur public.

- À Malte, plusieurs commissions et groupes de travail ont été actifs depuis le début du siècle. Le « 2010 Pensions Working Group » a été chargé de procéder pour 2012 à une évaluation stratégique ('strategic review') concernant l'efficacité, la soutenabilité et les mécanismes de solidarité du système de retraite maltais.
- Aux Pays-Bas, en 2009 et 2010, plusieurs commissions d'experts ont été instaurées avec pour mission de conseiller le ministre compétent en matière d'évolution du deuxième pilier de pension: la « Commissie Parameters » (2009), la « Commissie Beleggingsbeleid en Risicobeheer Pensioenfondsen » (2009-2010), et la « Commissie Toekomstbestendigheid Aanvullende Pensioenregelingen » (2009-2010).
- En Suède, une commission a été créée en 2011 (la « Government Commission for Longer Working Life and Retirement Age ») dans le but d'analyser l'évolution des carrières et de formuler des propositions en vue d'en prolonger la durée, et plus spécifiquement de réévaluer les seuils d'âge du système de retraite. Cette Commission est encore active.

La Commission est très reconnaissante envers les organismes de pension, le Bureau Fédéral du Plan, le Centrum voor Sociologisch Onderzoek (Centre de recherche sociologique) de la KULeuven et le SPF Sécurité sociale pour l'aide et le soutien qu'ils lui ont fournis¹. Elle a par ailleurs constaté qu'il est nécessaire d'investir beaucoup plus au sein des pouvoirs publics dans la recherche préparatoire aux décisions politiques. Il faut non seulement investir plus, mais l'expertise disponible doit aussi être mieux rassemblée. La Commission propose dès lors de ne pas se contenter d'investir davantage dans tous les services concernés, mais de créer également un Centre d'expertise des Pensions, selon le modèle du Centre fédéral d'expertise des soins de santé.

1.4. La Commission souligne qu'un débat social sur le système de pension se meut dans une zone de tension entre ce qui est souhaitable et ce qui est faisable. Le système de pension actuel et les propositions de réforme doivent être évalués en partant de cette double question : qu'est-ce qui est souhaitable, et qu'est-ce qui est faisable? Cette zone de tension peut se traduire dans quatre critères d'évaluation: dans quelle mesure les réformes contribuent-elles à

¹ Nous remercions plus précisément Guy Van Camp (SPF Sécurité sociale), Hans Peeters et Nina Donvil (CESO) pour leur énorme dévouement dans le cadre de l'analyse des données et des simulations des propositions alternatives; Johan Janssens (SdPSP) pour l'aide généreuse en ce qui concerne tout le travail dans le domaine des pensions des fonctionnaires, Johan Aertssen (ONP) pour sa collaboration aux textes sur le régime des travailleurs salariés, ainsi que Anne Vanderstappen et Veerle De Maesschalck (INASTI) pour leur collaboration aux textes sur le régime des travailleurs indépendants. Dirk Moens (SPF Sécurité sociale), Marjan Maes (KULeuven), Diego Collado et Julie Vinck (CSB) ont eux aussi fourni des analyses utiles. Le support et le travail de traduction de la Commission ont été préparés et coordonnés par Koen Vleminckx, coordinateur 'études et publications' au SPF Sécurité sociale.

- la performance sociale du système?
- la soutenabilité financière du système?
- la cohérence et la transparence du système?
- la légitimité publique du système?

En d'autres termes, nous fixons par ces critères les objectifs auxquels les réformes doivent répondre. Ces quatre critères d'évaluation ne sont pas neutres: ils se fondent sur des principes normatifs. La Commission avance trois valeurs fondamentales qui doivent être à la base de l'organisation et de la réforme des régimes de pension :

- la solidarité;
- la responsabilité individuelle;
- l'équilibre intergénérationnel.

Ces critères d'évaluation et ces valeurs sont développés à la section 2.

1.5. Les propositions de la Commission concernent les pensions légales (que l'on qualifie fréquemment de premier pilier de pension) et les pensions complémentaires (que l'on qualifie fréquemment de deuxième pilier de pension). La Commission ne considère pas la politique relative au troisième pilier comme faisant partie intégrante de la politique en matière de pensions, mais comme une forme éventuellement utile de politique de l'épargne. Un traitement fiscal favorable du troisième pilier ne peut se justifier que sur la base d'arguments relatifs à la politique de l'épargne, et non d'arguments concernant la politique des pensions.

1.6. La Commission souligne que le bien-être des aînés dépend non seulement de la qualité du système de pension, mais aussi de bien d'autres facteurs, notamment l'accessibilité et la qualité des soins de santé et des soins en général, la politique relative au logement, les possibilités offertes par la vie associative, la mesure dans laquelle la société apprécie l'apport et la participation des aînés. Le bien-être des aînés concerne donc un programme plus étendu que ce qui est présenté dans ce rapport. La responsabilité de ce programme plus étendu est répartie entre différentes administrations publiques: le niveau fédéral, les Régions et Communautés, les administrations locales. Bien que la Commission se concentre sur la politique des pensions, il serait erroné d'en déduire que seuls l'autorité fédérale et le système de pension fédéral sont considérés comme responsables du bien-être des aînés.

La politique des pensions doit être cohérente avec la politique de sécurité sociale générale, en ce compris la politique en matière de soins de santé. Ce rapport ne se penche toutefois pas sur ces matières, sauf si certains de leurs aspects sont directement liés à l'accès à la pension ou au calcul de celle-ci.

1.7. La Commission est parfaitement consciente de ce qu'il est impossible de dissocier la politique des pensions de l'évolution du marché du travail, et en particulier de la question de savoir s'il existera des emplois en quantité suffisante et de nature adéquate pour les travailleurs plus âgés. Le fait que ce rapport se concentre sur le système de pension ne constitue en aucun cas un déni de cette réalité et des défis sur le marché du travail. Dans ce qui suit, l'importance des développements sur le marché du travail n'est pas négligée, mais cet aspect n'est développé que dans ses très grandes lignes puisqu'il dépasse le cadre de la mission de la Commission.

Les évolutions sur le marché du travail dépendent à leur tour des développements économiques. La question de savoir si une croissance économique durable et équilibrée est présente est capitale pour notre système social, mais tombe aussi en dehors de la mission d'étude confiée à cette Commission.

1.8. Il s'agit d'un rapport d'experts. Les experts ne peuvent se substituer aux décideurs politiques ni à la concertation sociale. Dans notre pays, la concertation sociale ne constitue pas seulement une bonne règle pour la préparation du processus de décision politique. Les interlocuteurs sociaux au niveau interprofessionnel sont également étroitement impliqués dans l'exécution quotidienne de la politique, par la gestion paritaire des institutions de pension. La Commission souligne la valeur et l'importance de la concertation sociale, tout spécialement s'agissant de modifications à intervenir dans l'architecture et le financement du système de pension.

Pour la Commission, des questions importantes que soulève ce rapport relèvent exclusivement de la compétence des partenaires sociaux, en ce qui concerne tant les principes que leur mise en œuvre. Ainsi, elle propose que les partenaires sociaux rédigent une liste des métiers pénibles (dans un cadre bien précis, cf. section 8). La Commission est bien consciente de ce qu'une formule de concertation sociale appropriée doit aussi être créée à cette fin au sein du secteur public (cf. section 7).

Mieux vaut également que la définition précise de périodes qui, dans le secteur privé, sont assimilées à des périodes de travail s'effectue dans le cadre de la concertation sociale.

1.9. Dans le débat sur les pensions, une distinction est souvent opérée entre 'réformes paramétriques' et 'réformes structurelles'. Les premières modifient des paramètres spécifiques dans une architecture existante (comme les critères relatifs à l'âge et à la durée de la carrière, la valeur des variables prises en compte pour le calcul de la pension, etc.); les secondes modifient l'architecture même d'un système. La Commission relève que les réformes paramétriques ne sont pas nécessairement moins drastiques que les réformes structurelles en termes de conséquences concrètes pour les futurs retraités et les actifs, ou n'ont pas nécessairement moins d'impact. Les réformes structurelles, elles, découlent de la nécessité de créer une nouvelle cohérence.

1.10. Pour bien comprendre la structure de la suite de ce rapport, les distinctions terminologiques entre pensions 'légales' et pensions 'complémentaires', entre 'capitalisation' et 'répartition' ainsi qu'entre 'premier pilier' et 'deuxième pilier' sont importantes. C'est la raison pour laquelle nous les précisons ici. La distinction entre les pensions légales (basées sur une affiliation obligatoire généralisée) et les pensions complémentaires (qui ne sont pas basées sur une affiliation obligatoire généralisée, sauf le cas échéant au niveau d'une entreprise ou d'un secteur) est fondamentale pour la Commission. Pour la Commission, le premier pilier est constitué des pensions légales et le deuxième pilier des pensions complémentaires. Concernant le financement des pensions, il existe en outre une différence entre répartition et capitalisation. Aujourd'hui, cette distinction coïncide en Belgique avec la distinction précédente: dans le premier pilier, les pensions légales sont basées sur la répartition tandis que, dans le deuxième pilier, les pensions complémentaires reposent sur la capitalisation. La Commission ne présume pas *a priori* qu'il doive en être ainsi: du point de vue de la technique de financement, la capitalisation pouvant tout aussi bien jouer un rôle dans le système de pension légal. Au sein d'un premier pilier de pension, il peut en revanche exister une différence partielle entre les objectifs auxquels concourt la capitalisation et ceux auxquels concourt la répartition. Pour cette raison, nous commençons par aborder, dans la deuxième partie de ce rapport,

une série d'objectifs relatifs aux pensions légales qui doivent être sous-tendus par la répartition. La troisième partie de ce rapport s'attache ensuite à la capitalisation : nous y traitons du rôle possible de la capitalisation dans les pensions légales, et des objectifs auxquels la capitalisation peut contribuer; il s'agit en partie des mêmes objectifs que ceux qui sont repris dans la deuxième partie, et en partie d'objectifs différents. Dans cette troisième partie, nous évoquons aussi l'actuel deuxième pilier de pension – les pensions complémentaires - basé sur la capitalisation.

1.11. Le présent rapport se compose de six grandes parties. Dans la *première partie*, nous définissons nos points de départ. Nos points de départ normatifs - les valeurs qui nous inspirent et les critères d'évaluation de divers scénarios - sont décrits dans la section 2. Dans la section 3, nous affirmons que le système légal des pensions doit inclure une assurance sociale à part entière et un contrat social. Ensuite, nous décrivons brièvement le système de pension belge existant et les modifications paramétriques qui y sont actuellement apportées (section 4). Dans la section 5, nous résumons les raisons pour lesquelles une réforme en profondeur est nécessaire et nous en indiquons les lignes de force.

La *deuxième partie* du rapport inclut d'abord des sections se rapportant à des objectifs et des principes qui, dans le premier pilier, devraient être sous-tendus par la répartition. Dans la section 6, nous décrivons la nouvelle sécurité qu'un système de pension réformé doit offrir. Dans la section 7, nous décrivons comment les objectifs et équilibres doivent être suivis et supervisés et comment les partenaires sociaux doivent être impliqués. Dans la section 8, nous proposons une réforme structurelle du système de répartition, où les droits de pension seraient désormais calculés en points. Dans la section 9, nous traitons du besoin de flexibilité, des métiers pénibles et de l'idée d'une retraite à temps partiel. Dans les sections 10 et 11 respectivement, nous nous intéressons aux minimums et maximums. La section 12 traite de la relation entre la famille et l'individu dans la politique des pensions. La section 13 évoque les principes relatifs aux périodes assimilées. La section 14 concerne la revalorisation des revenus dans le calcul des pensions et la liaison des pensions au bien-être. Dans toutes ces sections, nos explications se fondent souvent sur les paramètres actuellement en vigueur dans les régimes existants. Les réformes proposées sont cependant parfaitement intégrables dans un système à points tel que décrit dans la section 8, souvent mieux même que dans la méthode de calcul actuelle. Dans la section 15, nous tranchons une problématique structurelle par excellence: la relation entre les divers régimes légaux de répartition, et la mesure dans laquelle une convergence est possible entre eux. Dans la section 16, nous présentons une analyse de sensibilité de réformes paramétriques et d'un scénario de taux d'emploi accru, basée sur les simulations du Bureau Fédéral du Plan.

Dans la *troisième partie* de ce rapport, nous examinons le rôle de la capitalisation. La section 17 résume brièvement les arguments en faveur de la capitalisation. La section 18 esquisse un scénario dans lequel les pensions légales, pour les contractuels du secteur public nouvellement recrutés, seraient complétées par un système de capitalisation légal. La section 19 énumère les réformes nécessaires au niveau des pensions complémentaires existantes, et examine les pas qui peuvent être faits en direction d'une généralisation des pensions complémentaires.

La *quatrième partie* du présent rapport (sections 20 et 21) est consacrée à deux conditions fondamentales nécessaires au succès de la réforme des pensions: d'une part une condition touchant

au financement, et d'autre part, une condition touchant à l'emploi et à la politique de l'emploi. La problématique du financement est une donnée critique, décisive pour la soutenabilité d'options importantes qu'esquisse ce rapport.

Le marché du travail est également une composante essentielle de la stratégie en matière de pension, et pourtant nous traitons ce dernier point de manière fort brève, la politique de l'emploi ne relevant pas de la mission de la Commission.² La quatrième partie constitue donc l'indispensable clé de voûte du présent rapport et détermine les choix qu'il conviendra de faire en définitive.

Dans la *cinquième partie* du présent rapport, nous reprenons des points d'attention pour la préparation de la transition vers un nouveau système.

Dans la *sixième partie*, enfin, nous revenons sur les valeurs qui nous inspirent et, nous concluons par une synthèse du message politique central de ce rapport.

2. Valeurs, critères d'évaluation et indicateurs

L'objectif de base du système de pension consiste à garantir un niveau de vie approprié à chacun après la fin de sa carrière. Cet objectif peut toutefois être interprété de différentes façons. La réforme d'un système de pension n'est dès lors pas qu'une simple question de choix techniques. Chaque proposition reflète une vision éthique de l'organisation souhaitable de la société. Nous distinguons dès lors explicitement trois étapes. Premièrement, nous décrivons les valeurs fondamentales sur lesquelles, à notre avis, un système de pension doit être fondé. Dans une deuxième étape, nous convertissons ces valeurs fondamentales en critères pour l'évaluation de la situation actuelle et des propositions de réforme. Cela revient à établir des objectifs. Les objectifs doivent tenir compte des limitations imposées par le contexte social et économique. Dans une dernière étape, les critères doivent être traduits en indicateurs spécifiques.

2.1. Valeurs

La Commission part du principe que tout système de pension de qualité doit s'appuyer sur trois valeurs fondamentales: la solidarité, la responsabilité individuelle et l'équilibre intergénérationnel.

La Commission donne à ces valeurs la signification suivante:

- *Responsabilité individuelle.* Pendant sa vie active, chacun fait des choix quant à l'intensité de son implication dans le travail. La responsabilité individuelle suppose qu'il existe une relation entre ces différences d'effort de travail et le niveau de la pension après la carrière active. Dans le cadre de l'objectif fondamental du système de pension – garantir un niveau de vie approprié, compte tenu du niveau de vie atteint avant la pension – il est également logique d'introduire une forte relation entre le niveau de la pension et le revenu professionnel pendant la carrière active. Il s'agit de la fonction d'assurance du système de pension. L'effort de travail et le niveau du revenu professionnel ne coïncident pas parfaitement, et nous allons expliquer plus loin dans ce rapport que les deux choses peuvent être prises en compte. Un principe simple de responsabilité individuelle est également nécessaire pour laisser de la place pour la flexibilité et la liberté de choix individuelle. Un bon système de pension donne

² Le fait que telle partie du rapport est plus ou moins longue que telle autre ne signifie pas que le sujet traité est plus ou moins important.

aux gens la possibilité de déterminer eux-mêmes, jusqu'à un certain point, l'importance de leur implication dans le travail, notamment en se retirant ou non du marché du travail. La responsabilité individuelle en matière de choix suppose donc que ces choix influencent également le niveau de la pension.

- *Solidarité.* Un système d'assurance *sociale* doit tenir compte du fait que tous ne disposent pas de la même capacité contributive. La solidarité signifie qu'on accorde une compensation pour les caractéristiques ou événements personnels sur lesquels on ne peut exercer soi-même un contrôle et dont on ne peut dès lors être tenu pour individuellement responsable. Un bon système de pension comporte des mécanismes financiers qui assurent (in)directement des transferts de ressources de certains groupes de la société vers d'autres. Il permet dès lors de corriger les inégalités qui ne sont pas justifiables en fonction des différences d'effort de travail, et d'assurer une pension convenable aux plus faibles dans la société.

La solidarité et la responsabilité individuelle peuvent entrer en conflit. Le respect de la responsabilité individuelle est nécessaire pour donner aux gens le sentiment que leur pension est en rapport avec leurs *propres* efforts. La solidarité est une valeur collective. Dans un système solidaire, ceux qui ont les épaules les plus larges supportent une partie de la charge des *autres*. Tout système de pension qui se situe au sein de la sécurité sociale doit rechercher un équilibre acceptable entre ces deux valeurs.

Les paragraphes précédents concernent les rapports entre les membres d'une seule et même génération. Le système de pension implique toutefois différentes générations. C'est pourquoi une troisième valeur est importante:

- *l'équilibre intergénérationnel.* L'organisation du système de pension doit tenir compte de l'équilibre entre les différentes générations. Cela signifie que le système doit être financièrement soutenable pour que les charges des pensions actuelles ne soient pas repoussées de façon inacceptable vers les générations à venir. Cela implique également que le système soit socialement soutenable, pour qu'il soit également possible de garantir une pension convenable à ces mêmes générations futures.

2.2. Critères d'évaluation et objectifs politiques

Dans la traduction des valeurs en objectifs politiques, il faut tenir compte du fait que le système de pension ne fonctionne pas de façon isolée mais doit être intégré de façon cohérente dans un contexte économique et social plus large. Il s'agit notamment de vérifier si le système n'a pas d'effets pervers sur le marché du travail et, par conséquent, sur la compétitivité internationale de l'économie, s'il n'est pas incohérent par rapport à d'autres volets de la sécurité sociale, s'il tient compte de la participation accrue des femmes au marché du travail, de la diversité et de l'augmentation de l'instabilité des formes de cohabitation, du besoin de mobilité professionnelle. La cohérence exige qu'il soit tenu compte des changements sociaux prévisibles.

Cela signifie également que les objectifs politiques sont toujours situés dans un champ de tension entre ce qui est souhaitable et ce qui est faisable.

La Commission propose de travailler avec quatre critères d'évaluation :

- i. *Performance sociale*: le système de pension doit garantir une pension adéquate à tous les pensionnés. Chacun doit disposer de moyens suffisants après la retraite pour atteindre un niveau de vie qui ne diffère pas trop de celui qu'il connaissait avant la retraite, et ce sans être obligé de rester professionnellement actif. Vu la valeur que nous accordons à la responsabilité individuelle et à la solidarité, une évaluation de la performance sociale dépend tant de la générosité moyenne du système que de la répartition de celle-ci. La mesure dans laquelle la pauvreté des aînés est évitée constitue évidemment un point d'attention important en l'occurrence.
- ii. *Soutenabilité financière*: un bon système de pension doit de plus respecter des contraintes financières. A cet égard il faut tenir compte de deux éléments.

Premièrement, il est nécessaire de viser une soutenabilité financière à long terme. Sans cette soutenabilité financière, tous les objectifs sociaux sont menacés. C'est d'autant plus important qu'il s'agit d'un système de répartition qui comprend implicitement un contrat social entre les générations. La soutenabilité financière à long terme est une condition nécessaire pour un équilibre intergénérationnel acceptable, notre troisième valeur fondamentale. Pour réaliser sous cet angle une sécurité suffisante, il est nécessaire de suivre en permanence l'évolution du système de pension et, dans la mesure du possible, de prévoir des mécanismes d'adaptation automatiques.

En second lieu, la soutenabilité financière ne peut pas, à long terme, être réalisée par une augmentation déraisonnable de la pression fiscale et parafiscale sur la population active actuelle. Ceci pourrait au demeurant avoir des effets pervers pour la compétitivité internationale de l'économie.

- iii. *Cohérence et transparence*: le système de pension doit constituer un ensemble cohérent et avoir une structure transparente. Cela concerne tant le mode de financement que les conditions d'attribution et le niveau des pensions payées. La cohérence et la transparence ont une double signification pour la Commission. D'une part, elles sont essentielles pour que le système soit administrativement gérable et pour rendre perceptibles au niveau collectif la solidarité et l'équilibre intergénérationnel. D'autre part, on ne peut mettre une responsabilité sur les citoyens individuels que si les règles du système de pension sont transparentes et clairement lisibles. Tous les citoyens doivent être en mesure de comprendre de quelle façon leurs droits à la pension sont constitués, pour pouvoir prendre en conséquence leurs propres décisions. Le fait que les gens comprennent bien leur responsabilité individuelle en ce qui concerne le niveau de leur pension contribue également à l'effort de travail nécessaire au maintien d'un bon système de pension.
- iv. *Légitimité publique*: le système doit avoir été accepté et compris par chacun. Les valeurs de solidarité, de responsabilité individuelle et d'équilibre intergénérationnel doivent être expliquées de manière appropriée et transposées en pratique, en conformité avec les attentes et les conceptions de l'équité qu'ont les citoyens. Un traitement différent de personnes se trouvant dans des situations semblables n'est acceptable que s'il est justifié par de bonnes raisons généralement admises. Les gens doivent avoir le sentiment qu'ils sont traités équitablement par le système et que leurs efforts sont récompensés. Pour que le système de pension puisse réellement jouer son rôle, il doit également offrir suffisamment

de sécurité pour l'avenir, même si des certitudes absolues ne sont pas possibles, comme expliqué plus loin.

Ces quatre axes d'évaluation dépendent bien entendu les uns des autres. Le quatrième critère peut donc aussi se lire comme une synthèse des autres. La 'légitimité publique' signifie que le système de pension doit bénéficier d'une large assise dans l'ensemble de la société. Elle va de pair avec la question de savoir si le système offre des garanties de soutenabilité sociale et financière, et répond à des critères d'équilibre entre générations. Mais la légitimité publique suppose aussi que le système de pension soit compréhensible pour tous ou, en d'autres mots, qu'il soit lisible.

2.3. Indicateurs

La Commission propose de suivre et de superviser systématiquement la qualité du système de pension au moyen de ces quatre critères d'évaluation. Il est essentiel de créer un cadre législatif dans lequel trois facettes de la politique sont ancrées et forment un tout:

- i. au moyen d'indicateurs, mesurer les résultats et, autant que possible, établir des perspectives;
- ii. entreprendre des actions pour corriger les écarts inacceptables par rapport aux objectifs (comme l'apparition de déséquilibres financiers structurels ou la non-réalisation d'autres objectifs) ;
- iii. prévoir des mécanismes d'adaptation automatiques en vue de l'équilibre financier ou en vue d'autres objectifs.

A chaque étape, des indicateurs quantitatifs sont cruciaux. Les quatre critères esquissés dans la section 2.2 doivent donc être convertis en indicateurs. La Commission n'a pas pu élaborer de liste d'indicateurs pendant le temps de la mission qui lui a été confiée, mais une première ébauche est reprise dans la section 7, à titre d'illustration.

3. Le système de pension en tant que contrat social: une assurance sociale

3.1. Comme expliqué dans la section précédente, l'objectif de base du système de pension consiste à garantir à chacun un niveau de vie adéquat à l'issue de sa carrière active. Cela comprend tant un taux de remplacement adéquat qu'une garantie minimum de revenu. Dans la section 4, nous précisons la manière dont les taux de remplacement sont définis (voir encadré 3). Dans la section 6, nous expliquons à quelles conditions et dans quelle acception concrète un taux de remplacement constitue un objectif de la politique. Il s'agit, en substance, d'un contrat social qui garantit à chacun dans la société -jeunes et vieux, travailleurs et retraités- une sécurité et des perspectives suffisantes. C'est la raison pour laquelle un système d'assurance sociale est nécessaire.

3.2. La Commission considère avant tout le système de pension comme une assurance sociale, mais reconnaît qu'à côté de l'assurance sociale, une assistance est également nécessaire. Nous utilisons l'expression 'assurance sociale' pour deux raisons. Tout d'abord parce que l'affiliation obligatoire aux pensions légales du premier pilier entraîne une mise en commun obligatoire et globale des risques, différente de celle des assurances privées. Deuxièmement, parce que le système de pension inclut d'autres dimensions de solidarité, p. ex. entre ceux qui ont une rémunération basse et ceux qui ont une rémunération élevée (par des minimums et des maximums), entre ceux qui sont tombés malades ou dans un chômage involontaire et ceux qui n'ont pas connu ces revers (grâce à des

périodes assimilées). L'aspect assurantiel implique que les contributions donnent droit à des allocations. L'aspect social fait référence à des formes de solidarité collectives qui nuancent le lien strict entre cotisations et prestations.

3.3. Au point précédent, nous mettions l'accent sur l'assurance et la solidarité au sein des générations. Le caractère d'assurance sociale des pensions permet également d'y créer pour les risques assurance et solidarité entre générations. Les régimes de sécurité sociale permettent en effet de *répartir* les risques liés aux évolutions économiques et démographiques sur plusieurs générations. Répartir un risque revient finalement à le réduire: c'est l'essence même de l'assurance. Dans un système de pension purement basé sur des 'contributions définies' (*defined contributions*), les retraités supportent toute la charge d'un choc ou d'une évolution économique ou démographique adverse. Dans un système de pension purement basé sur des 'prestations définies' (*defined benefits*), les actifs supportent toute la charge d'une évolution économique ou démographique négative. Le point de départ de la Commission est que la charge des ajustements doit de préférence être partagée entre les générations³. Cette double dimension de l'assurance sociale que le système de pensions doit garantir – intragénérationnelle et intergénérationnelle – est essentielle aux yeux de la Commission.

3.4. La société change, notamment sur le plan démographique. Pour une part, nous connaissons déjà l'impact de ce changement mais pour une autre part, cet impact nous est toujours inconnu. Dans la mesure où il s'agit de développements dont nous connaissons déjà la nature mais pas encore les effets, le mieux est d'intégrer des adaptations flexibles au moyen de mécanismes d'adaptation automatiques.

Dans ce cadre, la Commission souligne la différence entre, d'une part, l'architecture à long terme (pour laquelle la Commission estime que des mécanismes d'adaptation automatiques sont importants) et, d'autre part, l'élaboration de la transition vers une nouvelle architecture. Le présent rapport aborde les deux aspects de ce défi.

3.5. L'affiliation obligatoire généralisée pour tous permet de faire, des pensions légales du premier pilier, un système d'assurance sociale à part entière. Le développement d'un deuxième pilier de pensions complémentaires peut répondre à des besoins additionnels relatifs au pouvoir d'achat pendant la période de la retraite. Les conditions supplémentaires suivantes sont essentielles à cet égard : pas de discrimination en ce qui concerne l'accès aux plans de pensions complémentaires; transparence pour les affiliés; gestion scrupuleuse, structure de coûts saine et garanties raisonnables en matière de rendement. Dans ces conditions, le soutien fiscal et parafiscal aux pensions complémentaires est légitime, mais il doit prendre une forme équitable.

La troisième partie de ce rapport traite du deuxième pilier des pensions complémentaires et du rôle de la capitalisation dans le premier pilier des pensions légales.

5. La 'règle' de Musgrave est une source d'inspiration en la matière. Selon cette règle, la relation entre le pouvoir d'achat des retraités et celui des actifs doit être stabilisée en cas de choc économique ou démographique (John Myles, 'A New Contract for the Elderly', dans G. Esping-Andersen et al., *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, 2002).

Encadré 2: Effort et contribution

Lorsque nous utilisons dans ce rapport le terme ‘contribution’, il ne s’agit pas de ‘cotisations sociales’ au sens juridique ou administratif (les ‘cotisations sociales’ sont les contributions des employeurs et travailleurs salariés à la sécurité sociale), sauf s’il est explicitement mentionné qu’il en est autrement. Il ne s’agit pas non plus des impôts payés par les personnes physiques. ‘Contribution’ désigne ici la contribution des gens au développement économique et aux activités qui y sont éventuellement assimilées. Dans le contexte des pensions, les revenus professionnels des gens constituent le critère le plus évident pour évaluer leur contribution économique (par exemple, pour les travailleurs salariés, le salaire brut peut être considéré comme un critère opérationnel).

Pour nous, contribution économique et effort ne sont pas nécessairement identiques: il est possible que certains fournissent un effort relativement important mais que le marché l’estime plutôt limité. Songeons aux personnes peu qualifiées qui gagnent peu: leur effort, exprimé en durée de travail et longueur de carrière, peut être important, tandis que, pendant cette carrière ils n’ont néanmoins pas apporté une contribution économique tellement importante, du moins si on en juge par les revenus.

Pour faire justice à l’*effort* que les gens fournissent en matière de participation au marché du travail, nous faisons avant tout référence, dans ce rapport, à la mesure du temps, à savoir le temps de travail. La longueur de la carrière (exprimée en années) et l’intensité du travail sur une année de carrière (exprimée en jours équivalents temps plein ou jours ETP) constituent donc, dans ce rapport, des critères importants pour mesurer l’effort fourni en matière de participation au marché du travail. Le temps de travail est également utilisé comme élément de calcul des minimums et maximums de pension, comme il apparaît des sections 10 et 11.

Pour faire justice à la *contribution* fournie par les gens, nous faisons avant tout référence, dans ce rapport, au revenu professionnel perçu sur le marché du travail : le revenu professionnel est la résultante du ‘temps de travail’ et du ‘revenu par unité de temps de travail’ (par exemple, le salaire annuel brut est la durée du travail sur une base annuelle, multipliée par le salaire brut par heure de travail). Nous sommes conscients de ce que cette distinction entre ‘effort’ et ‘contribution’ est réductrice d’une réalité complexe: si des gens gagnent plutôt beaucoup par heure ou par mois, cela peut aussi être dû à un effort relativement important qui ne se reflète pas dans leur temps de travail au moment où ces personnes travaillent, comme l’effort consenti pour suivre une formation ou celui destiné à acquérir des compétences et connaissances. L’enregistrement du temps de travail pose aussi une série de problèmes pratiques et conceptuels (pour les problèmes pratiques, voir section 8.8; les problèmes conceptuels se posent en particulier dans le régime des travailleurs indépendants, voir section 8.9). *A priori*, nous n’excluons pas non plus que certaines activités non rémunérées – par exemple dans le domaine des soins – soient assimilées à des activités économiquement lucratives parce qu’elles sont importantes pour la société.

En dépit de ces nuances importantes, nous partons, dans ce rapport, de l’hypothèse qu’il faut faire une distinction entre l’effort accompli par les gens pour participer (mesuré sur la base du temps de travail sur le marché du travail formel) et leur contribution (mesurée à l’aide du revenu professionnel).

4. Le système de pension belge actuel : évaluation et changements récents

La Commission évalue le système de pension existant sur la base des quatre critères ébauchés dans la section 2: la performance sociale, la soutenabilité financière, la cohérence et la transparence, et légitimité publique. Dans les annexes, on trouvera les informations de fond permettant d'analyser le système belge des pensions à l'aune de ces critères. Cette section explique les points principaux et est construite comme suit: nous discutons tout d'abord des indicateurs qui permettent d'évaluer la performance sociale des pensions belges (section 4.1). Nous procédons tant sur la base des chiffres qui ont été produits pour un usage purement national qu'avec des indicateurs qui sont calculés en première instance pour comparer la situation belge sur le plan international. Ensuite, nous examinons également la soutenabilité financière (section 4.2), la cohérence (section 4.3) et la légitimité publique (section 4.4). Dans la section 4.5 nous documentons brièvement les changements récents.

4.1. Performance sociale

4.1.1. Taux de remplacement et *benefit ratio*

Dans l'encadré 3, nous exposons la différence entre un taux de remplacement et un *benefit ratio*.

Encadré 3: Taux de remplacement et *benefit ratios* dans le secteur des pensions

Un taux de remplacement, dans le cas des pensions, donne le rapport qui existe entre la pension à l'entrée dans le régime de pension et le revenu qui peut être considéré comme un revenu de référence pour la période qui précède la prise de pension.

Ce revenu de référence peut être le revenu perçu juste avant le départ à la retraite (le dernier salaire, par exemple). Il peut aussi consister en la moyenne des revenus perçus au cours de la carrière, les revenus antérieurs étant, d'une manière ou d'une autre, réévalués pour tenir compte du fait qu'entre-temps, tous les revenus professionnels ont augmenté. Le taux de remplacement mentionné dans la section 6.3.2. est de ce dernier type.

Le *benefit ratio* donne le rapport entre la pension moyenne des retraités et le revenu professionnel moyen de tous les actifs.

Tout comme les taux de remplacement sont généralement calculés par régime, nous présentons dans ce rapport les *benefit ratios* par régime. Le *benefit ratio* pour les pensions des fonctionnaires est donc égal à la pension moyenne de tous les fonctionnaires retraités divisée par le salaire moyen de tous les fonctionnaires actifs.

4.1.1.1. Taux de remplacement en Belgique

Pour le suivi de la performance sociale, les taux de remplacement sont importants. L'encadré 3 montre qu'il existe différentes définitions, en particulier en ce qui concerne le revenu de référence avec lequel la pension est comparée. Ensuite, différentes options existent quant à l'application empirique de ces définitions. Certains taux sont calculés pour des cas types hypothétiques, d'autres sur la base de données concrètes. Certains taux sont calculés sur la base de revenus bruts, d'autres sur la base de revenus après déduction de l'impôt sur les revenus des personnes physiques. Ces taux sont parfois utilisés pour décrire la situation à un moment donné. Dans d'autres cas, ils sont utilisés

pour mesurer les changements à travers le temps. Parfois ces taux sont établis à des fins purement nationales, mais ils sont aussi utilisés pour comparer le fonctionnement des systèmes sur le plan international.

Vu les nombreuses options possibles, il n'existe pas une seule source uniforme permettant de dégager les résultats liés à ces taux. Pour se forger une opinion sur le niveau de ces taux, la Commission a donc puisé dans diverses sources. Il convient cependant de remarquer que les informations publiquement disponibles concernant ces taux sont, pour la Belgique, plutôt limitées.⁴

Dans le cas des travailleurs salariés, les taux de remplacement théoriques ont été calculés pour un certain nombre de cas types. La Commission a fait procéder à deux simulations différentes, selon l'âge du départ à la retraite: retraite à l'âge de 65 ans et retraite à l'âge de 62 ans. Nous sommes partis de l'hypothèse que la carrière commence (au plus tôt) à l'âge de 20 ans. Les carrières ont donc une durée maximale de, respectivement, 45 et 42 ans. Des simulations ont cependant aussi été réalisées pour des carrières plus courtes. L'âge de début de la carrière est alors supérieur à 20 ans. Les cas types sont résumés dans le tableau 4-A.

Tableau 4A: Aperçu des cas- types (régime des travailleurs salariés)

Type	Age à la retraite	Années travaillées	Début de la carrière	Nombre d'années assimilées	Localisation dans la carrière
Type A	65	45	1969	-	-
Type B	65	40	1974	-	-
Type E	65	28	1973	13	1 année d'assimilation en 1976 et en 1981, 4 années assimilées 1994-1997, prépension de 2007 à 2013 incl.
Type G	62	40	1974	-	-

Source: SPF Sécurité sociale

Deux variantes salariales ont été simulées: un salaire équivalant au salaire moyen macroéconomique sur toute la période et un salaire équivalant à 50,89 % de ce salaire macroéconomique moyen.⁵ Dans le cas de ce salaire très faible, trois types d'emplois ont été simulés: temps plein (312 jours par an), 2/3 (210 jours par an), moins de 1/2 (150 jours par an). On suppose que seuls ces jours sont pris en considération pour la constitution des droits de pension.

⁴ Peeters, H., Debels, A. & Berghman, J. (2012). Taux de remplacement pour la politique belge des pensions. *Revue belge de sécurité sociale* 54(1), pp. 133-158.

⁵ Pour 2012, ce montant correspond au revenu mensuel minimum garanti pour une personne de 22 ans ayant 1 an d'ancienneté.

Dans ces hypothèses le montant brut annuel des pensions à la prise de pension (PA) et la valeur du patrimoine de pension brut (PB) sont tous deux exprimés par rapport à une valeur de référence pour le salaire brut de l'année précédant le départ à la pension (SBA).⁶ Les résultats montrent la sensibilité du régime de pension aux différences de caractéristiques individuelles (années de carrière, inactivité, évolution de salaire, ...). Cela résulte de l'examen des variations en termes de taux de remplacement entre les différents scénarios plutôt qu'en termes de niveaux absolus. Certains résultats des simulations ont été repris dans le tableau 4-B.

Tableau 4B: Résultats pour les cas-types (réformes du gouvernement Di Rupo I incluses)

Type	Âge à la retraite	Années travaillées	Années assimilées	Salaire moyen	Salaire moyen	Salaire très faible; 312 jours/an	Salaire très faible; 210 jours/an	Salaire très faible; 150 jours/an
				PA/SBA	PB/SBA	PA/SBA	PA/SBA	PA/SBA
					(capital)			
A	65	45	-	(bonus inclus) 49,40%	7,41	74,70%	108,70%	78,20%
				(bonus 2,5%)		(bonus 4,9%)	(bonus 4,9%)	(bonus 4,9%)
B	65	40	-	43,70%	6,55	62,40%	92,70%	65,90%
E	65	28	13	42,40%	6,35	63,90%	94,90%	67,30%
G	62	40	-	43,70%	7,72	62,40%	92,70%	65,90%
Carrière: impact d'une carrière raccourcie de 5 ans (40 années au lieu de 45)								
B-A	0	-5	-	-5,70%	-0,86	-12,30%	-16,00%	-12,30%
Carrière: impact d'un départ en retraite anticipé de 3 années (62 ans au lieu de 65 ans, carrière de 40 années)								
G-B	-3	0	-	0	1,17	0,00%	0,00%	0,00%
Assimilations: impact de 13 années d'assimilation (dont 7 en prépension)								
E-B	0	-12	13	-1,30%	-0,2	1,50%	2,20%	1,40%

Source: SPF Sécurité sociale

Sur la base des résultats du tableau 4-B, nous tirons un certain nombre de conclusions:

- À âge égal, une carrière plus courte a un effet négatif sur le taux de remplacement (voir B-A), mais cet effet n'est pas très important. Exprimé en points de pourcentage, cet impact est plus prononcé dans le cas d'un salaire très faible que dans celui d'un salaire moyen. Dans le cas concret examiné ici (Type B versus A), le bonus de pension joue un rôle.
- Le Type A bénéficie du bonus de pension dès qu'il a atteint l'âge de 63 ans, avec une carrière de (minimum) 40 ans. Au moment du départ à la retraite, le bonus de pension pour le Type A avec un salaire moyen est égal à 2,5 % du dernier salaire. Le taux de remplacement augmente par conséquent de 46,9 % à 49,4 %.
- La comparaison des Types G et B illustre une situation dans laquelle, à carrière égale, un âge de pension inférieur n'a aucun impact sur le taux de remplacement, mais bien un impact positif sur la valeur du patrimoine de retraite (voir G-B), ce qui est un incitant positif à prendre sa retraite plus tôt.

⁶ Le PA/SBA est défini comme étant le montant brut annuel des pensions à la prise de pension/le salaire brut de l'année qui précède la pension. Le PB/SBA est défini comme étant la valeur actualisée des versements de pension que le retraité va encore recevoir/un salaire annuel brut moyen de l'année qui précède la pension.

- iv. La comparaison entre les types E et B suggère qu'une période de non-activité à la fin de la carrière, prise en compte pour les assimilations, a peu d'impact sur le taux de remplacement, certainement lorsque le salaire est très bas (voir E-B).

De manière plus générale, les résultats du tableau 4-B indiquent que le bonus de pension constitue, dans certains cas, un complément de pension assez important et que, à défaut de corrections actuarielles, la valeur du patrimoine de pension peut augmenter en cas de retraite anticipée.

Pour les pensions des fonctionnaires,⁷ plusieurs cas types ont également été simulés. Ces simulations étaient surtout ciblées sur l'impact d'éventuelles propositions de réforme. En comparaison avec le régime existant, les résultats montrent notamment que les avantages résultant des bonifications pour diplôme et des tantièmes (préférentiels) sont répartis de façon inégale entre les différents groupes au sein du secteur public.⁸ Le mode de calcul même des pensions du secteur public conduit, à revenu de travail égal et à durée de carrière égale, à un taux de remplacement plus élevé que celui qui résulte de la méthode de calcul des pensions des travailleurs salariés; pour un isolé cette différence est, toutes autres choses égales par ailleurs, importante. Néanmoins, vu la progressivité de l'impôt des personnes physiques, cet effet est moins prononcé en termes nets.⁹

Lorsque nous complétons ces simulations de taux de remplacement théoriques avec d'autres observations, y compris sur le deuxième pilier, nous obtenons l'image suivante.

Dans une perspective internationale, les taux de remplacement bruts dans le premier pilier sont, en Belgique, plutôt faibles pour les travailleurs salariés et les contractuels du secteur public. C'est toutefois corrigé par l'imposition relativement faible des revenus de pension, ce qui rend les taux de remplacement nets relativement plus favorables (la section 4.1.1.2 ci-dessous comporte des comparaisons avec d'autres pays). Nos taux de remplacement sont relativement meilleurs pour les travailleurs salariés qui avaient de faibles revenus, et relativement défavorables pour les travailleurs salariés à hauts revenus. Pour ces derniers, les pensions complémentaires corrigent quelque peu cette situation. L'accès à la pension complémentaire et son montant sont toutefois répartis de manière très inégale. Cette inégalité est accentuée par le traitement fiscal des pensions complémentaires: un impôt purement linéaire sur les pensions complémentaires, quel que soit le montant des capitaux versés, peut difficilement être considéré comme équitable.

Par rapport aux revenus déclarés au fisc, les taux de remplacement individuels pour les indépendants sont élevés, ce qui n'empêche pas le niveau absolu des pensions des indépendants d'être bas.

Les taux de remplacement et les montants absolus des pensions dans le régime de pension légal des fonctionnaires sont, à leur tour, significativement plus élevés que ceux du régime des salariés, y compris les contractuels du secteur public. Il convient toutefois de préciser qu'aucune pension

⁷ Nous utilisons le terme 'fonctionnaires' au sens de membres du personnel statutaire nommés à titre définitif.

⁸ Une discussion approfondie de ces simulations de cas type pour le secteur public est reprise à la section 5 de l'annexe 2.3, qui est l'une des annexes du présent rapport.

⁹ Berghman, J. & Peeters, H. (2012). Les trois piliers du paysage belge des pensions de retraite. Aperçu et défis. *Revue Belge de Sécurité Sociale* 54(1), pp. 5-54.

complémentaire n'est constituée pour les fonctionnaires et que, pour les contractuels du secteur public, la possibilité n'a été créée que récemment, en particulier pour les administrations locales.¹⁰

4.1.1.2. Taux de remplacement comparés à d'autres pays

L'Union européenne et l'OCDE publient des indicateurs pour comparer la qualité des pensions entre pays. Un des indicateurs utilisés par l'Union européenne est le 'taux de remplacement agrégé brut' (le terme officiel est *aggregate replacement ratio*) : il s'agit de la relation réelle observée entre les revenus de pension d'individus âgés de 65 à 74 ans, d'une part, et les revenus professionnels individuels de personnes âgées de 50 à 59 ans, d'autre part.¹¹

Le fait d'utiliser, dans cet indicateur, les revenus de la dernière phase de la carrière pourrait donner lieu, pour la Belgique, à un indicateur inférieur à celui relevé dans les autres pays, même en cas d'égalité des droits à la pension. Les revenus du travail formant le dénominateur de la fraction, on peut en effet supposer qu'en Belgique, les revenus professionnels à la fin de la carrière sont plus élevés en raison des pratiques relatives à l'ancienneté appliqués sur le marché du travail. Un exercice exploratoire sur la base des enquêtes EU-SILC de différents pays européens confirme cette hypothèse. Pour un certain nombre de pays, les revenus des travailleurs salariés actifs à temps plein âgés de 55 ans à 64 ans ont été divisés par les revenus des travailleurs salariés actifs à temps plein âgés de 25 ans à 54 ans (pour 2010). Le taux ainsi obtenu pour la Belgique diffère peu de ceux des Pays-Bas et de la France, mais il s'écarte sensiblement (plus de 20 points de pourcentage) du ratio de certains pays nordiques, de l'Allemagne et du Royaume-Uni.¹²

La Commission de réforme des pensions considère néanmoins le 'taux de remplacement agrégé' comme un indicateur intéressant, surtout s'il est corrigé en fonction de l'impact différent des impôts sur les revenus de pension et du travail. De façon plus générale, la Commission plaide pour que, en constituant des indicateurs, on s'intéresse davantage aux comparaisons en termes nets.¹³

La figure 4-A compare dès lors les taux de remplacement agrégés d'après les données SILC-UE, sur une base nette, d'une part, et brute, d'autre part.

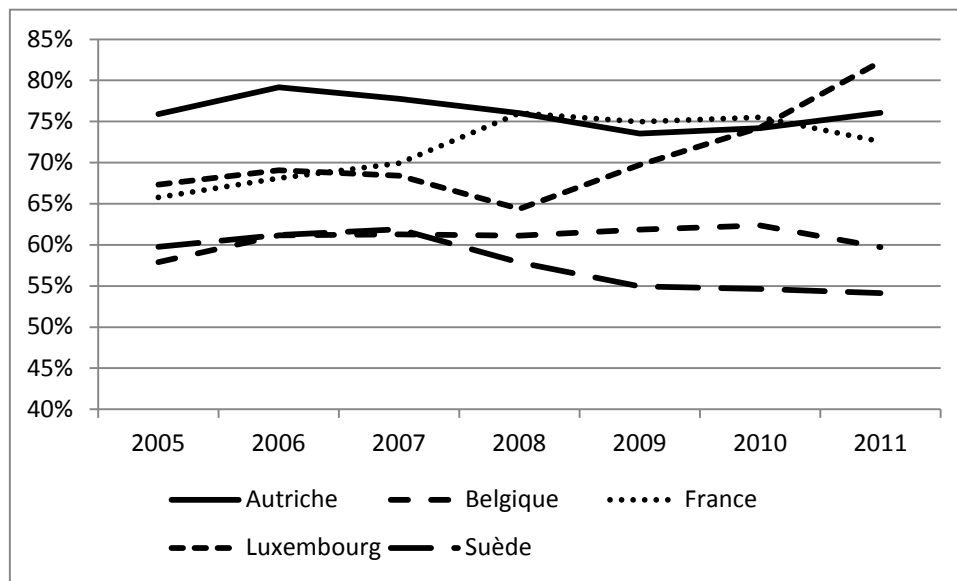
¹⁰ Environ 575 administrations locales (communes, CPAS, régies communales autonomes et intercommunales) ont rejoint depuis 2009 l'initiative de la VVSG (Association des villes et communes de Flandre) et de l'ONSSAPL qui a permis d'initier au niveau flamand le développement d'un deuxième pilier de pension pour leur personnel contractuel. Si cette évolution a eu lieu principalement en Flandre elle trouve progressivement son chemin en Wallonie et à Bruxelles. Il n'en demeure pas moins qu'il existe encore un grand nombre de contractuels du secteur public qui n'ont pas accès à une pension complémentaire.

¹¹ Les revenus individuels sont utilisés dans le numérateur et le dénominateur de ce concept. Le numérateur comprend les pensions légales de retraite et de survie et les interventions liées aux ressources pour les personnes âgées. Le dénominateur comprend les revenus professionnels, tant des travailleurs salariés que des indépendants. Les allocations de chômage, les allocations familiales et les allocations en cas de maladie et d'invalidité ne sont donc pas comprises dans ce concept.

¹² Des données complémentaires sont disponibles pour ce point, sur demande.

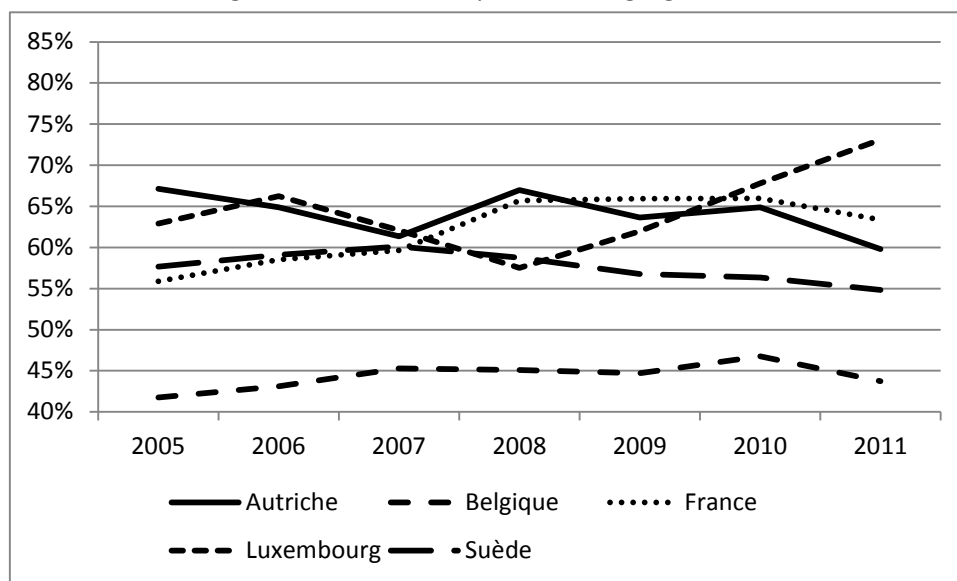
¹³ Voir à ce propos le développement des objectifs politiques de la section 6.

Figure 4Aa: Taux de remplacement agrégés nets



Source: EU-SILC (propres calculs CSB)

Figure 4Ab: Taux de remplacement agrégés bruts



Source: EU-SILC (propres calculs CSB)

Le taux de remplacement brut est faible en Belgique. Cette image est partiellement corrigée quand on prend les taux de remplacement nets. Les taux de remplacement nets sont généralement supérieurs aux taux de remplacement bruts, sauf pour la Suède. Parmi les pays comparés, la Belgique est le pays où la différence entre les taux de remplacement nets et bruts est la plus importante. Comparativement à d'autres pays, l'impôt sur les pensions est avantageux par rapport à l'impôt sur les revenus professionnels.

4.1.1.3. *Benefit ratios* à travers le temps et les régimes

Nous ne disposons pas en Belgique d'informations sur les taux de remplacement permettant de suivre dans le temps la performance sociale des régimes de pension. Les projections qui ont été réalisées par le Bureau Fédéral du Plan donnent des informations sur les *benefit ratios*, c'est-à-dire le rapport entre les pensions moyennes et les salaires moyens. Ils permettent aussi de calculer le rapport entre la pension moyenne des nouvelles générations de retraités (les nouvelles admissions lors d'une année donnée) et le revenu professionnel moyen de cette même année. Ce calcul ne donne pas des taux de remplacement, mais donne bien une indication de la dynamique des *benefit ratios*. Nous appelons cela le *benefit ratio* pour les nouvelles admissions.

Sur la base de la réglementation actuelle (à politique inchangée) et d'hypothèses de croissance économique, il résulte des projections du Bureau Fédéral du Plan que le *benefit ratio* augmente aujourd'hui dans le régime des salariés, mais commencera à baisser à partir de 2030 pour revenir en 2060 à son niveau de 2007. Selon ces projections, le *benefit ratio* augmentera fortement dans le régime des indépendants jusqu'en 2020, continuera de progresser jusqu'en 2030, puis diminue progressivement. Dans le secteur public, le *benefit ratio* continuera de progresser sur toute la période de projection, c'est-à-dire jusqu'en 2060. Le tableau 4-C en donne une illustration. Ce tableau est le fruit d'une analyse demandée par la Commission au Bureau Fédéral du Plan concernant les *taux de cotisation implicites* dans chacun des trois régimes de pension.¹⁴ Nous nous concentrerons ici sur les *benefit ratios*. Les informations du tableau 4-C concernant les taux de cotisations implicites et les coefficients de dépendance sont toutefois aussi utiles dans le cadre des sections qui suivent.

¹⁴ Le taux de cotisation implicite d'un régime est le rapport entre les prestations et les revenus qui servent de base pour les cotisations dans le régime en question. Le taux de cotisation implicite peut ensuite être scindé, d'une part, en un *benefit ratio* (pension moyenne/salaire moyen) et, d'autre part, en un ratio de dépendance socioéconomique (nombre de pensionnés/nombre d'actifs). Dans le section 15, nous utilisons aussi l'expression 'taux de cotisation théorique', dans le cadre de la discussion relative aux pensions des fonctionnaires.

Tableau 4C: Taux de cotisation d'équilibre implicites pour les trois régimes de pension et décomposition entre *benefit ratio* et coefficient de dépendance socio-économique.

	2007	2011	2020	2030	2040	2050	2060
Régime des salariés							
Taux de cotisation d'équilibre implicite	0,187	0,203	0,246	0,297	0,325	0,327	0,319
<i>Benefit ratio</i>	0,404	0,437	0,473	0,471	0,450	0,427	0,407
Coefficient de dépendance socio-économique	0,462	0,466	0,520	0,631	0,722	0,765	0,784
Régime des indépendants							
Taux de cotisation d'équilibre implicite	0,162	0,182	0,222	0,267	0,285	0,283	0,276
<i>Benefit ratio</i>	0,403	0,465	0,521	0,536	0,525	0,505	0,479
Coefficient de dépendance socio-économique	0,402	0,391	0,425	0,498	0,543	0,559	0,576
Régime de la fonction publique							
Taux de cotisation d'équilibre implicite	0,493	0,560	0,678	0,807	0,877	0,900	0,914
<i>Benefit ratio</i>	0,553	0,583	0,624	0,652	0,676	0,698	0,709
Coefficient de dépendance socio-économique	0,891	0,961	1,086	1,238	1,297	1,290	1,289

Source: Bureau Fédéral du Plan (note « Une estimation à long terme du taux de cotisation d'équilibre implicite des différents régimes de pension »)

Le tableau 4-C montre que le rapport entre les pensions des fonctionnaires, des travailleurs indépendants et des travailleurs salariés se modifient sensiblement à partir de 2030 : les *benefit ratios* connaissent une évolution différente.

Comme ce sera expliqué plus en détail (section 14, Encadré 9), la liaison au bien-être a un effet complexe sur les *benefit ratios*. La mesure dans laquelle les pensions en cours sont liées au revenu des actifs, c'est-à-dire liées au bien-être, affecte le niveau du *benefit ratio*. Dans un état d'équilibre (*steady state*) démographique et économique, une liaison stable au bien-être implique un *benefit ratio* stable. Une *amélioration* de la liaison au bien-être induit une amélioration du *benefit ratio* (dans un *steady state* démographique et économique): l'impact positif sur le *benefit ratio* devient progressivement plus important avant d'atteindre un plateau (ce plateau est atteint lorsque la plus ancienne génération de retraités a bénéficié pendant un nombre maximal d'années du relèvement de la liaison au bien-être). Un principe de liaison au bien-être a été introduit à la suite du Pacte des Générations. Son effet ne cesse de s'amplifier, encore aujourd'hui, ce qui signifie que nous n'avons pas encore atteint le plateau. Dans le même temps, il existe une interaction structurelle entre le vieillissement de la population pensionnée et la mesure dans laquelle les pensions ont été liées au bien-être: si la population retraitée vieillit, le *benefit ratio* diminue, mais une liaison forte des pensions au bien-être atténue l'effet du vieillissement sur les *benefit ratios*.

Une analyse du Bureau Fédéral du Plan montre que divers facteurs expliquent le mouvement à la hausse du *benefit ratio* auquel nous assistons actuellement.¹⁵ Il s'agit:

- i. des mesures prises au cours des 10 dernières années et qui vont dans le sens de l'amélioration des pensions, à savoir la liaison au bien-être introduite par le pacte des générations et l'instauration du bonus de pension (pour les pensions des travailleurs indépendants s'ajoute aussi la suppression du malus);
- ii. du 'papy-boom', avec des retraités qui sont en moyenne plus jeunes et ont ainsi de meilleures pensions;
- iii. les carrières plus longues des femmes qui partent à la retraite;
- iv. la modération des salaires des années de crise pour les travailleurs salariés et la faible croissance des revenus moyens des travailleurs indépendants depuis le milieu des années 2000 ;
- v. en particulier pour les pensions des travailleurs salariés, le fait que l'augmentation du plafond des salaires à moyen terme (jusqu'en 2025) est plus forte que celle des salaires moyens.
- vi. en particulier pour les pensions des travailleurs indépendants, l'augmentation de la pension minimum garantie.

À long terme, une série de facteurs ont cependant un effet négatif sur le *benefit ratio*:

- i. la reprise progressive de la croissance des salaires (vers 1,5 % par an à partir de 2030, soit plus que la moyenne sur la période 2000 à 2030) et des revenus des travailleurs indépendants: cela influence négativement le rapport entre les nouvelles pensions qui entrent en vigueur et le salaire macroéconomique moyen; de plus la liaison au bien-être reste inférieure à la croissance des salaires et revenus.
- ii. le vieillissement des retraités après le papy-boom (dont l'impact structurel est d'autant plus important que la liaison au bien-être reste faible);
- iii. la diminution de la part des pensions au taux de ménage, tant chez les salariés que chez les indépendants;
- iv. la réduction des carrières moyennes des travailleurs salariés masculins parce qu'ils étudient plus longtemps;
- v. à partir de 2026, le plafond salarial augmentera moins fort que les salaires dans le calcul des pensions des travailleurs salariés.
- vi. à partir de 2020, la pension minimum garantie dans le régime des travailleurs indépendants augmentera moins vite que les revenus des travailleurs indépendants.

Quelques facteurs expliquent pourquoi le *benefit ratio* chez les fonctionnaires continue néanmoins à augmenter.

- i. les carrières des fonctionnaires masculins et féminins deviennent plus longues, pour trois raisons: l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail, les bonifications pour diplôme (qui neutralisent l'effet de la prolongation des études) et la

¹⁵ Zie Federaal Planbureau, *mimeo*, L'évolution des benefit ratios et du taux de pauvreté dans le scénario de référence du Comité d'étude sur le vieillissement.

réforme des pensions du gouvernement Di Rupo I. Les deux derniers facteurs expliquent une prolongation (limitée) des carrières des fonctionnaires masculins sur la période considérée.

- ii. la réduction de la part des pensions de survie;
- iii. le profil d'âge spécifique des pensions du secteur de l'enseignement: au début de la période, les pensions dans le secteur de l'enseignement baissent fortement en raison de l'âge des personnes concernées. Cet effet est bien moins marqué à long terme.
- iv. Enfin, il convient de faire remarquer que les pensions moyennes des fonctionnaires ne sont pas influencées par une baisse de la part des pensions au taux ménage, dans la mesure où il n'existe pas de taux ménage.

Bien que le *benefit ratio* que le Bureau Fédéral du Plan prévoit pour les pensions des travailleurs salariés pour 2060 soit similaire à celui calculé pour 2007, la tendance à la baisse prévue après 2030 est inquiétante. Le rapport entre la pension moyenne des travailleurs salariés et le salaire moyen augmente en effet jusqu'en 2020, mais baisse systématiquement après 2025. Le rapport entre la pension moyenne du secteur public et le traitement moyen des fonctionnaires continue d'augmenter systématiquement après 2020. Selon ces projections, l'écart entre les pensions des fonctionnaires et celles des travailleurs salariés ne cessera donc de se creuser.

4.1.1.4. Conclusion

L'opinion de la Commission concernant le niveau actuel des taux en question est nuancée. Les grandes différences en matière de taux de remplacement entre, d'une part, le régime des fonctionnaires et, d'autre part, le régime des travailleurs salariés sont difficilement justifiables. La tendance en matière de *benefit ratio* projetée à long terme dans le régime des salariés est due, d'une part, à (des changements dans) la politique menée précédemment en matière de liaison au bien-être et de degré de liaison au bien-être supposée pour l'avenir et, d'autre part, à l'évolution du ratio de remplacement pour les nouvelles générations de pensionnés. Différents facteurs interviennent dans l'évolution du ratio de remplacement: certains de ces facteurs ne traduisent pas une performance en baisse, alors que d'autres sont un motif de préoccupation. Le défi consiste donc à veiller à ce que les taux de remplacement puissent être maintenus à niveau autant que faire se peut, et à ce que les travailleurs salariés et les contractuels du secteur public puissent, à plus long terme et par la somme des pensions légales et des pensions complémentaires, atteindre des taux de remplacement comparables à ceux des fonctionnaires. Les taux de remplacement ne sont toutefois pas un concept univoque: les objectifs doivent être formulés sur la base d'une conception claire de ce que sont des taux de remplacement pertinents. La manière dont il convient de raisonner au sujet des taux de remplacement, mais aussi le rôle que (i) l'allongement de la carrière, (ii) les modifications des cotisations et des prestations, et (iii) le développement de la capitalisation à côté de la répartition peuvent jouer dans la mise à niveau ou le maintien des taux de remplacement, constituent la question clé de ce rapport. Il convient de s'intéresser aux taux de remplacement, mais aussi à la liaison au bien-être, compte tenu du vieillissement des pensionnés.

4.1.2. Autres indicateurs de performance sociale

Outre les taux de remplacement et les *benefit ratios*, d'autres indicateurs sont publiés, qui éclairent la situation sociale des aînés en général. Nous reprenons dans le tableau 4-D une série d'indicateurs issus du rapport du Comité de protection sociale *Pension Adequacy in the European Union*.

Tableau 4D: Indicateurs en matière de faiblesse des revenus et de position en matière de revenus pour les personnes âgées

	Taux de risque de pauvreté pour les 65+	Rapport relatif du revenu médian 65+/65	Ecart relatif médian par rapport au seuil de pauvreté des 65+	Taux de privation matérielle sévère pour les 65+	Taux de risque de pauvreté chez les pensionnés
	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
Pays-Bas	5,9	87	12,5	0,3	5,5
France	12	100	13,5	3,4	8,7
Belgique	19,4	75	12,4	2,8	15,1
Danemark	17,7	71	10	0,9	13,9
Suède	15,5	79	10,6	0,7	18,3
Allemagne	14,1	89	18,8	2,1	15,1

Source: Pension Adequacy Report 2012 et Eurostat

Les indicateurs utilisés sont définis comme suit:

- i. Taux de risque de pauvreté pour les 65+ (colonne A): pourcentage de la population de 65 ans ou plus avec un revenu disponible équivalent inférieur à 60 % de la médiane du revenu disponible équivalent de toute la population. Le revenu disponible équivalent d'un individu est le revenu brut diminué des retenues et de l'impôt dû sur le revenu des personnes physiques, additionné pour tous les membres de ménage et divisé par l'échelle d'équivalence adaptée de l'OCDE.¹⁶
- ii. Rapport relatif du revenu médian 65+/65 (colonne B): médiane du revenu disponible équivalent des 65+ divisé par la médiane du revenu disponible équivalent des individus de moins de 65 ans.
- iii. Ecart relatif médian par rapport au seuil de pauvreté des 65+ (colonne C): différence, exprimée en pourcentage du seuil de pauvreté, entre le seuil de pauvreté et la médiane des revenus disponibles équivalents des 65+ dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté équivaut à 60 % de la médiane de la répartition nationale du revenu disponible équivalent.
- iv. Taux de privation matérielle sévère pour les 65+ (colonne D): nombre, exprimé en pourcentage de la population totale des 65+, des 65+ vivant dans un ménage ne disposant pas de certains biens ou ne pouvant, pour des raisons financières, effectuer certaines dépenses.
- v. Taux de risque de pauvreté chez les pensionnés (colonne E): pourcentage de la population bénéficiant d'une pension de retraite et d'un revenu disponible équivalent inférieur à 60 % de la médiane du revenu disponible équivalent de toute la population.

¹⁶ Dans l'échelle OCDE adaptée le premier adulte est attribué un poids de 1, un poids de 0,5 pour tous les autres adultes et un poids de 0,3 pour les enfants. Sont considérés comme enfants les membres de la famille âgés de moins de 14 ans.

La pauvreté monétaire parmi les 65+ est relativement élevée en Belgique par rapport à d'autres pays (voir colonne A, tableau 4-D). Ce constat est cependant nuancé par une série de constatations sur la base du tableau 4-D et de données supplémentaires:

- i. L'intensité de la pauvreté chez les 65+ est relativement faible en Belgique parce que beaucoup pensionnés ont un revenu qui se situe juste en dessous du seuil de pauvreté des 60 %) (voir colonne C);
- ii. Dans le calcul des chiffres de la colonne A, il n'a pas été tenu compte de la possession d'un logement:
 - a. Les calculs basés sur l'EU-SILC 2010 (revenus 2009) illustrent que, le cas échéant, le risque de pauvreté des aînés s'élèverait encore à 13 % (au lieu de 19 % sans loyer imputé) contre 14,5 % pour la population entière.
 - b. Il convient cependant de remarquer que selon certains indicateurs, les aînés sont, davantage encore que les personnes d'âge actif, confrontés à des coûts de logement problématiques.
 - c. Aucune méthode n'a été convenue à l'échelle internationale pour calculer les revenus résultant de la propriété de son propre logement. Cela limite la comparabilité internationale. Un exercice exploratoire nous apprend d'ores et déjà que le risque de pauvreté des 65+ diminuerait dans tous les pays cités dans le tableau 4-D, cette diminution n'étant statistiquement significative qu'en Belgique et en France.
- iii. En ce qui concerne la privation matérielle, les observations sont aussi nuancées. La Belgique affiche en la matière un résultat relativement élevé par rapport aux autres pays comparés dans cette étude (voir colonne D), mais tous les pays sélectionnés présentent, par rapport aux autres pays de l'UE, des résultats relativement faibles en matière de privation matérielle. En ce qui concerne le passé récent, il y a des indications que pour les actifs, la privation matérielle augmente dans toute l'UE, alors que pour les retraités elle diminue. Dans l'interprétation de cet indicateur de 'privation matérielle sévère', il faut également tenir compte du fait que les éléments de privation sur lesquels l'indicateur est basé portent sur la population totale. Ce n'est donc pas nécessairement le critère le plus approprié pour analyser les conditions de vie de groupes d'âge spécifiques.¹⁷
- iv. Les constats changent également lorsqu'on considère le risque de pauvreté chez les pensionnés, et non pour l'ensemble de la population des 65+ (voir colonne E). Le taux de risque de pauvreté plus élevé pour l'ensemble de la population des 65+ que pour les pensionnés s'explique notamment par le fait que le groupe des 65+ est constitué de plusieurs sous-groupes. Par rapport aux autres pays et sur la base de l'enquête EU-SILC, le groupe des 65+ comprend un nombre important de personnes classées comme 'autres inactifs' (généralement des individus avec un risque de pauvreté plus élevé), et selon l'enquête EU-SILC, il existe en Belgique très peu de personnes actives après 65 ans (généralement des individus à risque de pauvreté plus faible).

¹⁷ Eurostat (2012), Measuring Material Deprivation in the EU Indicators for the whole population and child specific indicators. Eurostat Methodologies and Working Papers.

Afin de clarifier le dernier point, les taux de risque de pauvreté chez les 50+, 60+ et 65+ ont été décomposés.¹⁸ Les différences de participation au marché du travail entre les 50-, 60- et 65+ n'expliquent que partiellement les différences entre ces groupes d'âge en ce qui concerne le risque de pauvreté global.

Si on compare spécifiquement la situation en Belgique avec celle aux Pays-Bas, on peut constater que le pourcentage de pauvreté parmi les aînés est, aux Pays-Bas, nettement inférieur à celui constaté en Belgique, ce qui est lié au fait que le revenu médian relatif des 65+ aux Pays-Bas est nettement plus favorable qu'en Belgique. Autrement dit, la situation globale des aînés dans la répartition des revenus est meilleure aux Pays-Bas qu'en Belgique (voir colonne B).

Une image d'ensemble qui se dégage tant des taux de risque de pauvreté que de la relation des revenus médians est que, comparé à d'autres pays analysés, les aînés belges ont un revenu relativement faible par rapport aux actifs. Le fait que les aînés se trouvent ou non en situation de précarité est toutefois déterminé par d'autres facteurs que le seul montant de la pension. Dans la sphère publique, les interventions pour les services publics et le remboursement des soins de santé jouent un rôle. Une partie des aînés n'ont pas seulement pu acquérir leur habitation personnelle, mais ont aussi eu l'occasion de se constituer un patrimoine mobilier. Il faut en tenir compte lorsqu'on juge la situation sociale moyenne des aînés par rapport à la situation moyenne des jeunes. Cela constitue aussi un argument en faveur de la prise en considération du facteur 'patrimoine' lorsqu'un financement supplémentaire est nécessaire. Le fait que les aînés disposent en moyenne d'un certain patrimoine est donc important lorsqu'on réfléchit aux équilibres intergénérationnels au niveau macroéconomique. Mais les moyennes peuvent aussi être trompeuses; elles ne peuvent nous rendre aveugles au fait que certains aînés ne disposent que d'un patrimoine très réduit: ce groupe doit en effet aussi être pris en considération lorsqu'on juge la performance sociale du système de pension et la qualité de la protection minimale. Compte tenu des chiffres repris dans cette section, nous devons donc examiner comment des modifications apportées aux régimes de pension peuvent contribuer à réduire le risque de pauvreté et comment les ratios de revenus moyens peuvent, à terme, se stabiliser à un niveau jugé souhaitable.

Les indicateurs disponibles montrent cependant, pour la Belgique, une amélioration de la pauvreté monétaire ces dernières années. Selon le Bureau Fédéral du Plan, l'amélioration devrait, à terme, se poursuivre.¹⁹ À première vue, ces prévisions favorables à long terme semblent incompatibles avec la diminution prévue du *benefit ratio* pour les travailleurs salariés. Le fait que davantage de couples ont deux pensions explique toutefois en partie la réduction de la pauvreté et la diminution attendue du *benefit ratio* dans les projections du Bureau Fédéral du Plan.

4.1. Soutenabilité financière

4.2.1. Les dépenses de pension belges actuelles, exprimées en pourcentage du PIB, sont relativement élevées par rapport à celles observées dans certains autres pays, mais elles ne sont pas les plus élevées de tous les pays (voir tableau 4-E).

¹⁸ Des données supplémentaires sont disponibles sur demande.

¹⁹ Voir Conseil supérieur des finances (juillet 2013), Comité d'étude sur le vieillissement : rapport annuel, p. 62.

Tableau 4E: Dépenses publiques de pension

	2010	2050-2010
	Dépenses publiques de pension en % PIB	Augmentation des dépenses publiques de pension en % PIB
Pays-Bas	6,8	3,6
France	14,6	0,5
Belgique	11	5,7
Danemark	10,1	-0,5
Suède	9,6	0,3
Allemagne	10,8	2,2

Source: Pension Adequacy Report 2012

Une augmentation des dépenses par rapport au PIB est également prévue pour 2050 dans tous les pays comparés, à l'exception du Danemark. C'est en Belgique que l'augmentation devrait être la plus forte. En Belgique, les dépenses de pension, exprimées en pourcentage du PIB, deviendront ainsi les plus élevées de tous les pays comparés.

Il convient de souligner que ces chiffres ont été produits dans le cadre d'une comparaison internationale. On adopte donc des hypothèses qui rendent comparables les résultats dans les différents pays, mais ces hypothèses ne reflètent dès lors pas au mieux les évaluations des représentants nationaux. Dans son rapport de 2013, le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) évalue le coût budgétaire des pensions à 10,2 % du PIB en 2012 et à 14,9 % à l'horizon 2050. Cette augmentation est moins marquée que celle que Commission européenne publie. Dans son rapport de 2012, le CEV examine également en profondeur les raisons pour lesquelles les rapports internationaux concernant ces prévisions diffèrent des rapports établis à des fins purement nationales.

4.2.2. Dans le débat sur le coût du vieillissement, il convient de faire la distinction entre les dépenses liées aux pensions et celles qui concernent la santé. La Commission est d'avis que les défis inhérents aux soins de santé sont, par nature, différents de ceux qui relèvent du secteur des pensions qui, eux, sont liés principalement au vieillissement. Elle plaide expressément pour que le débat politique relatif aux soins de santé soit dissocié de celui qui concerne le vieillissement et les pensions. Il existe des raisons pour que la part des dépenses de soins de santé dans les revenus augmente progressivement lorsqu'une société devient plus riche et que les possibilités techniques de la médecine augmentent systématiquement. Le débat sur la mesure dans laquelle la croissance des dépenses de soins de santé est acceptable, ainsi que sur leur efficacité, est d'un tout autre ordre que le débat sur les pensions. La Commission plaide donc pour que le débat relatif à la viabilité financière du système de pension ait lieu sur la base de l'évolution (brute) des dépenses en matière de pensions.

Le tableau 4-F donne un aperçu des projections du Bureau Fédéral du Plan d'après le 'scénario de référence', qui tient compte des réformes mises en place par le gouvernement Di Rupo I. Ce scénario se base sur la présomption que le rythme de croissance économique évolue, à long terme, vers 1,5 % par an.

Tableau 4F: Évolution du coût budgétaire lié au vieillissement dans le scénario de référence: décomposition de l'évolution en évolution expliquée par l'augmentation de l'espérance de vie et évolution expliquée par d'autres facteurs démographiques

	Scénario de référence	Coût du vieillissement (augmentation en % du PIB)			Expliqué par l'augmentation de l'espérance de vie			Expliqué par d'autres facteurs démographiques		
		A	B	C	D	E	F	G	H	I
		2018- 2040	2040- 2060	2018- 2060	2018- 2040	2040- 2060	2018- 2060	2018- 2040	2040- 2060	2018- 2060
1	Pensions	3,7	0	3,7	1	1,1	2,1	2,7	-1,1	1,6
1a	(secteur privé)	(2,6)	(-0,2)	(2,4)	(0,6)	(0,8)	(1,5)	(2,0)	(-0,9)	(1,1)
1b	(secteur public)	(1,1)	(0,2)	(1,3)	(0,4)	(0,3)	(0,7)	(0,7)	(-0,2)	(0,5)
2	Soins de santé	1,5	0,9	2,4	0,5	0,8	1,3	1	0,1	1,1
3	Autres dépenses sociales	-1,1	-0,4	-1,5	0	0	0	-1,1	-0,4	-1,5
4 = 1a + 3	Total privé	1,5	-0,6	0,9	0,6	0,8	1,5	0,9	-1,3	-0,4
5 = 4 + 1b	Total sans soins de santé	2,6	-0,4	2,2	1	1,1	2,1	1,6	-1,5	0,1
6 = 5 + 2	Total	4,1	0,5	4,6	1,5	1,9	3,4	2,6	-1,4	1,2

Source: Bureau Fédéral du Plan, RAPPORT_CP_DEMO_10647, Une décomposition du coût budgétaire du vieillissement entre le coût lié à l'allongement de l'espérance de vie et le coût lié aux autres facteurs démographiques (adaptation par la Commission de réforme des pensions 2020-2040)

Les calculs du Bureau Fédéral du Plan, comme résumés dans le tableau 4-F, établissent une distinction entre l'effet de l'augmentation de l'espérance de vie d'une part et certains autres facteurs d'autre part. Nous partons de l'hypothèse que ces 'autres facteurs' sont dominés par le papy-boom, autrement dit par le fait que la cohorte de population très importante issue du baby-boom part aujourd'hui à la retraite²⁰. Les prévisions du Bureau Fédéral du Plan indiquent que le papy-boom dominera l'augmentation du coût des pensions entre 2018 et 2040 (+ 2,7 points de pourcentage par rapport au PIB: voir colonne G, rangée 1 dans le tableau 4-F), mais qu'un effet inverse apparaîtra entre 2040 et 2060 (la résorption du papy-boom fera diminuer le coût budgétaire de 1,1 point de pourcentage: voir colonne H, rangée 1). L'augmentation de la durée de vie est une tendance qui entraînera une augmentation des dépenses entre 2018 et 2040 (+ 1 point de pourcentage: colonne D, rangée 1) et entre 2040 et 2060 (+ 1,1 point de pourcentage: colonne E, rangée 1). À l'heure actuelle, l'augmentation du coût brut des pensions dans les projections du Bureau Fédéral du Plan est toutefois partiellement compensée par la baisse d'autres allocations de remplacement et des allocations familiales par rapport au PIB: la baisse de ces autres dépenses n'a rien à voir avec l'augmentation de la durée de vie, et est donc liée dans le tableau 4-F aux 'autres facteurs démographiques' (voir colonnes G, H, I, rangée 3). Le coût total du vieillissement est de ce fait moins élevé : ce coût figure dans la rangée 5 du tableau 4-F (sans la croissance attendue des dépenses de soins de santé).

La question est de savoir comment la viabilité financière de cette évolution doit être évaluée. Le Conseil supérieur des finances (CSF) a élaboré un critère permettant d'estimer la soutenabilité des finances publiques, et propose sur cette base une stratégie qui permettrait de préfinancer une partie considérable des coûts budgétaires du vieillissement. Ce préfinancement ne suffit toutefois pas pour couvrir intégralement le coût budgétaire du vieillissement. La version la plus récente de l'approche du CSF est exposée dans l'encadré 1 (tiré du rapport du CSF publié le 25 mars 2014).

²⁰ Pour des raisons de cohérence interne, la ligne 'secteur privé' de ce rapport est définie comme la différence entre le total des pensions (ligne portant le numéro 1) et celui dans le secteur public (ligne portant le numéro 1b)

Encadré 4: L'objectif budgétaire à moyen terme (MTO) dans le contexte du vieillissement.

Source: Conseil supérieur des finances, section 'Besoins de financement des pouvoirs publics', *avis 'Trajet budgétaire pour la préparation du Programme de stabilité 2014-2017' (mars 2014)*, encadré 1, p. 60-61.

Au-delà de l'objectif de sortie de la procédure européenne de déficit excessif (EDP) ⁽²¹⁾, une préoccupation majeure de la politique budgétaire à plus long terme est d'assurer la soutenabilité des finances publiques dans un contexte de vieillissement de la population et de hausse importante du coût budgétaire de ce vieillissement (CBV). Le soutien à la croissance potentielle est, par le renforcement de la base de financement marchande des dépenses sociales, un premier axe important d'une stratégie visant à assurer la soutenabilité budgétaire à long terme. La réalisation de réformes visant à réduire le coût du vieillissement en est une autre. Le préfinancement d'une part substantielle du CBV par des finances publiques saines et le désendettement est un dernier axe fondamental. Cette stratégie de soutenabilité se traduit pour la Belgique par la fixation d'un « objectif budgétaire à moyen terme » (MTO), qui tient compte du niveau de la dette publique et de l'importance estimée du CBV. Il s'agit d'un objectif chiffré et spécifique à chaque Etat membre, établi sur base de critères méthodologiques définis par la CE. Pour la Belgique ce MTO correspond à un surplus budgétaire structurel de 0,75% de PIB de l'ensemble des Administrations publiques. Pour les années postérieures à 2017 et à politique inchangée à l'horizon 2050, le CBV a été estimé par le Comité d'études sur le vieillissement à 4,7% de PIB ⁽²²⁾ dans son scénario de base.

L'objectif de la stratégie de préfinancement partiel est de retrouver assez rapidement un équilibre et même un surplus budgétaire structurel. Ceci permettra de réenclencher un processus « d'effet boule de neige » inversé, par la réduction soutenue du taux d'endettement permettant d'alléger le poids des charges d'intérêts et donc de dégager ainsi des marges budgétaires pour financer une partie du CBV. De plus, après le maintien pendant quelques années d'un surplus structurel, la contrainte budgétaire pourrait très progressivement être relâchée tout en évitant, dans le cadre de la gouvernance budgétaire européenne, de dépasser un déficit maximal de 1% de PIB en fin de période.

Les deux graphiques qui suivent illustrent une trajectoire possible de préfinancement substantiel du CBV à partir d'une situation de MTO atteint en 2017 ⁽²³⁾ et qui serait maintenu à ce niveau pendant 5 à 6 ans ⁽²⁴⁾. Quelques résultats importants se dégagent de cet exercice. Dans ce scénario, le taux d'endettement se met à reculer dès 2015 et le rythme de désendettement annuel atteint et dépasse 2% de PIB dès 2016. Le taux d'endettement passe sous la barre symbolique de 60% de PIB en 2030 et tend à se stabiliser sous le niveau de 45% de PIB en fin de période.

²¹ À savoir ramener durablement le déficit public sous la barre des 3 % du PIB.

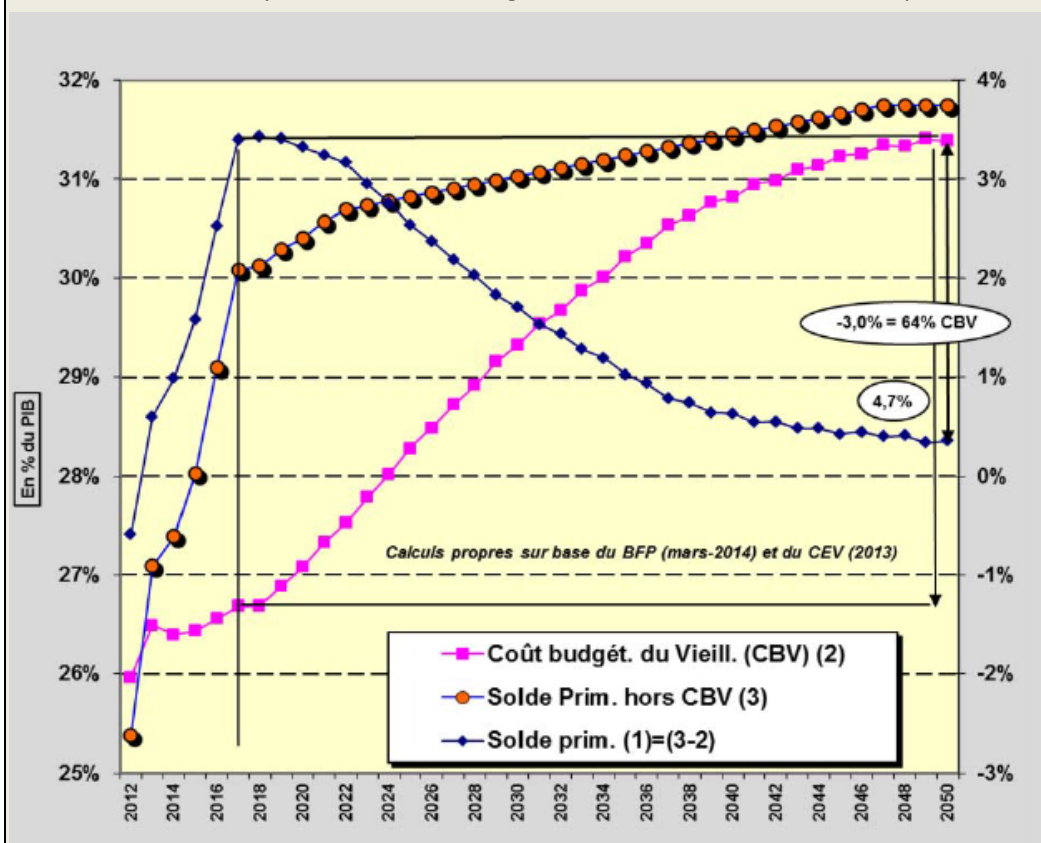
²² Rapport annuel du CEV, septembre 2013.

²³ Dans les hypothèses prises en considération ici et basées sur les prévisions économiques 2014-2019 du Bureau Fédéral du Plan de mars 2014, l'excédent structurel devrait correspondre à un excédent effectif de 0,6 % du PIB, et ce compte tenu de l'existence, en 2017, d'un écart de production encore légèrement négatif (- 0,1 %).

²⁴ Pour les années 2013 à 2019, les hypothèses de base de la projection émanent du Bureau Fédéral du Plan (mars 2014). Pour les années après 2019, ce sont les hypothèses du CEV (septembre 2013) qui sont prises

- Sur la période 2017-2050, l'allègement progressif de la contrainte budgétaire en termes de BNF (à concurrence de 1,6% de PIB ⁽²⁵⁾), couplé avec la réduction induite des charges d'intérêt (1,4% de PIB) permet une réduction progressive du surplus primaire qui atteindrait au total 3% de PIB ⁽²⁶⁾.
- Par rapport à un CBV estimé de 4,7% de PIB sur la même période, la marge primaire ainsi dégagée permet de couvrir ou de financer 64% environ de ce coût. Il reste alors 1,7% de PIB à financer soit par une amélioration du solde primaire hors vieillissement sur une période de 33 ans ⁽²⁷⁾, encouragée par le renforcement de la croissance économique potentielle, soit par une réduction progressive du CBV total par certaines réformes structurelles, soit par une combinaison de ces deux options.

Figure 4B: Financement des coûts budgétaires du vieillissement sur la base de l'objectif budgétaire à moyen terme: coût budgétaire du vieillissement et solde primaire



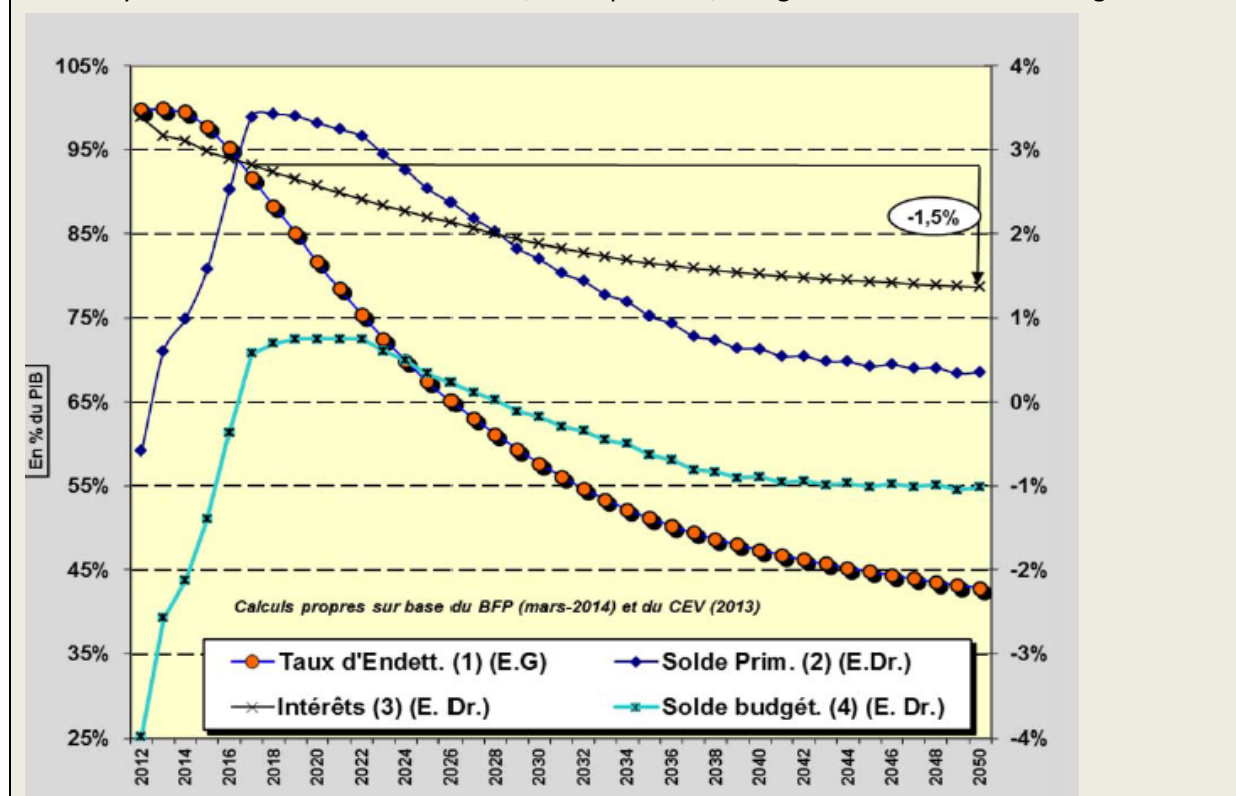
en considération. On présume par ailleurs que le taux d'intérêt implicite de la dette publique continue d'augmenter pour atteindre, en 2023, le taux de croissance minimal tendanciel (écart égal à zéro).

²⁵ L'excédent effectif de 0,6 % du PIB en 2017 évolue en effet vers un déficit de 1,0 % du PIB en 2050.

²⁶ Cet excédent primaire diminuerait donc d'un maximum de 3,4 % du PIB en 2017 à un plancher de 0,4 % du PIB à la fin de la période.

²⁷ Soit un effort limité mais cumulé de 0,05 % du PIB sur une base annuelle.

Figure 4C: Financement des coûts budgétaires du vieillissement sur la base d'un objectif budgétaire à moyen terme: niveau d'endettement, solde primaire, charges d'intérêts et solde budgétaire



Les calculs du CSF montrent qu'à politique inchangée, notre système social n'est *pas* soutenable. Politique inchangée signifie pour le CSF qu'aucun excédent budgétaire structurel n'est atteint et qu'il n'y a ni amélioration du potentiel de croissance, ni réformes structurelles (voir encadré 4) : dans ce cas, le poids de la dette publique dans le PIB devient intenable. La comparaison entre les publications successives du CEV confirme également que la charge des pensions estimée ne diminue pas par rapport au PIB, en raison d'un jeu de facteurs complexe, et ce malgré les mesures prises récemment. Pour autant, cela ne résout pas la question de savoir quelle évolution des dépenses en matière de pensions – le domaine sur lequel la Commission souhaite se concentrer – est bien soutenable financièrement. La méthodologie du Conseil supérieur des finances part du principe qu'une situation soutenable peut résulter de la somme de deux effets:

- i. La baisse des charges d'intérêt sur la dette permettrait de faire augmenter structurellement les dépenses nettes globales pour les pensions, d'autres prestations sociales et les soins de santé par rapport au PIB. La baisse des charges d'intérêt permettrait donc une hausse des dépenses sociales sans la nécessité de recettes supplémentaires pour la contrebalancer. Autrement dit, les coûts du vieillissement remplaceraient la charge d'intérêts. Dans le scénario décrit dans l'encadré 4, il s'agit d'une marge de 1,4 % du PIB.
- ii. De plus, après une période d'excédents budgétaires, un déficit de 1 % pourrait s'installer progressivement. Dans ce raisonnement, la baisse considérable de la dette publique par rapport au PIB à la suite de la persistance d'excédents budgétaires pendant cinq à six ans est un facteur crucial. Par après, un déficit de 1 % ne crée plus d'effet boule de neige. Le déficit budgétaire pouvant correspondre en permanence à 1 % du PIB à long

terme, une marge supplémentaire est créée pour les dépenses sociales, en plus de la marge qui a été décrite au point (i). Dans le scénario décrit dans l'encadré 2, il s'agit d'une marge supplémentaire de 1,6 % du PIB, à savoir la différence entre un excédent effectif de 0,6 % du PIB en 2017 et un déficit de 1 % du PIB en 2050.

La somme de (i) et (ii) implique que le 'préfinancement' permet de compenser une tranche de 3 points de pour cent du PIB d'augmentation du coût du vieillissement (estimé à 4,7 % du PIB). Sachant que cette stratégie suppose le maintien d'un excédent budgétaire pendant cinq à six ans (structurel 0,75 % du PIB, effectif 0,6 % du PIB en 2017), le terme 'préfinancement' est adéquat.

L'approche de la Commission diffère de celle du CSF sur les points suivants. Tout d'abord, la Commission se concentre sur la problématique des pensions: cela signifie qu'il faut une 'boussole' pour garantir la soutenabilité du système de pension, indépendamment de l'évolution des coûts des soins de santé. Cela ne veut toutefois pas dire que la Commission s'intéresse uniquement aux dépenses en matière de pension. La hausse des dépenses en matière de pension (par rapport au PIB) pourrait, en principe, être structurellement compensée par des dépenses en baisse pour d'autres revenus de remplacement, comme les allocations de chômage et allocations apparentées. Cela peut contribuer à la soutenabilité financière du système de pension.

Ensuite, la soutenabilité financière signifie pour la Commission qu'on peut maintenir de manière soutenable une relation socialement souhaitable entre les revenus des retraités et ceux des actifs, dans des scénarios variés (et partiellement imprévisibles) de croissance économique et de développement démographique. Une 'soutenabilité durable' suppose non seulement que le rapport entre les revenus moyens des retraités et ceux des actifs se situe à un niveau souhaitable, mais aussi qu'il puisse s'y maintenir (comme le montre le tableau 4-C, tel n'est pas le cas à politique inchangée).

Maintenir de façon soutenable suppose que c'est possible sans augmentation systématique des contributions basées sur les revenus des actifs ou, autrement dit, qu'il faut donner la priorité à une stratégie autre qu'une augmentation systématique des contributions basées sur les revenus professionnels (le tableau 4-C ci-dessus a illustré que, à politique inchangée, cela devient inévitable).

Tout cela signifie que, pour la Commission, il n'est pas possible de dissocier 'soutenabilité sociale' et 'soutenabilité financière' du système de pension. Cette approche est détaillée et précisée dans la section 6. Dans la section 16, des scénarios alternatifs simulés par le Bureau Fédéral du Plan sont évalués sur la base de cette approche. Nous présentons à cet endroit une analyse de sensibilité de réformes paramétriques partielles, en partant de la double perspective de 'soutenabilité sociale' et de 'soutenabilité financière'.

Des perspectives, comme le Bureau Fédéral du Plan les établit pour ses scénarios de base ne sont évidemment pas des prévisions. Elles dépendent d'hypothèses incertaines: nous ignorons quelle sera la croissance économique et nous ne savons pas dans quelle mesure notre espérance de vie va continuer à augmenter. Le défi consiste à concevoir un système de pension qui soit, à long terme, socialement performant et financièrement soutenable, sur la base de diverses hypothèses de croissance économique et de démographie sans qu'il faille procéder régulièrement à de nouveaux remaniements du système. Cette incertitude concerne moins la période juste devant nous: le défi à moyen terme, qui est lié au baby-boom, repose sur des données connues et qui invitent à une action

à la fois rapide et énergique. Tout cela implique que des réformes approfondies en matière de pension et de marché du travail sont inévitables et doivent être décidées suffisamment vite, compte tenu des périodes de transition nécessaires à une bonne préparation et à une bonne mise en œuvre. C'est ce qui ressort également des analyses de sensibilité commentées à la section 16.

Notre approche de la soutenabilité financière a une portée plus étroite que celle du CSF: nous nous concentrons sur la soutenabilité financière du système de pension. Dans le même temps, nous sommes, en un sens, plus exigeants que le CSF:

- i. nous supposons que le système de pension lui-même doit être placé dans une situation d'équilibre durable; nous ne faisons donc pas dépendre la soutenabilité financière de la réalisation d'un excédent budgétaire qui s'inverse ensuite pour donner lieu à un déficit budgétaire persistant;²⁸
- ii. nous partons du principe qu'un équilibre soutenable implique à la fois un équilibre financier et un équilibre social;
- iii. nous postulons que cet équilibre doit être maintenu dans des hypothèses divergentes, ce qui veut dire que charges et bénéfices doivent donc être réparties de façon équitable dans les mauvaises comme dans les bonnes circonstances.

La société doit toutefois éviter deux pièges parce qu'ils engendrent tous deux la passivité : d'une part l'alarmisme de ceux qui disent qu'un système de pension basé sur la répartition est voué à la faillite et que seuls des dispositifs de pensions complémentaires privées basées sur la capitalisation offrent une solution, et d'autre part l'immobilisme qui s'installe lorsqu'on s'accroche au *statu quo*, ce qui rend impossible la poursuite de réformes pourtant indispensables.

4.3. Cohérence et transparence

En matière de cohérence, la principale constatation critique est que le système n'est plus adapté à d'importantes évolutions de la société comme la généralisation du modèle du double revenu, l'instabilité et la diversité croissantes des liens familiaux et la mobilité professionnelle. Le défi à relever pour remédier à ces problèmes est différent selon le régime de pension car les trois régimes reposent historiquement sur des prémisses différentes. L'absence d'un taux ménage et d'une pension de divorce dans le régime des fonctionnaires sont des exemples classiques.

La différence entre le taux isolé et le taux ménage, plus élevé, dans les régimes des salariés et des indépendants est en contradiction avec la généralisation du modèle du couple à deux revenus et n'encourage pas les femmes à participer au marché du travail. Le fait que cette majoration ne s'applique qu'au mariage et non aux autres formes de cohabitation nuit également à sa légitimité. De plus, l'instabilité croissante des liens familiaux implique que les individus doivent être suffisamment bien protégés en cas de divorce. Cela doit toutefois se faire sur la base d'une conception claire du degré de responsabilité qui incombe à la société d'une part, et aux deux membres du couple qui se séparent, d'autre part. En même temps, on constate que le régime actuel des pensions de survie contient des anomalies. Ainsi, le cumul d'une pension de survie et d'une pension de retraite propre

²⁸ La Commission de réforme des pensions ne se prononce donc pas sur le trajet budgétaire à suivre ni, par conséquent, sur la question de savoir s'il y a lieu de réaliser un excédent budgétaire ou non et, le cas échéant, de quelle ampleur.

est d'autant plus avantageux que la pension de retraite de l'époux décédé était plus élevée que la pension de retraite du conjoint survivant. Quand l'époux ayant la pension de retraite la plus élevée décède, une distribution inégale des droits de pension constitués – comme cela se présente habituellement dans le modèle où l'homme subvient seul aux besoins de la famille – est, en termes relatifs, 'récompensée' par rapport à ce qui se passe pour les couples avec une distribution assez égalitaire des droits de pension.

L'interaction entre les régimes de pension actuels et les choix de carrière n'est pas toujours optimale. Un inconvénient des pensions des fonctionnaires, qui est intrinsèquement lié au leur régime lié au dernier salaire, est que la pension n'est calculée que sur le salaire tel qu'il résulte de l'échelle barémique. C'est tout à fait logique dans la mesure où, sinon, le salaire pour le calcul des pensions dépendrait de facteurs aléatoires à la fin de la carrière. La transition vers un régime lié au salaire moyen, préconisée ci-après, permet de prendre en compte la rémunération au sens large, en ce compris les compléments. Compte tenu de ce que toutes les allocations accordées sur l'ensemble de la carrière sont prises en compte, cet aléa ne joue plus.

Dans le secteur privé, le fait que les salaires ne soient pas revalorisés dans le calcul de la pension mène à une surpondération des derniers salaires perçus. De ce fait, les travailleurs salariés qui optent en fin de carrière pour un emploi ou une fonction moins bien rémunérés sont pénalisés en termes relatifs. Le système de pension devrait encourager le fait de travailler plus longtemps en soi, bien plus que le fait de travailler plus longtemps pour un salaire aussi élevé que possible.

La transparence est nécessaire tant pour les administrations (les services de pension) que pour les administrés (pensionnés actuels et futurs). Dans les deux cas, le défi est très grand. La réglementation est particulièrement complexe dans tous les régimes. L'existence de réglementations diverses et complexes relatives aux minimums en est un excellent exemple. La réglementation relative aux pensions des fonctionnaires est même devenue tellement complexe qu'elle n'est plus gérable sur le plan administratif. Pour un individu, il est très difficile d'estimer le niveau de sa future pension, l'influence de la longueur de la carrière sur cette future pension, et ce qu'apportera une décision de travailler plus longtemps.

4.4. Légitimité publique

Nous avons souligné plus haut le fait que la légitimité publique est une question d'acceptation sociale, de performance sociale et de soutenabilité financière, d'équité intergénérationnelle et de lisibilité. En plus des éléments critiques déjà évoqués dans la section précédente en matière de performance sociale et de soutenabilité financière, d'inégalités au sein des régimes (comme l'inégalité actuelle dans les pensions complémentaires pour travailleurs salariés) et de manque de transparence, d'autres facteurs affectent la légitimité publique des régimes actuels.

Entre les régimes et au sein de ceux-ci, il existe des différences difficiles à justifier de manière objective, comme le fait que les conditions de carrière en matière d'accès à la retraite anticipée ne soient pas appliquées de la même manière. Les futurs retraités devront, à partir de 2016, compter 42, 41 ou 40 années de carrière selon l'âge auquel ils souhaitent prendre leur retraite anticipée. Dans le régime de pension des fonctionnaires, la notion d'années de carrière est toutefois interprétée plus favorablement, d'une part à cause de la bonification pour diplôme, et d'autre part à cause de

l'application d'un coefficient de majoration à l'avantage de ceux qui bénéficient de ce que l'on appelle les tantièmes préférentiels.

Le régime de pension des fonctionnaires prévoit également la mise à la retraite d'office après 365 jours d'absence pour maladie à compter du soixantième anniversaire. Ce système a pour conséquence qu'un fonctionnaire peut déjà sortir dès l'âge de 61 ans, indépendamment des exigences qui valent en matière de carrière et d'âge.

La légitimité publique est aussi liée à un sentiment de respect pour la responsabilité, c'est-à-dire à un retour minimum sur la contribution que l'on a apportée, et surtout, à un lien explicite entre contributions et prestations. Les gens adhéreront plus facilement à un système dans lequel ils comprennent que leur droit de pension vont de pair avec l'effort de travail pendant leur vie. Le problème du système actuel est que le lien entre effort et retour sur effort résulte d'un enchaînement historique de règles et d'exceptions. Il est devenu très difficile de comprendre comment le système fonctionne, d'en saisir la logique et d'en juger la légitimité.

Enfin, en ce qui concerne la légitimité publique du système, il convient d'examiner attentivement la question des corrections actuarielles. Contrairement à beaucoup d'autres pays, il n'existe pas (ou plus) en Belgique de malus pour ceux qui prennent leur retraite avant l'âge légal. Normalement, une carrière plus longue se traduit certes par une pension un peu meilleure du fait de la fraction de carrière (dans la pratique, cet effet est plus marqué dans le régime des travailleurs salariés que dans le régime de pension des fonctionnaires, parce que ces derniers peuvent déjà atteindre le maximum de leur pension avant la fin de leur carrière). À côté de cela, le bonus de pension réformé implique certes un bonus pour les personnes qui travaillent après l'âge auquel la retraite anticipée est possible (voir encadré 5 de la section suivante), mais la correction positive due au bonus de pension est bien plus faible que ne le serait une correction positive strictement actuarielle. Réduire l'âge de la retraite augmente donc, en règle générale, la valeur du patrimoine de pension, autrement dit la valeur actualisée des pensions auxquelles on peut s'attendre (voir tableau 4-B ci-dessus).

Introduire une correction actuarielle dans le calcul des pensions demande un débat approfondi. L'absence de toute correction actuarielle ne peut être qualifiée sans plus, d'injustifiée ou de discriminatoire, parce qu'en principe les individus ont le choix de solliciter ou non une pension anticipée. Les possibilités de choix sont, en principe, ouvertes à tous. D'un autre côté, l'absence d'une correction actuarielle incite à prendre une retraite anticipée, ce qui nuit à la soutenabilité financière et met ainsi la légitimité publique des régimes sous pression. Il existe donc de bonnes raisons pour inclure une correction plus forte du montant de la pension en fonction du moment où la pension est prise. L'importance de cette correction doit être définie en fonction de la soutenabilité financière et de la mesure dans laquelle la correction incite réellement à travailler suffisamment longtemps. Les décisions d'un individu ont des répercussions immédiates sur les possibilités de choix d'autres personnes, au moins si l'on tient compte du fait que, dans une perspective à long terme, le système des pensions ne peut pas présenter de déséquilibre budgétaire. Aussi, du point de vue de l'équité, il y a des bonnes raisons pour procéder à une correction actuarielle.

Un jugement sur le caractère justifié d'une telle correction doit tenir compte du fait que l'espérance de vie connaît une stratification sociale. Les moins qualifiés vivent moins longtemps que les plus qualifiés. Lorsqu'on calcule la différence en termes d'années de vie en bonne santé, le phénomène

est encore plus marqué. Ce constat plaide pour que l'on évite de donner trop de poids à un mécanisme de correction reposant uniquement sur l'âge, et pour que l'on tienne aussi compte de la durée de la carrière (les personnes moins qualifiées commencent leur carrière plus tôt que les plus qualifiées). Les propositions que nous élaborons plus loin tiennent compte de cette donnée. Cela étant, la correction doit néanmoins être suffisamment forte pour favoriser la soutenabilité du système et, partant, sa légitimité.

4.5. Modifications récentes des régimes de pension

Les réformes des pensions du gouvernement Di Rupo I ont modifié sur certains points les caractéristiques des régimes de pension. Relevons, sans être exhaustifs, quelques modifications:

4.5.1. Des conditions plus sévères pour l'accès à la pension

L'âge minimum pour la retraite anticipée, fixé à 60 ans pendant de nombreuses années, est passé à 61 ans depuis 2014. Cet âge augmentera de six mois chaque année, pour atteindre 62 ans en 2016. La condition minimale de durée de carrière est passée à 39 ans depuis 2014, et elle augmentera elle aussi chaque année, pour arriver à 40 ans en 2016. En cas de longue carrière, il sera toutefois possible de prendre sa retraite anticipée avant d'avoir atteint l'âge de 62 ans (61 ans pour les personnes ayant une carrière de 41 ans, 60 ans pour celles qui ont une carrière de 42 ans). Les conditions d'âge et de carrière pour la retraite anticipée ont été égalisées entre le régime des fonctionnaires et celui des travailleurs salariés mais, en pratique, la plupart des fonctionnaires peuvent rencontrer ces exigences plus rapidement. Nous discutons de cela dans la section 15.

Ces adaptations ont une influence indéniable, mais limitée, sur le coût attendu du vieillissement. Joue dans ce contexte le fait que le bénéfice budgétaire escompté découlant de la limitation du flux entrant est partiellement compensé par l'augmentation attendue des pensions moyennes à la suite de l'allongement de la carrière (y compris avec des périodes assimilées).

4.5.2. Réforme du bonus de pension²⁹

Le bonus de pension réformé constitue un instrument intéressant pour inciter les individus à prolonger leur carrière sur la base de prestations de travail réelles, comme exposé dans l'encadré 5.

Encadré 5: Le bonus de pension réformé

Le bonus de pension apporte une correction au montant de la pension, par la conjonction de deux critères: la longueur de la carrière et l'âge. Il est possible d'obtenir le bonus de pension dès l'âge de 65 ans si l'on compte une carrière de 40 ans, ou si l'on part à la retraite une année après avoir droit à une retraite anticipée; le droit à la retraite anticipée dépend de la longueur de la carrière et de l'âge. En d'autres termes, il est possible que deux pensionnés aient le même âge et que l'un ait déjà constitué un bonus là où l'autre n'en a pas encore (parce que la carrière du premier a commencé plus tôt). Il est également possible que deux pensionnés aient une carrière de même longueur et que

²⁹ Nous décrivons ici le bonus de pension tel qu'il est applicable depuis le 1^{er} janvier 2014, pour les nouveaux droits qui sont constitués.

le premier ait déjà constitué le bonus et le second non (parce que le premier est plus âgé que le second).

Le niveau du bonus de pension est indépendant du revenu professionnel. Le bonus de pension a dès lors un effet redistributif (l'ajout du bonus de pension réduit l'écart entre les pensions les plus élevées et les pensions minimums, pour une carrière de même durée). Mais comme le bonus s'ajoute au montant de la pension, il permet aussi de dépasser les maximums en vigueur (où le maximum d'application pour les pensions du secteur public est toutefois plus élevé, bonus de pension inclus).³⁰

Le bonus de pension ne tient pas non plus compte du principe 'd'unité de carrière' dans les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. Tout cela signifie que le bonus de pension incite à travailler plus longtemps, indépendamment de ce que l'on gagne pendant cette période supplémentaire d'emploi effectif.

Dans les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants, le bonus de pension réformé n'est pas accordé pour des périodes assimilées (mais bien pour des périodes sans travail couvertes par le salaire garanti dans le régime des travailleurs salariés). En ce qui concerne les fonctionnaires, le bonus de pension est octroyé par jour de service réellement presté et pour les périodes avec maintien de la rémunération. En d'autres termes, tant que le fonctionnaire est payé à 100 %, avec ou sans prestation effective, il a droit à un bonus de pension pour toute la période. C'est également le cas lorsque le fonctionnaire utilise ses congés de maladie.

Sachant que l'introduction du bonus de pension impliquait une augmentation des pensions, on pouvait, au moment de cette introduction, s'attendre *a priori* à deux effets sur le comportement de pension, pour ceux et celles qui travaillent encore à la fin de leur carrière: d'une part, un incitant à continuer à travailler et à retarder le départ à la retraite ('effet de substitution' : le coût d'opportunité de la retraite anticipée en termes de 'pension perdue' devient plus important), et d'autre part, un incitant à anticiper la retraite avec 'une partie du bonus de pension' ('effet de revenu' : la pension que l'on constitue devient plus importante). Si un tel bonus de pension était introduit à budget inchangé pour les pensions (sans augmentation du montant moyen de la pension, ce qui signifie que l'on diminuerait quelque peu le montant de base des pensions), l'incitant à continuer à travailler plus longtemps deviendrait plus univoque. On pourrait effectivement comparer cela à l'introduction d'une sorte de 'bonus/malus'. Si les conditions de carrière/d'âge pour le bonus de pension étaient modifiées en parallèle avec l'âge auquel les gens peuvent prendre une pension retraite anticipée, le budget global pour le bonus n'augmenterait en principe pas. 'L'effet de substitution' jouerait alors pleinement, comme dans le cas d'un bonus/malus.

La correction positive induite par le bonus de pension est toutefois nettement moins forte qu'une correction positive actuarielle stricte: pour un travailleur salarié gagnant un salaire moyen et prenant sa retraite après 45 ans de carrière, à l'âge de 65 ans, et non quatre ans plus tôt (à l'âge de 61 ans et après 41 ans de carrière), le bonus de pension augmente la pension d'environ 2,5 %. Dans le cas d'un

³⁰ Un bonus ne peut pas avoir pour effet que le plafond absolu de la loi Wyninckx est dépassé. Plus loin, nous proposons de changer la législation, dans ce sens que le bonus de pension permettra bien de dépasser le plafond.

travailleur salarié comparable ayant travaillé à temps plein pour un salaire très bas, le bonus de pension augmente la pension d'environ 5 % (voir tableau 4-B ci-dessus). Cette correction est faible par rapport au bénéfice actuariel que ce travailleur pourrait obtenir en prenant sa retraite quatre ans plus tôt.

Pour ceux et celles qui ne sont pas au travail, le bonus de pension constitue en principe un incitant supplémentaire à rechercher un emploi à la fin de la carrière. L'offre d'emplois pour les personnes plus âgées qui ne travaillent pas constitue toutefois ici une importante pierre d'achoppement.

4.5.3. Unité de carrière et période précédant la pension dans le régime des salariés

Le principe d'unité de carrière dans le régime des salariés est maintenu, mais avec un décompte sur base de jours et non plus d'années. La carrière peut compter au maximum 14.040 jours. La conséquence pratique est que certains de ceux pour qui le calcul de la pension était limité dans le système actuel par l'unité de carrière (parce qu'ils comptent 45 années de carrière) ressentiront moins rapidement une limitation³¹ : il s'ensuit un incitant supplémentaire à prolonger la carrière, mais aussi une dépense budgétaire supplémentaire.

La décision consistant à inclure également la période précédant immédiatement le départ à la pension dans le régime des salariés est un incitant important à rester actif, mais a naturellement aussi un impact budgétaire.

4.5.4. Différenciation des salaires fictifs en cas d'assimilation dans le régime des travailleurs salariés

Les salaires fictifs pris en compte pour l'assimilation sont d'abord différenciés selon la nature de l'assimilation. Ainsi, les périodes de chômage de la troisième période et les périodes de chômage avec complément d'entreprise (l'ancienne prépension) avant 60 ans ne seront désormais valorisées dans le calcul de la pension que sur la base du droit minimal par année de carrière.³² Concrètement, cette différenciation concernant le salaire fictif pris en considération augmentera dans le temps: la différenciation ne s'applique qu'aux années calendrier qui suivent le 31 décembre 2011 et certaines mesures transitoires ont pour effet d'exclure certains groupes de la différenciation. De ce fait, le nombre de personnes et de périodes concernées par la différenciation augmentera peu à peu. Il convient, dans ce cadre, de souligner également que le droit minimal n'est pas lié de manière structurelle à l'augmentation des salaires effectifs moyens. Cela aussi pourrait entraîner, à terme, une différenciation de plus en plus importante, mais cela dépend bien entendu de futures orientations politiques.

Les périodes d'interruption volontaire de carrière (hormis le crédit-temps avec motif et les congés thématiques) ne seront désormais plus valorisées pour le calcul de la pension qu'à concurrence d'une année maximum.

³¹ Beaucoup de personnes commencent leur carrière par une année incomplète et la terminent par une année incomplète: dans le décompte actuel, ce sont des années qui interviennent comme 'années complètes' dans l'obtention des 45/45^{èmes}; dans le nouveau système (basé sur les jours), ce n'est plus le cas.

³² Exception faite des prépensions basées sur une convention collective de travail ou en cas d'entreprise en difficulté ou en restructuration, et d'autres réglementations limitées sur les prépensions.

Outre ces différentes formes de différenciation dans les périodes assimilées, le bonus de pension réformé aura un impact sur le calcul de la pension. Le bonus de pension ne tient en effet aucun compte des périodes assimilées (cf. encadré 5).

4.5.5. Abolition du malus dans la pension des travailleurs indépendants

Le gouvernement Di Rupo I a supprimé le malus dans le régime des pensions des indépendants.

4.5.6. Adaptation concernant le calcul des pensions des fonctionnaires

Pour celles et ceux qui n'avaient pas atteint l'âge de 50 ans le 1^{er} janvier 2012, le traitement de référence sera calculé sur la base d'une moyenne sur dix ans et non plus sur cinq ans, comme c'est le cas actuellement.

En outre, tous les tantièmes les plus avantageux sont fixés à 1/48^e pour l'avenir, sauf si les intéressés avaient déjà plus de 55 ans au 1^{er} janvier 2012.

4.5.7. Réforme de la pension de survie

Dès 2015, les veuves et veufs de moins de 45 ans auront droit à une allocation de transition pendant un ou deux ans selon le cas, au lieu d'une pension de survie. L'âge de 45 ans sera porté progressivement à cinquante ans à l'horizon 2025, à raison de six mois par an.

4.5.8. Mesures en matière de crédit-temps et de chômage avec complément d'entreprise

Le gouvernement a également pris des mesures spécifiques en matière de crédit-temps et de prépension (que l'on appelle désormais 'chômage avec complément d'entreprise'). Ainsi, les conditions pour les aménagements de la fin de carrière, le système spécifique de crédit-temps pour les travailleurs âgés, ont été renforcées. Auparavant, les travailleurs âgés de 50 ans ou plus pouvaient, dans le cadre d'une mesure d'aménagement de la fin de carrière, diminuer leurs prestations de travail de moitié ou d'un cinquième, pour autant qu'ils aient été au service de leur employeur pendant les trois dernières années et qu'ils aient eu une carrière totale en tant que salarié d'au moins 20 ans. Aujourd'hui, les employés doivent, pour pouvoir bénéficier d'une mesure d'aménagement de fin de carrière, être âgés d'au moins 55 ans et démontrer au moins 25 ans de carrière. Une mesure d'aménagement de fin de carrière à 50 ans n'est possible que dans le cas d'un travail pénible ou lorsqu'une réorganisation a lieu dans le contexte d'une entreprise en difficulté ou en restructuration.

Le chômage avec complément d'entreprise reste possible dès l'âge de 60 ans, mais la carrière requise est systématiquement portée à 40 ans (en 2015 pour les hommes, en 2024 pour les femmes). L'accès au régime du chômage avec complément d'entreprise à partir de 58 ans, moyennant une carrière longue, disparaîtra dès 2015. L'âge minimum dans le cas d'une entreprise en difficulté est également augmenté de 6 mois par an et passera de 52 ans en 2012 à 55 ans à partir de 2018. Enfin, les cotisations patronales ont été augmentées.

4.5.9. Harmonisation des pensions complémentaires pour ouvriers et employés

En février 2014, les partenaires sociaux se sont mis d'accord sur l'égalité d'accès des ouvriers et des employés aux pensions du deuxième pilier. Employeurs et travailleurs se sont accordés pour que les nouveaux plans de pension ne fassent plus de distinction entre ouvriers et employés, et à partir de 2025, plus aucune différence ne pourra exister. L'harmonisation ne concerne que les droits à constituer à l'avenir. Elle a des conséquences importantes, que nous exposerons plus en détail dans la partie III (section 17) du présent rapport.

5. Pourquoi réformer ? Motivation, lignes de force communes entre les régimes et conditions du succès

Le constat principal de la Commission peut être résumé succinctement comme suit: malgré les étapes récemment franchies en matière de réforme des pensions, trop de doutes et d'incertitudes subsistent au sujet de ce que représentera à l'avenir le système de pension belge, tant pour ceux qui partiront à la retraite que pour ceux qui devront contribuer. Ces doutes et incertitudes sont dus à la constatation qu'à politique inchangée, le système n'est pas financièrement soutenable; ils ne peuvent être dissipés que par de nouvelles réformes, qui misent explicitement sur une nouvelle sécurité. Les doutes et incertitudes sont cependant aussi liés à l'opacité des régimes de pension. La question fondamentale est donc de savoir comment se présentera cette nouvelle sécurité, sur quoi elle reposera et comment elle sera rendue transparente pour tous les intéressés.

La Commission est parvenue au constat que les réformes qui ne font que modifier les paramètres du système existant ne suffiront pas. Pour pouvoir mettre en place une nouvelle sécurité, que la population comprenne et en laquelle elle puisse avoir confiance, il faut travailler au profondeur sur l'architecture même du système. La Commission ne plaide pas pour une intégration des régimes des salariés, des indépendants et des fonctionnaires. La Commission propose toutefois dix principes communs qui doivent être d'application dans chacun de ces régimes:

- i. La constitution des pensions légales doit être transparente : chaque citoyen, même jeune, doit pouvoir suivre la constitution de sa pension année après année;
- ii. La performance sociale et la soutenabilité financière des trois régimes doivent faire l'objet d'un suivi permanent : si des indicateurs laissent à penser que les objectifs ne seront pas atteints, des corrections devront être apportées sur la base de principes fixés au préalable ; là où c'est possible, des corrections automatiques seront intégrées dans le système de pension ;
- iii. Des règles du jeu fixées au préalable pour garantir les équilibres, et une implication étroite des partenaires sociaux doivent aller de pair;
- iv. Le niveau des pensions doit être maintenu grâce à un allongement des carrières et en rémunérant davantage les prestations de travail effectives lorsqu'il est satisfait aux conditions de la pension anticipée;
- v. Les conditions de durée de carrière à respecter pour accéder à la pension doivent être alignées entre les différents régimes ; toute différence en matière de carrière requise ou d'âge pour l'accès à la pension doit pouvoir être justifiée de manière objective. On doit aussi

éviter qu'une sortie anticipée puisse avoir lieu via d'autres systèmes sans qu'il soit satisfait aux conditions d'âge et de carrière requises dans le régime de pension;

- vi. Le calcul de la pension doit être basé sur les revenus de travail de toute la carrière, et pas uniquement sur la fin de la carrière ; le calcul intégrera un principe de revalorisation des salaires antérieurs (sans que, pour autant, les pensions augmentent dans les régimes des salariés et des indépendants où une telle revalorisation n'existe pas aujourd'hui);
- vii. S'agissant du moment où l'on prend sa pension, une certaine liberté de choix doit être laissée, avec cependant un mécanisme de correction qui soit objectif, équitable et socialement justifié en cas de pension anticipée. Nous proposons à cet égard une combinaison de mécanismes qui tiennent compte non seulement de l'âge, mais aussi de la carrière prestée. Prendre sa pension de manière partielle doit devenir possible;
- viii. La protection minimale dont bénéficient les pensionnés doit être améliorée et doit être beaucoup plus clairement proportionnelle à la durée et à l'intensité de travail de leur carrière;
- ix. La dimension familiale des régimes de pension doit être modernisée et uniformisée ; après une période de transition suffisamment longue, la pension au taux ménage sera supprimée pour les salariés et les indépendants; à partir de ce moment, les droits dérivés seront ouverts aux cohabitants légaux; en cas de divorce ou de cessation de la cohabitation légale, les droits de pension acquis pendant la période de vie commune seront additionnées et partagés ; la couverture décès sera rendue plus équitable;
- x. Un lien plus fort est nécessaire entre prestations de travail effectives et montant de la pension. Mais ce lien ne s'oppose pas à un principe de périodes assimilées: si la société est d'avis que les travailleurs ont droit à des allocations en raison d'un chômage involontaire, d'une maladie ou invalidité, d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle (parce qu'ils ne peuvent en être rendus responsables) ou encore pendant un congé de maternité, une assimilation dans le calcul de la pension sera bien entendu légitime et évidente.

Par ailleurs, une stratégie réfléchie est nécessaire en ce qui concerne le rôle de la capitalisation, d'une part, et l'organisation des pensions complémentaires dans le deuxième pilier, d'autre part.

Nous développerons ces idées plus avant dans les parties suivantes de ce rapport. Nous aborderons ainsi successivement la sécurité conditionnelle que le système de pension peut et doit offrir, le suivi et le contrôle du respect des objectifs et des équilibres budgétaires et le rôle des interlocuteurs sociaux, comment la traduction de ces principes peut s'opérer de manière transparente dans un système à points, le besoin de flexibilité, les minima et maxima, les périodes assimilées, la dimension familiale, la revalorisation des salaires pour le calcul de la pension et la liaison au bien-être des pensions en cours. Dans la section 15, nous aborderons la convergence que nous proposons entre les régimes des salariés, des fonctionnaires et des indépendants: cette convergence n'est pas totale mais concerne une série de dimensions spécifiques (comme l'interprétation uniforme de la notion d'années de carrière, ce qui est notamment important pour la retraite anticipée, ou l'équilibre entre financement propre et financement par les ressources générales chez les indépendants). Dans la section 16, nous présenterons une analyse de sensibilité de réformes paramétriques concrètes et

dans un scénario 'emploi accru'. Ensuite, dans la troisième partie de ce rapport, nous aborderons le rôle de la capitalisation et l'avenir du deuxième pilier.

La Commission souligne qu'il existe deux conditions fondamentales pour que la stratégie qu'elle propose soit une réussite. Ces conditions sont abordées dans la partie IV. Une première condition fondamentale concerne la question du financement, notamment durant le papy-boom. Une seconde condition fondamentale concerne l'augmentation du taux d'emploi, notamment chez les travailleurs plus âgés.

PARTIE II : PRINCIPES POUR UN NOUVEAU SYSTÈME LEGAL DE PENSION BASÉ SUR LA RÉPARTITION

6. Une nouvelle sécurité

6.1. Sécurité, mécanismes d'adaptation et objectifs: un triptyque

Le système de pension doit offrir à la population une sécurité suffisante, tant aux travailleurs actuels et futurs qu'aux pensionnés actuels et futurs. Pour que le système de pension puisse offrir cette sécurité, il doit être soutenable financièrement. Cela suppose des adaptations en fonction d'évolutions économiques et démographiques. Ces adaptations ont notamment trait à la durée de ce que nous considérons comme une carrière complète. La sécurité la plus robuste est obtenue quand il est légalement prévu que ces adaptations ont lieu automatiquement: ainsi, chaque citoyen sait à l'avance que les exigences concernant la carrière évolueront, et selon quels paramètres elles évolueront. Dans la mesure où des mécanismes d'adaptation ne peuvent pas être totalement automatiques, des règles doivent être fixées, qui imposent que les décisions soient prises à temps et en orientent le contenu. Il est absolument essentiel que ces mécanismes d'adaptation soient intégrés dans le système de pension. Lorsque, dans ce rapport, nous parlons de mécanismes d'adaptation *intégrés ou endogènes*, nous désignons donc par là des règles fixées à l'avance qui imposent la prise de décisions à temps et qui en orientent le contenu. Quand, dans le présent document, nous utilisons l'expression « mécanismes d'adaptation », nous visons (sauf mention contraire) des mécanismes d'adaptation intégrés ou endogènes; ce concept recouvre également les mécanismes d'adaptation qui sont réellement automatiques, c'est-à-dire qui sont mis en œuvre sans qu'une nouvelle décision soit nécessaire. Nous ne précisons pas ici quels mécanismes peuvent, à terme, vraiment devenir automatiques. Cette question doit faire l'objet d'un examen et d'une concertation ultérieurs.

Le grand avantage de mécanismes d'adaptation automatiques réside dans le fait que les adaptations sont apportées à temps et peuvent ainsi être réalisées progressivement.

Dans cette section, nous expliquons ce que nous entendons par sécurité. C'est précisément parce que nous jugeons cette notion très importante que nous souhaitons qu'il n'y ait aucun malentendu à ce sujet. Il ne s'agit pas d'une sécurité quant au niveau absolu des pensions futures. En effet, tout comme personne ne peut savoir avec certitude quel sera à terme le niveau du produit intérieur brut ou à quel niveau se situeront les salaires à long terme, personne ne peut prévoir avec certitude quel sera le niveau absolu des pensions dans un avenir éloigné. Le contrat social que nous défendons ne porte donc pas sur des garanties en termes de niveau absolu des pensions en soi. Le contrat que nous avons à l'esprit concerne des rapports au sein de la société, à savoir le rapport entre, d'une part, les revenus des pensionnés et, d'autre part, les revenus des personnes actives, diminués de leurs cotisations pour les pensions. Un bon système de pension peut être un point d'ancrage pour ces rapports. Ce point d'ancrage ne constitue pas une sécurité absolue; il ne s'agit pas d'une sécurité totale quoi qu'il arrive'. Il s'agit d'une 'sécurité conditionnelle' sur laquelle la société s'engage. Nous expliquons dans les paragraphes suivants ce que signifie 'conditionnelle' dans ce contexte.

Dans la section 6.2, nous allons traduire ces idées en objectifs. À un stade ultérieur, ces objectifs devront être traduits en indicateurs et finalement en objectifs chiffrés. Il n'est cependant pas

toujours indiqué d'exprimer un objectif politique au moyen d'un chiffre précis. Cela obligerait les autorités à adapter sans cesse leur politique, au moindre écart par rapport à ce chiffre, ce qui mènerait à une politique instable. Il est donc préférable d'exprimer certains objectifs sous la forme d'une fourchette avec une valeur minimale et une valeur maximale, et non sous la forme d'un chiffre précis. C'est pour cette raison aussi que nous recourons ci-après à l'expression 'garanties conditionnelles' pour l'ensemble des objectifs que nous formulons. Il s'agit, entre autres, d'une garantie conditionnelle que le rapport entre les revenus des retraités et les revenus des actifs (diminués de leurs cotisations pour les pensions) se maintiendront dans une fourchette déterminée.

6.2. Objectifs

Des mécanismes d'adaptation intégrés n'excluent pas d'offrir également à la population des garanties en ce qui concerne la qualité sociale des pensions, d'une part, et le niveau des cotisations que les actifs doivent payer, d'autre part. Nous pouvons exprimer les 'garanties conditionnelles' sur la base d'un ensemble d'objectifs. Un des objectifs se situe à un niveau macro. Il concerne les rapports entre les revenus de différents groupes au sein de la société (section 6.2.1.). Deux autres objectifs se situent à un niveau micro et concernent ce que les individus et les ménages pris isolément peuvent attendre du système de pension (sections 6.2.2. et 6.2.3). Pour que ces objectifs aient une signification, il faut également que la clarté soit faite en matière de liaison au bien-être des pensions en cours (section 6.2.4). Enfin, nous formulons un objectif en ce qui concerne la hauteur des contributions prélevées sur la base des revenus professionnels (section 6.2.5). La réalisation de tous ces objectifs va de pair avec le contrôle de la soutenabilité financière des pensions: il est précisé dans les sections 7 et 8 comment ce contrôle est organisé.

Nous insistons sur le fait qu'il s'agit ici d'objectifs stratégiques, autrement dit d'une boussole pour la politique en matière de pensions. Il faut donc être prudent en traduisant ces objectifs stratégiques en attentes possibles pour le citoyen individuel en matière de pensions ou de cotisations sociales ou d'impôts à payer. Comme nous le montrerons un peu plus loin, les objectifs formulés exigent aussi une interprétation correcte des indicateurs dont nous disposons.

Enfin, nous soulignons une fois de plus qu'il s'agit d'objectifs dans le système de répartition.

6.2.1. Un objectif au niveau (macro) de la société

La politique en matière de pensions doit être axée sur un objectif général en termes de rapport moyen entre le revenu des retraités individuels et le revenu des actifs individuels (diminués des cotisations qu'ils paient pour les pensions). Il doit s'agir d'un objectif politique explicite: ce rapport doit se situer durablement dans une fourchette déterminée pour les décennies à venir. En outre, les changements de ce rapport moyen devraient être correctement interprétés: comme il a été exposé à la section 4.1, toute baisse du *benefit ratio* (ratio pension/salaire) n'indique pas nécessairement un développement socialement inacceptable (songeons par exemple à la baisse qui se produit en raison de la diminution du nombre de pensions au taux ménage).

6.2.2. Un objectif au niveau (micro) d'une personne de référence théorique

En outre, la politique en matière de pensions doit être axée sur un objectif quant au rapport entre ce que l'on a gagné en moyenne durant sa carrière, d'une part, et ce à quoi on peut s'attendre comme pension, d'autre part. Pour une bonne compréhension de cet objectif stratégique, il convient d'éviter deux malentendus. Le premier concerne la notion de 'taux de remplacement' : dans cette section, il ne sera pas question du taux de remplacement tel qu'on le définit généralement, à savoir comme étant le rapport entre la pension et le revenu professionnel au *terme* de la carrière. Lorsqu'il est question dans cette section de taux de remplacement, il s'agit du rapport entre (i) la pension et (ii) la moyenne de tous les revenus professionnels, revalorisés, perçus par le retraité pendant une période bien définie (45 ans par exemple). 'Revalorisés' signifie que les revenus professionnels du passé sont adaptés en fonction de la croissance réelle moyenne des revenus professionnels entre le moment où les revenus ont été perçus et le moment de la retraite. Le deuxième malentendu est que le politique devrait faire une promesse en ce qui concerne un taux de remplacement pour une série d'individus concrets. Notre raisonnement part d'une pension de référence théorique pour un travailleur salarié de référence théorique; ce travailleur salarié de référence théorique constitue un '*benchmark*' pour la politique mais, comme on le verra immédiatement, il s'agit d'un cas type purement théorique.

Dans la section 8, on expliquera comment on peut, dans un système à points, opérationnaliser un objectif stratégique en termes de *pension de référence théorique*. La pension de référence théorique est la pension d'une personne dont la durée de la carrière est égale à une *carrière de référence*, et qui, pendant toute sa vie active, a perçu un revenu professionnel parfaitement identique au revenu professionnel moyen de ses contemporains (affiliés au même régime de pension, autrement dit tous les travailleurs salariés dans le cas d'un travailleur salarié) la même année. Un objectif du système à points est que la pension de référence théorique qui prend effet pendant une année *T* se situe dans un rapport donné par rapport au revenu professionnel moyen pendant l'année *T* de l'ensemble du groupe des actifs affiliés au régime de pension (dans le régime de pension des travailleurs salariés, il s'agit donc d'un rapport donné entre la pension de référence théorique pour les travailleurs salariés qui prennent leur pension pendant l'année *T* et le salaire brut moyen de tous les travailleurs salariés actifs pendant la même année *T*). Dans la section 8, est également exposé ce qui suit: pour cette *personne de référence théorique*, ce rapport correspond par définition au taux de remplacement dont elle bénéficie, autrement dit le rapport entre sa pension et la moyenne de ses revenus professionnels revalorisés sur l'ensemble de sa carrière. Le système à points s'appuie donc sur une pension de référence théorique qui peut aussi être exprimée en termes de *taux de remplacement de référence théorique*.

Bref, on peut opérationnaliser et illustrer un objectif stratégique à l'aide d'une pension de référence théorique et d'un taux de remplacement de référence théorique, lesquels diffèrent d'un régime à l'autre; dans le régime des travailleurs salariés, il existe une pension de référence théorique pour un travailleur salarié de référence théorique; dans le régime des fonctionnaires, il existe une pension de référence théorique pour un fonctionnaire de référence théorique. Le salarié de référence théorique est une personne qui, (i) pendant toute sa vie active, perçoit un salaire identique au salaire moyen de tous les travailleurs salariés et (ii) dont la carrière prestée (exprimée en années) équivaut à une carrière de référence. La longueur de la carrière de la personne de référence théorique correspond à

celle d'une carrière de référence. De plus, la personne de référence à un profil spécifique en matière de salaire.

Le taux de remplacement de référence projette donc, pour une personne de référence théorique, un rapport souhaité entre une pension qui prend effet et le revenu professionnel moyen au moment de cette prise d'effet. Ce rapport équivaut aussi au rapport entre le revenu professionnel revalorisé moyen de la personne de référence théorique pendant sa carrière et la pension de cette même personne au moment de la mise à la pension. Ce résultat (et le fait de pouvoir, par conséquent, parler de 'taux de remplacement') est lié au profil spécifique et à la longueur de la carrière de la personne de référence théorique. Nous soulignons, cependant, que la personne de référence n'est pas une personne représentative.

Dans ce qui suit, l'expression 'carrière de référence' renvoie à un certain nombre d'années de carrière. Aujourd'hui, on pourrait prendre 45 ans comme carrière de référence. La carrière de référence est en principe identique dans les trois régimes.³³ Dans le système à points esquissé dans la section 8, la prémisses de départ suivante est capitale: la carrière de référence évolue en fonction de la démographie (et, éventuellement aussi, de changements survenus dans le contexte économique structurel). La longueur de cette carrière de référence n'est toutefois pas la même que celle de la carrière *minimale* qui vaut comme condition pour pouvoir prendre sa pension. Il s'agit d'une norme utilisée pour le calcul de la pension. En même temps, il est important que la carrière de référence puisse être atteinte, en tant que norme factuelle d'une carrière complète. Si, malgré les réformes opérées sur le marché du travail, la future norme devait s'avérer irréalisable pour la majorité des futurs retraités, elle ne pourrait mener, dans la pratique, qu'à une diminution généralisée des pensions. Dans les sections qui suivent, nous expliquons la manière dont la carrière de référence est déterminée et comment elle se situe par rapport aux autres instruments destinés à contrôler l'équilibre budgétaire du système de pension.

En fait, il convient d'exprimer un tel taux de remplacement de référence en termes nets, à savoir déduction faite de toutes les impositions et cotisations qui pèsent sur les revenus professionnels et les pensions. En cas de changements dans le contexte démographique ou économique structurel, il est possible de stabiliser le taux de remplacement net théorique pour la personne de référence nette théorique en utilisant toute une série d'instruments (voir annexe 4.1). Dans la pratique, un 'objectif net' n'est pas facile à utiliser en tant que boussole pour la politique. Si la politique en matière de pensions est réellement axée sur un objectif net, toute modification de la politique gouvernementale ayant un impact différent sur les personnes âgées par opposition aux jeunes devra avoir une répercussion immédiate sur le calcul de la pension. S'agissant de la description d'un objectif en termes de taux de remplacement théorique pour un cas de référence, nous prôtons dès lors une approche simplifiée dans laquelle les revenus de pension bruts sont comparés aux les revenus professionnels, déduction faite d'un taux de cotisation implicite, à définir, pour le régime de pension.

³³ En ce qui concerne le régime de pension des fonctionnaires, ce point est explicité davantage dans la section 8.10.

6.2.3. Objectifs complémentaires au niveau (micro) de tous les individus et familles

La politique en matière de pensions doit inclure des objectifs relatifs à la protection minimale et à la couverture décès, comme exposé en détails plus loin.

6.2.4. Liaison au bien-être

Dans la section 6.2.2., nous avons abordé un objectif conditionnel relatif à un taux de remplacement théorique pour une personne de référence. Pour pouvoir en évaluer correctement la signification pour la *valeur du patrimoine de pension* des travailleurs, nous devons aussi tenir compte de la façon dont les pensions en cours sont adaptées à l'évolution des futurs revenus professionnels. La patrimoine de pension dont dispose un individu lorsqu'il part en pension est la valeur actuelle de tous les versements de pension qu'il va encore recevoir. La patrimoine de pension du nouveau retraité dépend du taux de remplacement, de la liaison au bien-être, de son espérance de vie et des taux d'intérêt attendus.

Un taux de remplacement élevé en début de retraite, sans aucune autre liaison au bien-être, peut-être moins favorable qu'un taux de remplacement un peu plus faible au début de la retraite avec une liaison au bien-être. *A priori*, les pensions en cours ne doivent pas forcément suivre à 100 % l'évolution des futurs revenus professionnels (autrement dit: *a priori*, le rythme de croissance des pensions individuelles en cours ne doit pas être complètement égal au rythme de croissance des revenus moyens du travail). Ce qui importe, c'est de trouver un juste équilibre entre, d'une part, un taux de remplacement suffisamment élevé au moment où les gens partent en pension (pour que la perte de salaire immédiate ne soit pas trop importante) et, d'autre part, une liaison suffisante au bien-être (pour que les pensionnés ne soient pas exclus de l'augmentation du bien-être). Lorsque les retraités vieillissent en moyenne, le rôle de la liaison au bien-être prend d'autant plus d'importance. Par ailleurs, on doit être conscient de ce que la liaison au bien-être protège les retraités contre les risques liés, par exemple, aux évolutions démographiques (voir section 4.1 et section 14). Du point de vue de la population des retraités, une liaison au bien-être à 100 % assure une protection totale contre certains risques démographiques, tels que le fait qu'on commence à vivre plus longtemps et qu'on est donc pensionné plus longtemps. Mais du point de vue des actifs, le raisonnement est inverse: une liaison au bien-être inférieure à 100 % allège, pour les actifs, la charge budgétaire de ce risque démographique spécifique.

A cet égard, la prévisibilité est souhaitable: la liaison des pensions au bien-être général se fera de préférence selon un schéma préétabli.

La Commission souligne cependant que, dans ce domaine, il existe une tension entre ce qui est *souhaitable* et ce qui est *réalisable*. La mesure dans laquelle les pensions en cours sont liées à l'augmentation du bien-être est un des paramètres qui permettent d'assurer un équilibre budgétaire et social, comme évoqué dans la section 6.3 (ci-après). Il n'est dès lors pas possible, en matière de liaison au bien-être, de définir à l'avance un principe rigide en prenant uniquement comme base ce qui est souhaitable. Par contre, il est possible de définir une ligne directrice qui autorise une certaine flexibilité.

6.2.5. Un objectif stratégique concernant les cotisations sociales et/ou les impôts qui pèsent sur les revenus professionnels des actifs

La politique en matière de pensions doit, enfin, avoir pour objectif de faire en sorte que les cotisations et/ou impôts lié(e)s au revenu professionnel des actifs, et pesant donc directement sur celui-ci, continuent de se situer dans une fourchette donnée.³⁴

6.3. Mécanismes d'adaptation et contrat social: une répartition équitable des avantages et inconvénients

Dans une société vieillissante, les objectifs macro et les objectifs micro évoqués à la section 6.2 peuvent être réalisés par le biais de mécanismes d'adaptation, à savoir:

- une carrière de référence qui évolue notamment en fonction du contexte démographique (et dont la longueur requise doit aussi être déterminée par le taux d'emploi structurel);
- et, dans la mesure où les carrières ne peuvent en pratique être suffisamment allongées pour compenser les effets du papy-boom et de l'augmentation de l'espérance de vie, des modifications au niveau du financement d'une part, et du niveau des pensions d'autre part. Financement doit ici s'entendre au sens large. Un financement complémentaire qui peut également prendre d'autres formes que des contributions sur la base des revenus du travail.

Nous disons que la carrière de référence est co-déterminée structurellement par le niveau structurel de l'emploi parce que le taux de remplacement qui peut être garanti à un travailleur de référence peut être plus favorable dans une société ayant un taux d'emploi plus élevé que dans une société ayant un taux d'emploi plus faible. Le terme 'structurellement' a été choisi délibérément: nous devons éviter que le système de pension doive s'adapter de manière pro-cyclique à des fluctuations à court terme sur le marché du travail.³⁵

Dans la mesure où la prolongation de la carrière ne permet pas de réaliser les objectifs visés lorsque la démographie change, il peut s'avérer nécessaire de combiner une modération dans l'évolution des pensions, d'une part, et d'éventuelles augmentations et/ou élargissements du financement, d'autre part. Ces adaptations doivent servir à conserver le taux de remplacement de référence, à maintenir dans une certaine fourchette le rapport macro-économique entre les revenus des pensions et les revenus professionnels et à contrôler l'équilibre budgétaire. Pareille adaptation peut par exemple se traduire par un renforcement ou un assouplissement temporaire du principe de la liaison des pensions au bien-être, autour d'une ligne directrice structurelle convenue pour les adaptations régulières des pensions au bien-être et/ou l'élargissement du financement hors contributions classiques sur les revenus professionnels.

³⁴ Cet objectif n'exclut pas que le financement du régime des travailleurs indépendants doive, dans un délai relativement court, être adapté pour équilibrer le financement sur la base de contributions et le financement externe qui soutient le régime des travailleurs indépendants, comme exposé dans la section 15.

³⁵ Par exemple, si la carrière de référence augmente immédiatement quand l'emploi diminue, il en résulte un effet procyclique indésirable: les gens sont censés travailler plus longtemps alors qu'il y a moins d'emplois. La Commission ne s'appuie pas sur une vision naïve du marché du travail comme la vision *supply-side*, qui supposerait que l'allongement de la carrière entraîne spontanément plus d'emploi.

Que nous soyons confrontés à un défi démographique n'est pas contestable. Des mécanismes d'adaptation intégrés doivent toutefois également permettre de réagir à des évolutions économiques qui ne sont pas (ou pas totalement) prévisibles. Il importe que les avantages et les inconvénients des évolutions économiques et démographiques soient répartis équitablement entre les actifs et les pensionnés: c'est sur cela que porte notamment le contrat social. C'est précisément en raison de cet équilibre intergénérationnel qu'il est important qu'un *ensemble* d'instruments soient disponibles pour corriger les déséquilibres et qu'on réfléchisse sérieusement à l'*impact* de ces instruments, à leur *prévisibilité* et à l'*association de tous les acteurs sociaux concernés* au processus de mise en œuvre. Nous développons cela brièvement ici.

Supposons qu'il faille corriger un déséquilibre budgétaire, dans le respect des objectifs que nous avons évoqués. On peut distinguer trois groupes: les personnes qui sont déjà pensionnées, les personnes qui prennent leur pension (les nouveaux pensionnés) et les personnes actives. Différentes mesures peuvent être prises afin de freiner les dépenses de pension et d'augmenter les recettes budgétaires, avec des effets différents:

- une adaptation de la liaison au bien-être qui concerne tous les retraités actuels;
- une adaptation du calcul des pensions qui concerne les nouveaux retraités et, si elle est maintenue, les futurs retraités;
- une augmentation des cotisations sociales payées par les actifs, qui concerne les actifs;
- une augmentation des impôts ou une cotisation sociale généralisée qui peut concerner chacun, actifs comme retraités;
- un financement alternatif, tel qu'un financement sur la base du patrimoine, qui peut concerner tous ceux qui ont un patrimoine.

Dans ce contexte, l'équilibre intergénérationnel et une répartition équitable des charges sont essentiels. A la section 8, nous expliquons comment ces adaptations sont transposées dans un système à points. Les travailleurs accumulent des points durant leur vie active et, au départ à la retraite, ces points sont convertis en une pension; une adaptation dans le calcul de la pension correspond donc à une adaptation dans le calcul de la *valeur* d'un point. Cette adaptation peut être réalisée grâce à une augmentation de la carrière de référence; la carrière de référence est l'un des paramètres qui déterminent la valeur du point, comme nous l'expliquons plus loin. La carrière de référence dépend à son tour des modifications intervenant dans le contexte démographique et économique. Une modification apportée à la carrière de référence touche les nouveaux retraités, mais également les futurs retraités, c'est-à-dire les actifs actuels. La prévisibilité est donc importante: lorsque la norme pour une carrière complète change, il faut que cette modification soit connue à l'avance, afin de permettre aux gens de s'y préparer; nous précisons à la section 8.7 ce que nous entendons par 'à l'avance'.

Il faut également qu'il existe un consensus actuel et futur sur ces mécanismes. La participation des acteurs de la société est donc importante. C'est la raison pour laquelle nous présentons à la section 7.6 de nouvelles institutions garantes de la participation de la société au suivi et au contrôle du système de pension.

La Commission souligne que la priorité doit être accordée à d'autres stratégies que l'augmentation systématique des cotisations sur les revenus professionnels (cf. section 6.2.5). Elle insiste également

sur l'importance de l'emploi: le contrat social que nous proposons est d'autant plus intéressant pour les deux parties – actifs et retraités – que le taux d'emploi est élevé. Nous illustrons cela à la section 16.

Nous nous concentrons ici sur le fonctionnement du système de répartition. Dans la Partie III, nous élargirons le propos à l'instrumentarium qui peut être mis en œuvre par la capitalisation.

6.4. Des garanties honnêtes sont des garanties conditionnelles

Les éléments décrits ci-avant sont bien évidemment encore abstraits. On pourrait avoir l'impression que cette stratégie crée plus d'insécurité qu'elle ne procure de sécurité. Mais, comparativement à la situation actuelle, ce n'est pas le cas: il n'existe aujourd'hui aucun mécanisme qui maintienne durablement, dans une fourchette donnée, les rapports entre les revenus des retraités et ceux des actifs et qui, en même temps, garantisse la soutenabilité des pensions. Il n'y a aujourd'hui aucune sécurité réelle à cet égard; c'est pourquoi nous parlons d'une nouvelle sécurité. Comme nous ne voulons pas proposer de pseudo-garanties, il doit être clair que cette nouvelle sécurité est conditionnelle.

6.4.1. Nous offrons des garanties mais nous responsabilisons également chaque individu par rapport à l'évolution de sa carrière: quelqu'un peut opter pour une carrière plus courte que la norme, mais si c'est son propre choix, sa pension sera également caractérisée par un taux de remplacement net moins favorable. Il s'agit d'une première raison expliquant pourquoi nous parlons de 'sécurités conditionnelles'. Nous sommes cependant tout à fait conscients de ce que des circonstances peuvent venir contrecarrer des choix: ceux qui sont touchés par la maladie, un accident ou des revers économiques ne choisissent pas une carrière plus courte. Voilà pourquoi les principes d'assimilation sont très importants en cas de maladie ou de chômage, comme expliqué à la section 13.

6.4.2. Ces sécurités sont en outre conditionnelles dans une deuxième acception: elles impliquent des mécanismes d'adaptation automatiques concernant, entre autres, la norme pour une carrière complète. S'agissant de la 'norme' pour une carrière complète, nous pouvons proposer une 'règle du jeu' mais il est impossible d'offrir une certitude absolue car nous ne pouvons pas prévoir l'évolution démographique. Une telle règle du jeu doit être constitutive d'un consensus social clair quant à la manière dont nous gérons l'incertitude liée à l'avenir. Nous ne nions pas les incertitudes réelles; nous y associons des règles offrant une sécurité maximale quant à l'évolution des rapports cruciaux entre les revenus dans la société.

6.4.3. Des sécurités ne peuvent évidemment être énoncées que sur la base de la législation (y compris les mécanismes d'adaptation prévus) applicable au moment de leur énonciation. C'est précisément pour cela qu'il est important que la législation anticipe au maximum les évolutions futures: cela permet d'éviter de devoir procéder sans arrêt à des adaptations de la législation.

6.4.4. Si nous voulons offrir une véritable sécurité, la stabilité de la législation et du cadre institutionnel existant est importante. C'est pourquoi la Commission est d'avis qu'il ne peut subsister aucun doute au sujet de l'ancrage institutionnel actuel du système de pension; sinon, on créerait une incertitude en contradiction avec le point de départ.

6.4.5. La Commission part du principe qu'une transition est nécessaire pour passer de la situation actuelle à un nouveau système incluant des adaptations intégrées et partiellement automatiques. Au

cours de cette transition, des adaptations seront intégrées, lesquelles devront être intégralement déterminées au préalable. Nous y reviendrons à la fin de la section 16.

7. Suivi et contrôle des objectifs et implication des partenaires sociaux

7.1. La Commission propose d'organiser un suivi permanent du système de pension en fonction de quatre critères déjà expliqués plus haut: la performance sociale, la soutenabilité financière, la cohérence et transparence, et la légitimité publique. Il ne s'agit pas ici uniquement de suivi: il faut stipuler légalement que les trois facettes de la politique forment un tout et sont ancrées dans des procédures annuelles. Ces trois facettes sont:

- i. au moyen d'indicateurs, mesurer les résultats et, autant que possible, établir des perspectives;
- ii. entreprendre des actions pour corriger les écarts inacceptables par rapport aux objectifs (comme l'apparition de déséquilibres financiers structurels ou la non-réalisation d'autres objectifs);
- iii. prévoir des mécanismes d'adaptation automatiques en vue de l'équilibre financier ou en vue d'autres objectifs.

7.2. Cela suppose tout d'abord que la concertation politique et sociale permette d'obtenir un large consensus social sur les critères pertinents. Ensuite, ces critères doivent être convertis en indicateurs statistiques précis. En prenant pour base l'expertise considérable du Bureau Fédéral du Plan, il convient d'analyser dans ce cadre pour quels indicateurs des observations empiriques et des perspectives fiables pour l'avenir peuvent être établies. Il s'agit déjà en soi d'un programme de travail étendu: il exige non seulement un investissement supplémentaire dans la capacité de préparation de la politique par les administrations concernées, mais aussi un large consensus parmi tous les acteurs impliqués. La Commission est d'avis qu'un tel investissement doit aller de pair avec la création d'un Centre d'expertise des Pensions et d'un Comité national des Pensions, comme exposé ci-après.

7.3. La Commission pense notamment aux indicateurs suivants:

- i. en ce qui concerne la performance sociale et l'équilibre intergénérationnel :
 - a. un taux de remplacement net agrégé qu'il est possible d'observer de manière empirique sur la base du rapport entre les revenus de pension individuels des personnes de 65 à 74 ans, d'une part, et les revenus professionnels des personnes de 55 à 64 ans, d'autre part;
 - b. un *benefit ratio* pour chacun des trois régimes de pension (travailleurs salariés, travailleurs indépendants, fonctionnaires), c'est-à-dire un rapport entre la pension moyenne et le revenu moyen du travail dans chacun des trois groupes;

- c. des indicateurs relatifs aux inégalités entre le groupe des aînées et le groupe des jeunes, et au sein du groupe des aînées; des indicateurs en matière de pauvreté et de privation matérielle chez les aînés et les pensionnés;³⁶
 - d. des indicateurs spécifiques en matière d'adéquation du système de pension pour les femmes et les hommes;
 - e. les taux de cotisation implicites: la mesure dans laquelle le financement des trois régimes de pension pèse sur les revenus professionnels des actifs, compte tenu du financement externe qui ne dépend pas des revenus professionnels;
- ii. en ce qui concerne la soutenabilité financière:
 - a. des indicateurs en matière d'équilibre financier de chacun des trois régimes, tant du point de vue de sa liquidité que de sa solvabilité;
 - b. des indicateurs concernant le taux d'emploi des aînés;
- iii. en ce qui concerne la cohérence et la transparence:
 - a. des indicateurs quant à la qualité (en particulier à la disponibilité au bon moment et à l'exhaustivité) de l'information aux citoyens et quant aux réactions qui s'ensuivent (p. ex. plaintes aux médiateurs);
- iv. en ce qui concerne la légitimité publique:
 - a. des indicateurs relatifs à la confiance de la population dans le système de pension.

Chacun de ces indicateurs n'est bien entendu qu'un indicateur limité et unilatéral pour les critères de politique et les objectifs sous-jacents. Les indicateurs doivent être interprétés (nous renvoyons à l'exemple des *benefit ratios* moyens – cf. sections 6.2.1 et 4.1). Des indicateurs quantitatifs ne doivent pas seulement être développés de manière prospective, sur la base de modèles de prévision et de simulations publiquement contrôlables. Les résultats quantitatifs doivent aussi être repris dans un débat plus large, avec l'apport des partenaires sociaux et d'autres parties prenantes pertinentes. Ceci est soigneusement élaboré dans la section 7.7.

7.4. Une fois les indicateurs déterminés, les fourchettes normatives, dans lesquelles ces indicateurs doivent se situer, doivent être fixées. Si un indicateur se situe en dehors de la fourchette, ou va sortir de la fourchette selon des prévisions fiables, on parle d'un écart inadmissible par rapport à l'objectif. Dans ce cas, il faut vérifier si les mécanismes d'adaptation automatiques qui sont intégrés au système de pension assurent une correction suffisante; dans la mesure où les adaptations automatiques ne suffisent pas, une action complémentaire doit être entreprise.

Lorsqu'il s'agit de rapports entre revenus (taux de remplacement nets, *benefit ratios*, taux de remplacement de référence théoriques), il s'indique de travailler sur la base de limites inférieures et de limites supérieures, comme déjà indiqué à la section 6.

S'il s'agit de conditions d'équilibre financier, l'objectif normatif consiste à obtenir un équilibre structurel entre les recettes (à définir) et les dépenses de pension. Des écarts temporaires par rapport aux conditions d'équilibre peuvent être admis, par exemple en raison du cycle conjoncturel.

³⁶ Les indicateurs des points (a) et (b) concernent les revenus individuels de pension; Les indicateurs du point (c) concernent les ménages auxquels appartiennent les individus. Les 'aînés' englobent aussi les personnes sans pension.

Dans la section 7.5., nous précisons comment nous envisageons cette approche lorsqu'il s'agit de déséquilibres financiers.

7.5. Suivi, action et mécanismes d'adaptation en cas de déséquilibre financier

Dans cette section, nous précisons comment nous envisageons de combiner suivi (section 7.5.1), action sur la base de mécanismes d'adaptation endogènes (section 7.5.2) et mécanismes d'adaptation automatiques (section 7.5.3) pour atteindre un équilibre financier structurel.

7.5.1. Pour commencer, il convient de souligner que l'objectif est d'atteindre un équilibre propre dans chacun des trois régimes (salariés, indépendants, fonctionnaires). Pour chacun des trois régimes, il faut donc déterminer quels sont les recettes et les dépenses, et sur la base de quels paramètres ceux-ci évolueront à l'avenir. Cette approche séparée par régime n'exclut cependant pas qu'en cas de déséquilibre, des adaptations soient apportées sur la base d'une vision globale des trois régimes. Les objectifs en matière de performance sociale des trois régimes ne peuvent en effet pas être conçus indépendamment les uns des autres: qu'est-ce qu'un taux de remplacement acceptable pour une personne de référence théorique dans le régime des travailleurs salariés, qu'est-ce qu'un taux de remplacement acceptable pour une personne de référence dans le régime des travailleurs indépendants, qu'est-ce qu'un taux de remplacement acceptable pour une personne de référence dans le régime des fonctionnaires ... sont des questions auxquelles il convient de répondre conjointement et avec cohérence. Si un consensus existe, dans la société, sur les objectifs des régimes en matière de performance sociale, une certaine solidarité implicite entre les régimes pour résoudre les déséquilibres budgétaires (notamment via la répartition du financement externe entre les régimes) est par conséquent légitime.

L'équilibre financier des trois régimes doit être suivi chaque année au moyen de différents indicateurs qui sont complémentaires:

- i. des indicateurs en matière de liquidité des régimes (*cash in* et *cash out*);
- ii. des indicateurs en matière de solvabilité des régimes (valeur actuelle de l'*actif* par rapport à la valeur actuelle du *passif*);
- iii. le taux de cotisation implicite, c'est-à-dire la mesure dans laquelle le financement des trois régimes de pension pèse sur les revenus du travail des actifs dans les régimes, compte tenu éventuellement du financement externe qui ne dépend pas des revenus du travail.

Chaque année, un bilan des trois grands régimes doit être établi, sur la base des indicateurs (i) et (ii), en vue d'identifier les déséquilibres éventuels. Le bilan sur la base des indicateurs (i) donne une vue instantanée de l'équilibre dans une approche de court terme et est susceptible de variations importantes d'une année à l'autre. Le taux de cotisation implicite par régime (indicateur iii) est étroitement lié à ce type d'exercice et fournit une information additionnelle utile et pertinente.

Il est vrai qu'il faut en outre tenir compte de ce que le taux de cotisation implicite dans le secteur public est fortement influencé par le vieillissement encore plus marqué des fonctionnaires; c'est pourquoi l'interprétation d'un taux de cotisation implicite doit tenir compte du financement externe qui ne pèse pas ou pas exclusivement sur le revenu du travail des affiliés à ce régime (c'est-à-dire qu'il faut élaborer diverses variantes d'un taux de cotisation implicite qui tiennent plus ou moins compte du financement externe qui ne pèse pas ou pas exclusivement sur le revenu professionnel

des affiliés à ce régime). La Commission a conscience de ce qu'il n'est absolument pas simple d'appliquer l'approche décrite dans cette section aux pensions des fonctionnaires, car il s'agit d'un ensemble varié d'employeurs, de flux de financement distincts et de réglementations spécifiques. Néanmoins, l'inspiration fondamentale de ce qui est présenté ici, à savoir qu'il faut suivre et veiller à l'équilibre financier des régimes de pension, est également applicable aux pensions des fonctionnaires, dans le respect des spécificités et de la grande diversité au sein du secteur public.

Le bilan sur la base des indicateurs (ii) est par nature plus prospectif et axé sur le long terme. Ces indicateurs permettent de se faire une idée de l'équilibre structurel d'un régime à long terme. Les résultats ne peuvent bien entendu être générés que sous réserve de certaines hypothèses et plusieurs scénarios doivent donc être étudiés pour tester la sensibilité à ces hypothèses. Il y a lieu de constater à ce propos que différentes méthodes peuvent être utilisées pour actualiser la valeur de des grandeurs concernées.

7.5.2. Des mécanismes d'adaptation en cas de déséquilibre jugé non acceptable doivent être déterminés au préalable: ils ont de ce fait un caractère endogène. Il est évident qu'il ne faut pas réagir immédiatement à chaque écart et qu'on ne peut créer d'effet pro-cyclique. Les circonstances dans lesquelles une adaptation est nécessaire et la manière dont cette adaptation doit se effectuer doivent être consignées dans des règles.

Comme déjà expliqué à la section 6.3, il faut en principe, pour une répartition équitable des risques, qu'on fasse appel à trois groupes lors d'ajustements en cas de déséquilibre financier : les anciens pensionnés, ceux qui sont sur le point de partir à la pension et les actifs. Techniquement, l'ajustement peut se présenter sous la forme d'une diminution des prestations (diminution du passif) ou d'une augmentation des recettes (augmentation de l'actif). Même si le bilan financier doit être établi par régime et même si les règles de calcul sont spécifiques à chaque régime (comme indiqué plus haut dans la section 7.5.1.), on pourrait imaginer que, dans un contexte de solidarité et dans une vision de convergence entre les régimes, les paramètres d'ajustement soient calculés à partir d'une vision globale des trois régimes.

7.5.3. Pour pouvoir communiquer les règles du jeu très clairement à l'avance et écarter tout doute sur leur application, il peut être intéressant d'objectiver autant que faire se peut les mécanismes d'adaptation susmentionnés, et même de les automatiser. Application systématique et automatisation permettent également d'étaler les ajustements dans le temps et d'éviter les grandes discontinuités.

Dans un système à points, on pourrait par exemple envisager d'ajuster automatiquement la durée de la carrière de référence, qui apparaît dans le dénominateur de la formule permettant de déterminer la valeur d'un point, en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. Dans un tel système, l'évolution de la carrière de référence pourrait aussi être présentée comme un résumé de plusieurs facteurs démographiques et économiques qui exigent qu'on adapte la valeur d'un point; cette approche est celle de la section 8. Ainsi l'accent est mis sur la longueur de la carrière que la personne de référence théorique doit avoir pour pouvoir bénéficier du taux de remplacement théorique.

Bien que la Commission soit acquise à l'idée de mécanismes d'adaptation automatiques, elle est bien consciente qu'ils sont tout sauf simples à mettre en place. Il en est certainement ainsi quand on part

d'un important déséquilibre, comme c'est le cas actuellement. Comme indiqué ci-après (voir section 16), il semble indiqué d'introduire des mécanismes d'adaptation automatiques de manière phasée dans le temps et progressivement. Il est essentiel que mécanismes d'adaptation soient endogènes.

7.6. La quantification d'une fourchette réaliste, dans laquelle rapports de revenus et taux de remplacement peuvent être garantis à long terme au niveau macro et au niveau micro exige une étude empirique approfondie. Il en va de même pour la mise au point d'une méthodologie pour étudier l'équilibre financier des régimes de pension sur la base d'indicateurs quantitatifs. La Commission n'a pas pu achever cette mission dans le laps de temps qui lui était imparti. Le prochain gouvernement doit associer un vaste débat sur les nécessaires réformes des pensions à une telle étude approfondie. Cela doit permettre de concrétiser le contrat social.

La prudence dont la Commission souhaite faire preuve à ce stade de ses travaux en ce qui concerne l'examen qui est nécessaire avant de pouvoir convertir les objectifs esquissés en décisions concrètes s'applique également à tout ce qui va suivre. Dans les sections suivantes, diverses propositions sont avancées concernant la flexibilité de la pension, les minimums et maximums, de nouvelles conceptions de la dimension familiale. Toutes ces propositions doivent être étudiées en profondeur quant à leur soutenabilité budgétaire avant de pouvoir décider d'un paquet de réformes concret et équilibré. La Commission est d'avis que les diverses propositions peuvent être réunies en un ensemble équilibré et faisable. Il n'en reste pas moins qu'au stade actuel des travaux de la Commission, tout ce qui suit est formulé sous réserve d'une étude plus approfondie de la soutenabilité budgétaire et des aspects de répartition.

7.7. Ancrage institutionnel de la gestion financière des pensions légales

Il faut qu'un consensus existe et continue d'exister sur les mécanismes décrits dans les sections précédentes. La participation des acteurs sociaux, et notamment des partenaires sociaux au niveau interprofessionnel, est cruciale à cet égard. Dans cette section, nous proposons une nouvelle institution susceptible de garantir cette implication de la société dans le suivi et le contrôle de la politique des pensions.

7.7.1. Dès lors que l'on décide de maintenir des régimes distincts pour les travailleurs salariés, les travailleurs indépendants et les fonctionnaires, il serait logique que ces trois régimes veillent à d'abord assurer en interne leur équilibre financier et que le système à points s'applique séparément dans chacun des régimes.

Il n'est dès lors pas question d'une péréquation ou solidarité automatique entre ces régimes en tant que telle. C'est d'abord grâce à la concertation avec le gouvernement et au processus de décision de celui-ci que l'on pourra concevoir une telle péréquation, laquelle sera certainement possible puisqu'une part importante du financement provient du financement alternatif (et de dotations, comme pour la police locale et fédérale et les hôpitaux publics).

La procédure présentée ci-après s'inspire en partie du régime de pension et de la Gestion Globale des travailleurs salariés et les respecte. Par analogie, la procédure proposée peut également être appliquée au régime et à la Gestion Globale des indépendants. Une telle structure de gestion n'existe pas pour les régimes du secteur public. Pour ces régimes, il est toutefois recommandé de promouvoir

la convergence. Le Comité technique pour les pensions du secteur public institué auprès du SdPSP³⁷ pourrait jouer un rôle à cet égard.

7.7.2. Une proposition de procédure

7.7.2.1. Un Comité national des Pensions sera créé, qui se penchera sur tous les régimes de pension obligatoires. Ce Comité aura une composition tripartite et comprendra, outre des représentants des interlocuteurs sociaux du secteur privé (salariés et indépendants) et du secteur public, des représentants du gouvernement.

Ce Comité national des Pensions a une double compétence:

- i. une compétence de décision, notamment en ce qui concerne les paramètres utilisés dans le système de pension et en ce qui concerne les budgets des pensions;
- ii. une compétence d'avis, sur demande ou d'initiative, et de recommandation.

Ces compétences sont exercées dans le cadre de la loi, et donc dans le respect de tous les mécanismes d'adaptation qui y sont inscrits.

7.7.2.2. Le Comité national des Pensions dispose d'une petite équipe administrative et est soutenu pour le fond par un Centre d'expertise des Pensions. Ce dernier sera constitué d'une équipe de recherche limitée mais de haut niveau, capable de rassembler les données et d'en apprécier l'évolution en tant qu'elle est significative pour les régimes de pension, et notamment pour le budget des pensions. Ce Centre d'expertise des Pensions ne se substitue ni au Bureau Fédéral du Plan ni au Comité d'étude sur le vieillissement, mais a, en tant que support du Comité national des Pensions, son propre rôle dans l'élaboration de la politique du gouvernement en matière de régimes de pension, en ce compris le 'premier pilier bis' à instaurer pour les nouveaux contractuels du secteur public (voir Partie III de ce rapport).

7.7.2.3 La compétence de décision du Comité national des Pensions concerne (a) l'approbation annuelle des paramètres qui sont nécessaires pour l'application du système à points et la confection du budget et (b) l'approbation des budgets de pension. Les éléments suivants sont en outre d'application:

- i. La discussion du budget des pensions au Comité national des Pensions sera précédée d'une discussion dans des sous-comités institués au sein du Comité national des Pensions pour les différents régimes de pension et investis d'une compétence décisionnelle ou consultative en fonction de la législation qui s'applique au régime.
- ii. Pour les régimes du secteur public, le 'Comité technique des pensions du secteur public' pourrait être réduit et activé pour mener la concertation, en tant que sous-comité du Comité national des Pensions, sur le financement de ces régimes, y compris le financement alternatif nécessaire, et ce, en collaboration avec l'ONSSAPL, qui est compétent pour la perception des recettes dans le régime des administrations locales.
- iii. Après avoir été examinés en sous-comités, les budgets seront fixés par le Comité national des Pensions.

³⁷ Ce Comité technique a été créé par arrêté royal du 29 octobre 2008.

- iv. Les budgets arrêtés sont ensuite transmis aux deux comités de la Gestion globale, pour les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants, et aux organismes exécutifs pour les régimes du secteur public.
- v. Le budget des pensions est valable pour l'année concernée, mais il pourra être ajusté entretemps dans le cadre de contrôles budgétaires. Au cours de l'année, les comités de gestion pourront exécuter les mouvements de caisse voulus.
- vi. Le Comité national des Pensions pourra bien entendu aussi procéder à des estimations budgétaires pluriannuelles glissantes qui, dans le cadre de la gestion globale, constituent déjà une tradition.
- vii. Le Comité national des Pensions soumet chaque année un rapport au Premier Ministre et aux ministres qui ont la politique en matière de pensions et les affaires sociales dans leurs attributions.

7.7.2.4. Il y a lieu d'envisager la compétence d'avis et de recommandation comme suit:

- i. Le Comité national des Pensions peut, à la demande du gouvernement, des ministres compétents et des comités de gestion compétents, et avec le soutien du Centre d'expertise des Pensions, émettre un avis sur des sujets qui lui seront soumis.
- ii. Le sous-comité pour les régimes de pension du secteur public reçoit la mission expresse de faire des propositions pour favoriser la convergence entre ces régimes.
- iii. Le Comité national des Pensions peut formuler, de sa propre initiative aussi, des recommandations sur des sujets qu'il juge importants pour la politique en matière de pensions.
- iv. Le Comité national des Pensions peut aussi faire étudier les aspects qu'il estime importants pour la performance sociale, la soutenabilité financière, la cohérence, la transparence et la légitimité publique des régimes de pension.
- v. Il pourra également prendre des initiatives pour diffuser des informations auprès d'un public plus large et organiser un débat scientifique et social. Il le fera de préférence en concertation avec les institutions de pension.
- vi. Dans le cadre de sa compétence d'avis et de recommandation, le Comité national des Pensions pourra instituer un sous-comité pour le deuxième pilier, au sein duquel siégeront des représentants des organisations de coordination du deuxième pilier. Ces représentants pourront ensuite participer aux discussions du Comité national des Pensions sur ce thème, avec voix consultative. Le sous-comité pour le deuxième pilier fera également office d'organe de consultation pour le gouvernement, en ce qui concerne la stratégie de ce dernier en matière de deuxième pilier. Ce faisant, ce sous-comité ne se substituera toutefois pas à la Autorité des services et marchés financiers (FSMA) ou à la Commission des pensions complémentaires, qui ont leur propre rôle à jouer.
- vii. Le président ou le représentant du Conseil consultatif fédéral des aînés pourra, lui aussi, être associé aux discussions au sein du Comité national des Pensions, avec voix consultative.
- viii. Le Comité national des Pensions soumettra au moins annuellement un rapport aux ministres compétents susmentionnés et au Parlement fédéral sur ses initiatives en matière d'avis, de recommandations, d'information et de débat.

Les rapports entre le processus décisionnel au sein du Comité national des Pensions et la concertation bipartite au sein du Conseil national du travail (CNT) devront en outre être bien définis. Il en va de même pour les rapports avec le comité A.

Il est suggéré plus loin dans ce rapport de développer un régime de capitalisation légal pour les nouveaux contractuels du secteur public (voir section 18). La gestion de ce '1^{er} pilier bis' relève également de la compétence du Comité national des Pensions, selon des modalités qui doivent encore être élaborées.

7.7.3. Pour les régimes des salariés et des indépendants, cette proposition laisse la gestion de la trésorerie à leur Gestion Globale respective. Pour les régimes du secteur public, les organes d'exécution actuels continuent provisoirement d'exister, mais la compétence en matière de budgets et de paramètres cruciaux à cet égard est confiée au Comité national des Pensions tripartite et à ses sous-comités, où ces paramètres et les budgets de pension sont arrêtés chaque année avec l'accord des représentants du gouvernement. Le droit de veto des représentants de l'autorité, tel qu'il existe aujourd'hui dans la Gestion Globale, s'applique donc en la matière. A côté de cela, le Comité national des Pensions a une tâche plus large d'avis et de recommandation, d'information et d'organisation d'un large débat sur les pensions. Il est assisté dans tout cela par le Centre d'expertise des Pensions.

8. Répartition basée sur un système à points

8.1. La Commission propose de donner aux régimes du premier pilier en répartition la forme d'un système à points. Nous décrivons ici le fonctionnement de ce système à points.

Au cours de sa vie active, chacun peut accumuler des points pour sa pension.³⁸ L'accumulation de points se fait sur une base annuelle: à la fin de chaque année, on détermine le nombre de points obtenus durant cette année. Les points sont placés sur un compte individuel et sont convertis en euros lorsqu'arrive le jour du départ à la pension. On peut convertir totalement ou partiellement ses points en une pension si l'on satisfait aux conditions pour avoir accès à la pension.³⁹ Ces conditions dépendent de l'âge atteint et, dans le cas de la retraite anticipée, de la carrière réalisée (pour pouvoir prendre sa retraite anticipée, il faut avoir au moins un âge X et une carrière de Y années au moins; lorsque l'âge de la retraite est atteint, il n'y a pas de conditions de carrière; nous exprimons ces conditions en années; nous traiterons ce point plus en détail à la section 8.8).

Nous allons d'abord expliquer comment les points sont accumulés. Ensuite, nous expliquerons la manière dont ils sont convertis en euros, en commençant par le régime des salariés. Après cela, nous expliquerons comment ce principe est appliqué aux fonctionnaires et aux indépendants. Par salariés nous visons également les contractuels du secteur public (à la section 15, nous détaillons la manière

³⁸ Nous ne précisons pas ici à partir de quel âge des points peuvent être acquis et comment on distingue le travail étudiant et les prestations de travail sur lesquelles des cotisations normales sont payées et qui ouvrent des droits de pension. Compte tenu de la grande importance accordée, dans notre approche, à la 'carrière', il faut éviter que les gens puissent, artificiellement ou de manière par trop facile, avancer le début de leur carrière en combinaison avec des études. La Commission n'a pas examiné s'il est opportun de modifier la réglementation actuelle.

³⁹ La question de savoir si une pension en cours peut être reconvertie en points sera abordée dans la section 9.

dont sont réglées les questions spécifiques propres à la fonction publique, comme la prise en compte d'années de service comme temporaire pour le calcul de la pension de la fonction publique).

Le raisonnement que nous présentons dans cette section se base sur un modèle formel repris à l'annexe 4.1. Dans ce modèle, il n'existe qu'un seul régime de pension pour l'ensemble de la population. Toute la population contribue à ce régime de pension unique, par le biais de cotisations sur les revenus du travail (et, éventuellement, au travers d'un financement alternatif). Le modèle illustre comment des adaptations du système des pensions peuvent être élaborées en respectant les équilibres budgétaires, les équilibres intergénérationnels et les objectifs relatifs au rapport entre les pensions moyennes et les revenus du travail. Dans cette section, nous appliquons le raisonnement de ce modèle théorique à trois régimes de pension *distincts* auxquels des sous-groupes de la population sont affiliés. Dans la mesure où ces trois régimes de pension sont financés à partir de sources de financement communes, des interactions naissent entre les régimes. Il en résulte que le développement de chacun des trois régimes ne peut être envisagé isolément. Dans une étude approfondie, les paramètres que nous définissons dans les sections suivantes (comme le paramètre δ et le paramètre α abordés ci-dessous) devraient également être examinés à la lumière de telles interactions. La partie qui suit est donc davantage l'illustration d'un raisonnement qu'un modèle abouti.

8.2. Comment accumule-t-on des points (régime des salariés) ?

Les points sont obtenus en travaillant. Le principe est le suivant: si durant une année T donnée, un salarié a gagné autant que ce que tous les salariés ont gagné en moyenne durant cette année, il obtiendra un point sur son compte pour cette année T . S'il a gagné plus que la moyenne, il obtiendra plus, s'il a gagné moins, il obtiendra moins: le nombre de points qu'il a obtenus est égal au rapport entre ses revenus de l'année T et le revenu moyen de tous les salariés. Nous expliquons plus loin comment et quand il est dérogé à ce principe simple, par exemple pour fixer les minimums et les maximums. Nous comptons en salaires bruts; les points ne sont donc pas accumulés sur la base des cotisations sociales ou des impôts payés, mais bien sur la base du niveau du salaire brut. Il s'agit du salaire brut qui a été gagné sur toute une année: supposons que deux personnes aient le même salaire horaire, mais que l'une travaille à temps plein et l'autre à mi-temps (ou ne travaille que la moitié de l'année); dans ce cas, la règle de départ est que la première personne acquiert deux fois plus de points que la deuxième. L'évolution du salaire moyen de tous les travailleurs, qui se trouve au dénominateur de la fraction, est donc également influencée par l'évolution de la durée moyenne de travail.

On peut également obtenir des points durant une période de non-activité assimilée à une période de travail. Le nombre de points que l'on obtient en cas d'assimilation dépend en principe de la durée de cette assimilation (exprimée en jours équivalents temps plein) et du niveau du salaire pris en considération pour l'assimilation (il est question des assimilations dans la section 13).

Il peut être dérogé à ces principes simples dans les circonstances suivantes:

- i. une personne a acquis un nombre de points inférieur au minimum auquel elle a droit;
- ii. une personne a acquis un nombre de points supérieur au maximum auquel elle a droit (dans la pratique, ce n'est pertinent que pour le système à points des fonctionnaires, où un maximum de points doit être déterminé pour toute la carrière);
- iii. une personne a acquis des points durant une période plus longue que l'unité de carrière;
- iv. des (fractions de) points supplémentaires sont ajouté(e)s parce qu'on a continué à travailler après l'âge auquel on peut demander la retraite anticipée (un tel mécanisme correspond à l'actuel bonus de pension);
- v. dans la mesure où, à terme, des tantièmes préférentiels sont maintenus dans le régime de pension des fonctionnaires, ces tantièmes se présentent sous la forme d'une augmentation de la quantité de points acquis par le fonctionnaire;
- vi. la quantité de points acquis est éventuellement augmentée parce que le métier exercé est reconnu comme un métier pénible.

Nous décrirons plus loin à quoi ces dérogations pourraient ressembler dans la pratique. Tout cela dépend des notions que l'on souhaite intégrer dans le régime sur le plan des minimums, des maximums, d'unité de carrière, des métiers pénibles, etc.

8.3. Comment les points sont-ils convertis en montant de pension (régime des salariés) ?

Pour comprendre le lien entre la quantité de points qu'une personne a accumulés et le niveau de sa pension, il faut opérer une distinction entre:

- i. la *valeur* d'un point au moment du départ à la pension: cette valeur est déterminée chaque année (montant nominal en euros) et est la même pour tous ceux qui partiront à la retraite cette année-là ; elle reste inchangée par la suite;
- ii. des corrections en fonction de l'âge auquel on demande sa pension (à cet effet un 'âge normal', qui dépend de la carrière effectuée, est défini plus loin); de ce fait, ces corrections diffèrent d'un pensionné à l'autre; ces corrections restent inchangées durant le reste de la vie;
- iii. les adaptations ultérieures apportées au montant de la pension dans le cadre de la liaison des pensions en cours à l'indice des prix et à l'augmentation du bien-être. Ces adaptations sont identiques pour tous les retraités.⁴⁰ Pendant le restant de sa vie, un retraité peut donc toujours comprendre le niveau de sa pension comme étant le produit de la multiplication du nombre de points qu'il a accumulés au moment de son départ à la pension par un montant par point, qui correspond à une valeur par point 'adaptée et corrigée'.⁴¹

⁴⁰ Notez qu'avec cette formulation, nous excluons que les adaptations au bien-être se fassent de manière sélective en fonction de l'âge des pensionnés ou du niveau de leur pension; la formulation dans cette phrase n'exclut pas *a priori* que les adaptations au bien-être se fassent de manière forfaitaire (voir toutefois la note de bas de page suivante).

⁴¹ Notez que l'option 'multiplication' exclut que les adaptations en fonction du niveau de vie se fassent sur une base forfaitaire. La Commission n'a pas discuté la forme concrète que devrait prendre à terme une liaison au bien-être.

- iv. une différenciation éventuelle entre une pension au taux ménage et une pension d'isolé: la distinction qui est faite aujourd'hui dans les régimes des salariés et des indépendants entre un taux ménage et un taux isolé se traduit, dans un système à points, par une hausse de la pension, comme il ressort de (i), (ii) et (iii), selon un facteur 1,25. Nous abordons l'avenir de la pension au taux ménage à la section 12 et provisoirement nous ne la prenons pas en considération.

Les conversions (i) et (ii) sont par conséquent définitives au moment de la pension. L'adaptation (iii) se fait année après année, sur la base d'un mécanisme de liaison au bien-être. Dans la section suivante, nous commencerons par aborder (i), la valeur du point.

8.4. Comment détermine-t-on la valeur du point (régime des salariés) ?

La valeur du point est déterminée année après année mais une fois fixée, elle ne change plus (il y aura donc par exemple une valeur de point pour le calcul des pensions qui débutent en 2020, une valeur de point pour l'année 2021, une valeur de point pour l'année 2022, etc.). La valeur du point garantit un taux de remplacement pour une personne de référence théorique. Comme expliqué à la section 6.2.1., il doit s'agir de l'un des objectifs de la politique en matière de pensions. Il est possible de convertir cet objectif, année après année, en un objectif relatif à une pension de référence théorique; dans le régime des salariés, cela correspond à une fraction du salaire moyen de tous les salariés au moment du départ à la pension. La pension de référence est donc une autre manière d'exprimer l'objectif de la politique en matière de pensions, que nous avons décrit à la section 6.2.1.; dans le terme 'objectif', nous incluons évidemment toutes les nuances que nous avons apportées ci-dessus à la section 6.2.

La pension de référence pour une année T est un montant théorique qu'un salarié de référence recevrait:

- i. s'il avait perçu, durant chaque année de sa carrière active, un salaire brut égal au salaire brut moyen de tous les salariés;⁴²
- ii. s'il avait eu une carrière – exprimée en années – égale à la carrière de référence telle qu'applicable l'année où il prend sa pension ;⁴³

⁴² Ce travailleur salarié de référence n'a donc jamais connu de promotion ou d'augmentation barémique, ce qui souligne le caractère théorique de la référence; dans la pratique, les salaires évoluent dans le temps (en fonction de l'évolution économique, mais aussi de l'ancienneté). C'est pour cette raison qu'il faut aussi distinguer clairement le taux de remplacement pour lequel le revenu de référence est le dernier salaire, d'une part, et le taux de remplacement pour lequel le revenu de référence est le revenu moyen revalorisé sur l'ensemble de la carrière. Dans ce cas théorique, ces concepts coïncident, mais concrètement, il en va bien sûr autrement.

⁴³ Notez que cette formulation a pour conséquence que la carrière de référence en vigueur peut différer si on prend sa pension de manière anticipée ou si on reporte sa pension. Supposez que quelqu'un hésite à prendre sa pension dans l'année T ou dans l'année $T+N$; il est possible que la carrière de référence dans l'année $T+N$ soit différente de celle année T ; ceci peut influencer la décision. Aujourd'hui, de telles situations se présentent évidemment aussi lorsque les paramètres du régime de pension sont modifiés. Pour éviter des effets comportementaux pervers, il semble indiqué que les glissements se fassent de manière suffisamment graduelle, c'est-à-dire sans discontinuité excessive (ce problème se pose aussi dans le calcul d'une 'pension à temps partiel', prise anticipativement, et du reste de la pension, prise ultérieurement).

iii. s'il prenait sa pension à un âge qui n'entraîne aucune correction (ni négative, ni positive).

Si 45 ans est la norme pour une carrière de référence, le salarié de référence aura donc accumulé 45 points.

Nous allons à présent expliquer en détail de quelle façon la détermination d'une carrière de référence est liée aux mécanismes d'adaptation flexibles qui sont introduits pour garantir l'équilibre budgétaire dans le système de pension. Plus loin dans cette section, nous allons nous concentrer exclusivement sur la situation d'un travailleur salarié qui prend sa retraite à l'âge légal de la pension; nous partons du principe que cela implique l'absence de correction actuarielle sur le montant de la pension. A la section 9, nous expliquerons comment nous introduisons la flexibilité individuelle à la fin de la carrière. Il est important de noter d'ores et déjà qu'en cas de retraite anticipée, des corrections sont appliquées. Dans la section 9 nous proposons un critère d'âge, en définissant un 'âge normal', qui tient compte de la durée de la carrière.

L'objectif est que la pension de référence de l'année T forme une fraction fixe δ du salaire moyen de tous les salariés dans l'année T :

$$(1) \text{ pension de référence}_T = \delta \times (\text{salaire moyen})_T$$

Cette formule ne peut pas être appliquée littéralement. Sur le plan administratif, on doit pouvoir faire un calcul pour ceux qui prennent leur retraite pendant l'année T , c'est-à-dire qu'il faut déjà pouvoir calculer une valeur du point avant que ne soit connu le salaire brut moyen de l'année T . Afin d'éviter des ruptures soudaines, il faut pour cela aussi prendre une moyenne mobile. Il serait possible de se baser par exemple sur le salaire brut moyen des années $T-1$, $T-2$, $T-3$. Cela signifie que, dans nos équations, le terme $(\text{salaire moyen})_T$ est égal à une moyenne mobile calculée sur la base d'un certain nombre d'années antérieures, à déterminer plus précisément. Par souci de simplicité, nous ne prenons pas en considération cette question pratique.

Nous présentons maintenant comment une définition de la valeur du point mène au résultat défini dans l'équation (1).

Les corrections pour âge sont réalisées en fonction d'un 'âge normal' que nous définissons dans la section 9. Si on prend sa pension à l'âge normal, il n'y a pas de correction. L'âge normal ne dépasse en tout cas pas l'âge légal de la pension. En d'autres termes, lorsqu'on prend sa pension à l'âge légal, la pension est égale à:

$$(2) \text{ pension} = (\text{points accumulés}) \times (\text{valeur du point})$$

Nous définissons la valeur d'un point dans l'année T comme suit:

$$(3) (\text{valeur du point})_T = \delta \times \frac{(\text{salaire moyen})_T}{(\text{points accumulés par la personne de référence})_T}$$

Comme la personne de référence a acquis 1 point par année de travail, cela équivaut à :

$$(3\text{bis}) (\text{valeur du point})_T = \delta \times \frac{(\text{salaire moyen})_T}{(\text{carrière de référence})_T} (\text{valeur du point})_T$$

Si on applique cette définition de la valeur du point (comme énoncé dans l'équation 3 ou 3bis) à l'équation (1), il apparaît que la pension de référence constitue effectivement une fraction fixe du

salairé moyen. En déterminant ainsi la valeur du point, on arrive donc à l'objectif que nous préconisons. On peut aussi exprimer cet objectif d'une autre manière: au vu du profil salarial spécifique 'plat' du salarier de référence, δ est également égal au rapport entre la pension du salarier de référence et son dernier salaire (le salaire du salarier de référence était toujours égal au salaire moyen de tous les salariés; son *dernier* salaire est donc aussi égal au salaire moyen de tous les salariés au moment où il prend sa pension). En d'autres termes, dans ce cas théorique et très particulier, δ donne aussi le taux de remplacement brut. Un objectif relatif à une 'pension de référence' pour le salarier de référence peut donc aussi être exprimé comme un objectif en termes de 'taux de remplacement'. Dans la section 6 ('nouvelles sécurités'), nous avons mis l'accent sur la formulation d'un objectif en termes de taux de remplacement.

Pour éviter tout malentendu, nous formulons ici quelques remarques importantes.

Il ne s'agit pas d'un simple système de type '*defined benefit*' (prestations définies), justement parce que nous formulons des conditions claires auxquelles un taux de remplacement δ peut être garanti à un salarier de référence. Si la durée de la carrière de référence évolue au fil du temps, le profil du salarier de référence évoluera au fil du temps aussi.

Étant donné que les 'carrières' comprennent également des périodes de chômage, d'incapacité de travail, de congé de maternité, etc. le niveau auquel le ratio ' δ /carrière de référence' peut se situer, sera co-déterminé par le taux d'emploi dans la société: une société dans laquelle le taux d'emploi est structurellement élevé peut se permettre un taux ' δ /carrière de référence' plus élevé qu'une société dans laquelle le taux d'emploi est structurellement faible.

Nous partons du principe que δ est fixé et que la 'carrière de référence' est la variable d'ajustement pour la définition de la valeur du point. Cette variable doit être déterminée de telle sorte que le régime de pension ne connaisse pas de sérieux déséquilibre budgétaire. Cela implique d'office que la carrière de référence n'évolue pas seulement en fonction de l'espérance de vie: cette variable d'ajustement doit évoluer en fonction d'un ensemble de facteurs démographiques (non seulement l'espérance de vie, mais aussi d'autres évolutions démographiques telles qu'un papy-boom) et de facteurs économiques structurels. Dans un système reposant sur des adaptations endogènes, la carrière de référence doit être fonction de plusieurs facteurs, mais l'aspect précis que doit prendre cette fonction exige un examen très approfondi à l'aide de modèles de simulation complexes dont nous ne disposons pas actuellement. Nous soulignons encore une fois que la carrière de référence n'est pas le seul paramètre qui peut être adapté pour assurer un équilibre lorsqu'interviennent des évolutions démographiques et économiques; la répartition équitable des bénéfices et charges d'un papy-boom peut par exemple nécessiter une autre combinaison de mesures que la répartition équitable des bénéfices et charges d'une espérance de vie en augmentation.

La carrière de référence n'est pas identique à la carrière exigée pour avoir accès à la pension : il s'agit ici d'une variable d'ajustement dans le calcul. Il est toutefois vrai que, compte tenu du mécanisme d'adaptation de la valeur du point, la longueur de la carrière devient primordiale: celui ou celle qui peut prolonger sa carrière peut maintenir la qualité de sa pension malgré une augmentation de la carrière de référence. En même temps, il s'agit d'un mécanisme qui concerne les futurs pensionnés: en cas de prolongation de la carrière de référence, ils devront travailler plus longtemps ou recevoir une pension moindre. Il est dès lors essentiel de pouvoir disposer d'autres mécanismes d'adaptation, qui ont également un impact pour les pensionnés existants. Nous en avons déjà parlé à la section 6.3.

Nous avons insisté là sur le fait qu'un ensemble d'instruments doit permettre de répartir équitablement les bénéfices et charges des évolutions démographiques et économiques entre les actifs et les retraités.

8.5. Mécanismes d'adaptation collectifs en cas d'augmentation de l'espérance de vie: calcul de la pension et accès à la pension

Dans cette section, nous nous concentrons sur les adaptations collectives *au sein du régime de pension* lorsque l'espérance de vie augmente. En ce qui concerne le calcul de la pension, le système à points permet de recourir à divers mécanismes d'adaptation collectifs en cas d'augmentation de l'espérance de vie moyenne. Nous examinons pour commencer le calcul de la pension au moment où elle est prise (la pension de départ).

Tout d'abord, dans le calcul de la pension, la carrière de référence (à savoir la norme de carrière complète) peut être liée dans une certaine mesure à l'espérance de vie. Si l'on opte pour cette solution, une augmentation de l'espérance de vie donne lieu à une adaptation collective (collective parce qu'elle vaut pour tous ceux qui ne sont pas encore à la pension). Pour que la personne de référence puisse continuer à bénéficier du même taux de remplacement, elle devra avoir une carrière plus longue. Si les carrières moyennes augmentent dans la même mesure que la carrière de référence, la pension moyenne n'augmentera pas (en termes de taux de remplacement), mais la soutenabilité financière s'améliorera. Si l'augmentation des carrières moyennes reste inférieure à l'augmentation de la carrière de référence, les pensions diminueront (en termes de taux de remplacement), ce qui contribue aussi à la soutenabilité financière. Comme expliqué plus haut, la carrière de référence peut aussi évoluer en fonction d'autres facteurs démographiques que la seule espérance de vie, mais nous n'examinons dans cette sous-section que les évolutions en matière d'espérance de vie.

En outre, l'âge légal de la pension peut être lié dans une certaine mesure à l'augmentation de l'espérance de vie. La Commission part du principe que les conditions de carrière et les critères d'âge pour la pension anticipée et la pension légale devront évoluer à l'avenir. Le relèvement de l'âge légal de la pension aura une incidence sur le calcul de la pension si l'âge légal de la pension joue un rôle dans les corrections actuarielles en cas de pension anticipée. Dans les corrections actuarielles proposées par la Commission, l'âge légal de la pension joue effectivement un rôle, même s'il est indirect: c'est expliqué dans l'encadré 6, à la section 9. On peut supposer que les corrections actuarielles ont un impact sur la décision concernant le moment du départ à la pension: le report du départ à la retraite contribue *ceteris paribus* à la soutenabilité budgétaire du système. Dans la mesure où les corrections actuarielles n'incitent pas à partir à la retraite plus tard, les pensions moyennes diminueront *ceteris paribus* suite à l'introduction de telles corrections; cela aussi contribue à la soutenabilité. On peut toutefois là voir un résultat qui n'est pas souhaitable.

Un relèvement de l'âge légal de la pension implique évidemment aussi un renforcement des *conditions d'accès* à la pension; en effet, l'âge légal de la pension est l'âge auquel on peut demander à prendre sa pension, quelle que soit la durée de la carrière. Parallèlement, les conditions pour la pension anticipée, en termes d'âge et de carrière, peuvent être rendues plus strictes si l'espérance de vie augmente, ce qui oblige les gens à allonger leur carrière.

Sur la base d'hypothèses très simplifiées (concernant, entre autres, la structure de la population et la manière dont augmente l'espérance de vie), nous arrivons par exemple à la règle de conduite suivante: lorsque l'espérance de vie augmente, un équilibre budgétaire entre cotisations pour les pensions et dépenses de pension peut être assuré si:

- i. le rapport entre la durée moyenne de la carrière et la durée moyenne de la retraite (la durée comprise entre le départ à la pension et le décès) reste inchangé;
- ii. la pension moyenne de ceux qui ne prennent pas leur retraite anticipée n'augmente pas, malgré l'allongement de la carrière moyenne, parce que la carrière de référence augmente.

Comme cela a déjà été dit, cette règle de conduite précise n'est valable que si plusieurs hypothèses très simplifiées sont faites, dans un contexte d'espérance de vie croissante. Elle met toutefois en évidence qu'il est possible de stabiliser le taux de remplacement d'un 'salarié de référence', en dépit d'une augmentation de l'espérance de vie, à condition que la carrière soit allongée suffisamment et que l'on ait intégré un mécanisme d'adaptation automatique dans le calcul de la pension. Il convient de signaler que cette règle de conduite n'implique pas que l'âge de la pension augmente autant en pourcentage que l'espérance de vie (voir annexe 4.1). L'ampleur précise des mécanismes d'adaptation automatiques nécessaires ne peut être estimée que sur la base d'un modèle complexe qui reproduit le mieux possible les réalités socio-économiques et démographiques.

Ces mécanismes d'adaptation mettent l'accent sur la durée de la carrière et sur l'âge de la retraite. Pour qu'ils soient opérationnels sans entraîner une diminution des pensions moyennes, les carrières doivent être effectivement plus longues. Pour réussir sans générer une régression sociale, ces mécanismes d'adaptation impliquent donc qu'il soit possible d'augmenter suffisamment le taux d'emploi, en particulier pour les personnes peu qualifiées. Comme cela a déjà été souligné auparavant, il existe en parallèle, pour le calcul de la pension, d'autres mécanismes d'adaptation possibles, qui ont également un impact sur le groupe des pensionnés existants, notamment par une modification de la liaison au bien-être. Il existe également des mécanismes d'adaptation ayant un impact sur l'ensemble de la population, tant active que pensionnée. En utilisant ces autres mécanismes d'adaptation, on peut atténuer les modifications nécessaires dans la carrière de référence. L'équilibre intergénérationnel et une répartition équitable des charges sont essentiels; nous renvoyons à ce propos à la section 6.3.

Comme illustré à la section 4.2, l'évolution démographique que nous connaissons ne résulte pas seulement d'une espérance de vie supérieure. Le papy-boom a un impact très important, d'abord vers le haut, puis vers le bas (le papy-boom atteindra un pic aux alentours de 2039, puis l'effet va commencer à s'inverser). Les mécanismes d'adaptation décrits peuvent aussi être mis en œuvre pour apporter une réponse aux défis posés par le papy-boom. Il faut toutefois tenir compte également du fait que les adaptations apportées aux conditions de carrière et à l'âge légal de la pension sont difficilement réversibles. A la section 16, nous présentons à *titre d'illustration* un scénario concret, à *interpréter* comme suit: une liaison *partielle* de l'âge de la pension et des conditions de carrière à l'espérance de vie est mise en place *de manière accélérée* en raison du papy-boom; cela signifie que, dans ce scénario, l'âge légal de la pension et les conditions de carrière *n'augmentent pas du même pourcentage* que l'espérance de vie à l'horizon 2060 (cela n'étant pas non plus nécessaire à long terme) mais qu'une anticipation dans le temps a lieu (concrètement: l'âge légal de la pension passerait à 67 ans en 2030 ; l'âge de la pension anticipée passerait à 62 ans et la condition de carrière

à 44 années; si ces paramètres devaient se maintenir à ce niveau jusqu'en 2060 – comme le suppose le scénario – il s'agirait d'une liaison partielle à l'espérance de vie, mais appliquée de manière accélérée; entre 2020 et 2030, il s'agirait alors d'une liaison à 100 % à l'espérance de vie. Cela ne veut pas dire que ce scénario est nécessairement un bon scénario). Nous insistons sur le fait qu'il ne s'agit pas à la section 16 d'une simulation d'un système à points, mais d'une analyse de sensibilité de réformes paramétriques partielles dans le régime existant des salariés.

8.6. Transparence et prévisibilité : comment informer les gens 'à l'avance' ?

Nous avons dit plus haut que les gens doivent connaître à l'avance la manière dont le régime de pension va évoluer, afin qu'ils puissent s'y préparer. Dans cette optique, un système à points constitue un excellent cadre.

Un système à points permet aux salariés d'avoir chaque année une vue plus claire sur la constitution de leur pension. La manière dont cette situation est communiquée dépend, entre autres, de l'architecture des maximums et des minimums. Nous développons un exemple, à titre illustratif, pour le régime des travailleurs salariés. Cet exemple suppose qu'un 'maximum' soit appliqué au moment même du calcul des points acquis, en plafonnant les salaires bruts pris en considération (voir plus loin, section 11).⁴⁴ Il existe également une mesure de type 'bonus de pension': la personne qui continue à travailler après l'âge auquel elle peut prendre une retraite anticipée reçoit pour cela des points supplémentaires. La pension minimale est basée sur un simple principe de proportionnalité, où l'on accumule un nombre minimum de points *au pro rata* du nombre de jours prestés. Il n'y a aucune condition d'accès: dès que l'on a presté un jour, on reçoit pour ce jour une certaine fraction d'un point à titre de garantie minimale de points. Au moment du départ à la pension, les points que l'on a acquis (exceptés les points acquis grâce au bonus de pension) sont comparés à la garantie minimale de points; si la garantie minimale de points est supérieure au nombre de points que l'on a acquis, la pension est calculée sur la base de cette garantie minimale. Le bonus de pension est donc hors garantie minimale.

À compter du début de sa carrière, chaque salarié recevrait la fiche suivante en juin de l'année **T+1**:

⁴⁴ En ce qui concerne l'application du régime des maxima, une fiche destinée aux fonctionnaires devrait donc se présenter différemment, dans la mesure où le maximum ne peut être fixé qu'au terme de la carrière, cf. section 11. La fiche destinée aux fonctionnaires devrait aussi se présenter différemment en ce qui concerne les assimilations car la limitation à 20% ne peut être mise en œuvre qu'au terme de la carrière. Le fonctionnaire reçoit donc des points pour les assimilations sur une base 'conditionnelle'.

Tableau 8A: Fiche modèle pour informer le bénéficiaire potentiel de la situation de son compte pension avant la pension

		Sur toute votre carrière	Dont acquis(e)s ou majoré(e)s durant l'année T
1	Combien d'années peuvent déjà être prises en considération pour l'accès à votre pension ?		
2	Combien de points avez-vous acquis grâce à des prestations de travail ?		
3	Combien de points avez-vous acquis grâce à des périodes assimilées ?		
4	Majoration en raison du fait que votre métier a été reconnu comme pénible		
5= 2+3+4	Nombre total provisoire de points que vous avez acquis (hors l'application de l'unité de carrière)		
6	Garantie minimale de points qui vous est accordée sur la base du nombre de jours ETP que vous avez prestés Lorsque vous prendrez votre retraite, le nombre de points que vous avez acquis sera majoré de: 6 – 5 Si le nombre obtenu est positif.		
7	Points que vous avez acquis supplémentaire en raison de prestations de travail effectives après l'âge auquel vous pouviez prendre votre retraite anticipée (bonus de pension)		
Information importante	Valeur du point en euros, qui a été appliquée pour le calcul des pensions qui ont pris cours au cours de l'année T		
	Âge légal de la pension (âge auquel vous pourrez prendre ou non votre pension) Aujourd'hui: Modifications attendues à l'avenir:	Âge actuel : Âge à partir de :	
	Conditions valables aujourd'hui pour pouvoir prendre totalement ou partiellement votre pension avant l'âge légal de la pension	Carrière: Âge:	
	Modifications attendues des conditions qui vaudront à l'avenir pour prendre totalement ou partiellement votre pension avant l'âge légal de la pension	Carrière (à partir de l'année...): Âge (à partir de l'année...):	
	Si vous travaillez effectivement après l'âge auquel vous pouvez prendre votre retraite anticipée, vous recevrez par jour (ETP) des points supplémentaires	(fraction de) points supplémentaires par jour de travail effectif (= bonus de pension)	
	Si vous prenez aujourd'hui votre pension anticipée, le montant versé est diminué comme suit parce que vous n'avez pas l'âge de pension 'normal'. Si vous prenez aujourd'hui votre retraite (après l'âge 'normal' de la retraite) le montant versé est majoré comme suit	(Fraction de la correction actuarielle en cas de retraite anticipée) (Fraction de la correction actuarielle en cas de report)	

Source: Commission de réforme des pensions 2020-2040

Dès que la valeur du point pour l'année T est fixée, celle-ci est évidemment rendue publique; cette communication doit être faite avant que l'année T ait commencé. En effet, les personnes qui demandent à prendre leur pension pendant l'année T doivent connaître la valeur de leurs points (même si on peut toujours renoncer une fois le calcul effectué).

Tous ces éléments permettent de préciser ce que nous entendons par informer les gens 'à l'avance':

- i. dès qu'on commence à travailler, on peut suivre le nombre de points accumulés;
- ii. on peut aussi comprendre ce que signifie un point en tant que base pour le calcul de la pension (en raison du fait que la valeur de ce point sera proportionnelle aux salaires (annuels) bruts moyens de tous les travailleurs à ce moment);
- iii. on comprend également comment les points sont obtenus, ce que représente le 'bonus de pension', la garantie minimum que l'on reçoit;
- iv. on sera aussi clairement informé de l'impact des corrections actuarielles (partielles) à appliquer;
- v. on sera informé des modifications auxquelles il faut éventuellement s'attendre dans le cadre de l'accès à la pension : d'éventuelles modifications apportées à l'âge légal de la pension ou aux conditions relatives à la pension anticipée .

Les modifications relatives aux conditions d'accès à la pension doivent également être connues bien à l'avance. Il doit être légalement prévu qu'une modification des conditions d'accès doit être déterminée au moins x années avant qu'elle ne prenne cours. A terme, un préavis raisonnable pourrait être par exemple de 5 ans. Dans le contexte actuel, où il faut décider relativement vite d'adaptations dans l'optique du papy-boom, un préavis de 5 ans est peut-être un peu trop strict (cela signifierait qu'il faut décider déjà en 2015 d'une modification des conditions de carrière pour prendre une pension anticipée en 2020, ce qui ne paraît pas réaliste).

8.7. Comparaison avec la méthode de calcul actuelle pour les pensions des salariés et transition

8.7.1. Pour faire la comparaison avec la méthode de calcul actuelle, le mieux est de partir du cas d'un salarié isolé sans périodes assimilées, qui n'est pas concerné par l'un des régimes de minimums ou de plafonds, et qui prend sa retraite à l'âge légal.⁴⁵ La pension actuelle au moment du départ à la retraite est alors égale à la pension qui résulterait de l'application du système à points si:

- i. δ est égal à 0,60;
- ii. la carrière de référence est égale à 45 ans;
- iii. les salaires dans le secteur privé durant la carrière de l'intéressé n'ont pas augmenté plus que l'index (c'est à dire qu'il n'y a pas eu d'augmentation réelle des salaires).

La différence entre le calcul utilisé aujourd'hui et le calcul utilisé dans le système à points revient à ceci: dans le système à points, les salaires antérieurs de l'intéressé sont comparés au salaire moyen de ses contemporains de l'époque; dans la terminologie de la méthode de calcul actuelle, cela

⁴⁵ En raison du principe d' 'unité de carrière', il convient également de partir du principe que les 45 meilleures années de ce salarié se situent dans une période ininterrompue avant sa pension; la comparaison est développée formellement dans l'annexe 4.1.

implique que les salaires précédents seraient revalorisés en fonction de l'augmentation salariale réelle. Toutefois, suite à des mesures d'économie passées, il n'y a aujourd'hui plus de revalorisation sur la base de l'augmentation salariale réelle; la revalorisation n'a lieu que sur la base de l'indice des prix. En d'autres termes, dans un contexte d'augmentation réelle des salaires, δ doit être inférieur à 0,60 pour que la formule du système à points fournisse un taux de remplacement égal (par rapport au dernier salaire) à celui obtenu avec la méthode de calcul actuelle.

À titre d'illustration, nous prenons le cas de quelqu'un qui a toujours gagné autant que le salaire moyen de ses contemporains et qui a travaillé durant 45 années. Si, pendant ces 45 ans, il n'y a pas eu d'augmentation salariale réelle dans le secteur privé, le système à points débouchera sur un taux de remplacement identique à celui du calcul actuel si δ est égal à 0,60 ; si l'augmentation salariale réelle dans le secteur privé a été de 1 % par an, un δ égal à 0,486 sera suffisant pour donner le même résultat.⁴⁶ La non-revalorisation mène donc à une insécurité que l'on ne rencontre pas dans un système qui applique la revalorisation (comme le système à points que nous proposons ici) : en cas de forte croissance économique, le taux de remplacement par rapport au dernier salaire et le rapport entre la pension et le revenu de ceux qui sont actifs au moment de la pension est *moins favorable* qu'en cas de faible croissance économique. Une 'non-revalorisation' protège les futurs retraités en cas de faible croissance économique, mais constitue en même temps une charge relativement plus lourde pour les actifs comparativement à une situation de forte croissance économique. La revalorisation incluse dans un système à points exclut ce risque. Dans la section 14, nous fournissons encore d'autres arguments qui expliquent pourquoi le principe de revalorisation contenu dans le système à points est préférable à la méthode de calcul actuelle, qui ne contient pas de revalorisation.

Arithmétiquement, le régime actuel des salariés et ce système à points peuvent être rendus égaux, mais la dynamique du système à points est différente. La comparaison avec la méthode de calcul existante nous apprend que la transition du système actuel vers un système à points implique un choix qui, dans un contexte d'incertitude sur les évolutions futures, n'est pas neutre. Pour en revenir à l'exemple théorique donné dans le paragraphe précédent, si la valeur de δ est fixée à 0,486, avec le passage à cette formule, les pensions (et contributions) futures seront plus élevées que dans le système actuel si la croissance est supérieure à 1 %. Si la croissance devait tomber plus bas que 1 %, le résultat serait inverse. Le fait qu'une valeur déterminée de δ soit 'favorable' ou 'défavorable' pour tel ou tel groupe ou pour personne n'est évidemment rien de plus qu'une analyse partielle: le résultat du système à points est également tributaire de la manière dont l'augmentation de l'espérance de vie est intégrée dans le modèle et de la mesure dans laquelle les pensions en cours sont liées au bien-être.

8.7.2. Lors de la transition vers un système à points, la neutralité budgétaire est bien entendu un point de départ. La neutralité budgétaire implique ce qui suit: au moment de la transition du mode de calcul actuel vers le système à points, on doit fixer (pour une carrière de référence donnée) la valeur de δ de telle sorte que les dépenses globales pour les pensions des travailleurs salariés

⁴⁶ Le caractère théorique de cette illustration se reflète notamment dans l'absence d'augmentation salariale par promotions ou augmentations barémiques. Un exemple dans lequel le salaire de l'individu concerné augmente en cours de carrière, du fait de promotions ou d'augmentations barémiques, donne un autre coefficient.

n'augmentent ni ne diminuent.⁴⁷ Supposons que la transition ait lieu pendant l'année **O**. Pour procéder à la transition, il faut d'abord calculer, pour tous les travailleurs salariés qui ne sont pas encore retraités, combien de points ils comptabilisent. Pour ce faire, il faut disposer d'une série historique des salaires moyens, par exemple pour les 50 années qui précèdent l'année **O** (en supposant que ceux qui prennent leur retraite pendant l'année **O** n'étaient certainement pas encore au travail 50 ans auparavant). Sur la base des comptes individuels dont on dispose, il est possible de calculer combien de points comptabilise chaque travailleur salarié qui n'est pas encore pensionné. Il est dès lors possible d'estimer combien de points se trouvent sur le compte des travailleurs salariés dont on peut s'attendre à ce qu'ils fassent leur demande de pension pendant l'année **O**. Cela donne la somme globale des points qui seront – probablement – introduits par les personnes qui demandent leur pension. La valeur du point pour les retraites qui prennent effet pendant l'année **O** doit alors être définie de sorte que les dépenses de pension pour le nouvel afflux attendu de retraités durant l'année **O** soient égales aux dépenses de pension pour le même afflux de retraités sur la base du système existant. Pour l'exprimer très simplement et de manière approximative, cela revient à dire que le budget des pensions qui est prévu pour les nouvelles pensions de travailleurs salariés qui prennent cours en l'année **O** est divisé par la quantité de points qui seront probablement introduits durant l'année **O**: au moyen d'une simple règle de trois, la valeur d'un point est alors définie. La réalité est toutefois plus compliquée parce que, lors de la transition, de nouvelles règles du jeu peuvent également être introduites, impliquant qu'un départ anticipé ou reporté à la pension donne lieu à des corrections aux pensions versées. Une simple règle de trois ne suffira donc pas. Il s'agira par conséquent de recalibrer soigneusement le système. Dès lors, il est peut-être indiqué que le passage soit d'abord testé pendant quelques années, en laissant coexister en parallèle le système existant et un calcul expérimental sur la base de points, le passage effectif et définitif au calcul en points n'intervenant qu'après quelques années.

8.8. Quel enregistrement du temps (dans le régime des salariés) ?

8.8.1. Nous partons de l'idée que c'est en principe en années, et non en jours, que l'on planifie sa vie à plus long terme. Cela plaide pour une comptabilisation des points sur une base annuelle et pour que l'on exprime les conditions d'accès à la retraite en utilisant des années dans le numérateur.

Ceci soulève en même temps la question de savoir quand une année est prise en considération pour l'accès à la pension. Suffit-il d'avoir travaillé un jour ? Il est équitable d'être plus stricte sur ce point, et de ne considérer une année comme année de carrière que si un nombre minimum de jours ont été prestés, sur une base de temps plein (aujourd'hui, ce nombre est de 104 jours ETP, ce qui semble

⁴⁷ La neutralité budgétaire est définie ici sur une base *cash* : pendant l'année de la transition, les dépenses doivent rester identiques. Il n'existe donc pas de degré de liberté en ce qui concerne la valeur de δ : celle-ci dépend entièrement de l'exigence de neutralité budgétaire. Cela ne signifie pas que la valeur de δ ne peut absolument pas changer par la suite: des changements peuvent être programmés, en fonction d'objectifs préétablis, dans la valeur de la carrière de référence déterminant la valeur du point, mais aussi, éventuellement, dans la valeur de δ , conformément aux objectifs en matière de liaison au bien-être. On peut, enfin, faire remarquer que la définition de la neutralité budgétaire sur une base *asset/liability* créerait un degré de liberté en ce qui concerne δ , dans la mesure où un éventuel *trade-off* en résulterait entre le degré de liaison au bien-être et la valeur de δ . La valeur de δ constitue toutefois une caractéristique structurelle du système. La variable de changement endogène du système est la longueur de la carrière de référence.

raisonnable). Une telle formule permet d'accorder tout de même, un juste accès à la retraite anticipée à ceux qui ont constitué une longue carrière sur une base de travail à temps partiel.

Il existe encore d'autres aspects du régime de pension pour lesquels il est logique de travailler en termes de jours à temps plein. Pour exprimer les minimums et maximums, il semble opportun de tenir compte du volume réel des prestations; ce volume réel peut aussi différer considérablement d'une personne à l'autre sur une année. En principe, tant la garantie minimum qu'un plafond sont de préférence exprimés par rapport au nombre de jours temps plein prestés. De même, un mécanisme tel que le bonus de pension, dans lequel les prestations de travail effectives sont valorisées en fonction de l'importance des efforts fournis par un individu (et non sur la base de ce qui a été gagné pour ces prestations), implique également un calcul en jours temps plein prestés. Cela pose une série de problèmes pratiques, comme nous l'expliquons dans la section suivante.

8.8.2. La durée du travail, ou le temps qui y est assimilé, constitue aujourd'hui déjà, avec les salaires et la situation familiale, un des éléments essentiels des règles qui déterminent les droits de pension des travailleurs salariés.⁴⁸ Les données relatives à la durée interviennent aussi, entre autres, dans le contrôle des conditions d'accès à la pension, l'examen des conditions pour les droits minimums, le traitement des périodes assimilées et la détermination du bonus de pension.

L'annexe 3.3 examine la question de savoir si, pour le traitement des données relatives à la durée dans le système actuel, certaines règles appliquées exigent une adaptation au motif qu'elles sont contestables. À cet égard, une règle saute aux yeux: le relèvement de 285 jours à 312 jours (des 'jours gratuits'). Cette règle a été instaurée à une période où les enregistrements des durées étaient beaucoup plus incertains qu'aujourd'hui. Au moment où la règle a été introduite, elle devait compenser la possible injustice liée à l'incertitude des enregistrements des durées en plaçant sur le même pied tous ceux qui se trouvent dans la même zone de durées.

De plus, de très nombreuses règles en vigueur, à première vue non contestables, exigent au moins un examen complémentaire.

Ainsi, pour la conversion des prestations à temps partiel en équivalents temps plein, le travailleur de référence (maatman) joue un rôle particulièrement central. Autant que nous sachions, il n'existe pas de vue d'ensemble des concepts de travailleur de référence qui sont utilisés pour tous les secteurs et, en particulier, des raisons pour lesquelles les concepts diffèrent. En l'absence d'une telle vue d'ensemble, il est impossible de dire si les différences sectorielles sont équitables ou non. Il est toutefois certain que le traitement inégal des heures entre secteurs rend le système opaque, mais ce constat ne suffit pas en soi pour parler d'iniquité.

Sur une base annuelle, le total des prestations en équivalents temps plein est aussi limité à 312 jours. L'abandon de cette règle sans autre adaptation mènera probablement à une diminution du salaire journalier moyen et donc à une valorisation plus faible de certaines périodes assimilées, mais ce point n'est, au demeurant, pas clair.

⁴⁸ Les données relatives à la durée dans le régime des fonctionnaires et celui des indépendants sont enregistrées selon une méthode différente de celle utilisée pour les salariés. Nous ne nous attarderons pas sur ces différences.

Par ailleurs, nous pouvons relever que l'on travaille actuellement avec des périodes annuelles qui sont délimitées sur la base d'une année calendrier. Cela a des conséquences, entre autres, sur l'attribution de certains droits. Ainsi, pour un individu qui, sur une période de deux ans, travaille une année de janvier à décembre et qui, l'autre année, ne travaille pas et n'a pas non plus de période assimilée, une année de plus de 208 ETP est comptabilisée. Cette année peut également être prise en compte en vue de l'attribution de la pension minimum garantie sur la base du critère strict (voir l'annexe 3.1 pour une explication sur le critère strict). Si la même personne devait fournir les mêmes prestations de début juin de l'année t-1 à fin mai de l'année t, aucune des deux années ne serait prise en considération pour contrôler s'il est satisfait aux conditions relatives à la pension minimum garantie selon le critère strict (voir l'annexe 3.1 pour une définition). C'est l'une des raisons pour lesquelles il est préférable d'exprimer en jours les conditions d'accès à la pension minimum garantie (voir section 10 ci-après).

8.8.3. Les difficultés pratiques relevées n'empêchent pas qu'un enregistrement du temps sur la base de deux types d'unités soit nécessaire:

- en années;
- en jours équivalents temps plein.

Il est toutefois important que la notion d'année, lorsqu'elle est utilisée, soit la plus cohérente et la plus uniforme possible. Ce n'est pas le cas aujourd'hui dans le régime des travailleurs salariés: le sens donné à la notion d'année de carrière est, par exemple, différent selon qu'il s'agit de l'accès à la pension minimum garantie ou de l'accès à la pension anticipée. Nous proposons ci-après de ne plus raisonner en termes d'années de carrière en matière de pension minimum. En ce qui concerne l'accès à la pension anticipée et l'application de corrections actuarielles, il semble indiqué à première vue de retenir le sens actuel de la notion d'année de carrière (une année compte comme année de carrière à partir du moment où 104 jours ETP ont été prestés). Par conséquent, il ne subsiste qu'une seule manière d'interpréter la notion d'année de carrière dans le régime de travailleurs salariés.

La Commission propose aussi de supprimer le système des 'jours gratuits'. Ce mécanisme ne peut plus se justifier aujourd'hui et sa suppression générerait une légère économie, dont les recettes peuvent être utilisées utilement à d'autres fins dans le régime de pension.

8.8.4. La transition vers un nouveau régime de pension doit également servir à passer du calcul en semaines de travail de 6 jours, historiquement dépassé, à un calcul en semaines de travail de 5 jours.

8.9. Un système à points dans le régime des indépendants

Au niveau de la méthode de calcul, un système à points pour les travailleurs indépendants peut être élaboré à partir de la même architecture qu'un système à points pour les travailleurs salariés. Au lieu de parler de salaires bruts, nous parlons ici de revenus déclarés sur lesquels sont basées les cotisations sociales des indépendants. La valeur du point est propre au régime des indépendants et diffère donc de la valeur du point dans le régime des salariés. La liaison entre la valeur du point et la moyenne des revenus déclarés, sur la base desquels les cotisations sont calculées, constitue à cet égard un instrument utile de responsabilisation collective au sein du régime.

Les minimums et le plafond peuvent être convertis d'une manière similaire en une garantie minimale de points par ETP (sur toute la carrière) et en un plafonnement dans le calcul des points (sur base

annuelle), comme décrit pour les salariés. Mais le niveau de cette garantie minimale de points et le plafonnement dans le calcul des points sont également propres au régime des indépendants (nous y reviendrons dans la section 10, relative aux maximums).

La différence par rapport au régime des salariés réside avant tout dans le fait que le comptage du nombre de jours prestés à temps plein (nécessaire à la fixation de la garantie minimale de points et pour l'accès à la pension) chez les indépendants est basé sur le paiement de cotisations pour un trimestre donné. Par définition, il n'est pas possible d'enregistrer purement et simplement le temps dans le régime des travailleurs indépendants. Nous proposons de ne pas modifier la pratique actuelle, mais nous reconnaissons qu'il existe bien ici, sur le fond, une difficulté conceptuelle en ce qui concerne la notion de 'temps' en tant que mesure de l'effort (cf. encadré 2 de la section 3).

8.10. Un système à points pour les pensions des fonctionnaires

Nous esquissons d'abord le principe du nouveau système lorsqu'il aura atteint sa vitesse de croisière. Ensuite, nous décrivons dans les grandes lignes sur la base de quel principe la transition peut avoir lieu et comment le système pourrait continuer à fonctionner après la transition.

8.10.1. Le nouveau système lorsqu'il aura atteint sa vitesse de croisière

Le point de départ général est le même que pour les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants: la pension du fonctionnaire i qui prend sa retraite à l'âge légal de la retraite pendant l'année T est égale à :

$$(4) \text{ pension}_i = (\text{points accumulés})_i \times (\text{valeur du point})_T$$

Dans ce qui suit, nous faisons abstraction des maximums et des minimums.

La question est de savoir comment faire la distinction, dans cette formule, entre les fonctionnaires avec un tantième normal (60) et les fonctionnaires avec un autre tantième (p.ex. 55), en supposant que les tantièmes préférentiels auront encore un rôle à jouer (voir section 15 à ce sujet). Nous proposons que la différence soit faite au moyen des points que l'on acquiert: celui qui a un tantième de 55 bénéficie d'un coefficient d'augmentation sur ses points acquis égal à 60/55. Cela signifie que le groupe des fonctionnaires qui ont un tantième de 60 est pris comme groupe de référence. Cette méthode permet de n'utiliser qu'une seule valeur du point dans le régime des fonctionnaires.

Tout comme dans le système à points des travailleurs salariés, les éléments suivants s'appliquent au régime des fonctionnaires: si pendant une année j , un fonctionnaire a gagné autant que la moyenne de tous les fonctionnaires pendant cette année, il reçoit, pour cette année, un point sur son compte. Contrairement à la pratique actuelle, nous proposons de baser le calcul sur la rémunération totale du fonctionnaire, comme exposé dans la section 15. Les points ainsi obtenus par un fonctionnaire dont le tantième est 55 sont ensuite augmentés d'un coefficient 60/55. En d'autres termes, si un fonctionnaire dont le tantième pour une année donnée est de 55 gagne exactement autant qu'un fonctionnaire dont le tantième est 60, le rapport entre les points que perçoit le premier pour cette année et les points que perçoit le second est égal à 1,0909.

8.10.2. Comment fixer la valeur d'un point lors de la transition ?

Imaginons que nous voulions procéder à une transition budgétairement neutre du calcul des pensions actuel vers un calcul sur la base de points dans l'année **O**.

Imaginons que, dans l'année **O**, 1000 fonctionnaires prennent leur retraite. Nous pouvons calculer leur pension sur la base du système existant (autrement dit la formule actuelle, qui consiste encore toujours en un système basé sur les derniers salaires).

Nous devons tout d'abord déterminer combien de points possèdent ces 1000 fonctionnaires. Nous devons le faire de manière rétroactive, sans disposer de données de carrière réelles pour tout le passé. Nous reconstituons, pour chaque année de carrière et pour chacun de ces 1000 fonctionnaires, un salaire barémique. Nous divisons ensuite, pour chaque année de la carrière, ce salaire barémique par un 'salaire barémique défini en fonction de tous les fonctionnaires (nous disons bien TOUS les fonctionnaires, et pas seulement ces 1000 fonctionnaires concernés!). Le résultat de cette division détermine le nombre de points qui ont été acquis en un an par chacun de ces 1000 fonctionnaires, avant l'application de tantièmes préférentiels. Nous augmentons ensuite le nombre de points des fonctionnaires qui disposent d'un tantième préférentiel.⁴⁹ Dans un souci de simplicité, dans cette section-ci nous partons de l'idée que le nombre de points des fonctionnaires n'est pas plafonné par un maximum. Un plafonnement éventuel par un 'maximum de points' est discuté dans la section 11.3.

Imaginons qu'à la suite de cette reconstitution et de l'application de tantièmes préférentiels, ces 1000 fonctionnaires totalisent, ensemble, 40.000 points. Imaginons que les pensions de ces fonctionnaires, lorsqu'on les calcule sur la base de l'ancien système, équivalent à 40 millions d'euros pour l'ensemble de l'année **O**.⁵⁰ La valeur budgétaire d'un point est alors égale à 1000 euros (40 millions d'euros répartis sur 40.000 points).

Le coefficient α est calculé en appliquant une simple règle de trois:

$$(5) \text{ valeur budgétairement neutre d'un point} = 1000 = \alpha \times \frac{(\text{salaire moyen des fonctionnaires})_O}{60}$$

Imaginez que le salaire moyen de tous les fonctionnaires actifs pour l'année **O** soit de 45.000 euros. Le coefficient α serait alors égal à 1,33 (le résultat est, par hasard, de 1,33 à cause des chiffres que nous avons choisis, mais ces chiffres sont purement fictifs et ce résultat n'est que pure coïncidence.)

La valeur du point pendant une année ultérieure **T** ($T > O$) est, dans ce cas, définie comme suit:

$$(6) (\text{valeur du point})_T = \alpha \times \frac{(\text{salaire moyen des fonctionnaires})_T}{60}$$

On pourrait également écrire que:

$$(7) (\text{valeur du point})_T = 0,75 \times \alpha \times \frac{(\text{salaire moyen des fonctionnaires})_T}{45}$$

Dans la section 15 et l'annexe 4.1, nous proposons de baser le calcul de la pension sur la *rémunération* totale, contrairement à la pratique actuelle. Le concept étroit de salaire serait dès lors

⁴⁹ Cette explication très simple de la méthode de transition ne tient pas compte du fait que le salaire barémique est fixé sur la base d'un temps plein. Il faut donc rechercher une solution adéquate, mais nous en faisons, pour l'heure, abstraction.

⁵⁰ L'exemple fait abstraction de l'acceptation de services temporaires ; le montant total de la pension peut, à partir de cette hypothèse simplificatrice, être divisé par le nombre de points acquis en tant que fonctionnaire.

remplacé par le concept large de rémunération. Supposons que cette réforme soit menée en même temps que la transition vers le système à points. Supposons aussi que cette intervention dans le calcul ne puisse, sur le plan macro-budgétaire, mener à une augmentation des dépenses en matière de pensions. On devrait alors, pour l'année T , faire une évaluation du rapport entre la rémunération totale mensuelle et le salaire mensuel tel qu'il a été pris en considération lors de la reconstitution du passé. On en arrive à une adaptation du coefficient α , que nous écrivons dès lors $\tilde{\alpha}$. La formule devient donc:

$$(8) (valeur\ du\ point)_T = 0,75 \times \tilde{\alpha} \times \frac{(REMUNERATION\ moyenne\ des\ fonctionnaires)_T}{45}$$

Une fois la transition effectuée, on continuera de travailler sur la base de cette formule. L'architecture de calcul qui en résulte est donc analogue à celle des travailleurs salariés; le chiffre 45 désigne la longueur de la carrière de référence au moment du lancement du nouveau système de calcul. Comme pour les travailleurs salariés, la carrière de référence est une variable d'ajustement qui évolue en fonction des développements démographiques et économiques structurels.

Le coefficient $\tilde{\alpha}$ reflète notamment le fait qu'on évolue d'un régime lié au dernier salaire vers un régime lié au salaire moyen et d'un concept étroit de salaire vers celui, large, de rémunération, sans que cette modification implique une baisse ou une hausse de la pension moyenne des fonctionnaires. Nous pouvons, pour cette raison, qualifier $\tilde{\alpha}$ de 'coefficient de revalorisation' (sans une telle adaptation, la transition d'un régime lié au dernier salaire vers un régime lié au salaire moyen, et du concept étroit de salaire vers celui, large, de rémunération entraînerait en effet moins de dépenses et une baisse des pensions moyennes).⁵¹ Notons que la valeur du point ne dépend pas du tantième. Les éventuels tantièmes préférentiels sont comptabilisés lors de l'attribution des points.

Lors de la transition du concept étroit de salaire vers celui, large, de rémunération, les revenus dans le régime des fonctionnaires augmentent tandis que les pourcentages de cotisation ne changent pas. Nous partons du principe que le point de départ au niveau macro réside également dans la neutralité en matière de recettes. Cela suppose que les pourcentages de cotisation pour les fonctionnaires et leurs employeurs diminuent.⁵²

Il est possible que la transition simultanée de l'architecture de calcul actuelle vers un système à points et le passage d'un concept étroit de salaire à celui, large, de rémunération rendent les techniques administratives et les négociations trop complexes. Un scénario alternatif consiste dès

⁵¹ Cette explication ne tient pas compte du fait que le rapport entre le concept, large, de rémunération et le concept, étroit, de salaire diffère pour différents groupes de fonctionnaires. Dans le cas d'une neutralité budgétaire stricte, certains groupes gagneront donc tandis que d'autres perdront. Cette situation génère un agenda de négociations complexe et rend donc éventuellement impossible la stricte neutralité macro budgétaire. Il faut par ailleurs tenir compte du fait que cela vaut également pour la base de cotisation : la stricte neutralité en matière de contributions sur le plan macro mène à une diminution des cotisations pour certains groupes de fonctionnaires et à une hausse pour d'autres.

⁵² Une application uniforme des pourcentages de contributions mènera par ailleurs à des glissements entre les cotisations payées par et pour divers groupes: les groupes dont la rémunération est relativement élevée par rapport au salaire payeront davantage de cotisations, et *inversement* (cf. note de bas de page précédente). Cette question complexe ne sera pas abordée plus en détail à ce stade.

lors à faire en sorte que ces deux transitions soient étalées dans le temps. A ce stade, la Commission ne se prononce pas à ce sujet. En tout état de cause, un examen approfondi s'impose.

Le système à points que nous esquissons ici, opère une transition d'un régime lié au dernier salaire vers un régime lié au salaire moyen (c'est à dire. la moyenne de tous les salaires perçus pendant la carrière, en les revalorisant). Il s'agit d'une transition immédiate, donc sans période de transition de plusieurs années. La neutralité budgétaire implique que la pension moyenne des fonctionnaires qui prennent leur pension au moment de la transition ne change pas. Mais il est possible qu'il y'ait des 'gagnants' et des 'perdants' individuels. L'ampleur et le profil des écarts entre un calcul de la pension dans un régime lié au dernier salaire et un calcul de la pension dans un régime lié au salaire moyen sont déterminés par la manière dont le maximum relatif est défini lors de la transition. Aujourd'hui le maximum relatif est égal à 75% du traitement de référence du fonctionnaire (le traitement de référence est basé sur les 5 dernières ou les 10 dernières années de sa carrière). Si nous maintenons ce plafond relatif comme il est appliqué aujourd'hui, l'ampleur des gains et des pertes lors de la transition est limité. Mais d'autres problèmes apparaissent alors, en particulier un découragement financier de la prolongation des carrières. Afin d'éviter ces problèmes, il peut être indiqué d'assouplir le maximum relatif, c.à.d. de permettre que le plafond relatif est supérieur à 75% du traitement de référence. Le profil des gains et des pertes résultant d'un tel assouplissement du maximum relatif est complexe; le fait de 'gagner' ou de 'perdre' dépend de la durée de la carrière de l'individu, du fait qu'il bénéficie d'un tantième préférentiel ou non, et de l'évolution de son traitement pendant sa carrière. Les gagnants seront, par exemple, des fonctionnaires qui ont, en comparaison avec le profil moyen des fonctionnaires, un profil salarial plutôt 'plat'. Nous revenons à cette question dans la section 11.3.

Le fait qu'il y ait des gagnants et des perdants dans cette transition n'a aucun rapport avec le système à points en soi. Il est lié au fait que nous procédons à une transition budgétairement neutre d'un régime lié au dernier salaire vers un régime lié au salaire moyen, en partant d'une situation où il y'a des fonctionnaires avec des tantièmes préférentiels et des fonctionnaires sans tantièmes préférentiels, des fonctionnaires avec des carrières complètes et des fonctionnaires avec des carrières incomplètes, des fonctionnaires avec un profil salarial plutôt 'plat' et des fonctionnaires avec un profil salarial relativement ascendant. Nous soulignons le fait que nous choisissons ici une transition immédiate, c'est-à-dire que nous créons un moment charnière, garantissant la neutralité budgétaire et le maintien des droits acquis à un niveau moyen au moment de cette transition. Même si cette transition avait lieu sans que soit appliqué le système à points, ces effets se produiraient.

Une transition budgétairement neutre d'un concept étroit de traitement à un concept plus large de rémunération peut aussi entraîner qu'il ait des gagnants et des perdants, en fonction de la catégorie à laquelle le fonctionnaire appartient et de son profil de carrière.

Le niveau du taux de remplacement de référence théorique pour le fonctionnaire de référence théorique dépend du maximum relatif, qui est discuté dans la section 11.3.

Comme nous le soulignons dans le dernier alinéa de la section 8.1., il convient d'interpréter avec prudence le rôle que le paramètre α jouerait dans le développement ultérieur d'un système à points pour les fonctionnaires. Nous définissons ici ce paramètre sur la base d'une valeur d'équilibre budgétaire concernant les dépenses de pension des fonctionnaires (une valeur d'équilibre au

moment de la transition). Les décisions sur l'évolution souhaitable de ce paramètre à l'avenir devront éventuellement tenir compte du fait que le régime des fonctionnaires n'est pas isolé, mais est partiellement financé par des ressources générales. En d'autres termes, des évolutions du rapport entre les pensions des fonctionnaires et les pensions dans d'autres régimes pourraient également jouer un rôle à cet égard. Il convient de faire preuve de la même réserve pour le paramètre δ que nous avons présenté à la section 8.4 et pour un paramètre similaire qui serait défini pour le régime des indépendants.

8.10.3. Aspects pratiques de la transition

Par rapport au régime des travailleurs salariés, la traduction en un système à points est conceptuellement plus simple pour le régime de pension des fonctionnaires. En effet, le régime des fonctionnaires est basé sur une forme (particulière) de revalorisation des salaires antérieurs pour le calcul de la pension, qui est inhérente au principe du 'salaire différé' sur lequel repose le régime des fonctionnaires. Il n'en va pas de même pour les pensions des salariés. La transition des pensions des salariés vers un système à points implique de ce fait un choix qui n'est pas neutre dans un contexte d'incertitude par rapport aux évolutions salariales futures (cf. section 8.7). Cette question ne joue pas dans la transition de la pension des fonctionnaires vers un système à points: c'est un principe existant qui est étendu.

Indépendamment de la transformation du régime des fonctionnaires dans un système à points, la réforme que nous proposons crée un défi spécifique, parce qu'il y'a des gagnants et des perdants quand un régime lié au dernier salaire est remplacé par un régime lié au salaire moyen, en respectant la neutralité budgétaire. Comme indiqué plus haut (et souligné plus loin, dans la section 11.3), cela requiert un examen plus poussé et de la concertation. A côté de ça, la traduction du régime des fonctionnaires en un système à points, amène quelques questions techniques complexes qui ne se posent pas pour le régime des salariés.

Pour réaliser la transition d'une manière qui respecte au maximum les droits des fonctionnaires, il faut qu'ait lieu, pour chaque fonctionnaire individuel, une reconstruction du salaire barémique qui s'applique pour chaque année de sa carrière. Ce salaire barémique doit ensuite, pour chaque année de la carrière, être comparé à un 'salaire barémique moyen' pertinent. Le rapport entre les deux détermine combien de points ont été accumulés pendant un an. Cette difficulté est aggravée par le fait que les salaires sont seulement disponibles à partir de l'année 2006 et par le fait qu'il faut tenir compte de la différence entre prestations à temps plein et prestations à temps partiel (cf. note de bas de page 65).

En cas de transition simultanée vers un concept large de rémunération, il faut abandonner d'office l'utilisation des salaires barémiques; les nouveaux points à acquérir sont alors fixés directement par simple comparaison entre la rémunération effective des fonctionnaires et la rémunération moyenne. Dans ce cas de figure, il faut donc, lors de la transition, passer simultanément d'un concept étroit de salaire à un concept large de rémunération. Comme il a été précisé ci-dessus, ces deux transitions pourraient aussi être étalées dans le temps.

Lorsque ces choix auront été effectués et que toutes les difficultés pratiques auront été surmontées, il sera possible d'effectuer, *en une ou deux étapes*, la transition vers un nouveau calcul plus simple,

autrement dit sans longues périodes de transition avec application partielle d'un 'ancien' système et application partielle d'un 'nouveau' système. En ce qui concerne la reconstitution des salaires barémiques du passé, une approche possible est présentée dans l'annexe 4.1.

Ces complications apparaissent durant la phase de transition. Ensuite, le système à points permet ici également de mettre en œuvre de manière transparente et souple des principes de politique des pensions. Un système à points renverrait définitivement au passé l'immense complexité des calculs des actuelles pensions des fonctionnaires, considérée par les représentants du SdPSP comme administrativement *intenable*.

Tout cela signifie que les points qui sont accumulés dans le régime des salariés (en ce compris les contractuels du secteur public), les points qui sont accumulés dans le régime des fonctionnaires et les points qui sont accumulés en tant qu'indépendant, sont convertis en différentes valeurs en euros au moment du départ à la retraite. Pour cette raison, ils sont gérés sur des comptes distincts, parallèles. L'intéressé est informé annuellement des points qu'il a accumulés dans chaque régime.

8.11. Pourquoi un système à points ?

Il ne peut y avoir de malentendu en ce qui concerne les arguments qui plaident en faveur d'un système à points. Tout d'abord, un grand nombre d'options concrètes différentes concernant le calcul de la pension peuvent être élaborées sans problème dans un système à points. Ainsi, la pension actuelle des salariés peut être exprimée en points, du moins si, au moment du départ à la retraite, les salaires bruts sont entièrement revalorisés en fonction de l'évolution antérieure moyenne des salaires. La pension des fonctionnaires peut également être exprimée en fonction d'une logique de points. Le régime actuel des indépendants peut, lui aussi, être exprimé en points. Cela signifie du même coup qu'un système à points peut permettre dans une certaine mesure la coexistence harmonieuse de différentes méthodes de calcul des droits de pension. L'introduction d'un régime de pension flexible assorti de mécanismes d'adaptation automatiques n'exige toutefois pas, par définition, un système à points.

Le principal avantage d'un système à points est de l'ordre du concept et de la communication. Un système à points offre un cadre transparent qui permet d'adopter une communication plus claire à destination des citoyens à propos de questions importantes comme la question « dans quelle mesure ma carrière a-t-elle déjà bien évolué en vue de ma pension future ? ». Un système à points clarifie le fondement du principe de cotisations. La solidarité peut être instaurée de manière transparente, aussi bien par le biais de périodes assimilées que par l'introduction de minimums.

La valeur d'un point, fixée année après année, constitue un point d'ancrage clair : la valeur du point pendant l'année T est égale au droit de pension acquis par une personne qui, pendant l'année T , percevait un revenu professionnel égal au revenu professionnel moyen pour cette année T .⁵³ Un lien clair apparaît ainsi entre le calcul de la pension et les revenus professionnels moyens des actifs.

⁵³ Par souci de simplification, nous faisons ici abstraction du fait qu'il est préférable de travailler en pratique avec une moyenne glissante de plusieurs années passées.

Toutes les caractéristiques du système peuvent être comprises par référence à ce point d'ancrage. Cela facilite l'interprétation des dérogations et des exceptions.

Un avantage important inhérent à la manière dont nous concrétisons le système à points est qu'on introduit une nette distinction entre, d'une part, la modélisation des différences individuelles dans les pensions et, d'autre part, les mécanismes d'adaptation automatiques qui fonctionnent par le biais de la valeur d'un point à un moment T , et qui s'appliquent donc à toute personne qui convertit ses points en euros à ce moment-là. Au moment du départ à la pension T , la répartition des droits individuels est fixée puisque la répartition des points est fixée. La conversion des points en euros peut être adaptée aux décisions libres des individus de choisir de prendre leur pension et, en même temps, il est possible d'intégrer de manière souple des mécanismes d'adaptation automatiques collectifs (concernant la valeur du point pour tous ceux qui partent à la retraite au moment T).

Si une communication claire est mise sur pied annuellement, un système à points crée pour les citoyens, un sentiment d'implication et d'*appropriation* beaucoup plus grand que ce n'est le cas dans le système actuel, tandis que les citoyens comprennent malgré tout que certains paramètres de calcul évoluent dans le temps. Cela rend aussi plus difficiles des manipulations ultérieures de système (et réduit les craintes de telles manipulations).

En outre, un système à points a des avantages pratiques. Le partage des droits de pension en cas de séparation est facile à appliquer (voir section 12). On peut introduire le principe de la pension à temps partiel : celui qui prend sa pension à temps partiel prend un certain nombre de points dans son stock et les fait convertir en euros; le solde des points restent sur le compte et peuvent être complétés.

Un avantage du système à points réside enfin dans le fait que la transition du calcul existant vers le nouveau système peut se faire en une seule étape: quoiqu'il faille résoudre une série de problèmes techniques en devant, à cet effet, également opérer des choix de principe, il est possible de convertir en points tous les éléments pertinents des carrières que les personnes ont déjà effectuées.

8.12. Une mission pour le nouveau gouvernement

Cette section et le modèle formel en annexe 4.1 ne contiennent qu'un aperçu d'un système à points. La Commission est convaincue que le passage à un système à points pourrait singulièrement améliorer l'ensemble des régimes de pension. La Commission a également conscience de la nécessité d'encore étudier de très nombreuses questions, qu'elles soient d'ordre pratique ou de principe. Songeons, par exemple, à une étude complémentaire des conséquences de l'organisation de trois régimes à points distincts (pour les salariés, les indépendants et les fonctionnaires) sur la dynamique de ces régimes. La Commission propose que le gouvernement fasse réaliser une étude approfondie sur les perspectives concrètes d'un système à points et sur la transition des méthodes de calcul existantes vers un système à points. Le Comité national des Pensions et le Centre d'expertise des Pensions à créer peuvent jouer un rôle utile pour développer cela.

9. Flexibilité équitable, pension à temps partiel et métiers pénibles

9.1. Les gens ont des parcours de vie différents et n'ont pas tous les mêmes préférences. Un système de pension doit en tenir compte et donc proposer aux gens des options, notamment en ce qui

concerne le moment où ils prendront leur pension et la combineront éventuellement avec un travail rémunéré. Le système de pension doit soutenir la liberté de choix par la flexibilité.

9.2. A l'âge légal de la pension, toute personne qui le souhaite peut prendre sa pension, quelle que soit la durée de la carrière qui a été accomplie jusque-là. La flexibilité signifie que les gens qui le veulent doivent pouvoir opter, sous certaines conditions, pour une pension avant l'âge légal de la pension.

9.2.1. Ces conditions concernent l'accès à la pension. Il est logique que l'accès à une pension anticipée ne soit possible que lorsqu'on a atteint un certain âge et lorsqu'on a derrière soi une carrière donnée. Il s'agit en d'autres termes d'une fenêtre de temps à l'intérieur de laquelle une certaine flexibilité est autorisée. Les contours de cette fenêtre de temps sont déterminés par deux paramètres: d'une part, le moment auquel on peut opter pour la pension anticipée et, d'autre part, l'âge légal de la pension. A l'âge légal de la pension, chacun peut demander à prendre sa pension; en même temps, après l'âge légal, il n'est plus possible de bénéficier d'une prestation de remplacement pour incapacité de travail ou chômage (voir la section 9.4.1. ci-dessous pour ce dernier point). Tout le monde est égal devant l'âge légal de la pension.

La Commission est d'avis que la longueur de la carrière constitue en soi le critère le plus équitable pour l'accès à la pension anticipée, bien qu'un âge minimum soit un point de départ logique.⁵⁴ Nous illustrons cette vision à l'aide de chiffres concrets. Il est d'ores et déjà établi que les conditions suivantes s'appliqueront à partir de 2016: celui qui a une carrière de 40 ans peut partir à la retraite à l'âge de 62 ans; celui qui a une carrière de 41 ans peut partir à la retraite à l'âge de 61 ans; celui qui a une carrière de 42 ans peut partir à la retraite à l'âge de 60 ans. Pour ce qui est des adaptations ultérieures, la Commission souhaite mettre l'accent sur les conditions de carrière: cela signifie que la première étape d'une adaptation ultérieure consistera à dire qu'il n'est plus possible de prendre une pension anticipée après une carrière de 40 ans seulement (quel que soit l'âge); que, dans une deuxième étape, il ne sera plus possible de prendre une pension anticipée après une carrière de 41 ans; et que la condition des 42 années de carrière vaudra progressivement pour tout le monde et de façon uniforme, quel que soit l'âge de celui qui veut prendre sa pension. A la section 16, un scénario concret est examiné, dans lequel rien n'est modifié jusqu'en 2019 et où la condition pour prendre une pension anticipée est portée à 42 années en 2020. Cela ne veut pas dire que c'est la proposition concrète de la Commission : il s'agit d'une analyse de sensibilité.

La Commission est d'avis que cette vision de la carrière implique que la notion d'années de carrière chez les fonctionnaires soit adaptée de sorte qu'elle soit interprétée d'une manière similaire à la notion d'années de carrière chez les travailleurs salariés. Comme exposé à la section 14, cela n'exclut pas le maintien de tantièmes préférentiels dans certains secteurs et certaines professions pour le calcul de la pension.

9.2.2. En outre, la pension anticipée doit avoir des effets sur le *montant* de la pension. Si nous faisons abstraction des différences en matière d'espérance de vie, celui qui demandera sa pension plus tôt à

⁵⁴ La longueur de la carrière est très importante et par conséquent, il faut réfléchir soigneusement au moment où le compteur commence à tourner. Il faut, autrement dit, se demander si le régime actuel est adéquat; cf. autre note de bas de page à ce sujet dans la section 8.

la pension bénéficiera de plus d'années de pension que celui qui demandera sa pension plus tard. Si la prestation de pension est la même, l'anticipation de la pension donne donc lieu à un avoir de pension plus important. Nous qualifions cela d'avantage actuariel. Comme nous l'avons expliqué à la section 4.4., il y a un problème de légitimité et de justice si cet avantage n'est pas corrigé du tout. Il est logique que le montant de la pension soit dépendant à la fois de la carrière d'une personne (une plus longue carrière implique en principe qu'on a davantage contribué, économiquement parlant) et de l'âge auquel on demande sa pension. Actuellement, les deux éléments ont déjà un rôle dans le système belge de pension: la durée de la carrière a un impact sur le calcul de la pension et l'âge auquel on part à la pension a un impact par le biais du bonus de pension (dans la mesure où un départ plus tardif à la retraite est lié à une plus longue période d'emploi effectif; comme exposé à la section 4.5.2., le bonus pension n'est pas basé sur un simple critère d'âge, mais il dépend aussi de la durée de la carrière). Ce rôle est toutefois limité: l'avantage actuariel de la pension anticipée reste, pour beaucoup de gens, bien plus important que l'inconvénient financier qu'ils subissent en cas de pension anticipée (voir Tableau 4-B à la section 4.1). La Commission estime qu'il faut instaurer un mécanisme de correction équitable, transparent et suffisamment efficace pour le calcul de la pension en cas de pension anticipée. Ce mécanisme de correction doit aussi évoluer de manière plus ou moins prévisible dans le temps, dans le cadre des mécanismes d'adaptation automatiques que préconise la Commission.

La Commission prône la combinaison de deux mécanismes. Exprimé dans la terminologie du système à points présenté dans la section 8, ils peuvent prendre la forme suivante:

- i. un mécanisme qui joue dans le calcul du nombre des points auxquels on a droit : les points acquis *après le moment où la pension anticipée peut être demandée* sont complétés de manière forfaitaire sur la base du nombre de jours équivalents temps plein effectivement prestés; l'élément crucial est que la date à laquelle la pension anticipée peut être demandée est déterminée par la durée de la carrière, ce qui est favorable pour ceux qui ont étudié moins longtemps (ce mécanisme correspond à la façon dont le bonus de pension fonctionne actuellement pour les travailleurs salariés) ;
- ii. un mécanisme qui joue lors de la conversion des points en un montant de pension : à ce moment, une correction a lieu si une personne s'écarte de ce qui, dans son cas, est l'« âge normal » auquel elle peut prendre sa pension : cet « âge normal » dépend de la carrière prestée (il s'agit donc d'une correction qui diffère d'une personne à l'autre et non de la valeur générale du point, qui est identique pour tous ceux qui partent à la pension pendant une année donnée).

La philosophie du premier mécanisme est comparable à celle du bonus de pension réformé. Cela signifie que, au-delà des points que l'on obtient de manière normale (en liaison avec le revenu), on peut obtenir des points de bonus qui sont indépendants du niveau du revenu. Ce mécanisme génère différents effets. Il implique dans un premier temps une différenciation supplémentaire entre le revenu de pension lié au travail et le revenu de pension lié aux périodes assimilées (en plus de la différenciation introduite récemment et qui s'accentuera encore dans les prochaines années – cf. section 4.5.4). Cela récompense des prestations de travail effectives en fin de carrière.

Le second mécanisme prend concrètement la forme suivante: la correction est une fraction d'une correction actuarielle basée sur la différence entre l'âge auquel on prend sa pension (partiellement

ou complètement) et un 'âge normal de pension'. Une correction actuarielle complète rendrait la patrimoine de pension soit égal à la patrimoine de pension en cas de prise de la pension à l'âge de pension normal, dans l'hypothèse où, dans les deux cas, le même montant de pension annuelle serait versé. Si la pension est prise à l'âge normal de pension, la correction est donc nulle par définition. L'âge normal de la pension diffère d'un individu à l'autre: c'est l'âge auquel un individu a terminé une carrière dont la longueur est égale à la carrière de référence. Si cet âge est plus élevé que l'âge légal de la pension, l'âge normal de la pension est toutefois ramené à l'âge légal de pension. L'encadré 6 explique le fonctionnement de ce mécanisme. Afin de bien apprécier la signification de cette formule, il faut tenir compte du fait que le modèle que nous proposons implique aussi un certain lien entre l'âge légal de la pension, d'une part, et l'espérance de vie générale, d'autre part.

Encadré 6: Corrections actuarielles liées à la carrière

Le 'deuxième mécanisme' dont il est question à la section 9.2.2. peut-être décrit comme une *correction actuarielle basée sur la carrière*. Au plan formel, ce mécanisme peut prendre la forme suivante:

- Nous définissons un âge minimum de la pension x_0 : l'âge auquel l'individu atteint la longueur minimum de carrière qui donne accès à la pension anticipée; cet âge diffère donc d'un individu à l'autre.
- Nous définissons un âge légal de la pension x_w qui est identique pour tout le monde: à partir de cet âge, chacun peut prendre sa pension, même si sa carrière a été courte.
- Nous définissons un 'âge normal de la pension' x_r : l'âge auquel l'individu pourrait avoir atteint une durée de carrière égale à celle de la carrière de référence; cet âge diffère donc aussi d'un individu à l'autre.
- L'âge auquel l'individu prend effectivement sa pension est égal à x ($x \geq x_0$).
- Nous appliquons une correction au montant de la pension qui est égale à $\tau \times \frac{e_{xr}}{e_x}$ où e_{xr} = l'espérance de vie de l'individu à l'âge normal de la pension; e_x = l'espérance de vie à l'âge x (l'âge effectif de la mise à la retraite); τ = un nombre qui peut être inférieur à 1 (si la correction actuarielle n'est pas appliquée à 100%).
- Par conséquent, le montant de la pension est réduit lorsqu'un individu prend sa retraite avant l'âge normal de la pension et ce montant est augmenté lorsqu'un individu prend sa retraite après l'âge normal de la pension (si τ était égal à 1, la correction actuarielle serait, sur la base des tableaux de mortalité actuels, de l'ordre de 5% environ par an).

Pour permettre aux gens de prendre leur pension à l'âge légal de la pension (x_w) sans qu'intervienne une correction actuarielle négative, même lorsqu'ils n'ont qu'une carrière courte à ce moment, il y a deux options:

- i. Soit on prévoit que l'âge normal de la pension ne peut jamais excéder l'âge légal de la pension ($x_r \leq x_w$ s'applique toujours);

ii. Soit on prévoit qu'il n'y a pas de correction actuarielle négative lorsque l'âge normal de la pension excède l'âge légal de la pension.

Dans l'option (i), un individu dont l'âge normal de la pension excède l'âge légal de la pension bénéficiera d'une correction actuarielle positive dès qu'il reportera sa pension au-delà de l'âge légal de la pension (même si son âge effectif de la pension est inférieur à son âge normal de pension). Dans l'option (ii), ce n'est pas le cas: un individu dont l'âge normal de la pension excède l'âge légal de la pension ne bénéficie d'une correction actuarielle positive que lorsqu'il reporte sa pension au-delà de son âge normal de la pension. Dans l'intervalle qui sépare l'âge légal de la pension de son âge normal de la pension, il n'aura ni correction négative, ni correction positive. L'option (ii) peut être considérée comme étant un peu plus stricte, mais plus cohérente.

Il convient de faire observer qu'en soi, ce mécanisme de correction ne change pratiquement pas lorsque l'espérance de vie augmente (une hausse de l'espérance de vie n'a quasiment aucune influence sur la fraction $\frac{e_{xr}}{e_x}$). Ce mécanisme de correction actuarielle joue toutefois plus fort (et devient donc plus strict) lorsque la carrière de référence s'accroît et/ou lorsque l'âge légal de la pension augmente. Quand la carrière de référence s'accroît, l'âge normal de la pension x_r augmente aussi pour tout le monde. Quand l'âge légal de la pension recule, l'âge auquel le mécanisme de correction est plafonné augmente.

L'avantage de ce genre de mécanisme de correction est qu'il est objectif (car couplé à des données objectives en ce qui concerne l'espérance de vie), mais aussi équitable et socialement justifié.

Comme exposé à la section 9.2.2., nous proposons, parallèlement à ce mécanisme, d'octroyer une augmentation forfaitaire des points acquis après l'âge minimum de la pension (augmenté d'un an, c'est-à-dire $x_0 + 1$), *au pro rata* du nombre de jours effectivement travaillés après $x_0 + 1$, comme c'est le cas aujourd'hui pour le bonus de pension).

Les deux mécanismes permettent d'éviter un effet régressif qui est propre à des corrections exclusivement basées sur l'âge. Cet effet régressif naît du fait que les personnes moins scolarisées non seulement vivent en moyenne moins longtemps, mais gagnent en outre moins en moyenne que les personnes plus qualifiées. Etant donné qu'elles étudient moins longtemps, elles commencent aussi leur carrière plus tôt. Une personne qui a commencé sa carrière plus tôt atteint plus rapidement l'âge normal de la pension (sauf au cas où l'on a ensuite interrompu sa carrière): le second mécanisme contient donc une protection pour ceux qui ont suivi une formation plus courte. Mais le premier mécanisme aussi favorise le commencement plus rapide de la carrière, qui est caractéristique des personnes moins scolarisées (en guise d'illustration concrète, supposons que la condition de carrière est de 42 années et que la condition d'âge reste 60 ans; dans ce cas, quelqu'un qui a commencé à travailler à l'âge 18 ans peut commencer à constituer un bonus de pension à partir de 61 ans; par contre, quelqu'un qui n'a commencé à travailler qu'à l'âge de 22 ans, ne pourrait pas constituer de bonus de pension avant l'âge de 65 ans). Le fait que le complément aux points est forfaitaire rend aussi le bonus relativement plus intéressant pour ceux qui ont un salaire bas. C'est, d'une part, relativement avantageux pour les personnes moins scolarisées qui continuent à travailler et, d'autre part, intéressant pour tous ceux qui choisissent de prolonger leur carrière dans un emploi

ou une tâche qui rapporte moins par jour équivalent temps plein. Cette approche permet donc d'éviter l'effet régressif qui est intrinsèquement lié à des corrections purement basées sur l'âge. Nous partons néanmoins du principe que les conditions sous-jacentes de carrière et d'âge deviendront plus strictes à terme. De ce fait, un effet social régressif peut bel et bien se produire. La question de savoir si cet effet régressif intervient effectivement dépend aussi de la réglementation sur les minimums. La Commission n'a pas pu opérationnaliser ces questions dans le délai qui lui est imparti, mais elle est convaincue qu'un bon équilibre pourra être trouvé dans la combinaison de ces deux mécanismes et l'amélioration des minimums (voir par ailleurs ce qui est proposé concernant les tantièmes préférentiels à la section 15).

9.3. Si la prise anticipée de la pension mène à une correction à la baisse, nous devons pouvoir faire correctement la distinction entre ceux qui quittent le marché du travail par choix (dans le cadre de la pension anticipée), ceux qui quittent le marché du travail en raison d'une incapacité de travail et ceux qui sont touchés par un chômage involontaire. Ceux qui sont touchés par un chômage involontaire ne doivent pas être obligés de prendre leur pension anticipée en subissant pour le reste de leur vie comme pensionné le coefficient de réduction qui y est lié. Il faut donc qu'une assurance adéquate contre le chômage subsiste aussi pour les travailleurs salariés plus âgés, et le chômage involontaire doit être admis comme période assimilée. La notion de chômage involontaire implique en même temps que ces gens doivent être entièrement disponibles pour le marché du travail.

La Commission est d'avis que le débat sur la légitimité de l'assurance chômage et la qualité de la politique d'activation ne doit pas être déplacée vers le domaine des pensions. Si la société estime que quelqu'un est involontairement sans emploi, il s'ensuit une assurance chômage et un principe d'assimilation en matière de pension, encore que cela puisse être nuancé en ce qui concerne le montant du salaire fictif (c'est-à-dire la quantité de points reçus en cas d'assimilation) et par l'application du premier mécanisme de correction qui est décrit dans la section précédente (un 'bonus de pension' qui s'applique uniquement aux périodes effectivement travaillées et pas aux périodes assimilées). Si la société estime que des allocations de chômage sont versées indûment, il faut intervenir par le biais de la politique de chômage et d'activation, non via la politique des pensions.

Ce raisonnement implique toutefois qu'il y aura à l'avenir moins de place pour des régimes de sortie financés par des allocations de chômage mais qui signifient *de facto* le retrait définitif du marché du travail : celui qui n'est plus disponible pour le marché du travail et n'est pas en incapacité de travail relève des régimes de pension anticipée.

9.4. Les propositions des sections 9.2 et 9.3 ne sont pas dénuées de flexibilité. Néanmoins, nous devons reconnaître que ces propositions impliqueront moins de flexibilité pour certains que la situation actuelle: les conditions de carrière et d'âge seront plus strictes et la pension anticipée donnera lieu à des corrections actuarielles. C'est pourquoi la Commission estime qu'il faut examiner si sont possibles des formes supplémentaires de flexibilité qui augmenteraient les possibilités de choix effectives.

Un avantage d'un système à points est qu'une pension à temps partiel devient possible: on pourrait permettre de convertir en pension une partie des points acquis et de conserver le reste sur son compte individuel. Lorsque cette prise de 'pension à temps partiel' a lieu avant l'âge normal de la

pension, des corrections actuarielles sont, en raison de la prise anticipée, appliquées à la partie convertie (cf. section 9.2.2.).⁵⁵ En même temps, on pourrait, dans des limites déterminées, continuer à travailler et accumuler des droits de pension. La pension à temps partiel est, comme système de sortie, en principe plus logique et plus cohérente que les systèmes existants, comme le chômage avec complément d'entreprise ou les dispositifs du crédit-temps de fin de carrière. D'une part, la pension à temps partiel peut être ouverte à tout le monde, sans distinction d'entreprise ou de secteur. D'autre part, il n'y a aucun problème à instaurer la pension à temps partiel sans restriction dans le temps, car ce système est basé sur les droits de pension que les gens ont eux-mêmes constitués et parce qu'une correction actuarielle (partielle) a lieu en fonction du moment où ces droits sont pris. La pension à temps partiel n'accroîtrait pas seulement la flexibilité dans le système de pension, mais peut aussi être un levier pour augmenter le taux d'emploi. Pour que la pension à temps partiel génère effectivement une plus grande liberté de choix dans un contexte de conditions de carrière et d'âge devenant plus strictes pour la pension anticipée, on pourrait éventuellement envisager la formule suivante: on aurait la possibilité de prendre 50% maximum des points acquis un an (ou deux ans) avant l'âge auquel on peut prendre sa pension anticipée (moyennent, évidemment, des corrections actuarielles complémentaires).

D'autre part, il n'y a aucun problème à instaurer la pension à temps partiel sans restriction dans le temps, car ce système est basé sur les droits de pension que les gens ont eux-mêmes constitués et parce qu'une correction actuarielle (partielle) a lieu en fonction du moment de la prise de ces droits de pension. La pension à temps partiel pourrait non seulement accroître considérablement la flexibilité dans le système de pension, mais aussi constituer un levier pour augmenter le taux d'emploi. Pour que la pension à temps partiel génère effectivement une plus grande liberté de choix dans un contexte de conditions de carrière et d'âge devenant plus strictes pour la pension anticipée, il pourrait éventuellement être envisagé de donner la possibilité de prendre au maximum 50% des points acquis un an (ou deux ans) avant l'âge auquel on peut prendre sa pension anticipée (moyennent, évidemment, des corrections actuarielles complémentaires).

Tous ces éléments doivent être examinés plus avant. En principe, la formule de la pension à temps partiel génère des perspectives intéressantes. Maintenir au travail à temps partiel des travailleurs salariés de plus de 60 ans pourrait apporter une réponse forte au défi du papy-boom. Mais rester au travail à temps partiel doit être rendu possible. Ce pourrait être, par exemple, le but de la pension à temps partiel: ainsi apparaît la perspective d'une dernière partie de carrière où l'on est moins bien payé (*demotion*) et où le contenu de l'emploi et les conditions de travail sont redéfinis conjointement avec l'employeur. En même temps, il ne faut pas que la mesure puisse avoir un effet pervers : la pension à temps partiel doit constituer une alternative pour les personnes qui, sans elle, quitteraient complètement le marché de l'emploi. Cette pension à temps partiel ne doit pas être un encouragement à l'interruption à temps partiel pour ceux qui, autrement, continueraient de travailler à temps plein, et non un encouragement à interrompre sa carrière à temps partiel pour qui,

⁵⁵ La possibilité de la pension à temps partiel est déjà inscrite depuis 1996/1997 dans la réglementation belge relative aux pensions des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. Ces dispositions n'ont pas été mise en oeuvre jusqu'à présent. Les raisons sont d'abord d'ordre technique (entre autres la question de savoir si et comment les périodes de travail au cours de la pension à temps partiel contribuent à la poursuite de la constitution de la pension). Le système de points qui est présenté par ailleurs rend déjà l'application plus aisée.

sinon, resterait en service à temps plein. En même temps, il faut veiller à ce que ce système ne soit pas utilisé à mauvais escient pour restructurer des entreprises entièrement aux frais des pouvoirs publics. En d'autres termes, un licenciement involontaire doit mener au chômage involontaire; le caractère volontaire de la pension à temps partiel est essentiel.

Quoiqu'une série de questions importantes et difficiles doivent encore être résolues pour que la pension à temps partiel soit une option réaliste, la Commission y voit une opportunité de négociation entre partenaires sociaux pour faire de l'emploi des seniors un but partagé. On doit aussi examiner dans quelles conditions la pension à temps partiel peut devenir un instrument pour enrayer l'accélération des mises à la pension (à temps plein) dans le secteur public. Il faut toutefois souligner à cet égard que la pension à temps partiel ne pourra avoir du succès dans le secteur public que si d'autres systèmes de sortie sont progressivement supprimés. En d'autres termes, il s'agit d'élaborer une alternative aux systèmes de sortie existants. Cette alternative doit soutenir la liberté de choix individuelle, mais aussi être financièrement soutenable à long terme.

Des questions administratives doivent également être examinées. La réglementation actuelle en matière de pension part de ce qu'on n'a qu'un seul dossier de pension. La question est de savoir si la pension à temps partiel mène à l'ouverture de deux (ou même davantage) dossiers de pension qui continuent d'exister en parallèle.

9.5. Pour définir plus clairement les contours d'un régime de pensions flexibles, il va également falloir trancher d'autres options et résoudre aussi une série de questions pratiques.

9.5.1. Pour déterminer la fenêtre de temps dans laquelle des choix flexibles sont possibles, il faut déterminer d'abord à partir de quel moment les gens ne peuvent plus faire valoir un droit à un revenu de remplacement pour incapacité de travail ou chômage. À l'heure actuelle, cette limite d'âge est de 65 ans. Si l'âge légal de la pension augmente, il est logique de relever cet âge pour le porter à l'âge légal de la pension.

De plus, quatre autres questions se posent concernant la nature de la flexibilité potentielle offerte dans cette fenêtre de temps.

9.5.2. La deuxième question est de savoir si une pension (intégralement ou partiellement) anticipée peut être combinée avec des revenus complémentaires illimités. Du point de vue de l'aspect 'souhaitable', on pourrait répondre oui à cette question, mais à une condition importante: l'anticipation de la pension doit alors mener à une correction actuarielle *totale*; sinon beaucoup de gens combineront une pension anticipée associée avec des compléments de revenu illimités.⁵⁶ Etant donné que nous ne proposons pas de correction actuarielle complète, il est indiqué, du point de vue de la faisabilité, de maintenir une limite à ce que l'on peut gagner comme revenu complémentaire en cas de pension anticipée.

Des revenus complémentaires illimités sont aujourd'hui autorisés lorsqu'on a atteint l'âge légal de la pension et que l'on a à son actif une carrière de 42 ans. S'agissant de revenus complémentaires après

⁵⁶ Si la pension peut être investie avec un rendement supérieur à la correction actuarielle, il est bien entendu intéressant de demander la pension par anticipation et de poursuivre le travail jusqu'au bout.

l'âge légal de la pension, il est logique de maintenir les règles actuelles et ce, à deux conditions. Une première condition est que ces critères suivent automatiquement les évolutions ultérieures éventuelles de l'âge légal de la pension et des conditions de carrière pour la pension anticipée. Une deuxième condition est que soit aussi introduite une correction actuarielle positive pour le report de la prise de pension au-delà de l'âge normal. En soi, la libéralisation de l'activité autorisée n'a aucun effet univoque positif sur la disposition à travailler; l'effet le plus évident est qu'après l'âge légal de la pension personne n'a plus d'incitant à *ne pas* demander sa pension.⁵⁷ En cas de corrections actuarielles positives si on reporte la pension, il y a un incitant à éventuellement ne pas encore prendre sa pension si l'on continue à travailler après l'âge de la pension (étant donné que la somme des corrections actuarielles positives et de la constitution de droits de pension supplémentaires peuvent alors rendre intéressant le fait d'attendre pour prendre sa pension).

9.5.3. La troisième question porte sur le fait de savoir si on peut continuer à constituer des droits de pension complémentaires en combinant travail rémunéré et pension. La Commission ne voit aucune raison de principe pour qu'on ne puisse pas le faire; en fait, il s'agit d'une variante de la pension à temps partiel. La question de savoir si un principe 'd'unité de carrière' doit s'y rattacher est en outre ici important; nous proposons de maintenir ce principe en tant que plafond pour le calcul de l'ensemble des droits de pension que l'on peut acquérir. Tout comme dans le cas de la pension partielle, l'architecture actuelle du système de pension ne permet pas de concrétiser facilement cette option. Le système à points proposé en section 8 en facilite toutefois la mise en œuvre.

9.5.4. La quatrième question est de savoir si une pension ou une pension (partiellement ou totalement) anticipée peut être combinée avec un revenu de remplacement. Si nous voulons encourager la combinaison pension-emploi, la question se pose de savoir ce qu'il advient de ceux qui combinent une pension et un emploi, mais tombent en incapacité de travail ou au chômage. La Commission n'estime pas souhaitable d'autoriser la combinaison d'une pension avec des indemnités d'incapacité de travail ou de chômage, sauf s'il s'agit d'une courte période d'indemnité de maladie ou de chômage économique (et de rente en cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle, cf. la réglementation actuelle). Si on le permettait néanmoins, les problèmes d'usage abusif (*aléa moral*) risquent de devenir. Il y a dès lors deux possibilités. La première consiste à obliger les gens qui combinent une pension anticipée avec un emploi et qui se retrouvent soudainement obligés de troquer leur revenu du travail contre un revenu de remplacement (pour une longue durée), à prendre en totalité la pension qu'ils ont acquise à ce moment-là. Une seconde possibilité, qui doit être examinée plus avant, consiste à permettre aux personnes se trouvant dans une telle situation de renoncer à leur pension anticipée et de percevoir le revenu de remplacement (bien sûr seulement tant que l'on peut vivre avec un autre revenu de remplacement qu'une pension, c'est-à-dire pas au-delà de l'âge légal de la pension). La 'restitution' de points de pension doit alors de préférence s'opérer de manière actuariellement neutre. Toutefois, il conviendra d'examiner si, ici aussi, il n'y a pas un risque excessif d'utilisation abusive.

⁵⁷ Si le travail autorisé est entièrement libéralisé, deux effets jouent: un effet de substitution et un effet 'revenus': les personnes qui travaillent au-delà de l'âge légal de la pension (et gagnent plus que ce qui était autorisé précédemment) peuvent, dans ce cas, choisir de demander leur pension et de travailler un peu moins.

9.5.5. La cinquième question consiste à se demander s'il existe des types de revenus de remplacement à partir desquels le passage à la pension anticipée doit être impossible (comme aujourd'hui le chômage avec complément d'entreprise ou la prépension). Si une correction a lieu sur les pensions anticipées, il ne semble y avoir en principe aucun raison de continuer à exclure pareille transition ; la Commission est du reste d'avis que les systèmes d'allocations qui, à côté du système de pension, qui soutiennent une sortie définitive du marché du travail, devraient plutôt disparaître à long terme. Cela dit, les conséquences pratiques de tout cela doivent encore être examinées.

9.6. La Commission attire l'attention sur la nécessaire cohérence entre trois principes qui se conditionnent mutuellement:

- la flexibilité dans le choix de l'âge de la pension dans les limites d'une fenêtre de temps;
- des mécanismes de correction équitables (moins de pension en cas de pension anticipée, entre autres pour tenir compte du fait que normalement on bénéficie plus longtemps de cette pension *a fortiori* si la pension anticipée peut être combinée avec des revenus complémentaires);
- l'assurance contre le chômage involontaire (avec disponibilité pour le marché du travail) et contre l'incapacité de travail, avec assimilation pour le calcul de la pension.

C'est cette conjonction que la Commission met dans la notion de 'flexibilité équitable'.

9.7. La Commission est parfaitement consciente de ce que la prolongation d'une carrière ne signifie pas la même chose pour tout le monde, parce que les métiers diffèrent en termes de conditions de travail, d'autonomie et de degré de liberté dans l'organisation du travail, de monotonie du travail, de pénibilité du travail, de stress qui y est lié... Une flexibilité équitable doit tenir compte de cela aussi. La Commission est d'avis que ces problèmes doivent être abordés autant que possible à la source, c'est-à-dire par des modifications dans l'organisation du travail, une conception large de la gestion des compétences et des plans de développement personnels pour toutes les travailleurs, et en offrant des parcours de carrière alternatifs. Comme la longueur de la carrière devient, à côté de l'âge, un critère important en cas d'adaptations ultérieures du système de pension, nous prenons toutefois en compte le fait que certains étudient moins longtemps et entrent plus tôt que d'autres sur le marché du travail. Ce sont principalement ces personnes peu scolarisées qui travaillent dans des professions pénibles, dépourvues de variété, d'autonomie ou de liberté d'organisation du travail. En raison de cette scolarité courte, ces gens pourront souvent, en pratique, partir plus tôt à la pension que les gens qui ont des professions moins pénibles, plus autonomes ou dans lesquelles il existe une certaine variété. Néanmoins, la Commission estime indispensable que l'on dispose d'un mécanisme spécifique pour les gens dont le métier est objectivement moins facile à poursuivre, afin de leur apporter une aide supplémentaire à la constitution de leur pension. C'est pourquoi la Commission propose de donner la possibilité aux partenaires sociaux au niveau interprofessionnel d'appliquer un coefficient de majoration aux points acquis dans certains métiers, dans les limites d'une enveloppe fermée. Cela a pour conséquence que ceux qui exercent des métiers reconnus comme pénibles peuvent plus facilement opter pour une pension anticipée (pace que ces coefficients de majoration atténuent la correction du montant de la pension en cas de pension anticipée), ou la perception d'une gratification financière supplémentaire pour leurs efforts, sous la forme d'une pension relativement plus élevée, quand ils n'anticipent pas leur pension. Dans le système à points présenté à la section 8, ce principe est facile à mettre en œuvre : il s'agit de majorer d'un certain coefficient les

points obtenus dans certaines activités. Pour éviter que ce mécanisme ne mène à une prolifération des reconnaissances de métiers lourds, la Commission propose que les partenaires sociaux se concertent pour déterminer comment un budget fixe en points peut être attribué à des prestations effectuées dans des métiers spécifiques. Un tel mécanisme peut s'ajouter, pour le calcul de la pension dans le secteur public, à la proposition de la Commission concernant les tantièmes préférentiels (voir section 15).

10. Des régimes minimums décents et simples

10.1. Bien qu'en Belgique les patrimoines immobiliers et mobiliers soient relativement importants, il faut reconnaître que le nombre de personnes âgées ayant de faibles revenus est relativement élevé, comparé aux pays voisins. Outre le caractère inacceptable de la pauvreté des personnes âgées, il y a deux raisons qui plaident en faveur du renforcement des minimums: lorsque des exigences plus strictes sont posées en matière de carrière et que les droits dérivés disparaissent ou sont moins généreux (voir plus loin, section 12), les minimums gagnent en importance. Ce sont particulièrement les personnes moins scolarisées qui peuvent, plus que les autres, pâtir des inconvénients du renforcement de la liaison entre la constitution de la pension individuelle, d'une part, et le travail rémunéré, d'autre part. C'est la raison pour laquelle il faut améliorer l'accès aux minimums et leur niveau.

L'existence simultanée de la Pension minimum garantie pour les travailleurs indépendants, de la Pension minimum garantie pour les travailleurs salariés (avec une variante souple et une variante stricte), du 'petit minimum' (avec variante souple et variante stricte) et du droit annuel minimum dans le régime des travailleurs salariés, ainsi que de régimes minimums très variables pour les pensions du secteur public a rendu complexes et opaques les minimums dans les régimes de pension légale. Les minimums doivent donc être simplifiés et améliorés. Ils doivent également permettre l'application d'une conception moderne de la dimension familiale, telle que le partage de la pension en cas de divorce (voir plus loin, section 12).

10.2. La Commission fait la distinction entre le Minimum garanti dans les régimes de pension légale, d'une part, et un régime d'assistance tel que la GRAPA (Garantie de Revenus Aux Personnes Âgées), d'autre part. Une pension minimum garantie doit assurer *l'équité* dans le cadre d'un système basé sur des cotisations, de même qu'un salaire minimum doit garantir *l'équité* dans la formation des salaires des personnes actives. La GRAPA, qui est liée à un examen des ressources, est le dernier filet de sécurité censé garantir que les personnes âgées ne tombent pas dans la pauvreté, indépendamment du principe de cotisation. En Belgique, la part de l'assistance est relativement faible par rapport à l'ensemble des régimes qui visent à garantir une protection minimale adéquate. Le caractère résiduaire de la GRAPA doit être maintenu, mais la GRAPA doit être plus efficace.

10.3. Nous nous concentrerons tout d'abord sur les travailleurs salariés et indépendants, pour lesquels il existe de nos jours six minimums différents et complexes. La pension minimum garantie pour les salariés et les indépendants doit être à la fois améliorée et simplifiée. Les régimes existants sont remplacés par une garantie d'un nombre minimal de points dans le cadre de la constitution de la pension. Ce nombre minimal de points est proportionnel au nombre de jours prestés au cours de la carrière. Il s'agit par ailleurs de jours équivalents temps plein, pour lesquels les jours effectivement

prestés et les jours assimilés sont pris en compte. De plus, aucune condition d'accès ne s'applique: le travailleur constitue ainsi pour lui-même une garantie minimale pour chaque jour presté. Ce système est non seulement meilleur pour les personnes qui ont travaillé à temps partiel ou qui ont interrompu leur carrière; mais il est également plus facile pour procéder au partage en cas de divorce et pour prévoir des minimums décents pour les personnes ayant des carrières mixtes. Un régime distinct pour les carrières mixtes n'est plus nécessaire en l'absence de conditions d'accès. Il convient cependant de veiller, pour les personnes ayant des carrières mixtes, à une globalisation des garanties minimum de points à travers les différents régimes. Toutes ces mesures entraîneront une simplification considérable.⁵⁸

Étant donné que le minimum garanti est exprimé en points, un lien plus clair sera observé entre, d'une part, la pension minimum légale et, d'autre part, les salaires moyens (des travailleurs salariés) et les revenus déclarés (des indépendants). La pension minimum garantit donc un revenu qui est, dans une certaine mesure, proportionnel aux revenus moyens du travail des actifs. Dans le même temps, la garantie minimum de points doit être suffisamment élevée pour que la pension minimum garantie d'une personne ayant travaillé à temps plein durant une période qui correspond à la carrière de référence soit à tout le moins de 10 % supérieure au seuil de pauvreté européen pour les isolés.

Notre prémisses est que les travailleurs salariés et indépendants obtiennent, par jour ETP presté, la même garantie minimale en euros.⁵⁹ Étant donné que la valeur du point diffère entre le régime des travailleurs salariés et celui des travailleurs indépendants, cela implique que les garanties respectives de points pour les travailleurs salariés et indépendants se situent, en termes de points, à un niveau différent aussi. Étant donné que la valeur du point évoluera en toute autonomie dans le régime des salariés et dans le régime des indépendants (en fonction des salaires moyens du premier groupe et des revenus déclarés du deuxième groupe, et moyennant des adaptations apportées sur la base des évolutions démographiques et économiques afin de veiller à l'équilibre), une divergence pourrait ultérieurement apparaître dans la valeur en euros de la garantie minimum pour les salariés et les indépendants. La possibilité d'une telle divergence est en soi la conséquence logique d'un système à points fondé sur la responsabilisation. Le Comité national des Pensions (voir section 7.7) assurera le suivi de cette question et proposera si nécessaire des mesures correctrices, notamment en partant de l'objectif que le minimum légal pour les salariés et les indépendants ayant une carrière complète à temps plein doit excéder à tout le moins de 10 % la GRAPA (qui doit être égale au seuil de pauvreté européen, voir ci-après), mais en tenant compte de l'indispensable équilibre budgétaire dans chaque régime.

⁵⁸ La Commission s'est penchée sur la question de savoir si on pouvait, en Belgique, introduire une pension de base. Elle est arrivée à la conclusion que ce n'était pas possible compte tenu de la distribution des salaires dans notre pays et de l'architecture actuelle des régimes de pension. Cela signifierait en effet que (i) *toutes* les pensions belges devraient être augmentées *proportionnellement au revenu des actifs*, ce qui impliquerait des dépenses sensiblement plus importantes, ou (ii) que les pensions belges devraient être réparties de manière plus égalitaire dans le premier pilier (au moyen de maxima inférieurs). La Commission conseille donc d'améliorer sensiblement la pension minimale garantie et la GRAPA.

⁵⁹ Cela implique une réforme du financement du régime des travailleurs indépendants. A l'heure actuelle, le seuil minimal sur lequel des cotisations sont versées est en effet nettement inférieur aux montants de la pension minimale garantie (voir section 15).

Lors de la conversion de ces points en un montant de pension, les corrections actuarielles exposées ci-dessus continueront bien évidemment à s'appliquer si la pension est prise de manière anticipée.

La pension minimum pour les fonctionnaires est réformée de manière analogue, de sorte qu'elle s'inscrit dans le système à points applicable aux fonctionnaires.

Cette réforme sera progressivement instaurée, en tenant compte de l'impact des réformes du marché du travail et la réforme des pensions. Lors de l'évaluation de l'objectif recherché (dans le cas d'une carrière complète à temps plein, au moins 10 % au-delà de la GRAPA, qui correspond au seuil de pauvreté européen), il conviendra de tenir compte de ce qu'une année compte dans ce cadre 312 jours ETP⁶⁰ et que la norme pour une carrière complète sera progressivement augmentée, en fonction des développements démographiques et économiques.

Un régime uniforme peut remplacer progressivement les régimes actuels. Le droit annuel minimum peut être supprimé lorsque le plafond appliqué en l'espèce est 'atteint' par l'augmentation du minimum *au pro rata*.

Comme nous l'expliquons à la section 12 relative à la modernisation de la dimension familiale, nous proposons de continuer à utiliser pendant une longue période de transition (après la suppression du taux ménage) un taux ménage dans la pension minimum garantie légale.

10.4 Le caractère résiduaire de la Garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA) doit être conservé, mais l'efficacité de la GRAPA doit être améliorée. Tandis que, dans le minimum légal, le taux ménage sera finalement supprimé à long terme, la GRAPA continue de prévoir une protection spécifique pour les isolés, d'une part, et les couples, d'autre part. Ce que rapporte la GRAPA pour un couple doit excéder de 33 % ce que rapporte la GRAPA pour un isolé (lorsque c'est l'unique source de revenus), comme c'est le cas à l'heure actuelle. Ce pourcentage correspond en effet aux résultats de l'enquête à propos des budgets standards. Nous proposons d'aligner le montant de la GRAPA pour les isolés sur le seuil de pauvreté européen. L'exonération du revenu de pension propre lors du calcul de la GRAPA passera de 10 à 20 %: cette mesure permettra de diminuer le nombre de pensionnés vivant sous le seuil de pauvreté et renforcera l'incitation à se constituer sa propre pension. Le droit à la GRAPA est ouvert à compter de l'âge légal de la pension : aucune correction actuarielle n'est applicable en l'espèce.

Etant donné que l'adaptation de cette règle implique une augmentation du nombre d'examen des ressources, il est d'autant plus important de miser sur une réforme de l'examen des ressources existant. Il existe aujourd'hui, d'une part, un problème majeur de *non-take up* (personnes qui pourraient recevoir un supplément GRAPA, mais qui ne le demandent pas) alors qu'il y a, d'autre part, également des indications de *take up* injustifié.

L'examen des ressources doit être conçu de façon à éviter au maximum tant le *non-take up* que le *take up* injustifié. Cela suppose d'abord que plusieurs questions du questionnaire qui sert de base à l'enquête sur les ressources, soient reformulées, de manière à rendre ce questionnaire accessible à un public plus large. Le fait d'éviter le *non-take up* et le *take up* injustifié suppose également que,

⁶⁰ Ces 312 jours sont calculés en semaines de 6 jours, comme c'est toujours le cas dans le régime de pension des travailleurs salariés. Nous proposons de passer du calcul en 6 jours à un calcul en 5 jours.

pour l'examen des ressources, on utilise au maximum les informations disponibles par voie informatique (le questionnaire contient des éléments dont la réponse peut actuellement être obtenue par voie électronique). Dans la foulée, il faut examiner si les ressources entrant en ligne de compte pour l'examen ne peuvent pas être alignées sur les informations électroniques disponibles, ou s'il est possible de collecter certaines données par voie électronique. Pour une application correcte de la GRAPA, il faut créer un cadastre des patrimoines. En outre, il est souhaitable d'élargir les enquêtes automatiques à tous les pensionnés pouvant entrer en ligne de compte pour le complément GRAPA. Actuellement, l'enquête automatique n'est lancée que si le revenu de pension observé est inférieur au seuil de la GRAPA, alors que des personnes qui ont des revenus de pension dépassant ce seuil peuvent également entrer en ligne de compte pour bénéficier d'un complément de GRAPA.

Enfin, nous proposons également de tenir compte de l'épargne sur la base d'une rente fictive. A l'heure actuelle, la première tranche est exemptée jusqu'à 6.200 euros. Dans la tranche comprise entre 6.200 et 18.600 euros, la rente fictive est égale à 4 % et, au-delà de la limite de 18.600 euros, la rente prise en compte est égale à 10 % : ces rentes fictives ont un niveau élevé irréaliste; elles pourraient être alignées sur le rendement de l'OLO à 10 ans.

10.5. À plus long terme, le régime minimum proposé devra être évalué à la lumière d'évolutions socio-démographiques et du marché de l'emploi que nous ne sommes pas en mesure de prévoir aujourd'hui. Si l'objectif des carrières complètes pour les personnes peu scolarisées n'est pas suffisamment réalisé, les pensions connaîtront une baisse relative pour ce groupe de personnes. Le risque de pauvreté à un âge plus élevé pour les personnes à bas salaires pourrait dès lors augmenter. Le suivi et l'adaptation éventuelle du régime minimum à long terme nécessite une vaste collecte de données et une étude scientifique approfondie.

11. Des maxima corrects qui suivent l'évolution générale des revenus

11.1. Dans les trois régimes, il existe actuellement *de facto* un régime de maximum par paliers, fût-ce avec un seul complément possible: le bonus de pension. Ces régimes sont toutefois très différents (voir Encadré 4).

Une des différences est le fait que les plafonds de calcul dans les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants ne suivent actuellement pas automatiquement l'évolution générale des revenus, alors qu'il en est plus ou moins ainsi *de facto* pour les fonctionnaires (en ce qui concerne le maximum égal à 75% du traitement de référence propre du fonctionnaire). Comme exposé dans la section 4.1, il en résulte par exemple que les plafonds dans le régime des travailleurs salariés ont augmenté davantage que les rémunérations brutes pendant les années de crise, mais – selon les hypothèses du Bureau Fédéral du Plan – ils augmenteront moins à long terme que les rémunérations brutes. Les pensions s'améliorent ainsi par rapport aux revenus des actifs lors de mauvaises périodes économiques, et les maximums s'érodent lors de bonnes périodes. Cet effet n'est pas souhaitable; un système à points l'évite.

Encadré 7: Maxima dans les régimes de pension légaux

	1 ^{er} palier	2 ^e palier	Complément possible
Travailleurs salariés	Plafonnement par an, <i>au pro rata</i> du nombre de jours prestés et assimilés pendant l'année	Plafonnement de fait sur toute la carrière à un maximum de 45 x le plafond annuel, pour cause 'd'unité de carrière' : actuellement 2681 euros pour un employé ⁶¹ au taux ménage; 2145 euros pour un employé au taux isolé	Bonus de pension: montant en augmentation progressive par jour d'emploi effectif, sans jours assimilés, dès que l'on a dépassé d'un an la date à laquelle on peut prendre sa pension.
Fonctionnaires	75 % du traitement de référence (ce maximum n'est pas <i>au pro rata</i> de la carrière, mais si une carrière plus longue est associée de facto à un traitement de référence supérieur cela aura un effet indirect sur le maximum)	6283,85 euros	Bonus de pension: similaire, mais plafond plus élevé de 9/10e du traitement de référence
Travailleurs indépendants	Plafonnement par an, en fonction des revenus déclarés et des trimestres déclarés.	Plafonnement réel sur toute la carrière, si carrière complète Aujourd'hui: 1 528,58 euros (chef de famille) ; 1 222,86 euros (isolé). Perspective en 2029: 2034,20 euros (chef de famille) ; 1627,35 euros (isolé).	Comme pour les travailleurs salariés.

⁶¹ Ceci est un exemple théorique d'une personne qui a travaillé sans interruption pendant 45 ans et qui a toujours gagné un salaire qui n'était pas inférieur au plafond salarial pour chacune des années civiles. Ce montant augmente avec les années du fait que le plafond pour les années récentes est plus haut que celui pour les années antérieures. Pour les ouvriers, il n'est pas possible de réaliser un tel calcul de pension étant donné que pour cette catégorie professionnelle, les plafonds salariaux n'ont été appliqués qu'à partir de 1981.

Le régime des travailleurs salariés est soumis en premier lieu à des limitations par année qui sont appliquées *au pro rata* du nombre de jours prestés: il s'agit donc d'un maximum par jour, mais considéré séparément pour chaque année. Il existe en outre (pour les employés et les ouvriers qui ont commencé leur carrière après 1980) un plafond de fait sur toute la carrière. On peut supposer que la plupart des pensionnés n'atteignent pas ce plafond de fait sur toute la carrière parce que cela supposerait une carrière d'au moins 45 ans et, pendant toute la carrière, un salaire supérieur au plafond (c'est-à-dire le maximum par jour). Le deuxième palier de ce que nous décrivons ici comme un 'système par paliers' est donc dans la pratique plutôt théorique. Ce qu'il est possible d'atteindre dans le deuxième palier est indépendant de la longueur de la carrière: en raison du principe d'unité de la carrière, un travailleur salarié qui prend sa pension aujourd'hui après 45 années de carrière et un travailleur salarié qui prend sa pension après 46 années de carrière sont confrontés au même maximum (il se pourrait que le second ait une pension supérieure à celle du premier si, durant une ou plusieurs années de leur carrière, ils s'étaient situés sous le maximum annuel; l'unité de carrière signifie que l'on prend les 45 meilleures années). Toutefois, grâce au bonus de pension, il est malgré tout possible de compléter ce maximum en fonction de conditions d'âge et de carrière. Cela crée bien un lien entre le maximum de fait et la longueur de la carrière.

Du point de vue du plafonnement, le régime des fonctionnaires est très différent car le maximum dépend du montant du traitement (de référence) du fonctionnaire, qui diffère d'un fonctionnaire à l'autre. Si le fonctionnaire peut encore augmenter son traitement de référence en prolongeant sa carrière, cela rend le maximum dépendant de la longueur de la carrière. Toutefois, ce n'est pas le cas pour un grand nombre de fonctionnaires étant donné que, dans leur échelle de traitement, le maximum est atteint après environ 25 ans. Par contre, le bonus de pension peut, quant à lui, faire augmenter la pension des fonctionnaires au-delà du maximum, avec une nouvelle limite relative.

Dans le régime des indépendants, il existe un maximum annuel en fonction des cotisations et un maximum global. Dans le régime de pension des travailleurs indépendants, non seulement les minimums, mais aussi les maximums ont connu une évolution à la hausse. Partant des revenus maximums de quelqu'un qui a une carrière complète de 29 années de revenus réels (les années avant 1984 sont toujours calculées sur la base d'un revenu forfaitaire), la pension proportionnelle s'élève actuellement à maximum de 1528,58 euros/mois (taux ménage) et 1222,86 euros/mois (taux isolé). L'écart par rapport aux maximums dans le régime des travailleurs salariés a été réduit au cours de cette dernière décennie en raison d'une augmentation plus rapide des maximums pour les travailleurs indépendants. Il n'en reste pas moins que les montants de pension maximums pour les indépendants sont encore loin du niveau de ceux des travailleurs salariés. Les montants correspondants dans le régime des travailleurs salariés sont en effet respectivement de 2681,19 EUR et 2144,94 euros. Une projection nous apprend que l'écart persistera, même lorsque la proportionnalisation sera atteinte. Selon cette même projection, les pensions maximums pour les travailleurs indépendants seront, en 2029, de 2034,20 euros (montant ménage, exprimé aux prix de 2013) et de 1627,35 euros (isolé aux prix de 2013).

11.2. La Commission est d'avis qu'il est préférable de continuer à se baser, pour le calcul de la pension des travailleurs salariés et indépendants, sur un maximum par année. Tout comme c'est le cas aujourd'hui, ce plafond doit être proportionnel au nombre de jours travaillés en ETP. En d'autres termes, sur une base annuelle, un plafond est défini pour la personne qui a presté durant l'année 312

ETP (ou assimilés); ce plafond est appliqué *au pro rata* du nombre de jours ETP. Dans le régime des indépendants, les trimestres sont convertis en jours ETP.

Dans le système à points, ce plafonnement doit être mis en œuvre au moment où les points sont inscrits sur le compte individuel. Nous continuons donc de fonctionner avec un plafond de salaire ou de revenu lors du calcul des points acquis (aucun point n'est donc 'déduit' parce que l'on a dépassé un 'maximum de points'). Dans la logique du système à points, il est toutefois important que ces plafonds suivent l'évolution des revenus professionnels moyens qui servent de base au calcul de la valeur du point: il convient d'éviter à tout prix une érosion des plafonds. Il faut, au contraire, veiller à ce que les maximums soient suffisamment élevés dans les deux régimes. Dans le régime des travailleurs indépendants, la pension a déjà un caractère (trop) forfaitaire. Dans le régime des travailleurs salariés, il y a lieu d'éviter une évolution vers une pension forfaitaire.

Il est préférable de maintenir le principe selon lequel le bonus de pension permet d'augmenter ce maximum dans les régimes des salariés et des indépendants. La 'fiche d'information' de la section 8.6 est établie en ce sens.

11.3. Dans le régime de pension des fonctionnaires, on applique actuellement un maximum relatif, qui est égal à 75% du traitement de référence; le traitement de référence est basé sur les 5 ou 10 dernières années de la carrière du fonctionnaire⁶²; ce traitement de référence est établi sur la base d'un temps plein⁶³. Dans le régime actuel, le maximum relatif sert deux objectifs:

- i. un fonctionnaire avec un tantième de 60 peut valoriser au maximum une carrière de 45 ans;
- ii. un fonctionnaire avec un tantième préférentiel n'aura pas une pension supérieure à 75% de son traitement de référence, nonobstant le tantième préférentiel.

En pratique, c'est surtout le point (ii) qui a un impact: le maximum relatif crée un plafond contraignant pour les pensions des fonctionnaires qui bénéficient d'un tantième préférentiel. En pratique, cette contrainte implique que des fonctionnaires bénéficiant d'un tantième préférentiel atteignent leur pension maximale avant d'atteindre une carrière de 45 ans. Cela entraîne un incitant à l'anticipation de la pension pour les fonctionnaires qui remplissent les conditions. On pourrait dire que le maximum relatif de 75% établi, pour les fonctionnaires avec un tantième de 60, un principe similaire au 'principe d'unité de carrière' (une carrière de plus de 45 ans n'apporte rien pour la pension, sauf si le salaire du fonctionnaire est augmenté après 45 ans de carrière) et un principe impliquant 'moins qu'une unité de carrière' pour des fonctionnaires avec un tantième préférentiel (quand un fonctionnaire avec un tantième de 55 ans atteint une carrière de 41 ans et 3 mois, un allongement de sa carrière n'apporte rien, sauf si son salaire augmente à partir de ce moment).

⁶² Depuis la réforme des pensions du gouvernement Di Rupo I, le traitement de référence doit être calculé sur les 10 dernières années pour toutes les personnes qui n'avaient pas atteint l'âge de 50 ans au 1/1/2012. Nous nous basons en l'occurrence sur ces 10 années. Le traitement de référence est basé sur le traitement barémique, y compris les augmentations barémiques prévues par la loi. La formule de l'équation (9) n'est pas basée sur le traitement barémique, mais sur le salaire réel qu'a perçu le fonctionnaire. Ce concept de salaire doit correspondre au concept de salaire qui est utilisé pour calculer les points (cf. note de bas de page à propos de la formule qui suit).

⁶³ Ce maximum est, en termes relatifs, plus favorable pour un fonctionnaire qui n'a pas travaillé à temps plein que pour un fonctionnaire qui a travaillé à temps plein.

Dans le contexte de la transition d'un régime lié au dernier salaire vers un régime lié au salaire moyen, la question se pose de la forme que doit prendre le maximum relatif. Nous illustrons cette question par la formule qui serait d'application dans un système à points (mais, comme on l'a déjà souligné dans la section 8.10.2, la problématique n'est pas liée au système à points en soi).

Dans un système à points, il faut exprimer le maximum en points.⁶⁴ Dans le simple cas d'un fonctionnaire i qui travaillait à temps plein et qui souhaite prendre sa pension le 1^{er} janvier de l'année T , le régime maximum dans le système à points peut s'envisager au moyen de la formule suivante:⁶⁵

(9)

$$(\text{maximum de points pendant la carrière})_{iT} = \frac{45}{\gamma} \times \frac{1}{10} \times \sum_{t=T-10}^{T-1} \left[\frac{\text{salaire}_{it}}{(\text{salaire moyen des fonctionnaires})_t} \right]$$

La partie gauche de l'équation contient le maximum de points qui s'applique pour ce fonctionnaire i lorsqu'il prend sa pension au début de l'année T . Si le total des points acquis par le fonctionnaire sur sa carrière (en tant que fonctionnaire) excède ce maximum, il est ramené à ce maximum. Le nombre '45' représente la carrière de référence et doit évoluer avec la carrière de référence.

La valeur du paramètre γ doit être déterminée sur base d'un examen approfondi de la transition et en concertation sociale. En principe, ce paramètre peut avoir une valeur entre 1 et la valeur du paramètre α que nous avons défini dans la section 8.10.2 (dans un souci de simplicité nous n'incluons pas la transition vers une notion de rémunération plus large que le traitement actuellement pris en compte; donc, nous appliquons les équations (4) et (7) de la section 8.10.2.). Si le paramètre γ est égal au paramètre α , nous réalisons via le 'maximum de points pendant la carrière' un plafond qui est similaire au plafond actuel de 75% du traitement de référence. Cela limite l'ampleur des gains et pertes individuels, mais simultanément un désavantage important apparaît: l'impact d'un allongement de la carrière sur le montant de la pension est réduit (plus que ce n'est le cas aujourd'hui). Si la valeur du paramètre γ est égale à 1, de fait nous éliminons le plafond relatif (sauf pour des gens qui ont un profil de rémunération descendant). Dans cette hypothèse, l'ampleur des gains et des pertes lors d'une transition budgétairement neutre est plus importante, mais l'impact d'une carrière plus longue devient plus significatif. En ce qui concerne les incitants à travailler plus longtemps, il est donc préférable que le paramètre γ soit inférieur au paramètre α . Dans les termes du système actuel, la condition $\gamma < \alpha$ implique que le plafond relatif dépasse les 75% du traitement

⁶⁴ Lors de la conversion des points en pension, des corrections actuarielles sont en effet possibles en fonction du moment de la prise de la pension. Il en va de même pour les personnes qui ont atteint une pension maximum.

⁶⁵ Dans un souci de simplicité, nous nous bornons ici à la simple notion de salaire. L'équation (9) découle donc de l'équation (7) à la section 8.10. Aujourd'hui, le maximum relatif pour les fonctionnaires est calculé sur la base du salaire barémique pendant les 60 mois qui précèdent la pension. Étant donné que dans cet exemple, le fonctionnaire prend sa pension le 1^{er} janvier, il s'agit en l'occurrence des 5 années précédentes. La conversion temps partiel/temps plein n'a pas d'incidence dans cet exemple, vu qu'il s'agit de quelqu'un qui travaillait à temps plein. La problématique temps partiel/temps plein doit être examinée plus avant: aussi longtemps que le maximum relatif est exprimé en fonction de la fin de la carrière, il faut forcément calculer le maximum relatif en fonction d'un équivalent temps plein, sans quoi, les personnes qui travailleraient à temps partiel en fin de carrière après une carrière à temps plein seraient désavantagées.

de référence calculé sur base de la fin de la carrière, c'est-à-dire, le plafond relatif est assoupli. L'impact de cet assouplissement sur les pensions individuelles dépend de la durée de carrière des individus, de l'application ou non de tantièmes préférentiels, du profil de la carrière (plutôt plat ou plutôt ascendant). Il s'agit d'interactions complexes ; un instrument simple de simulation illustrant l'impact d'options alternatives en matière de plafond relatif est disponible sur demande.

Nous sommes donc confrontés à une question d'arbitrage entre différentes considérations. Cet arbitrage dépend aussi des conditions d'accès à la pension anticipée. Si les conditions d'accès à la pension anticipée deviennent plus strictes, les fonctionnaires sont obligés de travailler plus longtemps, même si l'incitant financier est faible ou in-existant. En d'autres mots, une étude approfondie et une concertation sont nécessaires, dans lesquelles les questions suivantes doivent trouver une réponse cohérente:

- i. dans quelle mesure la transition peut-elle générer des 'perdants' et des 'gagnants'?
- ii. dans quelle mesure comptons-nous sur des incitants financiers pour allonger les carrières, et comment doivent-ils être intégrés dans le système de pension?
- iii. dans quelle mesure comptons-nous sur des conditions d'accès plus strictes pour allonger les carrières?
- iv. dans quelle mesure est-ce que des tantièmes préférentiels continueront à terme à jouer un rôle dans le régime de pension des fonctionnaires?

La formule illustre le fait que, dans le régime des fonctionnaires, il n'est possible de fixer le maximum qu'au moment où la mise à la retraite est demandée. Une fiche informative pour les fonctionnaires pourrait éventuellement donner, quelques années avant la retraite, une estimation sous réserve du maximum de points auquel les fonctionnaires peuvent s'attendre.

Quand le niveau du plafond maximum est déterminé, on peut aussi calculer le taux de remplacement de référence théorique pour un fonctionnaire de référence théorique. Ce fonctionnaire de référence a une carrière comme fonctionnaire dont la longueur correspond à la carrière de référence (45 ans). Chaque année, son salaire était égal au salaire moyen des fonctionnaires actifs et il n'avait pas de tantième préférentiel. Donc, pendant 45 ans, il a acquis 1 point chaque année dans le régime des fonctionnaires. Il prend sa retraite à un âge où aucune correction actuarielle n'est appliquée. Au vu de son profil de salaire plat, le fonctionnaire de référence théorique n'est certainement pas un fonctionnaire représentatif, au contraire. Il découle de la combinaison des équations (4), (7) et (9) que le taux de remplacement de ce fonctionnaire (imaginaire) est égal à $\alpha/\gamma \times 75\%$. Dans l'hypothèse où l'on choisit une valeur pour γ qui est inférieure à la valeur de α , ce fonctionnaire imaginaire est un des 'gagnants' de la transition budgétairement neutre d'un régime lié au dernier salaire vers un régime lié au salaire moyen: il est 'gagnant' à cause du profil plat de son salaire. Nous soulignons ici de nouveau tous les *caveats* liés à ce concept de 'personne de référence', qui sert exclusivement à orienter la 'boussole' de la politique de pensions (cf. la section 6). Nous soulignons aussi que, plus loin, nous proposons des changements en ce qui concerne la notion d'années de carrière dans le régime de pension des fonctionnaires.

Le maximum absolu de 6283,5 euros pour la pension légale (et éventuellement complémentaire) par mois dans le secteur public doit être maintenu. Ce plafond est actuellement appliqué de manière disparate, ce qui est inéquitable; l'application doit être uniforme partout. Comme tous les maxima,

ce maximum absolu devra être lié à l'évolution des revenus du travail (dans ce cas-ci, à l'évolution des salaires dans le secteur public), et tant le bonus de pension que des corrections actuarielles doivent être appliquées. Evidemment, ce n'est pas seulement dans le secteur public qu'il faut éviter des excès qui sont financés ou facilités (via la fiscalité) par les finances publiques. Dans cet esprit, nous proposons de revoir la règle des 80% et de rendre progressive la fiscalité sur le capital versé dans le deuxième pilier (voir section 19).

12. Une dimension familiale moderne

12.1. Pour la réforme des pensions, la dimension familiale est importante de quatre points de vue. Premièrement, des objectifs de protection minimale et de garantie du niveau de vie acquis doivent être définis, non seulement au niveau individuel mais aussi, du moins dans une certaine mesure, au niveau de la cellule familiale. Il faut en effet tenir compte des charges familiales, des économies d'échelle d'un ménage commun et des revenus qui sont apportés par d'autres membres de la famille. Deuxièmement, des choix relatifs au travail et aux soins sont souvent faits au sein de la famille. Il s'ensuit des dépendances économiques et des risques comportant, en outre, une stratification sociale et une dimension de genre importante. Généralement, ce sont encore toujours les femmes qui renoncent à l'ensemble ou à une partie de leurs activités professionnelles rémunérées pour effectuer des tâches de soin au sein du ménage, et les femmes peu qualifiées le font nettement plus que les femmes plus qualifiées. Dans une société caractérisée par des ménages à deux revenus, ces dépendances, et les risques qui en découlent, sont assurément moindres qu'auparavant, mais n'ont pas totalement disparu. Troisièmement, il convient de tenir compte du fait que la réalité sociale a changé ces dernières années et que les relations familiales sont ainsi devenues plus instables. Dans le même temps, les couples optent de plus en plus pour la formule de la cohabitation légale. Quatrièmement, il est important, dans une société vieillissante, où non seulement le coût des pensions, mais aussi les soins aux personnes âgées augmentent, de viser un équilibre entre, d'une part, les incitants à travailler plus et plus longtemps (de manière rémunérée) et, d'autre part, une valorisation juste des activités de soins non rémunérées mais importantes pour la société.

12.2. Les droits dérivés existants se basent sur des concepts familiaux et des fondements normatifs partiellement dépassés. Ils remontent à une époque où le modèle de l'homme qui gagne sa vie et des liens matrimoniaux durables constituait la norme sociale et où ils garantissaient une protection des conjoints qui disposaient d'une capacité de gain inexistante ou limitée.⁶⁶ Ces droits dérivés sont entièrement à charge des régimes concernés et assurent donc, au niveau des régimes de pension, une solidarisation des risques liés à une répartition asymétrique du travail et des soins au sein des couples mariés. La justification d'un tel système résidait dans le fait que c'est l'organisation sociale de fait et normative qui guidait les familles dans leurs décisions: l'attribution des tâches de soin à la mère au foyer et des activités de travail rémunérées à l'homme en tant que source des revenus du foyer était la norme sociale, et aussi l'idéal à atteindre.

⁶⁶ Étant donné qu'il existe moins de droits dérivés dans le régime des fonctionnaires (il n'y a notamment pas de différence entre un taux isolé et un taux ménage), les considérations de ce passage ne s'appliquent pas toutes au régime de pensions des fonctionnaires. La différence d'approche entre le régime des fonctionnaires et les autres régimes révèle également un manque de cohérence dans le système de pension actuel.

Dans le contexte d'une nouvelle organisation familiale, les droits dérivés existants génèrent diverses anomalies et injustices:

- i. ils découragent la participation des femmes au marché du travail et impliquent un désavantage relatif pour les couples à deux salaires par rapport aux couples où un seul partenaire travaille;
- ii. ils n'offrent aucune protection en cas de cohabitation légale;
- iii. pour certains couples, la garantie du niveau de vie acquis en cas de décès du partenaire est anormalement élevée par rapport à la garantie pour d'autres couples;
- iv. sur ce point, les différences entre les régimes de pension des fonctionnaires, des salariés et des indépendants ne sont justifiées par aucune raison objective.

La dimension familiale ne doit cependant pas disparaître. Il faut la moderniser.

12.3 Si on individualise les droits, la durée et l'intensité du travail sont à attribuer totalement au mérite propre de chaque individu, qui en est considéré comme personnellement responsable. Le raisonnement est que les choix individuels en matière de travail et de soins sont de moins en moins liés à l'ancienne organisation de la société: la norme sociale est le couple à deux revenus et, pour que cette norme soit possible, la société pourvoit à la garde des enfants et accorde des congés de soins.

Les projets de vie individuels sont toutefois souvent conçus au sein des couples, où les tâches de soins et le travail rémunéré sont organisés *en commun*. Les risques liés à une (plus) faible participation au marché du travail ne peuvent dès lors pas être totalement imputés à l'individu: ces risques doivent aussi être envisagés comme (i) des risques partagés au sein du ménage dont les individus font (ou faisaient) partie et (ii) des risques collectifs liés plus largement à l'organisation de la société, tels que les disponibilités insuffisantes pour l'accueil des enfants, l'organisation et le coût des soins aux personnes âgées ou handicapées et l'efficacité des régimes de protection sociale pour permettre à chacun de combiner travail et soins.

Il reste donc nécessaire de développer un concept de solidarité qui, également dans le système de pension, vise à un équilibre entre solidarité intrafamiliale et solidarité sociale. La modernisation de la dimension familiale des pensions doit combiner intelligemment trois logiques distinctes: les individus doivent être responsabilisés (individualisation) mais les risques liés à la famille doivent aussi être solidarisés en partie, au niveau des couples (solidarité intrafamiliale) et au niveau des régimes de pension (solidarité interfamiliale). Parce que réformer les droits dérivés entraîne un risque plus grand pour les groupes qui ont une position sociale plus faible, en particulier les femmes peu qualifiées, une amélioration de règles concernant les minimums est également nécessaire (voir section 10).

12.4. La cohabitation légale doit, pour tout le droit des pensions, être assimilée au mariage, mais il faut faire attention aux conséquences budgétaires de cette assimilation. La distinction entre le mariage et la cohabitation légale est de moins en moins défendable, non seulement d'un point de vue social, aussi d'un point de vue juridique. Dans pratiquement toutes les branches de la sécurité sociale, les personnes mariées et les cohabitants légaux ont les mêmes droits. Compte tenu de la cohérence au sein de la sécurité sociale, il est juridiquement de plus en plus difficile de donner une justification raisonnable et objective de la distinction. La Commission propose d'introduire une nouvelle notion dans le droit des pensions, la 'relation affective durable avec partage des frais et à l'exclusion des parents jusqu'au quatrième degré'. Concrètement, le caractère affectif de la relation doit résulter d'une déclaration à l'Etat civil par laquelle on ouvre aussi des droits. Ces droits sont

maintenus tant qu'on est domicilié à la même adresse et qu'aucun des partenaires n'a retiré sa déclaration à l'Etat civil. En cas de domiciles séparés, on présume que la relation a pris fin. La relation sera donc automatiquement considérée comme terminée en cas de séparation. Cela dit, les partenaires peuvent toujours apporter la preuve contraire, par exemple dans le cas d'un séjour en maison de repos. Cette preuve contraire implique que la relation revêt toujours un caractère affectif durable, avec partage des frais.

La Commission insiste sur le fait que l'extension des droits dérivés aux cohabitants légaux pourrait se traduire par une lourde dépense budgétaire supplémentaire si la politique devait demeurer inchangée pour le surplus. L'objectif budgétaire pour la modernisation de la dimension familiale doit consister à réduire à terme le poids des droits dérivés dans le système de pension, même après leur extension aux cohabitants légaux.

12.5. Partant de là, la Commission a analysé diverses propositions concrètes et les raisonnements sous-jacents. A ce stade des travaux, ces propositions sont ciblées sur les régimes des salariés et des indépendants mais elles valent aussi pour le régime des fonctionnaires. Toutes les propositions peuvent être mises en œuvre dans le régime des fonctionnaires à condition d'instaurer un régime lié au salaire moyen (voir ci-dessous, section 15).

12.5.1. À moyen terme, le taux ménage doit être supprimé pour les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants. Pour choisir à quel moment le passage vers un système individualisé doit avoir lieu, il faut tenir compte de l'évolution du contexte socio-démographique. En outre, après ce passage, une période de transition supplémentaire et suffisamment longue est nécessaire en ce qui concerne le régime des minimums, où le taux ménage doit être maintenu plus longtemps (voir section 10). En effet, les pensions au taux ménage constituent aujourd'hui encore un soutien important des revenus pour de nombreux ménages. Les ménages avec une répartition des revenus asymétrique entre partenaires présentent, en moyenne, un profil social plus faible que les ménages où la répartition des revenus est plus équilibrée (voir annexe 3.4). Par conséquent, la suppression du taux ménage à court terme aurait des effets sociaux négatifs.

12.5.2. En cas de divorce ou de cessation formelle de la cohabitation légale, un partage pur et simple est appliqué. Cela signifie concrètement que les points individuels et la garantie minimum de points que les partenaires ont acquis durant le mariage ou durant la cohabitation dans chacun des trois régimes, sont remplacés par la moyenne de leurs points et la moyenne de la garantie minimum de points. Pour le reste, toutes les règles en matière d'accès à la pension et de conversion des points en euros, telles que décrites plus haut, demeurent d'application. Si le divorce est prononcé après l'admission à la pension, la retraite est recalculée sur cette base.

Les mesures existant dans les régimes des salariés et des indépendants en cas de séparation de fait sont maintenues (le conjoint séparé de fait sans pension de retraite propre ou dont la pension de retraite est inférieure à la moitié de la somme des pensions de retraite des deux conjoints peut demander directement une partie de la pension de l'autre conjoint). Ces mesures sont étendues au régime de pensions des fonctionnaires.

12.5.3. En cas de décès, une couverture décès équitable doit être assurée. Cette couverture doit être cohérente pour six situations possibles, que nous illustrons dans le tableau 12-A. Nous faisons là une distinction entre deux situations possibles en ce qui concerne le partenaire décédé (il travaillait

encore ou il était déjà pensionné) et trois situations dans lesquelles le survivant peut se trouver: le survivant peut être encore relativement jeune, il peut être déjà proche de l'âge de la pension ou il bénéficie déjà d'une pension de retraite. La différence entre 'encore relativement jeune' et 'déjà proche de l'âge de la pension' correspond à la différence faite aujourd'hui entre les partenaires survivants ayant droit à une allocation de transition (parce qu'ils sont encore relativement jeunes) et les partenaires survivants ayant droit à une pension de survie (parce qu'ils sont déjà proches de l'âge de la pension et parce qu'on suppose qu'ils auront plus de mal à trouver du travail s'ils ne sont pas déjà professionnellement actifs). La frontière entre ces deux situations est fixée au moyen d'un critère d'âge, 45 ans actuellement. Ce n'est qu'à partir de cet âge qu'on peut bénéficier d'une pension de survie. Avant cet âge, le partenaire survivant a droit à une allocation de transition provisoire. Nous considérons qu'on doit maintenir cette distinction entre 'encore relativement jeune' et 'déjà proche de l'âge de la pension' doit être maintenue, du moins dans une phase transitoire, même si le critère d'âge peut, à court terme, être revu à la hausse. Cette différence peut éventuellement disparaître à long terme, de sorte que seuls deux scénarios subsistent en ce qui concerne le partenaire survivant: le partenaire survivant qui n'est pas encore pensionné, et le partenaire est déjà pensionné.

Tableau 12-A: Combinaisons possibles en cas de couverture décès

	Le partenaire survivant est encore relativement jeune	Le partenaire survivant est proche de l'âge de la pension	Le partenaire survivant bénéficiait déjà d'une pension de retraite propre
Le partenaire décédé n'avait pas encore été admis à la pension	AA	AA'	PA
Le partenaire décédé avait déjà été admis à la pension	AP	AP'	PP

Source: Commission de réforme des Pensions 2020-2040

Dans le texte qui suit, nous nous concentrons avant tout sur la situation dans laquelle le partenaire décédé et le survivant bénéficiaient déjà tous deux d'une pension de retraite (c'est-à-dire la situation **PP** dans le tableau 12-A). Les autres situations seront abordées plus loin.

Comme nous l'avons souligné plus haut, nous constatons aujourd'hui des anomalies dans le calcul de la pension de survie. La question de savoir quelle est la meilleure façon de les supprimer peut s'envisager selon deux manières différentes de raisonner, que nous expliquons ci-dessous. Le choix entre ces deux manières de raisonner nécessite un débat de société parce que des choix normatifs doivent être faits: il s'agit de mettre en balance la responsabilité individuelle, la responsabilité partagée dans le cadre de liens affectifs de cohabitation et la solidarité collective. En outre, l'évolution effective de la répartition du travail au sein des ménages (et sa stratification sociale) déterminent l'impact de ces choix sur le plan social, par exemple sur les risques de pauvreté. Nous ne pouvons pas prévoir aujourd'hui avec certitude cette évolution concrète, et assurément pas alors que les réformes du marché du travail et les réformes des pensions exerceront encore une influence.

Il en résulte que tant le débat normatif que la recherche empirique sur ces questions doivent avoir lieu de manière rigoureuse.

La première méthode de raisonnement possible est celle que nous suivons dans ce rapport en cas de la séparation, c'est-à-dire le simple partage des points qui ont été acquis pendant la période de cohabitation légale ou de mariage. En l'occurrence, c'est une pure logique de responsabilité partagée au sein du couple qui est suivie: on part du principe que les droits de pension qui sont acquis dans le cadre de formes affectives de vie en commun appartiennent aux deux partenaires dans la même mesure. La Commission ne recommande pas cette approche en cas de décès, car le partage a un très grand impact sur les couples où l'un des partenaires a une pension propre basse ou n'en a pas du tout. Des considérations de légitimité sociale peuvent également être prises en compte: lors d'un partage complet, le partenaire aux plus hauts revenus perd, lorsqu'il devient veuf, une partie de sa propre pension en fonction du degré d'asymétrie dans la répartition des revenus au sein du couple.

Néanmoins, la Commission n'exclut pas définitivement ce mode de raisonnement à plus long terme. Même si la Commission ne le propose pas, on pourrait songer à généraliser, à terme, la mise en commun des points pendant les périodes de vie commune, au-delà donc des seuls cas de séparation, en inscrivant au fur et à mesure la moitié du total des points du ménage sur le compte de chacun des partenaires.

Le deuxième mode de raisonnement part de l'idée que le partenaire survivant peut choisir entre sa propre pension de retraite, sans couverture décès supplémentaire, et une couverture décès qui correspond à un montant protégeant jusqu'à un certain point le niveau de vie du survivant. Pratiquement, cela signifie que si la couverture décès est inférieure à sa propre pension de retraite, le survivant continue à avoir droit à sa pension de retraite.

Dans ce contexte, le niveau de vie doit être considéré en fonction des besoins du ménage: si le ménage se réduit, les besoins en matière de revenus diminuent eux aussi quelque peu. Plusieurs options sont possibles dans ce mode de raisonnement.

Nous examinons d'abord la situation **PP** du Tableau 12-A. Une couverture décès qui protège le niveau de vie du survivant jusqu'à un certain niveau pourrait, dans une *première option*, être égale à la somme de 80 % de la pension de retraite propre du survivant et de 100 % de la pension de retraite du défunt, avec cependant un plafond absolu. Le montant serait ensuite majoré de 20 % de la pension de retraite propre (ce qui signifie donc que 20 % de la pension de retraite propre sont exonérés pour la limitation par le plafond).⁶⁷ Si la couverture décès est inférieure à la pension de retraite propre, le survivant a droit à sa pension de retraite propre.⁶⁸ Si le plafond est bas, ce modèle correspond à une protection minimale du niveau de vie.

⁶⁷ Nous ne nous prononçons pas ici sur la hauteur du plafond. Il s'agit d'un montant fixe en euros. Il est légitime de différencier la hauteur de ce plafond selon les régimes. Dans le régime des fonctionnaires, un plafond plus élevé est indiqué, notamment parce que les fonctionnaires n'ont pas accès à un deuxième pilier (où une couverture décès peut être prévue).

⁶⁸ Il est nécessaire de s'intéresser au déroulement administratif de tels régimes après décès. Dans les cas où un complément à la GRAPA est nécessaire pour garantir la continuité des versements, la pension minimale au taux 'isolé' devrait être garantie à charge des régimes concernés jusqu'à ce que le contrôle des ressources a été effectué.

Si le survivant ne bénéficie pas encore d'une pension de retraite (les situations **AP** et **AP'** dans le tableau 12-A), cette formule peut également être appliquée: alors, bien entendu, 80% de la pension de retraite propre font zéro, et le survivant perçoit 100% de la pension de retraite du défunt, avec un plafond. Ce calcul peut servir aussi bien pour l'allocation de transition que pour la pension de survie de ceux qui sont déjà proches de l'âge de la pension. Si le survivant prend sa pension plus tard, le calcul est adapté en fonction de sa pension de retraite propre.

Si le défunt travaillait encore (les situations **AA**, **AA'** et **PA** dans le tableau 12-A), une pension de retraite fictive doit être calculée pour ce défunt. Le calcul peut se faire sur la base des points qui se trouvent sur son compte. En ce cas, il faut procéder à une extrapolation pour faire le calcul en fonction d'une carrière normale. Il s'agit, autrement dit, d'utiliser une fraction de carrière spécifique (comparable, dans ce cas-ci, au mode de calcul actuel).

Une deuxième option ne comporterait pas de plafond, mais pourrait être basée sur 65% du revenu commun de pension du couple avant le décès. En d'autres termes, dans la situation **PP**, le niveau de vie des pensionnés est protégé de manière linéaire. Si un partenaire décède avant l'âge de la pension (situations **PA**, **AA** ou **AA'**), une pension de retraite fictive doit être calculée; si le partenaire survivant n'est pas encore pensionné (situation **AA**, **AA'** ou **PA**), une pension de retraite fictive doit aussi être calculée pour ce dernier (concernant ces cas, il faut faire observer que le calcul de la pension fictive prévoit lui-même un maximum; en d'autres termes, un plafonnement est aussi prévu implicitement sur la protection du niveau de vie que le revenu du travail actif a permis).

Certaines simulations approximatives suggèrent qu'il est possible de faire de telles réformes dans le groupe actuel des pensionnés mariés de manière budgétairement neutre, voire avec un budgétaire gain (voir annexe 3.4).

La Commission recommande de suivre ce deuxième mode de raisonnement et d'étudier plus avant les deux options que nous venons d'esquisser.

Le gouvernement Di Rupo I a introduit une allocation de transition pour les jeunes veuves et les jeunes veufs. Il a déjà été décidé de relever la limite d'âge pour l'allocation de transition de 45 ans actuellement à 55 ans en 2025 (cette limite d'âge marque la différence entre la colonne de gauche et la colonne du milieu dans le Tableau 12-A). Nous proposons de la relever davantage, à 55 ans en 2025, avec, par la suite, une évolution supplémentaire basée au moins, sur l'évolution globale des critères d'âge dans le système de pension. Partant de l'idée selon laquelle on devrait travailler plus longtemps, il peut être envisagé de faire correspondre l'âge minimum auquel le partenaire survivant peut demander une pension de survie à l'âge auquel il peut lui-même demander sa pension (comme pension anticipée ou parce qu'il a atteint l'âge légal de la pension).

Si les droits dérivés sont étendus aux cohabitants légaux, l'allocation de transition doit bien entendu aussi être accordée après une cohabitation légale.

13. Périodes assimilées chez les salariés et les indépendants

13.1. Les périodes assimilées permettent que des périodes pendant lesquelles il n'était pas possible de travailler soient tout de même reprises dans le calcul de la pension. Un système à points permet de mettre en œuvre ce principe de manière transparente: l'assimilation consiste à ajouter des points. La quantité de points que l'on reçoit lors d'une assimilation dépend en principe de la durée de la

période assimilée (exprimée en jours équivalents temps-plein) et du revenu pris en considération pour l'assimilation. Ce revenu peut être basé sur le revenu du travail de la période précédant la période assimilée (ce qui est actuellement la règle générale) ou calculé sur une base adaptée (comme cela se passe déjà aujourd'hui aussi dans un certain nombre de cas).

Comme dit plus haut (section 9.5), la Commission se fonde sur une interdépendance intrinsèque entre trois principes: premièrement, la flexibilité dans la décision de départ à la pension; deuxièmement, des corrections en cas de pension anticipée; troisièmement, l'existence d'une assurance contre le chômage involontaire et l'incapacité de travail, et l'assimilation avec les périodes actives dans le régime des pensions. La Commission estime qu'il ne faut pas toucher au principe selon lequel le chômage et l'incapacité de travail⁶⁹ donnent lieu à une assimilation. Si la société est d'avis qu'il est fait un usage impropre des allocations sociales et que cela se répercute sur le régime des pensions au travers des assimilations, ce problème doit être traité à la source, plutôt qu'en supprimant les assimilations.

La Commission constate cependant que les périodes d'inactivité assimilées ont pour conséquence, en fin de carrière, et à relativement grande échelle, de prolonger les carrières (avec un impact positif sur le calcul de la pension) sans que des prestations de travail effectives soient fournies. Si, à l'avenir, l'âge légal de la pension est relevé et, en rapport avec ce relèvement, la limite d'âge pour pouvoir recourir aux prestations de chômage et d'invalidité, le risque d'aléa moral (usage abusif) de ces allocations n'en devient que plus important. D'une part, cela suppose une politique de l'emploi qui tienne compte de l'âge et une activation cohérente, en ce compris pour les travailleurs salariés plus âgés, et un démantèlement progressif des régimes de sortie existants, comme le chômage avec complément d'entreprise. D'autre part, cela constitue un argument en faveur du renforcement du mécanisme du bonus de pension puisque celui-ci implique une différenciation entre les périodes assimilées et les périodes de travail en fin de carrière (voir notre proposition à la section 9.2.2).

13.2. Des corrections fines concernant les principes d'assimilation sont possibles sans adaptation des principes fondamentaux. Leur impact ne sera probablement pas important si l'on ne veut pas toucher au principe selon lequel le chômage et l'incapacité de travail donnent lieu à assimilation. La Commission a réuni un important matériel statistique concernant la nature des assimilations qui interviennent actuellement dans le calcul des pensions (voir les données qui sont mises à disposition dans l'annexe au rapport en ligne). Elle ne fait aucune proposition à ce propos parce qu'elle est d'avis qu'il s'agit par excellence d'une matière à négocier entre partenaires sociaux. La Commission propose que, pour d'autres assimilations que celles concernant le chômage et l'incapacité de travail, on travaille avec une enveloppe prédéfinie de points.⁷⁰ Il s'agit en l'occurrence des congés thématiques, des crédit-temps avec motif, de l'interruption de carrière, du congé parental... Les périodes qui ne donnent pas lieu à des prestations sociales peuvent également faire l'objet d'assimilations. Les

⁶⁹ Lorsque nous énonçons dans ce rapport des principes pour le chômage involontaire et l'incapacité de travail, ils s'appliquent toujours aussi au congé de maternité. Nous ne le répéterons pas systématiquement dans un souci de lisibilité.

⁷⁰ Nous proposons donc que les partenaires sociaux du secteur privé soient responsabilisés en ce qui concerne la répartition de deux enveloppes de points fermées: une enveloppe pour les professions pénibles et une autre enveloppe pour les assimilations dans d'autres situations que le chômage et l'incapacité de travail (et le congé de maternité).

assimilations pour l'inactivité délibérée – par exemple, dans le cadre de l'interruption de carrière – peuvent être justifiées, mais doivent rester gérables au plan budgétaire. L'assimilation de périodes de travail non rémunéré peut être sensée pour la société, certainement dans la perspective d'une rationalisation des droits dérivés et d'une disparition complète du taux ménage. Une politique à cet égard doit pouvoir être développée plus avant sur la base d'un débat de société, mais dans un cadre budgétaire qui responsabilise.

13.3. La Commission a collecté des informations concernant les périodes non ouvrées pour les travailleurs à temps partiel. Ces périodes non ouvrées sont parfois assimilées (comme le travail à temps partiel à la suite d'une interruption de carrière ou d'un crédit temps, le travail à temps partiel avec maintien des droits avec allocation de garantie de revenus, et (temporairement) le travail à temps partiel avec maintien des droits sans allocation de garantie de revenus) et parfois elles ne sont pas assimilées (comme dans le cas du travail à temps partiel volontaire, notamment). Autant que nous sachions, il n'existe actuellement aucune information précise concernant l'importance de l'assimilation liée au travail à temps partiel. La question de savoir si la distinction actuelle entre périodes non travaillées assimilées et non assimilées pour le travail à temps partiel se justifie n'est pas non plus claire. Ce problème doit être analysé prioritairement.

13.4 Comme nous le justifions dans la section 15.2.3 ci-dessous, la Commission ne propose pas de modification en ce qui concerne les périodes assimilées dans le régime des pensions du service public.

13.5 La possibilité de régulariser des périodes d'inactivité telles que des périodes d'études est totalement supprimée. Cette mesure est liée à la suppression graduelle des bonifications pour obtention d'un diplôme, que nous prônons à la section 15.

14. Revalorisation de salaires antérieurs dans le calcul de la pension et liaison au bien-être

Dans cette section, nous aborderons deux principes. Le premier (revalorisation) concerne le calcul de la pension au moment de la retraite. Le deuxième (liaison au bien-être) porte sur l'évolution de la pension après le départ à la retraite (prestations de pension en cours). Nous regroupons ces deux principes en une seule section car ils influencent tous deux la manière dont les risques sont répartis entre les différents groupes de population lorsque les circonstances changent. Le premier principe, à savoir la revalorisation, porte sur les risques en matière de croissance économique (ou de défaut de croissance). Le deuxième principe, lui, concerne les risques en matière de croissance économique, mais aussi ceux en rapport avec le vieillissement. Il est important de bien distinguer les débats sur la revalorisation des salaires et la discussion sur la liaison au bien-être des pensions en paiement.

14.1. Dans la section 8, nous avons expliqué que le système à points proposé implique une revalorisation des revenus du travail dans le calcul de la pension en fonction de la croissance réelle des revenus moyens du travail. Revaloriser ou non les revenus du travail dans le calcul des pensions n'est pas qu'une question purement technique, mais il s'agit aussi d'un choix, avec des conséquences de principe. Nous l'illustrons par un exemple dans l'encadré 8.

Encadré 8. Illustration de l'importance des principes de revalorisation

Supposons qu'un travailleur salarié ait une carrière de 45 ans et que l'évolution de son salaire brut ait suivi l'évolution salariale moyenne générale (son profil salarial est, dans l'ensemble, plane, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de principe d'ancienneté, qu'il n'y a pas eu de promotion individuelle, etc.). Nous faisons aussi abstraction des régimes minimums et des plafonds dans le calcul et il n'y a aucune période assimilée dans sa carrière. Nous distinguons deux scénarios: un 'scénario de croissance' dans lequel les salaires ont augmenté en termes réels pendant 45 ans de 1 % par an, par rapport à un 'scénario de stagnation' dans lequel les salaires réels n'ont pas augmenté. Une 'revalorisation' des salaires antérieurs signifie donc que nous devrions les adapter pour le calcul de la pension dans le scénario de croissance sur la base d'un rythme de croissance annuel de 1 %. Le système belge des pensions n'applique *pas* cette revalorisation dans les régimes des travailleurs salariés et des indépendants. Dans ce système, le taux de remplacement brut pour notre personne hypothétique (tant par rapport au dernier salaire que par rapport à la moyenne des salaires revalorisés) s'élèvera à 60 % dans le scénario de stagnation et à 48,6 % dans le scénario de croissance. Cela signifie que le rapport entre la pension de l'intéressé et le salaire moyen des actifs au moment de son départ à la pension est moins avantageux dans le deuxième cas que dans le premier. La non-revalorisation implique donc un risque-croissance pour les futurs retraités: plus les salaires moyens augmentent, plus petit est le taux de remplacement brut, tant par rapport à ce que l'intéressé a réellement gagné (immédiatement avant son départ à la retraite, mais aussi sur toute sa carrière) que par rapport au revenu des actifs au moment de son départ à la retraite. Inversement, le scénario de stagnation implique (par rapport au scénario de croissance) une charge de cotisation relativement plus élevée pour les actifs afin de garder des pensions à un niveau payable. L'introduction d'un principe de revalorisation élimine ces risques: les taux de remplacement à la prise de la pension et la cotisation que les actifs doivent payer ne sont alors plus influencés par l'évolution des salaires; cette particularité est incluse dans le système à points proposé à la section 8.

Supposons que, dans le cadre de la formule actuelle de pension en Belgique, nous devrions passer d'un calcul sans revalorisation à un calcul avec revalorisation. Bien entendu, la fraction de pension doit être différente (sans quoi les pensions deviendraient sensiblement plus élevées). Si nous revalorisons les salaires dans le calcul et si nous voulons garantir, dans le cas d'une progression annuelle réelle des salaires de 1 %, une *même* pension qu'avec la formule de calcul actuelle (sans revalorisation), la règle des '60 %' de la formule de calcul actuelle doit être remplacée par une règle de '48,6 %'.

Néanmoins, il convient de souligner ici que l'exemple (et donc aussi la déduction d'un coefficient de 48,6) est très théorique dans la mesure où on ne tient pas compte du fait que les gens présentent normalement un profil avec des revenus qui augmentent tout au long de leur carrière.

Actuellement, dans le calcul de la pension, les salaires des travailleurs salariés ne sont adaptés qu'en fonction de l'indice des prix à la consommation. Différents arguments plaident en faveur d'une revalorisation des salaires pour le calcul de la pension sur la base de l'évolution réelle moyenne des salaires et de l'indice des prix. Il en va de même pour les revenus des travailleurs indépendants.

Premièrement, la revalorisation des revenus du travail précédents exclut les risques liés au rythme de la croissance économique, comme exposé dans l'encadré 8: le rapport entre les revenus des

nouveaux retraités et de leurs contemporains actifs n'est pas influencé par la mesure dans laquelle les revenus du travail ont augmenté dans le passé.

Deuxièmement, le système actuel entraîne une (légère) sous-évaluation des revenus gagnés au début de la carrière par rapport aux revenus gagnés en fin de carrière. Cette situation décourage la prolongation de la carrière dans des fonctions qui génèrent éventuellement moins de stress ou de charge de travail, mais également moins de revenus. Ainsi donc, combiner une revalorisation réelle des salaires dans le calcul de la pension avec un bonus de pension forfaitaire est intéressant, notamment pour inciter les gens à opérer de nouveaux choix professionnels en fin de carrière.

Troisièmement, un système à points basé sur un principe de revalorisation réelle permet de construire un régime de pension plus transparent, qui permet à chacun de bien évaluer où il se situe dans le développement de sa carrière (voir section 8).

Quatrièmement, une revalorisation basée sur l'évolution du salaire réel constitue un meilleur point de départ si l'on veut appliquer un système de partage, afin de régler le problème du divorce dans le régime de pension. Aucune pondération différente n'est alors appliquée selon que les années de mariage tombent au début ou à la fin de la carrière.

Nous insistons toutefois sur le fait que si les anciens revenus du travail sont revalorisés en termes réels, la formule de calcul doit être adaptée. A défaut, les pensions augmenteraient fortement, ce qui n'est pas le but de l'opération. Ce point est illustré dans l'encadré 8 (compte tenu des hypothèses sur lesquelles se base cet exemple, le chiffre 0,6 doit être remplacé par 0,486 dans la formule de calcul de la pension des travailleurs salariés). La transition vers un principe de revalorisation suppose, autrement dit, un 'recalibrage', tel qu'expliqué ci-dessus, à la section 8.7.

14.2. Dans la section 6, la problématique de la liaison au bien-être est introduite comme suit: "A priori, les prestations de pension versées ne doivent pas suivre parfaitement l'évolution des futurs revenus du travail (autrement dit, le rythme de croissance des prestations de pension versées ne doit pas, a priori, correspondre parfaitement au rythme de croissance des revenus du travail moyens). Il s'agit de trouver un bon équilibre entre, d'une part, un taux de remplacement assez élevé lors du départ à la retraite (pour que la perte de revenus immédiate ne soit pas trop importante) et, d'autre part, une liaison au bien-être suffisante (pour que les retraités ne soient pas exclus de l'augmentation du bien-être). " Cette considération était surtout fondée sur la perspective du cycle de vie individuel des gens. Nous devons aussi prendre conscience du fait qu'une liaison au bien-être de 100% protège les retraités contre les risques liés au rythme de la croissance économique: avec une liaison au bien-être de 100%, le rythme de la croissance économique n'a, *ceteris paribus*, aucun effet sur le *benefit ratio*, autrement dit le rapport entre les prestations de pension moyennes versées et le salaire moyen. Nous expliquons dans l'encadré 9 (ci-dessous) qu'une liaison au bien-être de 100% implique aussi que le rapport entre la pension moyenne et le revenu du travail moyen n'est, *ceteris paribus*, pas influencé par un vieillissement (ou rajeunissement) démographique de la population retraitée. Si la liaison au bien-être est inférieure à 100%, un rajeunissement de la population implique *ceteris paribus* une amélioration du *benefit ratio*, alors qu'un vieillissement de la population retraitée mène *ceteris paribus* à une baisse du *benefit ratio*. L'influence des évolutions démographiques est donc complexe: un rajeunissement de la population retraitée peut être la conséquence d'un papy-boom. Un vieillissement de la population retraitée peut s'expliquer par une

augmentation de l'espérance de vie et/ou l'inverse d'un papy-boom (une période pendant laquelle les naissances étaient moins nombreuses, avec pour conséquence un afflux plus réduit de nouveaux retraités). Cela signifie concrètement qu'une liaison au bien-être partielle constitue un 'stabilisateur automatique' (peut-être non désiré) en cas de vieillissement de la population retraitée dû, par exemple à une espérance de vie en progrès et à l'arrêt d'un papy-boom. Un tel 'stabilisateur automatique' présente bien entendu des effets de répartition qu'il convient d'examiner soigneusement.

Un système clair, simple et majoritairement automatique de liaison au bien-être des prestations de pension versées est souhaitable. Le mieux est d'utiliser un critère qui soit également déterminé de façon structurelle et garantisse aux retraités le montant de leur pension, pour le restant de leur vie. Ce qui est souhaitable n'est cependant pas toujours réalisable: comme expliqué ci-après, il se peut que, dans la période qui vient, il soit nécessaire de faire en sorte que cette liaison reste temporairement assez faible, *en fonction* de la faisabilité financière du système; la liaison au bien-être devient alors une variable d'ajustement. Dans le même temps, nous devons aussi tenir compte du fait que plus la population des retraités est âgée et plus la liaison au bien-être est importante. Cette considération est illustrée dans l'encadré 9.

Encadré 9: Le rôle de la liaison au bien-être

Le rôle de la liaison au bien-être est illustré par le petit exercice de calcul que voici: imaginez que la population est composée exclusivement de travailleurs salariés présentant tous un même profil salarial plat. Les salaires augmentent réellement de 1,5 % par an et toutes les personnes ont 45 ans de carrière (active). Dans un tel *steady state*, le montant des nouvelles pensions qui entrent en vigueur augmente lui aussi de 1,5% par an en termes réels.

Imaginez à présent deux *steady states* démographiques. Dans le premier ('jeunes retraités'), les retraités vivent tous 20 ans avec leur pension. Dans le deuxième ('vieux retraités'), les pensionnés vivent tous 25 ans avec leur pension.

Nous distinguons trois variantes de liaison au bien-être des prestations de pension versées: 1,5% par an (autrement dit une liaison totale des prestations de pension versées au bien-être), 1% par an et 0,5% par an. Supposons que nous assimilons la valeur moyenne des pensions à 100 dans le premier scénario. Dans ces *steady states*, la valeur moyenne des pensions par rapport à ce benchmark de 100 se présente alors comme suit:

Evolution possible des montants de pension en cas de liaison au bien-être inchangée			
	Liaison au bien-être 1,5%	Liaison au bien-être 1%	Liaison au bien-être 0,5%
Steady state avec 'jeunes retraités'	100	95	91
Steady state avec 'vieux retraités'	100	94	89

En d'autres termes, une liaison au bien-être de seulement 0,5% par an mène, au fil du temps, à un niveau de pension moyen inférieur d'environ 9% à celui obtenu dans le cas d'une liaison au bien-être totale, dans le scénario des 'jeunes retraités'. Dans un cadre démographique où les retraités sont plus âgés, la différence est encore plus marquée, à savoir 11% environ, et avec une liaison au bien-être de 1%, il est question d'une perte de, respectivement, 5 et 6%.

Pour le dire encore autrement:

- dans le cas d'une liaison au bien-être constante, le niveau de pension moyen ne change pas si la structure démographique des retraités reste inchangée (autrement dit, le niveau de la liaison au bien-être n'explique en soi aucune modification du *benefit ratio* lorsque la structure démographique est inchangée; les modifications de la liaison au bien-être peuvent expliquer des modifications du *benefit ratio*, cf. section 4.1);
- dans le cas d'une liaison au bien-être constante inférieure à 100%, un vieillissement de la population retraitée entraîne une diminution du niveau de pension moyen (dans cet exemple, un vieillissement de la population donne lieu à une baisse du *benefit ratio* d'environ 2 points de pourcentage (la différence entre 89 et 91) lorsque la liaison au bien-être est seulement de 0,5%. Lorsque la liaison au bien-être est complète, aucune différence n'intervient en dépit du

vieillessement). Autrement dit, la liaison au bien-être faible constitue un ‘stabilisateur économique’ – éventuellement non désiré – en cas de vieillissement de la population retraitée (cf. section 4.1);

- dans le cas d’une liaison au bien-être inférieure, les pensions moyennes sont, à terme, structurellement inférieures à celles versées lorsque la liaison au bien-être est supérieure; l’effet cumulatif peut être prononcé.

15. Convergence au sein des régimes des pensions légaux et réformes des pensions du secteur public et des travailleurs indépendants

15.1. Convergence entre les pensions du secteur public et les pensions des travailleurs salariés y compris les contractuels du secteur public

Pour diverses raisons, la Commission n'opte pas pour une uniformisation des régimes de pension légaux, mais bien pour une convergence entre les régimes de répartition des travailleurs salariés et des fonctionnaires en ce qui concerne les points suivants.

- a) Une interprétation uniforme de la *notion d'années de carrière pour l'accès au droit à la pension*. Depuis la réforme des pensions Di Rupo I, les mêmes conditions d'âge et de carrière s'appliquent en théorie pour le départ à la pension anticipée. En pratique, la plupart des fonctionnaires peuvent toutefois satisfaire à ces conditions de carrière plus rapidement grâce à l'effet des bonifications pour diplôme et d'un coefficient de majoration pour ceux qui bénéficient d'un tantième préférentiel. À terme, les conditions de carrière dans le régime de pensions du secteur public seront interprétées de la même manière que pour les travailleurs salariés.
- b) Dans le prolongement du point a), un traitement identique sera réservé aux *périodes d'étude* dans tous les régimes de pension légaux, pas uniquement pour les conditions de carrière, mais aussi pour le calcul de la pension. Les périodes d'étude ne seront plus prises en compte dans aucun régime de pension légal. Cela implique une suppression (progressive) de la bonification pour diplôme dans le régime des fonctionnaires et la suppression simultanée de la possibilité de régularisation des années d'études dans les régimes de pension légaux pour les travailleurs salariés et pour les travailleurs indépendants
- c) *Une analyse critique des limites d'âge de départ à la pension exceptionnellement basses pour certaines catégories de fonctionnaires*. Ces limites d'âge sont liées à des exigences en termes d'aptitudes physiques ou psychiques. Par une politique de carrière adaptée il doit devenir possible de maintenir ces fonctionnaires plus longtemps dans le circuit professionnel, sans toutefois décevoir les attentes légitimes des intéressés.
- d) *La révision et l'éventuel réajustement des tantièmes préférentiels pour le calcul de la pension du secteur public*. La question centrale est ici de savoir si cette différence par rapport au régime des travailleurs salariés est objectivement justifiable. Cette thématique doit être abordée surtout sous l'angle des fonctions lourdes et pénibles (voir précédemment en section 9). Il va de soi que des adaptations des tantièmes préférentiels impliquent une longue période de transition.
- e) *Le salaire pris en compte pour le calcul de la pension*. La règle du dernier salaire prévalant dans le régime du secteur public est remplacée par un système lié au salaire moyen, à l'instar de ce qui existe pour les pensions des travailleurs salariés. Parallèlement la même

interprétation large est donnée, dans le régime des fonctionnaires, à la notion de salaire comme base de calcul de la pension. Le but n'est pas que cette transition vers un régime lié au salaire moyen aboutisse à une diminution des pensions moyennes des fonctionnaires; à cet effet, la formule de calcul doit être assortie d'un coefficient de revalorisation (voir plus haut, paramètre α , section 8.10).

- f) La *revalorisation des 'anciens salaires'* dans le calcul de la pension. Pour les salariés, on part de ce qui est actuellement le principe en vigueur pour les pensions du secteur public. L'objectif est une revalorisation des anciens salaires au moment du calcul de la pension, même si la technique employée pour le secteur public n'est pas simplement transposable. Comme on l'a dit précédemment (voir plus haut), l'introduction de ce principe de revalorisation salariale dans le régime des travailleurs salariés doit se réaliser de manière à ce que les dépenses pour les pensions de ceux-ci n'augmentent pas. Cela implique que le recalibrage nécessaire à cette fin soit inscrit de façon structurelle dans la formule de pension des salariés (voir plus haut).
- g) Un renforcement du lien avec les *prestations de travail effectives* dans chacun des régimes de pensions légaux, aussi entre autres pour le bonus pension.
- h) L'*abolition du régime distinct régissant les pensions de maladie* dans la fonction publique, avec une convergence poussée avec le régime des contractuels du secteur public et des salariés du secteur privé, et ce avec deux objectifs majeurs: d'une part, offrir une meilleure protection sociale aux fonctionnaires qui sont déclarés définitivement inaptes au service à un âge précoce ou après une courte carrière dans le secteur public et, d'autre part, éviter que le circuit des pensions pour maladie ne soit indûment mis à profit pour sortir plus tôt du circuit professionnel.
- i) Ce qui précède ne s'oppose en rien à ce que la *formule de pension du secteur public* reste spécifique. La pension des fonctionnaires est une dérivée de la fraction de carrière dont le numérateur est le nombre d'années de service ouvrant le droit à la pension et le dénominateur, le tantième. Cette fraction est multipliée par la moyenne des rémunérations revalorisés (et ajustés au moyen du coefficient de revalorisation α) sur l'ensemble de la carrière (nous élaborons la formule dans la section 15.2.3). Le maximum relatif reste en principe une proportion du traitement de référence qui est utilisé dans la règle de fin de carrière. A quel niveau doit se situer cette proportion (aujourd'hui il s'agit de 75%) est une question complexe, qui est abordée dans la section 11.3. Le fait que le résultat de ce calcul soit, in fine, plus favorable que dans le régime des travailleurs salariés (et des indépendants) se justifie par l'existence de pensions complémentaires basées sur la capitalisation pour les travailleurs salariés et les indépendants. Comme il n'y a, pour la plupart des contractuels du secteur public, aucune constitution de droits de pension complémentaires, la Commission propose de commencer à mettre en place un système de capitalisation légal pour tous les nouveaux contractuels à engager dans la fonction publique (voir plus loin, partie III).
- j) Une réglementation renouvelée et simplifiée des pensions minimums axée sur une grande transparence et une meilleure harmonisation entre les différents régimes de pension.
- k) Une approche analogue de la *dimension familiale* dans les trois régimes de pension légaux. Cela implique entre autres que, dans le régime de pension du secteur public, le système actuel de pension de survie pour le conjoint séparé de fait d'un fonctionnaire soit

abandonné. Le risque de divorce sera intégré de manière identique dans tous les régimes, par le biais d'un partage des droits de pension des ex-conjoints.

- l) L'application des mêmes grands principes pour la *pension de survie* par-delà les frontières entre les trois régimes de pension légaux.
- m) La *liaison des pensions en cours à l'évolution du salaire des actifs*, qui est l'idée sous-jacente au mécanisme de péréquation en vigueur dans le régime du secteur public. Deux mécanismes simples et le plus automatiques possible d'adaptation au bien-être sont inscrits dans la loi : un pour les pensions du secteur public selon l'évolution moyenne des traitements dans la fonction publique, avec ou sans maintien des corbeilles de péréquation, et un pour les pensions des salariés et des indépendants suivant l'évolution moyenne des revenus des actifs dans le secteur privé. Comme dit précédemment (voir plus haut), il est possible que, dans la période qui vient, il faille opter temporairement pour une adaptation au bien-être qui ne soit pas à 100%.

La Commission comprend que les différences actuelles entre les régimes et en leur sein sont souvent fondées sur certaines bases historiques qui ne peuvent pas passer à la trappe sans autre forme de procès. Elle a également conscience que des attentes légitimes ont jadis été créées sur ces bases et ne souhaite pas les tromper. Fondamentalement, la Commission est cependant d'avis que les divergences entre les régimes de pension légaux, tant pour ce qui est des conditions d'accès à la pension que pour ce qui est du calcul de la pension, doivent pouvoir être justifiées de façon objective.

15.2. Réformes des pensions du secteur public

L'annexe 2.3 résulte d'un examen approfondi des défis et des réformes éventuelles concernant les pensions du secteur public. Voici un résumé des recommandations politiques concrètes. Pour plus de détails, nous renvoyons à l'étude figurant à l'annexe 2.3.

15.2.1. Suppression de certaines particularités

Une première proposition concerne la *suppression* de l'actuelle *condition de carrière de cinq années* nécessaire pour ouvrir le droit à une pension immédiate ou différée dans le régime de pensions du secteur public. La suppression de cette particularité, partiellement associée à l'actuelle interprétation conférée à la notion de salaire de référence, est favorable à la mobilité et à la demande croissante de portabilité des droits de pension. Pareille modification débouchera en outre sur une simplification administrative et rendra sans objet les transferts financiers du régime du secteur public vers le régime des travailleurs salariés.

Ce dernier point est en outre une considération favorable à la *fin de la liaison de la sanction disciplinaire la plus lourde à la perte des droits de pension dans le régime des fonctionnaires* et de leur reversement dans le régime des travailleurs salariés. En termes de contenu, plusieurs arguments plaident pour renoncer à une règle propre au régime de pension du secteur public. Le principal d'entre eux est le risque d'une application inégale du principe de proportionnalité. Les fonctionnaires ayant commis des faits disciplinairement punissables et comparables ne sont pas toujours traités de la même manière. Certaines administrations ont en effet choisi de ne jamais prononcer la sanction disciplinaire la plus lourde. Au surplus, un fonctionnaire pourrait se soustraire à cette sanction disciplinaire la plus lourde en proposant lui-même de démissionner, l'administration devant alors

accepter. Enfin, le fonctionnaire sanctionné sur le plan disciplinaire a souvent déjà été condamné pénalement ou par d'autres instances.

15.2.2. Accès au droit à une pension de retraite

Nous allons nous limiter ici à une explication des propositions de réforme ayant spécifiquement trait à une convergence entre le régime des travailleurs salariés et le régime des fonctionnaires, en nous basant sur les conditions qui, à politique inchangée valent (vaudront) *en 2016* pour l'accès à la pension de retraite (anticipée).

Avec la réforme des pensions Di Rupo I, les conditions de carrière en vigueur pour l'accès à la pension (anticipée) semblent être identiques dans les trois régimes de pensions légaux. Si cette affirmation est correcte en théorie, des divergences apparaissent dans la pratique entre les régimes des travailleurs salariés et des fonctionnaires en raison des différences d'interprétation de la notion de *conditions de carrière requises*. De fait, dans le régime de pension du secteur public, les bonifications pour diplôme sont également prises en compte pour l'évaluation de la condition de carrière, ce qui n'est pas le cas des années d'études éventuellement régularisées dans le régime des travailleurs salariés. De plus, un coefficient de majoration est appliqué pour les fonctionnaires qui bénéficient d'un tantième préférentiel. Cela revient à ce que le nombre d'années de pension soit multiplié par un facteur déterminé, ce qui permet de remplir la condition de carrière plus rapidement. Ce coefficient de majoration diminue certes au fil du temps, mais en l'absence d'interventions ultérieures, il sera toujours à 1,05 à l'issue de la période transitoire en 2022 pour les personnes qui peuvent tabler sur un tantième plus favorable.

La Commission propose de renoncer à l'avenir tant aux bonifications pour diplôme qu'au coefficient de majoration suivant un scénario de démantèlement progressif encore à définir, pour la définition du nombre d'années de carrière requises pour l'accès à la pension. Il n'existe en effet aucune raison objective justifiant que les fonctionnaires et les travailleurs salariés soient traités différemment sur ce plan.

Par ailleurs, il convient aussi d'éviter que, par la mise à la retraite d'office pour raisons médicales, un droit à une pension de retraite ne naisse de manière anticipée sans qu'il ait été satisfait à la condition de carrière requise. Une première étape peut consister à relever la limite d'âge de soixante ans pour l'application de la mise à la retraite d'office. Cette mesure ne résoudrait cependant pas totalement la problématique. Il est préférable de repenser totalement le système des pensions pour maladie dans le secteur public pour évoluer dans la direction d'un traitement identique des fonctionnaires, des travailleurs salariés et des contractuels du secteur public (voir ci-dessous, section 15.2.4).

Les *limites d'âge particulières* sont un autre point sous-jacent à la notion d'accès au droit de pension. Il n'est évidemment pas touché aux limites d'âge supérieures dérogatoires, celles-ci cadrant totalement avec la nécessité de travailler plus longtemps. Il en est autrement des limites d'âge inférieures applicables au personnel de l'armée et de la police ainsi qu'au personnel roulant de la Société nationale des Chemins de Fer belges. Il est difficilement défendable de laisser ces limites particulières telles quelles, sans plus. Parallèlement, il faut garder à l'esprit que certaines fonctions ne peuvent être exercées jusqu'à l'âge de la retraite normal, au vu de l'aptitude physique et/ou psychique que l'on peut attendre de ces catégories de fonctionnaires. Par conséquent, il ne suffit pas seulement d'intervenir dans la législation relative aux pensions: il faut également mettre en place

une politique des carrières adaptée. Le relèvement très progressif des limites d'âge inférieures en vigueur pour le départ à la retraite implique le développement d'une vision pragmatique et réaliste des fins de carrières par le biais de la mobilité, permettant ainsi à ces catégories de fonctionnaires d'être maintenues dans la vie professionnelle dans une autre fonction. Si la discussion relative à ces limites d'âge exceptionnellement plus basses se tient, il conviendrait que celle-ci soit étendue à l'ensemble des corps de sécurité, y compris les pompiers, car les considérations exposées ci-avant sont tout autant valables pour cette catégorie professionnelle. Enfin, les attentes légitimes au sein de ces corps spéciaux imposent d'adopter une période transitoire très longue pour le relèvement de ces limites d'âge dérogatoires.

Pour conclure, la position des *congés préalables à la retraite* constitue un point d'attention tout particulier. Il s'agit là de régimes de sortie inscrits dans les différents statuts du personnel. Ces régimes permettent à un fonctionnaire de cesser de travailler partiellement ou intégralement jusqu'à cinq années avant la date de mise à la pension la plus précoce possible, la période étant suivie d'une mise à la pension anticipée obligatoire. Ces régimes de retraite statutaires ont pour effet que l'âge de fait de fin de carrière est encore beaucoup plus faible que l'âge de mise à la pension le plus précoce possible. Le législateur fédéral n'est lui-même pas compétent pour intervenir dans les différents statuts. Un pilotage indirect est toutefois possible sur ce plan : il est possible de cesser de prendre en considération (intégralement) ces congés pour l'ouverture du droit à une pension de retraite ainsi que pour le calcul de la pension (voir ci-dessous, section 15.2.3).

15.2.3. Calcul de la pension de retraite

La question des années de service en tant que temporaires – les *services temporaires* doit être abordée préalablement à la formulation de réformes possibles sur le plan du calcul de la pension. La jurisprudence prévoit que, dans le régime des pensions du secteur public, les services accomplis par un membre du personnel non nommé sont, après sa nomination, reversés du régime de pensions des travailleurs salariés au régime de pension du secteur public. La Commission est d'avis que les services temporaires doivent être maintenus à l'avenir dans le régime des travailleurs salariés. Un très grand nombre d'arguments étayaient cette vision.

L'exclusion des services temporaires du régime de pensions du secteur public permet de remédier à la problématique des abus sous forme de nomination tardive. Une nomination tardive met en effet sous pression l'organisation solidaire des pools de pensions car le coût de cette pension de fonctionnaire est en grande partie reporté sur les autres employeurs publics au sein de ce pool. Dans le pool de pensions solidarisé de l'ONSSAPL, cette manière d'agir est sanctionnée, ce qui n'était jusqu'ici pas le cas dans le Pool des Parastataux.

Le maintien des services temporaires dans le régime de pension des travailleurs salariés relève de la logique même dans le cas d'une généralisation d'un régime de pensions complémentaires pour les contractuels du secteur public. Plusieurs éléments sont par ailleurs liés.

L'actuelle jurisprudence prévoyant la prise en compte des services temporaires débouche sur un traitement inégal de personnes qui se trouvent dans une situation comparable, du fait que les services temporaires ne sont transférés que moyennant certaines conditions bien définies.

Enfin, le maintien des services temporaires dans le régime de pension des travailleurs salariés offre l'avantage de supprimer la nécessité des transferts financiers d'un régime à l'autre. Cela permettrait également d'évacuer les actuels problèmes et discussions liés à ces transferts.

Une exception à l'exclusion future des services temporaires est celle du personnel temporaire et assimilé du secteur de l'enseignement. Cette exception se justifie objectivement par les règles de désignation propres à l'enseignement, où une nomination définitive est tributaire d'un certain nombre de facteurs exogènes et se fait souvent beaucoup plus attendre que dans les administrations publiques classiques. De plus, il s'agit dans l'enseignement de membres du personnel statutaires temporaires et assimilés et non de contractuels. La catégorie des enseignants statutaires temporaires est davantage comparable à celle des nommés après période d'essai au sein des administrations classiques qui, au cours de la période d'essai précédant la nomination, relèvent également du régime de pensions du secteur public. Lorsqu'on poursuit le raisonnement dans cette logique, on en arrive à envisager d'inclure également les membres du personnel statutaires du secteur de l'enseignement dans le champ d'application du régime de pensions du secteur public dès leur entrée en service, ce qui clôt automatiquement la discussion relative aux services temporaires dans l'enseignement et supprime toute nécessité de transfert des moyens financiers d'un système de pension à un autre. Il convient toutefois que ces statutaires temporaires de l'enseignement demeurent protégés dans les secteurs des assurances AMI et chômage pour le cas où les intéressés quitteraient l'enseignement avant d'avoir été nommés définitivement. De par la suppression proposée de la condition de carrière minimum de cinq années (voir plus haut en section 15.2.1), il n'y plus non plus la moindre objection à une application immédiate du régime de pension du secteur public au personnel statutaire temporaire du secteur de l'enseignement.

Les années de pension constituent un premier paramètre dans le calcul de la pension de retraite. Outre les services effectivement prestés, un certain nombre de congés et d'absences sont également pris en compte comme services ouvrant un droit à la pension dans la fonction publique. En ce qui concerne les *périodes assimilées* dans le cadre du régime de pension du secteur public, la Commission ne propose aucune modification. Le régime actuel nous paraît suffisamment équilibré. D'un côté, il y a la limitation imposée à l'assimilation de certaines absences (non rémunérées, la plupart du temps) à maximum 20 % des services effectifs. De l'autre côté, les pouvoirs publics fédéraux, communautaires et régionaux doivent désormais obtenir l'aval du ministre fédéral des pensions pour prévoir que des congés non intégralement rémunérés soient (par leur inclusion dans une liste limitative) également pris en compte pour le calcul de la pension. Cette limite de 20 % pourrait éventuellement encore être modifiée à l'avenir. Par ailleurs, il est tout indiqué de se pencher de manière critique sur l'assimilation des congés statutaires précédant la mise à la pension dans la perspective d'un relèvement drastique de l'âge de fin de carrière réel (voir plus haut, section 15.2.2).

Un alignement avec les périodes assimilées en vigueur dans le régime des travailleurs salariés n'est à cet égard pas à l'ordre du jour car les types de périodes non prestées ne sont en rien comparables dans les deux régimes. Énumérer explicitement tous les congés assimilés possibles dans le secteur public n'est pas non plus envisageable car ces congés sont prévus par les statuts distincts variant d'une administration à l'autre et que leurs dénominations et modalités peuvent également varier fortement.

Actuellement, les fonctionnaires bénéficient de *bonifications pour diplôme* gratuites pour autant que leur diplôme ait été nécessaire à leur nomination définitive ou à leur promotion ultérieure (voir plus haut, section 15.2.2). Ces bonifications pour diplôme correspondent au nombre d'années théoriquement nécessaire à l'obtention du diplôme requis. La Commission opte pour un régime uniforme commun à tous les régimes de pension légaux, où les années d'études ne sont plus prises en compte pour le calcul de la pension, ni gratuitement ni moyennant régularisation. Nonobstant toute l'importance du relèvement du niveau de scolarité, il faut garder à l'esprit qu'en même temps, ce niveau de scolarité interfère aussi significativement avec l'espérance de vie, qui s'accroît proportionnellement. Il est donc justifié de (pour ainsi dire) neutraliser les années d'études tant pour l'accès à la pension que pour le calcul de celle-ci.

S'agissant spécifiquement du régime de pension du secteur public, une suppression incomplète de la bonification pour diplôme, à savoir uniquement pour l'accès au droit (voir plus haut, section 14.2.2) – va avoir, à terme, un effet plutôt contreproductif étant donné qu'au final, le recul du départ en retraite va déboucher sur des montants de pension plus élevés. Ce n'est qu'avec une suppression complète de la bonification pour diplôme (tant pour l'accession au droit que pour le calcul de la pension) qu'un effet permanent pourra être obtenu: dans cette hypothèse, l'allongement de la carrière ne compensera pas complètement la durée de la bonification pour diplôme perdue dans le calcul de la pension, ce qui va déboucher sur un montant de pension plus faible.

En ce qui concerne les *tantièmes préférentiels* dans le calcul de la pension, il importe de réexaminer le *ratio legis* des fractions de carrière avantageuses actuelles. Cet exercice doit permettre de procéder à une évaluation fondée. Il en va *a fortiori* de la sorte dès lors que le tantième préférentiel est lié de très longue date à la pénibilité de la fonction. On en revient en effet de nouveau à la question de comment circonscrire les fonctions pénibles (voir plus haut, section 15.2.2). Cela implique une discussion sur le fond. La réforme des tantièmes préférentiels n'est en outre pas une question de tout ou rien. La Commission recommande de soupeser les différentes options de manière motivée: le maintien du tantième préférentiel pour certaines catégories de fonctionnaires, le maintien mais appliqué seulement aux jours effectivement prestés, l'application du tantième préférentiel à l'issue d'un nombre d'années déterminé dans cette fonction pénible ou à compter d'un certain âge, ou encore une combinaison de ces différentes possibilités.

Le traitement de référence constitue une dernière variable dans le calcul de la pension. En conséquence de la réforme du gouvernement Di Rupo I, le traitement de référence correspond maintenant au traitement moyen des dix dernières années (ou des cinq dernières années pour ceux qui avaient plus de cinquante ans au 1 janvier 2012). Il s'agit par ailleurs du traitement basé sur l'échelle barémique du fonctionnaire concerné, complétée le cas échéant de certains compléments de traitement déterminés, mais pas des primes.

La Commission insiste pour que le régime lié au dernier salaire, décrit ci-avant, soit converti en un régime lié au salaire moyen, à l'instar de ce qui se fait dans le régime des travailleurs salariés, et donc que la pension soit basée sur les salaires (à revaloriser) gagnés sur l'ensemble de la carrière. Parallèlement, la Commission propose d'élargir la notion de salaire pour le calcul de la pension en adoptant comme base de calcul (comme pour le secteur privé) le salaire *sensu lato*, et donc primes incluses. Seul un régime lié au salaire moyen peut permettre un tel élargissement de la notion de

salaire, car dans un régime lié au dernier salaire, la base de calcul serait trop influencée par les hasards de la fin de carrière.

La *formule de pension du secteur public* reste donc spécifique. Abstraction faite de l'application possible de minimums et maximums, la méthode de calcul actuelle de la pension de la fonction publique se résume comme suit:

$$(10) \text{ pension} = \frac{\text{nombre d'années de service}}{\text{tantième}} \times TR^{\text{dernier}}$$

TR^{dernier} est le traitement de référence dans le régime existant, basé sur la fin de la carrière. La durée de carrière individuelle du fonctionnaire est calculée sur base du nombre d'années de service.

Un calcul qui est basé sur la rémunération moyenne, se résume comme suit:

$$(11) \text{ pension} = \frac{\text{nombre d'années de service}}{\text{tantième}} \times \alpha \times R^{\text{moyen}}$$

R^{moyen} est la moyenne, sur toute la carrière du fonctionnaire, des rémunérations revalorisés, prises en compte pour le calcul de sa pension:

$$(12) R^{\text{moyen}} = \frac{(\text{somme de toutes les rémunérations revalorisés})}{\text{nombre d'années de service}}$$

Un coefficient de revalorisation α apparaît dans la formule (11), parce que nous voulons que la transition vers un calcul basé sur toute la carrière soit budgétairement neutre (ce qui implique que la pension moyenne de ceux qui prennent leur pension au moment de la transition ne change pas). Le coefficient de revalorisation α capture la différence moyenne entre TR^{dernier} et R^{moyen} .

La formule peut être simplifiée comme suit quand un tantième de 60 s'applique (puisque 1/60 est égal à 0,75/45) :

$$(13) \text{ pension} = 0,75 \times \alpha \times \frac{(\text{somme de toutes les rémunérations revalorisés})}{45}$$

La philosophie de cette formule peut ensuite être traduite dans un système à points, dans lequel le rapport avec la moyenne des rémunérations de tous les fonctionnaires actifs est une ancre. En combinant les équations (4) à (8) de la section 8.10, la pension, calculée sur base d'un système à points, se présente comme suit :

$$(14) \text{ pension} = (\text{points accumulés}) \times 0,75 \times \alpha \times \frac{\text{rémunération moyenne des fonctionnaires}}{45}$$

La 'rémunération moyenne des fonctionnaires' dans le dénominateur de l'équation (14) est égale à la moyenne des rémunérations de tous les fonctionnaires qui sont actifs au moment que la pension, qui est calculée ici, est prise. Une comparaison entre l'équation (13) et l'équation (14) illustre la correspondance entre le calcul en points et un régime basé sur la rémunération moyenne de toute la carrière. Pour bien comprendre cette correspondance, il faut tenir compte du fait que la rémunération moyenne des fonctionnaires *du passé* entre dans les dénominateurs du calcul des points. Ici aussi, il faut prévoir un coefficient de revalorisation, afin que la transition vers un système à points soit budgétairement neutre, et que la moyenne des pensions qui sont pris au moment de la transition ne change pas. Evidemment, toutes les précautions formulées dans la section 8.10 autour de cette présentation simplifiée doivent être prises en compte.

Le passage d'un régime lié au dernier salaire vers un régime lié au salaire moyen correspond à la logique d'un système à points et permet la mise en place d'un dispositif de partage en cas de divorce

(voir section 12). Pareille modification conduit en outre à une plus grande neutralité en cas de mobilité entre le secteur public et le secteur privé, puisque les fonctionnaires se trouvent aujourd'hui moins bien lotis avec une pension différée qu'en restant dans la fonction publique jusqu'à la fin de leur carrière. Un autre avantage du régime lié au salaire moyen est que ce dernier est mieux en phase avec les systèmes de rémunération alternatifs, tels que les rémunérations liées aux prestations et/ou de pondération/valorisation *annexe* des fonctions. L'application d'un régime lié au salaire moyen réduit les obstacles pratiques au choix de mettre un pas en arrière au cours des dernières années de la carrière, ce qui est tout sauf une évidence dans un régime lié au dernier salaire.

L'introduction d'un régime lié au salaire moyen dans le régime de pension du secteur public soulève une série de questions techniques liées aux lacunes des données d'échelles barémiques historiques avant 2006, mais les solutions techniques existent. En outre, le régime lié au salaire moyen implique une revalorisation des anciens salaires des fonctionnaires au moment du calcul de la pension.

Enfin, la Commission souligne qu'elle vise explicitement la neutralité budgétaire dans l'introduction d'un régime lié au salaire moyen pour le régime de pension du secteur public et que cela ne conduira pas à une diminution de la pension moyenne des fonctionnaires. Pour cette raison, un coefficient de revalorisation sera appliqué (voir plus haut en section 8.10).

De manière générale, la Commission estime qu'un renforcement du lien entre les prestations professionnelles et la constitution des droits de pension est un principe fondateur défendable. Pareil renforcement est également envisageable dans les cas (de certaines catégories) où le tantième préférentiel est maintenu, mais alors avec une application aux jours prestés exclusivement. De manière analogue, il importe de mettre très nettement l'accent sur les jours de prestations effectives dans le cadre de l'octroi du bonus de pension.

15.2.4. Réforme de la pension de retraite pour inaptitude physique

Le régime de pension propre aux fonctionnaires dans le domaine de la pension de retraite pour inaptitude physique repose sur un passé lointain et date d'une époque où il n'était pas encore question d'assurance maladie-invalidité obligatoire dans le cadre de la sécurité sociale. Le régime actuel de pension anticipée pour raisons de santé devient très difficilement compatible avec l'attention accrue pour la réintégration de personnes par ailleurs aptes. La vision guidant l'application de la pension anticipée est par trop basée sur une approche en silos, qui a pour effet que ce n'est que rarement (voire jamais) que l'on parvient à une réaffectation adaptée, éventuellement chez un autre employeur public. L'évaluation de l'incapacité définitive implique par ailleurs un grand nombre d'instances médicales qui, *de facto*, travaillent en parallèle.

Le système de mise à la retraite anticipée pour incapacité (physique) définitive dans le régime de pension du secteur public est totalement incomparable avec la protection sociale d'un salarié ou d'un contractuel du secteur public en cas d'inaptitude définitive à la fonction. Les choses se compliquent encore plus drastiquement lorsque le membre du personnel déclaré définitivement inapte combine plusieurs fonctions en parallèle, partiellement comme statutaire nommé et partiellement comme contractuel du secteur public ou privé, voire comme indépendant.

D'une part, le régime de pensions pour maladie engendre des effets très préjudiciables pour les fonctionnaires déclarés inaptes au service à un âge précoce ou à l'issue d'une carrière courte dans le secteur public. D'autre part, ce système comporte un risque d'abus par des fonctionnaires qui

commencent à puiser dans leurs jours de congé de maladie à la fin de leur carrière. Ils sont alors automatiquement mis à la pension après 365 jours d'absence pour cause de maladie après l'âge de soixante ans, même sans avoir été déclarés définitivement inaptes.

La Commission estime dès lors que le régime de pensions pour maladie du secteur public nécessite une profonde réforme. Après avoir exploré plusieurs pistes de réflexion possibles, la Commission aboutit à la conclusion que la solution la plus cohérente consiste à placer également l'ensemble des fonctionnaires nommés dans le régime de l'assurance maladie-invalidité (secteur indemnité) et du chômage.

15.2.5. Dimension familiale et droits dérivés

Il est indiqué d'adopter une approche aussi uniforme que possible de la dimension familiale dans l'ensemble des régimes de pension légaux. Le calcul des pensions du secteur public ne faisant pas la distinction entre le taux ménage et le taux isolé, cette discussion est sans objet dans le contexte du régime de pension du secteur public.

En ce qui concerne les pensions de survie, l'objectif est que les propositions formulées par la Commission produisent leurs effets dans les trois régimes de pension légaux (voir section 12.5.3). Plus important encore, dans le régime de pension du secteur public, le conjoint séparé de fait ne sera plus repris comme ayant droit potentiel pour la pension. Le principal désavantage du régime actuel est en effet que le conjoint séparé de fait d'un fonctionnaire n'est protégé qu'en cas de décès de l'ex-conjoint et ne peut tabler sur aucune protection si l'ex-conjoint est encore en vie. Dans les trois régimes, les conséquences de la pension après un divorce (ainsi qu'après la rupture d'une relation de cohabitation légale) seront régies de la même manière par l'application d'un partage des droits de pension constitués par les anciens partenaires; les mesures applicables à la séparation de fait seront également introduites dans le régime des fonctionnaires.

15.2.6. Minimums

La Commission formule des propositions concrètes visant à réformer les minimums de pension en profondeur et à les rendre plus transparents. L'objectif visé est de maintenir dans toute la mesure du possible les mêmes principes de base au sein des trois régimes de pension légaux. Il convient toutefois de relever à cet égard que, sous réserve de la réforme projetée de la pension de retraite pour incapacité physique (voir plus haut au point 15.2.4), une attention distincte doit être consacrée au régime de pension minimum propre au régime de pension du secteur public au cours de la période transitoire.

15.2.7. Péréquation

Le système de péréquation des pensions du secteur public est un instrument utile de protection contre la dévalorisation des pensions et de préservation du pouvoir d'achat des pensionnés. Sa suppression ne générerait aucune économie substantielle. De plus, la péréquation forme indirectement un rempart contre le dérapage salarial dans le secteur public.

La Commission estime qu'il convient de concrétiser un principe de liaison au bien-être des pensions en cours dans tous les régimes de pension légaux par le biais d'une ligne directrice structurelle, mais suffisamment souple. Le système de péréquation actuellement en vigueur dans le régime de pension du secteur public demeurera en place dans l'intervalle.

15.2.8. Système de financement

Des mesures de modération de la croissance des dépenses pour les pensions des fonctionnaires sont nécessaires, mais ne suffiront pas.

Tableau 15A: Pensions de retraite et de survie par sous-secteur de la fonction publique et masse salariale par sous-secteur pour 2013

	Pensions en euros (a)	Masse salariale en euros (b)	(a) En % de (b)
Trésor public	10 371 226 000	15 795 347 000	65,66%
SNCB (*) ⁷¹	1 008 630 000	1 279 640 000	78,82%
(Pool des) Parastataux	402 266 000	1 008 055 000	39,91%
ONSS-APL	2 103 187 000	4 442 190 000	47,35%
TOTAL	13 885 309 000	22 525 232 000	61,64%

Source: SdPSP (adaptation par la Commission de réforme des pensions 2020-2040)

Le tableau 15-A montre les *taux de cotisation théoriques* que l'on peut calculer sur la base des données disponibles concernant la masse salariale et la masse des pensions: le taux de cotisation théorique est égal au rapport entre la masse des pensions et la masse salariale des fonctionnaires, pour plusieurs sous-secteurs de l'administration. Le tableau 15-B ventile plus avant une partie significative de ce qui est à charge du Trésor selon le même principe. Tant le Tableau 15-A que le Tableau 15-B montrent les différences notables des taux de cotisation théoriques pour les sous-secteurs de l'administration aux différents niveaux de pouvoir. Dans la logique terminologique que nous avons introduite à la section 4, nous utiliserons désormais dans la suite de cette section les termes 'taux de cotisation implicites'. Il s'agit essentiellement du même concept, si ce n'est que le Tableau 15-A et le Tableau 15-B sont calculés sur la base de données administratives actuelles.

⁷¹ (*) Les pensions de la SNCB sont à charge du Trésor public mais nous les mentionnons de manière séparée ici car elles font l'objet d'une dotation distincte, ce qui n'est pas le cas pour les autres entreprises publiques.

Tableau 15B: Pensions de retraite et de survie à charge du Trésor public par sous-secteur de la fonction publique et masse salariale par sous-secteur pour 2013

2013	Pensions en euros	Masse salariale en euros	Rapport
Etat fédéral ⁷²	3.990.716.332	5.707.223.619	69,92%
<i>Etat fédéral</i> ⁷³	<i>1.315.925.273</i>	<i>2.625.276.022</i>	<i>50,13%</i>
Communauté flamande	3.625.794.917	5.908.319.808	61,37%
- Communauté flamande (enseignement)	3.420.482.384	5.399.752.889	63,35%
- Communauté flamande (autres)	205.312.533	508.566.919	40,37%
Communauté française	2.618.952.774	3.846.634.219	68,08%
- Communauté française (enseignement)	2.564.229.439	3.745.641.535	68,46%
- Communauté française (autres)	54.723.335	100.992.684	54,19%
Communauté germanophone	29.287.007	50.406.741	58,10%
- Communauté germanophone (enseignement)	28.243.614	43.953.477	64,26%
- Communauté germanophone (autres)	1.043.393	6.453.264	16,17%
Région wallonne	101.936.225	212.652.009	47,94%
Région Bruxelles-Capitale	19.152.824	53.126.999	36,05%
TOTAL	10.385.840.079	15.778.363.395	65,82%

Source: SdPSP (adaptation par la Commission de réforme des pensions 2020-2040)

Il ressort du Tableau 15-A et du Tableau 15-B que les différents pouvoirs publics contribuent de manière très différente aux dépenses en matière de pensions: la charge réelle des taux de cotisation implicites est répartie de manière très différente. Les administrations locales sont entièrement responsabilisées pour leurs dépenses de pension. La responsabilisation des Régions et Communautés à l'égard de leurs anciens fonctionnaires et du personnel de l'enseignement reste très limitée (bien que le taux de cotisation implicite pour les pensions de leurs anciens fonctionnaires statutaires soit supérieur à celui appliqué dans le secteur des administrations locales). Il est évident que les administrations locales auront besoin d'un financement externe pour faire face à l'augmentation de la charge des contributions.

Le Tableau 15-A et le Tableau 15-B ne montrent pas, en revanche, l'évolution de ces taux de cotisation implicites dans le temps. Pour un certain nombre de chiffres du Tableau 15-B, nous disposons également de données comparables pour la période 2006 - 2012. Ainsi, les taux de cotisations implicites pour la Communauté française et la Communauté flamande s'élevaient encore, en 2006, à 50,3% et 54,1%, respectivement, alors qu'en 2013, ils ont déjà atteint 61,4% et 68,1%, respectivement. Cette forte hausse à court terme doit aussi être vue à la lumière de ce qui ressortait

⁷² Dépenses publiques pour les pouvoirs publics fédéraux limitées aux SPF, SPP et corps spéciaux. Ces chiffres sont utilisés à des fins de comparaison avec les Communautés et Régions.

⁷³ Dépenses publiques pour les pouvoirs publics fédéraux incluant l'armée, la police fédérale, les cultes et les entreprises publiques (sans la SNCB). Ces chiffres concernent des services publics sans équivalents dans les Communautés et Régions.

déjà du Tableau 4C à la section 4-1: les prévisions à long terme montrent une poursuite de l'augmentation des taux de cotisation implicites. Nous pouvons dès lors conclure que des interventions sont relativement urgentes et que des mesures qui modèrent la hausse des dépenses pour les pensions des fonctionnaires ne suffiront pas.

La Commission insiste par conséquent pour que des recherches plus approfondies soient menées sur les systèmes de financement de ces régimes de pension.

15.2.9. Un système de capitalisation légal pour les contractuels du secteur public

Dans la partie III, il est proposé d'instaurer un système légal de capitalisation pour les nouveaux contractuels du secteur public. D'une part, ce système doit réduire le fossé entre les pensions des contractuels et des fonctionnaires et, d'autre part, un tel '1^{er} pilier bis' peut amener à terme un allègement de la charge financière qui pèse sur les administrations locales.

15.3. Réformes du régime des travailleurs indépendants

15.3.1. Moyennant des modifications dans le financement du régime des travailleurs indépendants, il est non seulement possible, mais aussi souhaitable de continuer à rapprocher les dispositifs de pension pour les travailleurs indépendants et ceux des travailleurs salariés. Les systèmes des prestations ont déjà fortement convergé des derniers temps. Les points de différence qui restent dans l'architecture des prestations (à savoir l'absence de droits annuels minimums et une pension maximum inférieure) ne sont pas de nature à empêcher une convergence plus poussée. La proportion importante et croissante de carrières mixtes (surtout combinées avec des carrières de travailleur salarié) indique en outre la présence d'une grande perméabilité de fait entre les deux régimes. Une poursuite du rapprochement des régimes doit offrir une certaine protection à ceux qui ont connu différents statuts professionnels pendant leur carrière, d'une part, et contribuer à une répartition plus équilibrée des charges entre les régimes, d'autre part. Vu la particularité du statut des travailleurs indépendants, une intégration *complète* avec le régime des travailleurs salariés est toutefois difficilement envisageable, même à long terme. Les travailleurs indépendants présentent un profil de risque différent de celui des travailleurs salariés: le groupe des travailleurs indépendants se caractérise par une importante tension interne en matière de revenus et la signification de 'revenus' est différente selon qu'un travailleur est indépendant ou salarié. Il n'y a, dans le régime des travailleurs indépendants, aucun 'deuxième payeur', tandis qu'une proportion relativement grande de travailleurs indépendants paie des cotisations sur des revenus professionnels relativement bas. Malgré la nécessité de poursuivre la démarche de convergence, ces différences justifient le maintien d'un régime propre de prévoyance pour la pension pour les travailleurs indépendants, qui soit aussi cogéré avec les organisations des travailleurs indépendants..

15.3.2. Une poursuite de la convergence est nécessaire au premier chef sur le plan de la protection du revenu minimum. Les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés doivent ainsi pouvoir accéder à un régime simplifié similaire de pension minimum garantie dans lequel une pension légale minimum est octroyée *au pro rata* de l'effort de travail pendant la carrière. Une protection minimum équivalente, liée aux efforts professionnels fournis, est ainsi également garantie pour les travailleurs indépendants aux carrières plus courtes (voir section 10).

15.3.3. Depuis 1983, le régime des retraites des travailleurs indépendants contient les ingrédients nécessaires à la création d'une pension proportionnelle, par analogie avec les pensions

proportionnelles du régime des travailleurs salariés. Le régime arrivera à pleine maturité en 2029. L'impact de la proportionnalisation reste limité, ce qui s'explique en partie par le caractère encore relativement récent de la proportionnalité, mais aussi parce qu'un grand nombre de travailleurs indépendants paient des cotisations sur des revenus qui sont inférieurs aux montants limite pour avoir accès à une pension proportionnelle. Néanmoins, il convient d'envisager d'encore progresser vers la proportionnalisation à long terme, de manière à poursuivre la convergence à cet égard.

15.3.4. En ce qui concerne l'aspect du financement, d'importantes différences subsistent par rapport au régime des salariés: le régime des cotisations des indépendants diffère du régime des travailleurs salariés en ce qui concerne la structure des cotisations et l'application d'un plafond de revenus. Le régime des indépendants se caractérise par un calcul dégressif des cotisations et une limitation des revenus pour le calcul des cotisations. Dans le régime applicable aux travailleurs salariés, le calcul des cotisations est presque complètement proportionnel, sans plafond de revenus. Par ailleurs, le revenu minimum pour le calcul des cotisations est plus bas chez les indépendants que chez les salariés (12.830 euros *contre* 18.712 euros, respectivement). Ni lors de l'introduction de la pension proportionnelle, ni lors des récentes augmentations successives du minimum, un financement supplémentaire n'a été prévu dans le cadre du statut des travailleurs indépendants. Les dépenses supplémentaires ont été compensées dans une mesure importante et croissante par une augmentation du financement public.

Bien que l'impact du vieillissement soit nettement moindre dans le régime des travailleurs indépendants que dans les autres régimes, et qu'au cours de la dernière décennie, la croissance des dépenses de pension ait suivi la croissance des cotisations, la convergence recherchée en ce qui concerne les prestations et la contribution des pouvoirs publics nécessite dès lors un financement supplémentaire de la part du régime des travailleurs indépendants lui-même. En effet, la proportion des interventions publiques dans le régime, qui se situe au-delà de 40 %, est supérieure de 10 points de pourcentage à celle du régime des travailleurs salariés.

Pour que la structure des recettes du statut social des travailleurs indépendants puisse évoluer vers le régime des travailleurs salariés, quatre interventions sont nécessaires:

- i. le revenu minimum pris en compte pour le calcul des cotisations sociales des indépendants qui ne sont plus débutants, c'est à dire ayant plus de cinq ans d'activité indépendante à titre principal, s'élève à minimum 18.000 EUR par an; cela équivaut au salaire minimum des salariés, fixé à 1.500 EUR par mois et considéré comme le minimum requis pour mener une vie décente;
- ii. le revenu minimum pris en compte pour le calcul des cotisations sociales des indépendants durant les cinq premières années d'activité principale se limite aux deux tiers du montant pris en compte lorsque l'indépendant est en phase de maturité, soit 12.000 EUR (montant équivalant aux 2/3 du salaire mensuel minimum garanti du travailleur salarié multiplié par 12);
- iii. à l'instar du régime des salariés, il n'y a plus de plafond pour le revenu utilisé pour déterminer le montant des cotisations;
- iv. un taux unique de cotisation de 22% est fixé.

Des calculs approximatifs et linéaires indiquent que l'ensemble de ces mesures rapporterait au maximum (c'est-à-dire sans tenir compte de la structure de revenus sous-jacente ni des effets éventuels d'une délocalisation) quelque 475 millions d'euros. Rien que pour porter le financement publics dans le régime des indépendants au même niveau que dans le régime des salariés, un effort supplémentaire du régime des travailleurs indépendants d'environ 645 millions d'euros serait nécessaire (chiffres de 2012).

Les avantages sur le plan des cotisations sociales qui est associé au fait de fonctionner en société doivent également être éliminés. Cela suppose une réforme fiscale qui élargisse la base des cotisations (le revenu professionnel net imposable) soit en incluant dans la base des cotisations certains types de revenus tirés de la société (comme c'est partiellement le cas actuellement pour la requalification fiscale des revenus locatifs immobiliers en rémunération)⁷⁴, soit en travaillant avec un salaire fictif.

En ce qui concerne les pensions complémentaires, nous proposons une mesure spécifique pour soutenir la constitution de la pension complémentaire par les indépendants personnes physiques (section 19.9).

16. Analyse de sensibilité de réformes paramétriques et un taux d'emploi accru

16.1. Dans cette section, nous examinons quatre scénarios qui ont été simulés par le Bureau Fédéral du Plan (BFP). Il s'agit des scénarios suivants:

- i. un scénario de 'report/adaptation des pensions' (sections 16.2-16.6),
- ii. un scénario d'emploi accru (section 16.7),
- iii. un scénario d'adaptation complète au bien-être (section 16.8)
- iv. un scénario de 'moindre adaptation au bien-être' (section 16.9).

Nous soulignons que les scénarios (i), (iii) et (iv) font référence à des réformes paramétriques partielles du système de pension existant. Il ne s'agit donc pas d'une simulation des réformes structurelles qui ont été présentées dans les sections précédentes du présent rapport (comme le passage à un système à points). Dans la logique du système à points, les revenus professionnels des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants sont revalorisés dans le calcul des pensions, en fonction de la hausse moyenne des revenus du travail. Les plafonds qui y sont appliqués sont également revalorisés systématiquement en fonction de la hausse moyenne des revenus du travail. Il s'agit d'une différence fondamentale par rapport au calcul actuel. Pour que la transition vers un système à points reste budgétairement neutre (avec cette revalorisation), il est nécessaire de procéder à une 'recalibration' des paramètres du calcul de la pension, telle qu'expliquée aux sections 8 et 14. La dynamique des *benefit ratios* serait toutefois différente de la dynamique actuelle du scénario de référence du Bureau Fédéral du Plan, que nous avons résumée brièvement à la section 4. Pour bien visualiser la différence de dynamique, il faudrait comparer les simulations d'un système 'recalibré' avec des revenus professionnels revalorisés, d'une part, et des simulations sans revalorisation, d'autre part, sur la base de différentes hypothèses relatives à la croissance des revenus du travail (c'est-à-dire sur la base de différentes hypothèses relatives à la croissance

⁷⁴ cf. article 32, alinéa 1, 3° CIR 92

économique). D'autres aspects de la proposition de réforme de la Commission devraient également être précisés et simulés (p.ex. la suppression du taux ménage, la réforme des minima, des corrections actuarielles basées sur la carrière). Là encore, des hypothèses devraient être formulées en ce qui concerne l'impact possible sur le marché du travail. Le délai imparti pour la mission de la Commission n'a pas permis de faire simuler un système de pension réformé. Ce genre de simulations devrait avoir lieu dans le prolongement du rapport de la Commission.

Le scénario (ii) suppose que le taux d'emploi présente pour ainsi dire une hausse exogène, c'est-à-dire sans réforme dans le domaine des pensions ni autres mesures qui auraient été spécifiées.

Nous aimerions également faire observer que les simulations ont uniquement trait aux dépenses sociales et non pas aux recettes des pouvoirs publics ou de la sécurité sociale. C'est lié au fait que la méthodologie de ces simulations s'inscrit dans le cadre de la mission du Comité d'études sur le vieillissement, qui se concentre sur l'étude des dépenses en rapport avec le vieillissement. Les simulations effectuées dans ce cadre supposent implicitement que la pression fiscale et parafiscale ne change pas à long terme. La viabilité des finances publiques est donc déterminée par l'évolution des dépenses sociales par rapport au PIB.⁷⁵

Cette section concerne donc des analyses de sensibilité de réformes paramétriques partielles, d'une part, et de changements dans le contexte (notamment un taux d'emploi accru), d'autre part. Il ne s'agit pas de propositions de la Commission, et ce, pour deux raisons. La première est que la Commission préconise des réformes structurelles. La seconde raison est qu'il sera seulement possible de se prononcer définitivement sur les changements indispensables des conditions de retraite anticipée, d'âge de la pension légale, de degré d'adaptation au bien-être après une étude plus approfondie et une concertation sociale et politique. Comme la suite du document le montrera, ces analyses de sensibilité sont toutefois nécessaires pour illustrer les possibilités, les risques et les conditions de réussite des réformes. Dans la section 16.9, nous synthétiserons les enseignements de ces analyses de sensibilité.

La Commission est très reconnaissante au Bureau Fédéral du Plan pour tout ce travail réalisé dans des délais très courts et qui montre l'expertise toute particulière dont il dispose.

16.2. Scénario 'report/adaptation des pensions'

Dans les sous-sections 16.2 à 16.6, nous présentons les résultats du scénario 'report/adaptation des pensions'.

À la demande de la Commission, le Bureau Fédéral du Plan a simulé un scénario concret dans lequel les principes esquissés dans les sections 6 à 9 sont imités de manière simple (*'mimicking reform'*). Dans ce scénario, le durcissement des conditions de carrière et d'âge pousse les personnes à prendre

⁷⁵ Le *'sustainability gap'* est en général calculé en supposant que les recettes de l'Etat et les dépenses publiques primaires autres que celles prises en compte dans le coût budgétaire du vieillissement évoluent parallèlement au PIB. Il faut faire observer par ailleurs que les scénarios étudiés dans cette section supposent que le PIB et l'emploi croissent dans une même proportion par rapport au scénario de référence, ce qui signifie que l'impact d'un emploi accru sur les recettes des pouvoirs publics *en % du PIB* peut, quoi qu'il en soit, rester assez limité, même en tenant compte d'élasticités supérieures à 1.)

leur pension plus tard et à allonger leur carrière. Mais l'allongement des carrières n'aboutit pas à une augmentation des pensions moyennes pour ceux qui, eu égard à la durée de carrière, répondent à une norme qui évolue en fonction de la démographie. C'est pourquoi nous appelons ce scénario 'report/adaptation des pensions'. Le Bureau Fédéral du Plan a simulé différentes variantes du scénario sur la base d'hypothèses détaillées concernant les réactions sur le marché de l'emploi. Comme expliqué ci-dessous, le Bureau Fédéral du Plan n'a pu modéliser que grossièrement l'ajustement du calcul de la pension, en raison du délai court dont il disposait.

Le scénario dont nous présentons ici les résultats ne concerne que le régime des travailleurs salariés. Nous expliquons en premier lieu de quelle manière ce scénario peut illustrer les principes esquissés dans les sections 6 à 9.

Le tableau 16-A présente les dernières prévisions en matière d'espérance de vie, telles que publiées par la Direction générale Statistique et Informations économiques (DGSIE) et le Bureau Fédéral du Plan le 18 mars 2014.⁷⁶

⁷⁶ Il s'agit de prévisions plus récentes que celles utilisées dans le scénario de référence du Bureau fédéral du Plan.

Tableau 16A: Observations et prévisions en matière d'espérance de vie

	2010	2016	2017	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060	Indice 2060/ 2016
Espérance de vie à la naissance Hommes	77,36	78,66	78,88	79,51	80,51	81,45	82,33	83,19	83,97	84,72	85,44	86,11	109,5
Espérance de vie à la naissance Femmes	82,64	83,52	83,67	84,08	84,71	85,33	85,92	86,49	87,02	87,53	88,02	88,47	105,9
Espérance de vie à 65 ans Hommes	17,77	18,53	18,68	19,14	19,87	20,57	21,24	21,87	22,47	23,04	23,57	24,09	130,0
Espérance de vie à 65 ans Femmes	21,32	21,79	21,90	22,23	22,77	23,28	23,77	24,24	24,70	25,12	25,54	25,95	119,1
<i>Espérance de vie moyenne à la naissance</i>	<i>80,00</i>	<i>81,09</i>	<i>81,27</i>	<i>81,79</i>	<i>82,61</i>	<i>83,39</i>	<i>84,13</i>	<i>84,84</i>	<i>85,49</i>	<i>86,13</i>	<i>86,73</i>	<i>87,29</i>	<i>107,6</i>

Source: observations 2010: DGSIE ; prévisions 2016-2060 : BFP en DGSIE (adaptation par la Commission de réforme des pensions 2020-2040)

Le Tableau 16-B montre ce qui se produirait si des conditions d'accès à la pension comme celles qui seront établies en 2016 étaient couplées à l'évolution de l'espérance de vie à partir de 2017. Pour ce faire, on utilise une simple moyenne de l'espérance de vie des hommes et des femmes à la naissance.⁷⁷ Concrètement, cela signifie que les différents paramètres qui déterminent quand les personnes prennent leur retraite sont indexés en fonction de l'évolution de l'espérance de vie. L'âge légal de la pension de 65 ans évoluerait donc de la façon suivante: 65,6 ans en 2020 ; 66,2 ans en 2025 ; 66,8 ans en 2030 ; jusqu'à 70,0 ans en 2060 (tous ces chiffres sont arrondis). L'accès à la pension anticipée pour toute personne âgée de 60 ans et ayant une carrière de 42 ans évoluerait de la façon suivante: 60,5 ans pour une carrière de 42,4 ans en 2020 ; 61,1 ans pour une carrière de 42,8 ans en 2025 ; 61,7 ans pour une carrière de 43,2 ans en 2030 ; jusqu'à 64,6 ans pour une carrière de 45,2 ans en 2060.

⁷⁷ Pour simplifier, on suppose que les hommes et les femmes constituent chacun 50% de la population.

Tableau 16B: Conditions d'accès à la pension si les conditions 2016 sont indexées sur l'espérance de vie à la naissance
(espérance de vie moyenne à la naissance (M+F/2) 'année)

2016	81,1	2020	81,8	2025	82,6	2030	83,4	2040	84,8	2060	87,3	Indice 2060/2016	
Âge	Carrière	Âge	Carrière	Âge	Carrière	Âge	Carrière	Âge	Carrière	Âge	Carrière	Âge	Carrière
65,0	0,0	65,6	0,0	66,2	0,0	66,8	0,0	68,0	0,0	70,0	0,0	107,6	-
62,0	40,0	62,5	40,3	63,2	40,7	63,8	41,1	64,9	41,8	66,7	43,1	107,6	107,6
61,0	41,0	61,5	41,4	62,1	41,8	62,7	42,2	63,8	42,9	65,7	44,1	107,6	107,6
60,0	42,0	60,5	42,4	61,1	42,8	61,7	43,2	62,8	43,9	64,6	45,2	107,6	107,6

Source: Espérance de vie 2016-2060 : prévisions du BFP et de la DGSIE (adaptation par la Commission de réforme des pensions 2020-2040)

Le tableau 16-C présente un scénario de réforme paramétrique qui s'appuie sur les idées suivantes:

- i. il doit toujours y avoir un intervalle de 5 ans entre la possibilité de prendre sa pension anticipée et l'âge légal de la pension,
- ii. le durcissement des conditions d'accès à la pension s'effectue en premier lieu par le durcissement de la condition de carrière qui passera de 40 à 42 ans en 2020,
- iii. entre 2017 et 2030, les conditions d'âge et de carrière seront implicitement liées à l'augmentation de l'espérance de vie, avec une première application perceptible en 2025 et une seconde en 2030. Concrètement:
 - a. à partir de 2020, la condition de carrière pour avoir accès à la pension anticipée est relevée à 42 ans. Cette condition est ensuite relevée à 43 ans en 2025 et puis fixée à 44 ans en 2030,
 - b. l'âge légal de la pension passera à 66 ans en 2025 et sera porté à 67 ans en 2030 ; il restera ensuite à ce niveau,
 - c. l'âge auquel on peut accéder à la pension anticipée passera de 60 à 61 ans en 2025 et sera porté à 62 ans en 2030 ; il restera ensuite à ce niveau.

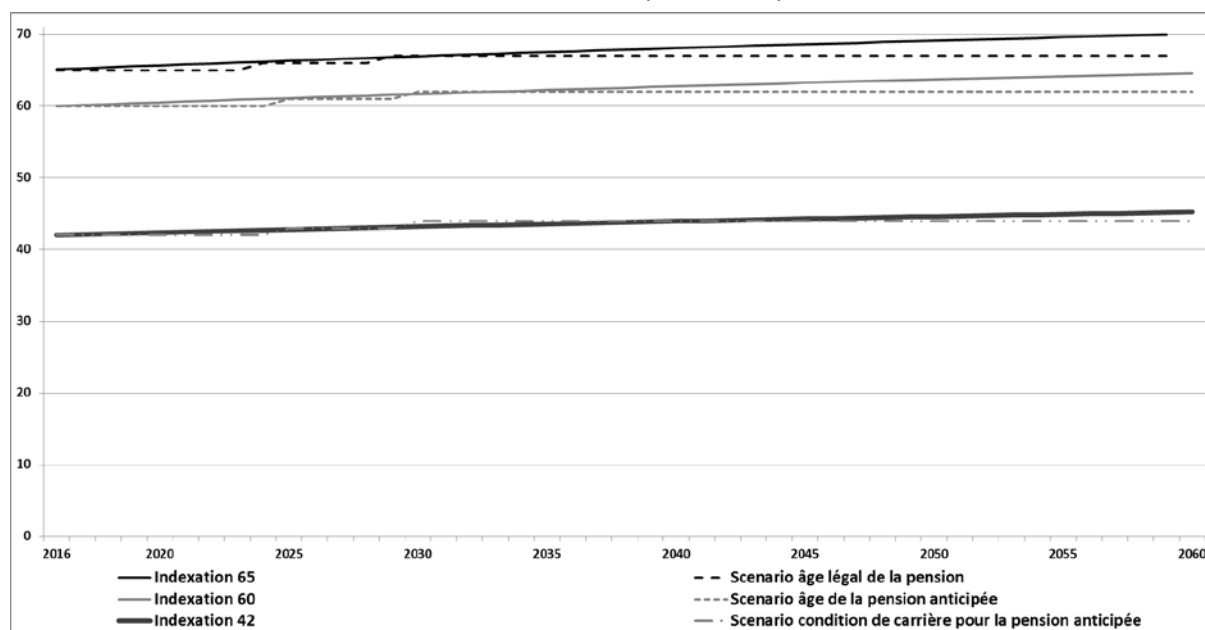
Tableau 16C: Conditions relatives à la pension anticipée suivant le scénario simulé

2016		2020		2025		2030		2040		2060		Indice 2060/2016	
Âge	Carrière	Âge	Carrière	Âge	Carrière	Âge	Carrière	Âge	Carrière	Âge	Carrière	Âge	Carrière
65	0	65	0	66	0	67	0	67	0	67	0	103,1	-
60	42	60	42	61	43	62	44	62	44	62	44	103,3	104,8
62	40	<i>disparition à partir de 2020</i>											
61	41												

Source: Commission de réforme des pensions 2020-2040

La figure 16-A compare les valeurs de départ après 42 ans de carrière (condition de carrière pour ceux qui veulent partir à 60 ans), à 60 ans (condition d'âge pour ceux qui ont une carrière de 42 ans) et à 65 ans (âge légal de la pension), lorsqu'elles seront liées à l'espérance de vie à partir de 2017, avec les seuils présentés dans le tableau 16-C. Les lignes continues du graphique 16-A montrent une liaison complète de ces paramètres à l'espérance de vie. Les lignes pointillées du graphique 16-A correspondent aux conditions que nous imposons dans les faits dans le scénario simulé, c'est-à-dire les nouveaux seuils du tableau 16-C.

Figure 16 A: Conditions simulées et imposées en matière d'âge légal, d'âge pour la retraite anticipée et de condition de carrière couplées à l'espérance de vie



Source: Espérance de vie 2016-2060 : prévisions du BFP et de la DGSIE (adaptation par la Commission de réforme des pensions 2020-2040)

Ce scénario peut être interprété comme suit:

Les conditions d'accès à la pension sont partiellement (à moins de 100%) liées à l'espérance de vie (comparez les indices dans les colonnes de droite du Tableau 16-B et du Tableau 16-C), mais cette liaison partielle est mise en œuvre de façon accélérée. En d'autres termes, on peut comprendre ce scénario comme l'anticipation d'une liaison partielle à long terme (cette anticipation a lieu en raison du papy-boom).⁷⁸

Cette interprétation peut être justifiée par le fait que les mécanismes d'adaptation (mis en œuvre à l'aide des normes d'âge et de carrière) sont non seulement liés à l'espérance de vie, mais aussi au papy-boom.

⁷⁸ Ce scénario pourrait donc aussi être interprété comme suit : les conditions d'accès à la pension sont intégralement liées à l'espérance de vie (avec même une liaison de plus de 100 % en ce qui concerne la condition de carrière en 2030), mais cette liaison cesse définitivement après 2030 (en raison de l'extinction du papy-boom).

16.3. En ce qui concerne l'impact de ce durcissement des conditions d'accès à la pension, deux variantes ont fait l'objet de simulations. Celles-ci reposent sur deux séries d'hypothèses:

- une hypothèse de report minimal du départ à la retraite et d'impact minimal sur l'emploi, parce que le marché du travail est segmenté : la 'variante minimale',
- une hypothèse de report maximal du départ à la pension et d'impact maximal sur l'emploi parce que le taux de chômage reste inchangé; la 'variante maximale.'

Les termes 'minimal' et 'maximal' n'impliquent pas de jugement de valeur. Il s'agit d'hypothèses qui offrent un cadre pour l'impact possible de mesures en matière de pension sur les comportements sur le marché du travail, étant donné la grande incertitude en ce qui concerne cet impact.

16.4. Le scénario ajoute deux éléments au durcissement des conditions d'accès à la pension :

1) Un système de bonus-malus qui consiste en une réduction de 2,5 % du montant de la pension par année d'anticipation (réduction de 2,5 % pour un départ à l'âge précédant d'un an l'âge légal, de 5 % pour un départ précédant de 2 ans l'âge légal... avec un maximum de 12,5 %) et en une revalorisation de 2,5 % du montant de la pension par année de report du départ à la retraite après l'âge légal (revalorisation de 2,5 % pour un départ à un âge supérieur d'un an à l'âge légal...). Ce système est supposé être appliqué au calcul de la pension à partir de 2020.

2) La 'variante maximale' suppose que la pension moyenne (sans application du bonus-malus de 2,5 %) reste identique à la pension moyenne du scénario de référence du Bureau Fédéral du Plan, bien qu'un groupe de personnes se trouve du coup obligé de travailler plus longtemps. Dans la 'variante minimale', la pension moyenne (sans application du bonus-malus) est adaptée à la baisse selon une simple règle de trois, sur la base du fait que les carrières moyennes sont moins longues que dans la 'variante maximale.'⁷⁹

Cette supposition reflète de façon simple le raisonnement selon lequel de plus longues carrières ne donnent pas lieu à une augmentation des pensions moyennes pour ceux qui, eu égard à la durée de carrière, répondent à une norme qui évolue (la 'carrière de référence'). L'idée d'une carrière de référence n'a pas été définie concrètement dans cette simulation, c'est-à-dire que les pensions ne sont pas recalculées sur la base de fractions de carrière plus strictes. Les pensions sont pour ainsi dire 'gelées' par rapport au scénario de référence du Bureau Fédéral du Plan. Lors du départ à la retraite, les carrières sont en moyenne plus longues d'environ deux ans dans la variante maximale que dans le scénario de référence. L'hypothèse de pensions moyennes inchangées dans la variante maximale signifie implicitement que d'ici 2030, les fractions de carrière devraient progressivement augmenter et passer de 45 à environ 47 ans.⁸⁰ Cette augmentation va au-delà d'une liaison à l'espérance de vie (si nous indexons le nombre 45 en fonction de la hausse de l'espérance de vie à partir de 2017, nous n'obtenons que 46,28 en 2030). C'est logique dans ce scénario: puisque selon ce scénario, la durée moyenne des carrières à l'horizon 2030 est *de facto* adaptée plus fortement qu'une simple liaison à

⁷⁹ Une 'règle de trois' différente est appliquée pour les hommes et pour les femmes.

⁸⁰ La nouvelle fraction de carrière doit en principe être égale à $45 \times \frac{\text{carrière moyenne dans le scénario de réforme}}{\text{carrière moyenne dans le scénario de référence}}$; sur la base des chiffres du tableau 16-E, *infra*, cela signifie que cette nouvelle fraction de carrière devrait être égale à 47,3 pour les femmes et pour les hommes d'ici à 2060. (arrondies sur la base des chiffres du Tableau 16-E)

l'espérance de vie, la fraction de carrière d'ici 2030 doit également augmenter davantage que l'espérance de vie pour que la pension moyenne n'augmente pas dans la 'variante maximale'.

La mise en œuvre d'un tel scénario pourrait se justifier notamment par le fait que celui-ci pourrait, d'ici 2040, non seulement compenser l'accroissement de l'espérance de vie, mais aussi une partie du papy-boom. Cela rejoint la remarque formulée à la fin de la section 16.2 et illustre une des idées des sections 6 à 9, à savoir que la carrière de référence (ou la fraction de carrière) dans un système à points est un instrument qui peut compenser certaines causes de déséquilibre, qu'il s'agisse de l'accroissement de l'espérance de vie ou du papy-boom.

Comme nous l'avons déjà indiqué, cette simulation est en premier lieu une analyse de sensibilité. Il faut réfléchir à ce qu'on peut apprendre de l'application de cette *hypothèse* en ce qui concerne la formulation d'*objectifs* possibles.⁸¹ Des adaptations à l'aide de modifications des conditions d'accès à la pension et de la carrière de référence font entièrement peser la charge sur la nouvelle génération de pensionnés. Plus loin, nous nous pencherons sur la question de savoir quelles autres possibilités d'adaptations existent, dans le cadre du système de pension stricto sensu ou en dehors qui pourraient en répartir la charge autrement.

L'exercice effectué avec le bonus-malus de 2,5 % doit aussi être considéré en premier lieu comme une analyse de sensibilité.

L'impact du bonus de pension n'est pas pris en considération dans ces simulations (le bonus de pension est pour ainsi dire gelé, c'est-à-dire qu'il ne joue aucun rôle dans la comparaison entre le scénario simulé et le scénario de référence du Bureau Fédéral du Plan).

16.5. Dans cette section, nous présentons une vue d'ensemble des principaux résultats de ce scénario simulé en matière d'emploi, de nombre de pensionnés et de montant des pensions.

⁸¹ Dans ces simulations, tous les paramètres du système de pension sont liés à l'espérance de vie pendant une période déterminée (puis la liaison s'arrête). Une liaison stricte de tous les paramètres de pension à l'espérance de vie ne constitue toutefois pas nécessairement le point de départ de la Commission pour le long terme. On peut ainsi remarquer que le modèle expliqué à la section 8 et à l'Annexe 4.1 ne suppose *pas a priori* que l'*âge* de la pension exprimé en pour cent doive augmenter aussi fortement que l'espérance de vie pour maintenir l'équilibre budgétaire. Dans ce modèle simple, c'est le rapport entre 'temps de pension' et 'temps de travail actif' qui doit rester inchangé (ils doivent augmenter du même pourcentage). Si le nombre d'années d'inactivité au cours de la vie n'augmente pas, tant le 'temps de travail' que le 'temps de pension' doivent augmenter en pour cent de façon plus importante que l'espérance de vie. L'*âge* de la pension en pour cent augmente alors moins fortement que l'espérance de vie. Les simulations du Bureau de Plan ne peuvent pas se traduire directement dans le modèle simple de l'Annexe 4.1 parce que le concept de carrière du Bureau fédéral du Plan englobe à la fois les années d'emploi et les périodes assimilées alors que le résultat simple du modèle est basé sur une distinction entre 'années actives' et 'années non actives', sans principe d'assimilations. Dans les simulations réalisées par le Bureau fédéral du Plan à notre demande, le relèvement des critères d'âge des pensions anticipée et des pensions légales est un *instrument* pour forcer les carrières plus longues, en plus de l'allongement de la condition de carrière pour la pensions anticipée. L'objectif ultime est qu'il en découle également une hausse de l'emploi. D'autres simulations ont montré qu'un allongement pur et simple de la condition de carrière dans le cadre de la pensions anticipée n'a en soi qu'un effet relativement faible, à moins qu'il ne soit immédiatement drastique: beaucoup de personnes ont en effet déjà actuellement de longues carrières (avec néanmoins des périodes assimilées en fin de carrière).

Le tableau 16-D montre une forte diminution du nombre de pensionnés par rapport au scénario de référence: en 2030, le nombre de pensionnés dans le régime des travailleurs salariés diminue de 7,6% dans la variante minimale et de 11,2% dans la variante maximale. En 2060, ces effets exprimés en pourcentage du scénario de référence diminuent quelque peu.

Tableau 16D: Diminution en pourcentage du nombre d'ayants droit à la pension dans le régime des salariés
 Comparaison entre le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses et le scénario de référence

Selon l'hypothèse de report minimum de la prise de la pension et d'impact minimum sur l'emploi									
	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Femmes	-0,4	-4,1	-8,0	-7,5	-6,8	-6,8	-6,6	-6,7	-6,3
Hommes	-0,5	-3,3	-7,2	-6,8	-6,1	-5,9	-5,7	-5,7	-5,4
Total	-0,5	-3,7	-7,6	-7,1	-6,5	-6,4	-6,1	-6,2	-5,8
Selon l'hypothèse de report maximum de la prise de la pension et d'impact maximum sur l'emploi									
Femmes	-0,4	-5,8	-10,3	-9,4	-8,5	-8,6	-8,2	-8,3	-7,9
Hommes	-0,5	-6,7	-12,2	-10,9	-9,9	-9,6	-9,2	-9,3	-8,9
Total	-0,5	-6,2	-11,2	-10,1	-9,2	-9,1	-8,7	-8,8	-8,4

Source: Bureau Fédéral du Plan, à paraître, Le scénario de liaison à l'espérance de vie des principaux paramètres du régime de pension des travailleurs salariés.

Le tableau 16-E montre que, dans la variante maximale, l'âge moyen de la pension et la longueur moyenne de la carrière lors du départ à la retraite excéderont le scénario de référence de 2,2 ans d'ici 2060, et ce, tant pour les hommes que pour les femmes. Dans la variante minimale, la hausse se monte à 1,4 an pour les hommes et 1,8 an pour les femmes.

Tableau 16E: Âge et durée de carrière moyens en cas d'admission à la pension de retraite comme salarié dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses et dans le scénario de référence
(scénario de référence: carrière de < 35 ans = 34 ans, hypothèses : carrière < 37 ans = 36 ans)

	2040		2060		2040		2060	
	Âge moyen d'admission à la retraite				Durée de carrière moyenne			
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
I. Scénario de référence	63,8	64,0	63,9	64,0	42,1	40,6	42,1	40,6
II. Selon l'hypothèse de report maximum de la prise de la pension et d'impact maximum sur l'emploi	66,0	66,2	66,0	66,2	44,2	42,7	44,2	42,8
III. Selon l'hypothèse de report minimum de la prise de la pension et d'impact minimum sur l'emploi	65,3	65,8	65,3	65,8	43,4	42,3	43,4	42,3
II.-I.	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	2,1	2,2	2,1
III.-I.	1,4	1,8	1,4	1,8	1,4	1,7	1,4	1,7

Source: Bureau Fédéral du Plan, à paraître, Le scénario de liaison à l'espérance de vie des principaux paramètres du régime de pension des travailleurs salariés.

Dans la variante maximale de ce scénario, la carrière moyenne d'ici 2040, par rapport à la carrière de référence, augmente *plus* que ne le nécessiterait la liaison à l'espérance de vie entre 2016 et 2040.

Le tableau 16-F montre l'impact du scénario sur l'emploi et le PIB étant donné qu'on suppose que la croissance de la productivité reste inchangée, l'impact sur le PIB est égal à l'impact sur l'emploi. Dans la variante maximale, le chômage reste inchangé par hypothèse. Dans la variante minimale, on présume une légère hausse du chômage parce que le marché du travail est 'segmenté' (c'est-à-dire que le taux de chômage par groupe d'âge ne change pas).

Tableau 16F: Impact sur l'emploi, le PIB et le taux de chômage dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses

	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
Selon l'hypothèse de report maximum de la prise de la pension et d'impact maximum sur l'emploi									
Emploi et PIB	0,1	1,4	2,7	2,7	2,6	2,8	2,7	2,8	2,7
Taux de chômage	11,0	9,5	8,5	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Selon l'hypothèse de report minimum de la prise de la pension et d'impact minimum sur l'emploi									
Emploi et PIB	0,1	0,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7
Taux de chômage	11,0	9,6	8,7	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2	8,2

Source: Bureau Fédéral du Plan, à paraître, Le scénario de liaison à l'espérance de vie des principaux paramètres du régime de pension des travailleurs salariés.

L'impact de ces scénarios sur le taux d'emploi n'est pas spectaculaire *globalement*, mais il va de soi qu'il se concentre entièrement dans les classes d'âge les plus élevées, comme l'indiquent les tableaux 16-G et 16-H. Le Tableau 16-G montre que l'impact de ces scénarios sur le taux d'emploi général n'est pas spectaculaire: exprimé pour la population de 15 à 74 ans, il s'agit d'un impact d'environ 1 point de pourcentage dans la variante minimale et d'environ 1,6 point de pourcentage dans la variante maximale d'ici à 2060⁸². La Belgique conserve de ce fait un taux d'emploi plutôt faible dans l'ensemble. La hausse supposée entre 2018 et 2040 n'est, d'un point de vue historique, absolument pas importante.

⁸² Nos propres calculs

Tableau 16G: Taux d'emploi dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses et dans le scénario de référence

		2000	2010	2012	2014	2018	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050	2055	2060
	Scénario de référence														
1	Emploi 15-74 dans le scénario de référence	54,3%	56,3%	56,3%	55,9%	56,4%	56,6%	56,6%	56,6%	56,9%	57,4%	57,7%	57,8%	57,6%	57,6%
	Selon l'hypothèse de report maximum de la prise de la pension et d'impact maximum sur l'emploi														
2	Emploi 15-74					56,4%	56,6%	57,4%	58,1%	58,4%	58,8%	59,3%	59,4%	59,2%	59,1%
3	Écart par rapport au scénario de référence (ligne 2- ligne 1)					0,0%	0,1%	0,8%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,6%
4	Écart par rapport à 2018 (ligne 2, 2018)					0,0%	0,2%	1,0%	1,7%	2,0%	2,5%	3,0%	3,0%	2,8%	2,7%
	Selon l'hypothèse de report minimum de la prise de la pension et d'impact minimum sur l'emploi														
5	Emploi 15-74					56,4%	56,6%	57,0%	57,5%	57,8%	58,3%	58,7%	58,8%	58,7%	58,6%
6	Écart par rapport au scénario de référence (ligne 5- ligne 1)					0,0%	0,1%	0,4%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
7	Écart par rapport à 2018 (ligne 5, 2018)					0,0%	0,2%	0,7%	1,2%	1,4%	1,9%	2,3%	2,4%	2,3%	2,2%

Source: Bureau Fédéral du Plan, à paraître, Le scénario de liaison à l'espérance de vie des principaux paramètres du régime de pension des travailleurs salariés (adaptation par la Commission de réforme des pensions 2020-2040)

Dans le groupe d'âge 60-64 ans, le taux d'emploi en 2040 devrait être supérieur de 7,5 points de pourcentage chez les hommes et de 4,7 points de pourcentage chez les femmes (par rapport au scénario de référence, dans la variante maximale). Dans la tranche d'âge 65-75 ans, dans la variante maximale, le taux d'emploi est quasiment multiplié par deux (de 4,9 à 9,5 pour cent chez les femmes et de 8,5 à 15% chez les hommes). Une des critiques à formuler et sur laquelle nous reviendrons ultérieurement est qu'un tel scénario (comme celui qui est mécaniquement simulé en l'occurrence) laisse subsister une grande inactivité dans le groupe d'âge 60-64 ans.

Tableau 16H: Taux d'activité dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses et dans le scénario de référence

	2018	2030	2040	2060
Scénario de référence				
Femmes				
55-59	57.3	64.5	65.6	65.3
60-64	30.1	37.0	39.0	39.2
65-74	3.7	4.6	4.9	5.0
Hommes				
55-59	70.9	71.9	72.5	72.3
60-64	41.0	43.8	44.9	44.7
65-74	8.0	8.2	8.5	8.9
Taux d'emploi global (15-64)	65.2	67.3	67.9	68.1
Selon l'hypothèse de report maximum de la prise de la pension et d'impact maximum sur l'emploi				
Femmes				
55-59	57.3	64.5	65.6	65.3
60-64	30.1	41.2	43.7	44.4
65-74	3.7	9.0	9.5	9.9
Hommes				
55-59	70.9	71.9	72.5	72.3
60-64	41.0	51.0	52.4	52.1
65-74	8.0	14.5	15.0	15.5
Taux d'emploi global (15-64)	65.2	69.1	69.7	69.9
Selon l'hypothèse de report minimum de la prise de la pension et d'impact minimum sur l'emploi				
Femmes				
55-59	57.3	64.5	65.6	65.3
60-64	30.1	40.7	43.2	43.8
65-74	3.7	8.0	8.5	8.8
Hommes				
55-59	70.9	71.9	72.5	72.3
60-64	41.0	49.8	51.3	51.0
65-74	8.0	11.4	11.9	12.1
Taux d'emploi global (15-64)	65.2	68.4	69.1	69.2

Source: Bureau Fédéral du Plan, à paraître, Le scénario de liaison à l'espérance de vie des principaux paramètres du régime de pension des travailleurs salariés.

Ce scénario a un impact clair sur le montant de pension moyen. Le tableau 16-I montre que le montant de pension moyen des *nouveaux* pensionnés dans la variante maximale est inférieur d'environ 2,5 % au scénario de référence pour toute la période. Le bonus-malus génère cet effet parce qu'un fossé subsiste entre l'âge auquel on prend sa pension et l'âge légal de la pension (en augmentation). Dans la variante minimale, la diminution moyenne des nouvelles pensions se situe entre 4,5 % (pour les femmes) et 6,4 % (pour les hommes). Cette diminution plus importante dans le cas de la variante minimale est la conséquence combinée de la diminution des pensions moyennes en raison de la durée un peu plus courte des carrières par rapport à la variante maximale et, en outre, de l'effet plus marqué du bonus-malus (nous analyserons ci-après le facteur de genre). Le tableau 16-K montre comment cela influence progressivement le niveau de pension moyen pour tous les pensionnés.

Tableau 16I: Évolution en pourcentage de la pension moyenne des pensionnés entrant dans le régime de pension de retraite des salariés dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses par rapport une pension moyenne théorique tirée du scénario de référence

	2029	2034	2039	2044	2049	2054	2059
Selon l'hypothèse de report maximum de la prise de la pension et d'impact maximum sur l'emploi							
Femmes	-2,3	-2,2	-2,2	-2,2	-2,3	-2,3	-2,4
Hommes	-2,6	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5	-2,5
Selon l'hypothèse de report minimum de la prise de la pension et d'impact minimum sur l'emploi							
Femmes	-4,5	-4,4	-4,4	-4,5	-4,5	-4,5	-4,5
Hommes	-5,3	-6,4	-6,4	-6,4	-6,4	-6,4	-6,4

Source: Bureau Fédéral du Plan, à paraître, Le scénario de liaison à l'espérance de vie des principaux paramètres du régime de pension des travailleurs salariés.

Tableau 16J: Évolution en pourcentage de la pension moyenne de l'ensemble des pensionnés présents dans le régime de pension de retraite des salariés dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses par rapport une pension moyenne théorique tirée du scénario de référence

	2024	2029	2034	2039	2044	2049	2054	2059
Selon l'hypothèse de report maximum de la prise de la pension et d'impact maximum sur l'emploi								
	-0,8	-1,3	-1,7	-2,0	-2,2	-2,3	-2,4	-2,4
Selon l'hypothèse de report minimum de la prise de la pension et d'impact minimum sur l'emploi								
	-0,8	-1,9	-3,0	-3,9	-4,6	-5,0	-5,3	-5,4

Source: Bureau Fédéral du Plan, à paraître, Le scénario de liaison à l'espérance de vie des principaux paramètres du régime de pension des travailleurs salariés.

Dans le tableau 16-K, les pensions moyennes sont exprimées par rapport au salaire moyen : la diminution du *benefit ratio*, déjà mentionnée dans la section 4, s'accroît dans ce scénario.

Tableau 16K: Ayants droit à une pension de retraite comme salariés et pension moyenne en % du salaire moyen dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses et dans le scénario de référence

	2018	2030	2040	2060
Scénario de référence				
Ayants droit (en milliers)	1769,9	2276,4	2621,6	2891,0
Pension moyenne en % du salaire moyen	38,3	38,3	36,6	33,0
Selon l'hypothèse de report maximum de la prise de la pension et d'impact maximum sur l'emploi				
Ayants droit (en milliers)	1769,9	2022,0	2381,6	2649,1
Pension moyenne en % du salaire moyen	38,3	37,8	35,8	32,2
Selon l'hypothèse de report minimum de la prise de la pension et d'impact minimum sur l'emploi				
Ayants droit (en milliers)	1769,9	2103,0	2452,3	2722,6
Pension moyenne en % du salaire moyen	38,3	37,6	35,1	31,3

Source: Bureau Fédéral du Plan, à paraître, Le scénario de liaison à l'espérance de vie des principaux paramètres du régime de pension des travailleurs salariés.

Les tableaux 16-L, 16-M et 16-N présentent une vue d'ensemble de la répartition des nouveaux pensionnés selon l'âge auquel ils prennent leur pension et le nombre d'années de carrière qu'ils ont effectuées. Ces tableaux croisés donnent une fréquence pour chaque combinaison d'âge de départ à la retraite et de longueur de carrière. Dans les colonnes verticales $f(\text{AGE})$, on trouve une répartition de la fréquence pour les nouveaux pensionnés en 2060 en fonction de leur âge (indépendamment de la longueur de la carrière) ; dans les colonnes horizontales $f(\text{DDC})$, on trouve une répartition de la fréquence en fonction de leur carrière (indépendamment de leur âge).

Le tableau 16-L concerne le scénario de référence. Le tableau 16-M concerne la 'variante maximale' du scénario simulé. Le tableau 16-N concerne la 'variante minimale' du scénario simulé.

Tableau 16L: Fréquence d'entrée dans le régime des pensions de retraite des salariés en 2060 selon le sexe, l'âge et la durée de carrière dans le scénario de référence

Hommes		Durée de carrière												f(AGE)
	f(age,ddc)	<35	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	
A	60	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	2,8	1,9	0,8	8,6
G	61	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,4	4,1	1,2	1,1	0,5	10,3
E	62	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	3,0	0,7	1,0	0,9	0,4	8,2
	63	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	0,4	0,6	0,9	0,9	0,4	5,0
	64	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	0,1	0,2	0,3	0,3	0,1	2,3
	65	3,6	0,5	0,6	0,9	1,2	1,6	3,1	4,4	8,8	14,2	14,8	7,2	60,9
	66	0,9	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	1,7	3,4
	67	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,7
	68	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3
	69	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
	70	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
	...													
	f(DDC)	4,9	0,5	0,7	0,9	1,3	1,7	8,5	11,4	17,5	20,5	20,2	11,9	100,0
Femmes		Durée de carrière												f(AGE)
	f(age,ddc)	<35	35,0	36,0	37,0	38,0	39,0	40,0	41,0	42,0	43,0	44,0	45,0	
A	60	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,9	2,3	1,4	0,5	7,1
G	61	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5	4,0	1,0	0,8	0,3	9,6
E	62	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	3,0	0,5	0,6	0,5	0,2	7,0
	63	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	0,3	0,4	0,5	0,5	0,2	3,5
	64	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	0,2	0,4	0,5	0,4	0,2	2,9
	65	8,1	3,8	2,8	2,9	3,3	4,0	5,8	7,0	9,9	11,0	7,3	3,0	68,9
	66	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,6
	67	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	68	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	69	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	70	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	...													
	f(DDC)	8,6	3,8	2,8	2,9	3,3	4,0	10,8	14,0	18,1	15,9	10,9	4,5	99,6

Source: Bureau Fédéral du Plan, à paraître, Le scénario de liaison à l'espérance de vie des principaux paramètres du régime de pension des travailleurs salariés (adaptation par la Commission de réforme des pensions 2020-2040)

Tableau 16M: Fréquence d'entrée dans le régime des pensions de retraite des salariés en 2060 selon le sexe, l'âge et la durée de carrière dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon l'hypothèse de report maximal de prise de la pension et d'impact maximal sur l'emploi

Hommes		Durée de carrière												f(AGE)
		<37	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	
A	62	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	2,7	1,9	0,7	8,4
G	63	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	1,2	1,1	0,5	6,8
E	64	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,0	1,0	0,9	0,4	6,3
	65	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,6	0,9	0,9	0,4	5,8
	66	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	0,3	0,3	0,1	3,4
	67	3,6	0,5	0,6	0,9	1,2	1,6	3,1	5,7	10,8	14,3	14,9	7,2	64,4
	68	1,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	1,7	3,5
	69	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,7
	70	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,3
	71	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2
	72	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
	...													
	f(DDC)	5,0	0,5	0,7	0,9	1,3	1,7	3,2	5,8	28,2	20,5	20,3	11,8	99,9
Femmes		Durée de carrière												f(AGE)
		<37	37,0	38,0	39,0	40,0	41,0	42,0	43,0	44,0	45,0	46,0	47,0	
A	62	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	2,2	1,4	0,5	6,9
G	63	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9	1,0	0,7	0,3	5,9
E	64	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,9	0,6	0,5	0,2	5,2
	65	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	0,5	0,4	0,2	4,4
	66	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	0,4	0,4	0,1	3,6
	67	8,2	3,8	2,8	3,0	3,4	4,1	5,8	8,4	11,9	11,1	7,4	3,0	72,9
	68	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,6
	69	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	70	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	71	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	72	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	...													
	f(DDC)	8,7	3,8	2,8	3,0	3,4	4,1	5,8	8,4	28,5	15,8	10,8	4,4	99,5

Source: Bureau Fédéral du Plan, à paraître, Le scénario de liaison à l'espérance de vie des principaux paramètres du régime de pension des travailleurs salariés (adaptation par la Commission de réforme des pensions 2020-2040)

Tableau 16N: Fréquence d'entrée dans le régime des pensions de retraite des salariés en 2060 selon le sexe, l'âge et la durée de carrière dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon l'hypothèse de report minimal de prise de la pension et d'impact minimal sur l'emploi

Hommes		Durée de carrière												f(AGE)
		<37	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	
A	62	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,3	4,3	2,4	0,8	12,8
G	63	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	0,4	0,0	0,0	6,3
E	64	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,2	0,1	0,0	0,0	5,3
	65	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	18,4	7,1	0,0	0,0	25,5
	66	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17,1	1,6	0,0	0,0	18,7
	67	4,9	0,6	0,6	1,0	1,3	1,7	3,2	5,8	11,0	0,4	0,0	0,0	30,5
	68	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,3
	69	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,2
	70	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1
	...													
	f(DDC)	5,1	0,6	0,6	1,0	1,3	1,7	3,2	5,8	62,9	14,3	2,4	0,8	99,7
Femmes		Durée de carrière												f(AGE)
		<37	37,0	38,0	39,0	40,0	41,0	42,0	43,0	44,0	45,0	46,0	47,0	
A	62	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3	3,2	1,7	0,5	9,7
G	63	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,2	0,0	0,0	5,2
E	64	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,8	0,1	0,0	0,0	4,9
	65	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,9	2,9	0,0	0,0	13,8
	66	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	13,6	0,1	0,0	0,0	13,7
	67	8,8	3,9	2,9	3,0	3,4	4,1	5,9	8,5	12,0	0,0	0,0	0,0	52,5
	68	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	69	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	70	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	...													
	f(DDC)	8,8	3,9	2,9	3,0	3,4	4,1	5,9	8,5	50,6	6,5	1,7	0,5	99,8

Source: Bureau Fédéral du Plan, à paraître, Le scénario de liaison à l'espérance de vie des principaux paramètres du régime de pension des travailleurs salariés (adaptation par la Commission de réforme des pensions 2020-2040)

Le tableau 16-O rassemble les séries $f(\text{AGE})$ et $f(\text{DDC})$ des tableaux 16-L et 16-N. Cette vue d'ensemble explique le fait, paradoxal à première vue, que les pensions moyennes des femmes dans la variante minimale diminuent moins que les pensions moyennes des hommes (par rapport au scénario de référence). En raison de leurs carrières plus courtes, les femmes sont (un peu) plus contraintes que les hommes de reporter la prise de pension. C'est la raison pour laquelle le malus est plus faible chez les femmes, car il est purement basé sur l'âge. Bien que leurs carrières moyennes restent plus courtes que celles des hommes, l'effet d'augmentation sur les carrières moyennes dans la variante minimale est plus important chez les femmes que chez les hommes: la fraction de carrière affecte les pensions des femmes, mais l'écart se réduit. Toutefois, on ne peut pas en conclure que les femmes s'en 'sortent mieux' que les hommes dans ce scénario: un report forcé de la pension n'implique, malgré le bonus-malus de 2,5 % par an, aucun 'gain de prospérité'.

Tableau 16O: Fréquence d'entrée dans le régime des pensions de retraite des salariés en 2060 selon le sexe, l'âge et la durée de carrière dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon l'hypothèse de report minimal de prise de la pension et d'impact minimal sur l'emploi

Répartition par fréquence pour les âges dans une hypothèse de prise de la pension en 2060				
Scénario de référence		Selon l'hypothèse de report minimum de la prise de la pension et d'impact minimum sur l'emploi		
Âge	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
60	8,6	7,1		
61	10,3	9,6		
62	8,2	7	12,8	9,7
63	5	3,5	6,3	5,2
64	2,3	2,9	5,3	4,9
65	60,9	68,9	25,5	13,8
66	3,4	0,6	18,7	13,7
67	0,7	0	30,5	52,5
68	0,3	0	0,3	0
69	0,2	0	0,2	0
70	0,1	0	0,1	0
Répartition par fréquence pour les carrières dans une hypothèse de prise de la pension en 2060				
Scénario de référence		Selon l'hypothèse de report minimal de la prise de la pension et d'impact minimal sur l'emploi		
Durée de carrière	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
<35	4,9	8,6		
35	0,5	3,8		
36	0,7	2,8	5,1 (*)	8,8 (*) ⁸³
37	0,9	2,9	0,6	3,9
38	1,3	3,3	0,6	2,9
39	1,7	4	1	3
40	8,5	10,8	1,3	3,4
41	11,4	14	1,7	4,1
42	17,5	18,1	3,2	5,9
43	20,5	15,9	5,8	8,5
44	20,2	10,9	62,9	50,6
45	11,9	4,5	14,3	6,5
46			2,4	1,7
47			0,8	0,5

Source: Bureau Fédéral du Plan, à paraître, Le scénario de liaison à l'espérance de vie des principaux paramètres du régime de pension des travailleurs salariés (adaptation par la Commission de réforme des pensions 2020-2040)

⁸³ (*) moins de 37.

16.6. Impact budgétaire du scénario 'report/adaptation des pensions'

Le tableau 16-P montre l'impact de ce scénario sur le coût budgétaire du vieillissement de la population tel que calculé par le Bureau Fédéral du Plan.

Tableau 16P: Évolution du coût budgétaire lié au vieillissement dans le scénario « report/adaptation des pensions » selon deux hypothèses et comparativement au scénario de référence

		2018-2040	2040-2060	2018-2060
	Selon l'hypothèse de report maximum de la prise de la pension et d'impact maximum sur l'emploi			
	Coût du vieillissement (évolution en % du PIB)			
1	Pensions	2,4	0,0	2,4
1a	(secteur privé)	1,4	-0,1	1,3
1b	(secteur public)	1,0	0,2	1,2
2	Secteur des soins de santé	1,4	0,9	2,3
3	Autres dépenses sociales	-0,8	-0,4	-1,2
4 = 1a + 3	Total privé	0,6	-0,6	0,1
5 = 4 + 1b	Total sans les soins de santé	1,6	-0,4	1,2
6 = 5 + 2	Total	3,0	0,5	3,6
	Coût du vieillissement: écart par rapport au scénario de référence en % du PIB			
1	Pensions	-1,3	0,0	-1,2
1a	(secteur privé)	-1,2	0,1	-1,1
1b	(secteur public)	-0,1	0,0	-0,1
2	Secteur des soins de santé	-0,1	0,0	-0,1
3	Autres dépenses sociales	0,3	0,0	0,3
4 = 1a + 3	Total privé	-0,9	0,0	-0,8
5 = 4 + 1b	Total sans les soins de santé	-1,0	0,0	-1,0
6 = 5 + 2	Total	-1,0	0,0	-1,0
	Selon l'hypothèse de report minimum de la prise de la pension et d'impact minimum sur l'emploi			
	Coût du vieillissement (évolution en % du PIB)			
1	Pensions	2,6	-0,1	2,5
1a	(secteur privé)	1,5	-0,2	1,3
1b	(secteur public)	1,0	0,2	1,2
2	Secteur des soins de santé	1,4	0,9	2,4
3	Autres dépenses sociales	-0,8	-0,4	-1,2
4 = 1a + 3	Total privé	0,7	-0,6	0,1
5 = 4 + 1b	Total sans les soins de santé	1,8	-0,5	1,3
6 = 5 + 2	Total	3,2	0,5	3,7
	Coût du vieillissement: écart par rapport au scénario de référence en % du PIB			
1	Pensions	-1,1	0,0	-1,1
1a	(secteur privé)	-1,0	0,0	-1,1
1b	(secteur public)	-0,1	0,0	-0,1
2	Secteur des soins de santé	0,0	0,0	0,0
3	Autres dépenses sociales	0,3	0,0	0,2
4 = 1a + 3	Total privé	-0,8	-0,1	-0,8
5 = 4 + 1b	Total sans les soins de santé	-0,8	-0,1	-0,9
6 = 5 + 2	Total	-0,9	-0,1	-1,0

Source: Bureau Fédéral du Plan, à paraître, Le scénario de liaison à l'espérance de vie des principaux paramètres du régime de pension des travailleurs salariés.

Il ressort du tableau 16-P que l'impact budgétaire de la 'variante maximale' n'est que légèrement plus élevé que l'impact budgétaire de la 'variante minimale'. Dans ce contexte, il convient de garder à l'esprit que dans la 'variante maximale', l'impact est presque uniquement la conséquence d'un 'effet de volume' (avec un moindre afflux de pensionnés, l'impact budgétaire de la diminution des pensions moyennes n'est pas très important), alors que dans la 'variante minimale', l'impact, notamment vers la fin de la période, est imputable dans une plus large mesure à la diminution des pensions moyennes, ce qui est essentiellement lié à l'effet plus marqué du bonus-malus plutôt qu'à l'effet de la fraction de carrière.⁸⁴ Le bonus-malus intervient donc ici (ex post), dans une certaine mesure, comme un mécanisme d'adaptation automatique ('dans une certaine mesure' car la règle elle-même n'est pas changée; l'effet est néanmoins stabilisant). Il faut néanmoins faire observer que l'effet de volume est aussi plus important que l'effet des pensions en baisse dans la 'variante minimale'.⁸⁵

L'effet sur les dépenses du secteur public est un effet indirect qui découle de la légère hausse du PIB dans ces scénarios. Il semble indiqué de ne pas tenir compte de cet effet de PIB (qui joue aussi pour les dépenses du secteur privé) parce qu'une augmentation de l'emploi des seniors peut avoir un effet négatif sur la productivité économique et la croissance du PIB.

Il faut mettre cet effet budgétaire en regard du coût prévu du vieillissement de la population dans le scénario de référence. Le tableau 16-Q reprend les données du tableau 4-F de la section 4.2.

⁸⁴ À vérifier et examiner plus avant.

⁸⁵ Pour établir clairement ce point, il faudrait scinder les résultats, ce qui n'a pas encore eu lieu jusqu'à présent. Il ressort cependant d'une comparaison entre ce scénario et un scénario avec un bonus-malus de 5 % par an que l'effet de volume prédomine. Malgré le doublement du bonus-malus, l'impact budgétaire positif n'augmente que légèrement (avec un bonus-malus de 5 %, la réforme génère un impact de -1,3 point de pourcentage pour le secteur des pensions privées d'ici 2060, contre -1,34 point de pourcentage lorsque le bonus-malus se monte à 2,5 %).

Tableau 16Q: Évolution du coût budgétaire lié au vieillissement dans le scénario de référence décomposé en évolution expliquée par l'augmentation de l'espérance de vie et évolution expliquée par d'autres facteurs démographiques

	Scénario de référence	Coût du vieillissement (augmentation en % du PIB)			Expliqué par l'augmentation de l'espérance de vie			Expliqué par d'autres facteurs démographiques		
		A	B	C	D	E	F	G	H	I
		2018- 2040	2040- 2060	2018- 2060	2018- 2040	2040- 2060	2018- 2060	2018- 2040	2040- 2060	2018- 2060
1	Pensions	3,7	0	3,7	1	1,1	2,1	2,7	-1,1	1,6
1a	(secteur privé)	(2,6)	(-0,2)	(2,4)	(0,6)	(0,8)	(1,5)	(2,0)	(-0,9)	(1,1)
1b	(secteur public)	(1,1)	(0,2)	(1,3)	(0,4)	(0,3)	(0,7)	(0,7)	(-0,2)	(0,5)
2	Secteur des soins de santé	1,5	0,9	2,4	0,5	0,8	1,3	1	0,1	1,1
3	Autres dépenses sociales	-1,1	-0,4	-1,5	0	0	0	-1,1	-0,4	-1,5
4 = 1a + 3	Total privé	1,5	-0,6	0,9	0,6	0,8	1,5	0,9	-1,3	-0,4
5 = 4 + 1b	Total sans les soins de santé	2,6	-0,4	2,2	1	1,1	2,1	1,6	-1,5	0,1
6 = 5 + 2	Total	4,1	0,5	4,6	1,5	1,9	3,4	2,6	-1,4	1,2

Source: Bureau Fédéral du Plan, RAPPORT_CP_DEMO_10647, Une décomposition du coût budgétaire du vieillissement entre le coût lié à l'allongement de l'espérance de vie et le coût lié aux autres facteurs démographiques (adaptation par la Commission de réforme des pensions 2020-2040)

Dans la comparaison des tableaux 16-P et 16-Q, il faut se concentrer sur la ligne 4, à savoir l'effet total sur le secteur privé (en tenant compte du fait qu'il s'agit ici exclusivement d'une réforme concernant le régime des travailleurs salariés). Nous pouvons en conclure que l'effet du 'papy-boom' dans le secteur privé (pensions et autres allocations) sera grosso modo compensé par ce scénario entre 2018 et 2040. À la fin de cette période (2060), l'augmentation du coût du vieillissement de la population dans le secteur privé (sans les soins de santé, c'est-à-dire la ligne 4) sera également globalement compensée.⁸⁶ Étant donné que la charge totale de l'adaptation est supportée par le régime des travailleurs salariés et qu'une part du coût du vieillissement de la population se trouve aussi dans le régime des travailleurs indépendants, on pourrait même affirmer que ce scénario est 'plus que suffisant'.

Pour diverses raisons, ce résultat positif à première vue doit cependant être nuancé.

Premièrement, nous avons montré ci-dessus que les pensions moyennes diminuaient légèrement, même dans la variante maximale en ce qui concerne le report du départ à la retraite et le taux d'emploi, et qu'elles diminuaient de façon relativement importante dans la variante minimale. Cette situation serait *a fortiori* problématique si la croissance de l'emploi dans le segment peu qualifié du marché du travail était insuffisante, puisque cela aurait notamment un impact sur les pensions les plus basses.

Deuxièmement, il faut garder à l'esprit qu'il s'agit d'un scénario doté d'une faible liaison au bien-être dans le secteur privé : alors que les salaires réels augmenteraient de 1,5 % par an à long terme, les allocations de pension n'augmentent que de 0,5 % par an (les allocations forfaitaires augmenteraient toutefois de 1 % par an). Comme nous l'expliquons dans les sections 4.1 et 14, cette faible liaison au bien-être explique en partie la diminution du *benefit ratio* dans le scénario de référence du Bureau Fédéral du Plan après 2020 dans un contexte de vieillissement de la population pensionnée quand le papy-boom dépasse son pic (après une augmentation de ce taux d'allocation entre 2007 et 2020).

16.7. Le scénario 'emploi accru'

Le Bureau Fédéral du Plan a publié un scénario 'emploi accru' dans lequel, à partir de 2019, le taux d'emploi évoluerait de façon plus favorable que dans le scénario de référence. En 2030, le taux d'emploi du groupe des 15-64 ans serait déjà de 1,9 point de pourcentage plus élevé que dans le scénario de référence et, à partir de 2040, la différence se monterait à 2,2 points de pourcentage. Dans le scénario de référence, le taux d'emploi atteint à long terme un niveau d'un peu plus de 68 %, 8 % de la population active étant au chômage. Dans le scénario 'emploi accru', le taux d'emploi est porté à un peu plus de 70 %, ce qui est le résultat d'un taux de chômage structurel supposé converger vers 5% dans un contexte d'évolution inchangée de la population active. Le coût budgétaire du vieillissement diminue dans ce scénario de 0,9 point de pourcentage en 2030 et 1 point de pourcentage à l'horizon 2060. En ordre de grandeur, ce résultat budgétaire est comparable aux résultats du scénario 'report/adaptation des pensions' que nous avons examiné aux sections

⁸⁶ Une autre réflexion s'impose sur la relation entre ce résultat (pas d'augmentation du poids des pensions et des prestations dans le secteur privé en % du PIB) et la règle dite de Musgrave; une stabilisation des dépenses en % du PIB est, dans des hypothèses simplificatrices, une condition suffisante, mais pas nécessaire pour mettre en œuvre la règle de Musgrave. Une analyse formelle sommaire est disponible.

16.2-16.6 du présent rapport. Néanmoins, la manière d'y parvenir diffère. Nous abordons maintenant ces différences.

Le scénario 'emploi accru' suppose évidemment que des mesures sont prises pour augmenter le taux d'emploi, mais celles-ci ne sont pas spécifiées. Cette augmentation du taux d'emploi est légèrement plus importante que cela n'est supposé dans le scénario 'report/adaptation des pensions' (l'augmentation de 2,2 points de pourcentage doit être comparée à l'augmentation de 1,8 point de pourcentage dans la 'variante maximale' et à une augmentation de 1,1 point de pourcentage dans la 'variante minimale', voir Tableau 16-H). Dans le scénario 'report/adaptation des pensions', le taux d'emploi accru se concentre complètement dans le groupe d'âge des 60 à 74 ans (avec une hausse d'environ 3 à 7 points de pourcentage, selon le groupe d'âge spécifique, le sexe et la variante minimale/maximale). Il n'y a absolument aucune augmentation du taux d'emploi entre 55 et 59 ans. Dans le scénario 'emploi accru', il n'y a pas de hausse de l'emploi dans le groupe d'âge au-dessus de 64 ans et la hausse est répartie sur toutes les autres catégories d'âge. Dans le scénario 'emploi accru' il est donc supposé que le chômage structurel pourrait baisser fortement, ce qui n'est pas supposé dans le scénario 'report/adaptation des pensions' abordé dans les sections précédentes.

Dès lors, ces scénarios diffèrent également quant à la manière d'obtenir l'impact budgétaire maximal. Dans le scénario 'emploi accru', il n'y a pas de baisse du nombre de pensionnés ni d'impact sur le montant des pensions. Par rapport au PIB, les dépenses liées aux pensions des travailleurs salariés sont inférieures de 0,3 point de pourcentage aux valeurs du scénario de référence, mais il s'agit exclusivement d'une conséquence de la croissance du PIB (le dénominateur de la fraction augmente). Dans le scénario 'report/adaptation des pensions', le nombre de pensionnés dans le régime des travailleurs salariés en 2060 est inférieur de 5,8% à 8,4% au scénario de référence et le montant moyen de la pension baisse également, notamment dans la 'variante minimale'. Dès lors, il est logique que le scénario 'report/adaptation des pensions' donne lieu à des économies plus grandes dans les dépenses de pension, mais simultanément à une légère hausse des dépenses en matière de chômage (notamment le chômage avec complément d'entreprise) et en matière d'incapacité de travail (de 0,2 à 0,3 point de pourcentage d'ici à 2060). Dans le scénario 'emploi accru', des économies moins fortes en ce qui concerne les dépenses de pension sont complétées par des économies dans les autres allocations sociales.

Tableau 16R: Évolution du coût budgétaire lié au vieillissement dans le scénario 'emploi accru' comparativement au scénario de référence

		2020	2040	2060
	Coût du vieillissement (évolution en % du PIB)			
1	Pensions	-0,1	-0,5	-0,5
1a	(secteur privé)	-0,1	-0,3	-0,3
1b	(secteur public)	0,0	-0,2	-0,2
2	Soins de santé	0,0	-0,1	-0,1
3	Autres dépenses sociales	-0,1	-0,5	-0,5
4 = 1a + 3	Total privé	-0,2	-0,8	-0,8
5 = 4 + 1b	Total sans les soins de santé	-0,2	-1,0	-1,0
6 = 5 + 2	Total	-0,2	-1,1	-1,1

Source: Bureau Fédéral du Plan, Working Paper 15-13, La soutenabilité de la protection sociale (adaptation par la Commission de réforme des pensions 2020-2040)

Des mesures destinées à accroître l'emploi peuvent avoir un coût budgétaire. La simulation du scénario 'emploi accru' ne précise pas de telles mesures et ne fait donc pas non plus référence à un coût budgétaire éventuel de ces mesures. En revanche, les revenus supplémentaires générés par un taux d'emploi plus élevé ne sont pas pris en compte non plus (comme indiqué plus haut, c'est lié à la mission du Comité d'études sur le vieillissement, dans le cadre de laquelle s'inscrit la méthodologie de ces simulations).

16.8. Les scénarios 'adaptation complète au bien-être' et 'moindre adaptation au bien-être'

À la demande de la Commission, le Bureau Fédéral du Plan a également simulé deux scénarios concernant une adaptation plus grande au bien-être des pensions en cours. Dans son scénario de référence, le Bureau Fédéral du Plan applique aux allocations versées pour la période 2013-2014 les paramètres qui ont été définis dans le cadre de la concertation sociale. À partir 2015, 4 paramètres différents, qui diffèrent en fonction du type d'allocation, sont utilisés. Une hausse de 0,5% par année est présumée pour toutes les pensions des travailleurs salariés et les pensions autres que les pensions minimums pour les indépendants. Pour les fonctionnaires, en ce qui concerne la péréquation, qui est appliquée tous les deux ans, un découplage de 0,5% est supposé entre l'évolution macroéconomique des salaires et la productivité, d'une part, et l'adaptation des pensions, d'autre part. À long terme, une croissance macroéconomique des salaires et de la productivité de 1,5% est présumée pour tous les secteurs. Durant cette phase, les pensions des fonctionnaires sont donc adaptées à raison de 1% tous les deux ans. Ces paramètres à long terme sont atteints vers 2030. Préalablement à cette phase, la croissance des salaires est inférieure. En 2019, le moment du passage des prévisions à moyen terme vers le long terme, la croissance des salaires se situe autour de 1% sur une base annuelle. Entre 2019 et 2030, le moment où intervient une stabilisation des projections à long terme et où le taux de chômage à long terme, entre autres, est atteint, les pensions des fonctionnaires sont donc adaptées de moins de 1%.

Étant donné la croissance supposée des salaires et de productivité de 1,5% par an à long terme, la liaison au bien-être supposée des pensions en cours peut être considérée comme relativement faible. C'est pourquoi, dans les simulations effectuées, ont été simulées un certain nombre de conséquences d'une liaison complète au bien-être, c'est-à-dire une liaison des pensions en cours à la croissance des salaires, à partir de 2020 (simulation 1) et à partir de 2040 (simulation 2), chaque fois jusqu'à 2060.

Cette liaison accrue au bien-être donne lieu à un budget des pensions qui, en 2060, excède de 1,5 (simulation 1) et de 1,8 (simulation 2) point de pourcentage celui du scénario de référence. Ces scénarios n'influencent pas le taux d'emploi et le nombre de pensionnés effectifs dans les différents régimes. Ils ont évidemment un impact considérable sur les pensions en cours et les *benefit ratios* qui sont basés sur ces pensions en cours de paiement. Ainsi, dans la simulation 1, le *benefit ratio* dans le régime des salariés serait, d'ici 2060, de 5,4 points de pourcentage plus élevé que dans le scénario de référence. Pour le régime des indépendants et des fonctionnaires, la différence serait de 5,8 et 3,9 points de pourcentage, respectivement. Dans la simulation 2, ces hausses des *benefit ratios* sont évidemment moins marquées, mais d'ici à 2060, elles atteindraient néanmoins les points de pourcentage suivants: 4,6 (régime des salariés), 3,3 (régime des travailleurs indépendants) et 3,3 (régime des indépendants).

Par ailleurs, le Bureau Fédéral du Plan a également effectué une simulation dans laquelle les paramètres en matière de liaison au bien-être sont revus à la baisse.⁸⁷ Dans le scénario de simulation concerné, les paramètres retenus dans le scénario de référence respectivement pour les allocations forfaitaires (1%) et pour les allocations non forfaitaires (0,5%), sont réduits de 0,5 point de pourcentage, sur une base annuelle,. Dans ce scénario, la plupart des pensions en cours de versement ne sont donc plus adaptées en termes réels jusqu'en 2060. En conséquence, le budget total des pensions serait, en 2060, inférieur de 1,2 point de pourcentage à celui du scénario de référence. Pas plus que celui d'une liaison accrue au bien-être, ce scénario n'aurait d'influence sur le taux d'emploi et le nombre de pensionnés effectifs dans les différents régimes, mais bien sur les *benefit ratios*. Dans le régime des travailleurs salariés, ce ratio connaîtrait une baisse de 2,8 points de pourcentage. Dans le régime des indépendants et des fonctionnaires, cette baisse atteindrait même 6,2 et 4,4 points de pourcentage, respectivement.

16.9 Quelques conclusions

Les analyses de sensibilité que nous avons examinées dans les sections 16.2 à 16.8 ne disent rien sur les réformes structurelles que propose la Commission. Il ne s'agit pas non plus de propositions faites par la Commission (ainsi, le bonus/malus qui est simulé est appliqué simplement la base de l'âge et n'est donc pas influencé par la carrière). Néanmoins, ces analyses de sensibilité amènent plusieurs éclairages utiles sur les possibilités, les risques et les conditions de réussite d'interventions dans le système de pension (section 16.9.1). La complémentarité et l'interdépendance de la politique en matière de pension et de la politique en matière d'emploi, en particulier, sont fortement mises en évidence dans ces simulations. Celles-ci soulignent également l'importance des mécanismes d'adaptations endogènes dans le système de pension (section 16.9.2).

16.9.1 Le scénario 'report/adaptation des pensions' (hypothèse implicite d'une carrière de référence pour le calcul de la pension portée à 47 ans; d'un âge minimum de 62 ans pour la pension anticipée et d'une durée de carrière requise de 44 ans, d'un bonus-malus en fonction d'un âge légal de la pension de 67 ans et d'une faible liaison au bien-être) peut être considéré comme (plus que) suffisant pour maintenir un équilibre dans le régime des travailleurs salariés. Cependant, ce scénario provoque, même pour les hypothèses maximales en matière de report de l'âge de la pension et de marché de l'emploi, une diminution des pensions des nouveaux pensionnés, voire une diminution très importante dans l'hypothèse minimale. De ce point de vue, un tel scénario est donc problématique.

De tels mécanismes sont, en termes de méthode et d'orientation, défendables en principe à condition:

- i. des mesures soient également prises concernant le régime des travailleurs indépendants et le régime des pensions de la fonction publique;
- ii. que le reste de 'augmentation de ce qu'on appelle traditionnellement le 'coût du vieillissement' (notamment l'augmentation du coût des soins de santé) soit compensée par l'effet de l'assainissement des finances publiques, du côté des dépenses et/ou des recettes

⁸⁷ Voir Bureau fédéral du Plan, Working Paper 15-13, La soutenabilité de la protection sociale.

(ce qui rend possible une plus grande marge pour les dépenses et même une inversion de l'effet boule de neige des taux d'intérêt);

- iii. que la variante 'minimale' décrite ci-avant dans la simulation soit évitée, grâce à des mesures fortes de soutien de l'emploi des seniors, couplées à la possibilité de prendre sa pension à temps partiel; que parallèlement, le système de chômage avec complément d'entreprise soit supprimé progressivement et qu'une politique d'activation cohérente soit mise en place en matière de chômage et d'incapacité de travail;
- iv. que la correction à la baisse en cas de prépension ne soit pas trop forte parce que cela nuirait à la soutenabilité sociale;⁸⁸
- v. qu'une protection minimale forte offre une protection contre la pression à la baisse sur les pensions quand les carrières ne peuvent pas être suffisamment prolongées;
- vi. que des marges additionnelles soient créées afin de soutenir la qualité générale des pensions à long terme (c'est-à-dire de l'améliorer par rapport aux résultats des simulations).

En ce qui concerne le point (i), il va sans dire que, outre les réformes dans le régime des travailleurs salariés, des réformes sont également nécessaires dans les régimes des travailleurs indépendants et des fonctionnaires. À ce sujet, nous renvoyons à des simulations figurant à l'annexe 2.3 concernant des réformes en matière de bonifications pour diplôme et de tantièmes préférentiels. Ces réformes comportent en soi d'importants effets budgétaires (même en cas de conditions générales de sortie inchangées, à savoir simplement suite à l'alignement des conditions de carrière dans les secteurs publics concernés sur celles requises aujourd'hui pour les travailleurs salariés). Ces importants effets budgétaires sont surtout la conséquence de la diminution des pensions légales des groupes de fonctionnaires qui bénéficient aujourd'hui de la bonification pour diplôme et/ou d'un tantième préférentiel. Il convient toutefois ici de préciser que, dans ses simulations, le Bureau Fédéral du Plan est parti de l'hypothèse que les fonctionnaires choisiront toujours de prendre leur pension le plus tôt possible. La question est donc de savoir s'il est possible de mettre en place des mécanismes qui pourraient encourager de façon positive les intéressés à travailler plus longtemps et neutraliser au maximum les effets négatifs de ces réformes sur le niveau des pensions. En ce qui concerne les indépendants, nous partons de l'idée que les conditions d'âge et de carrière, ainsi que le système de bonus-malus à instaurer doivent être identiques à ce qui est prévu pour les salariés. Pour ce qui est des mesures spécifiques au régime des travailleurs indépendants, nous renvoyons à la section 15.

Le scénario 'emploi accru' souligne la grande importance de la politique en matière d'emploi. L'*ensemble des scénarios* montre que les réformes des pensions et la politique relative au marché de l'emploi sont non seulement complémentaires, mais aussi interdépendantes. La politique des pensions et la politique du marché de l'emploi sont complémentaires: la mesure dans laquelle il est possible d'augmenter l'emploi en général contribue à déterminer la mesure dans laquelle des adaptations esquissées dans le scénario 'report/adaptation des pensions' seront nécessaires (une nécessité évoquée au point (v) ci-dessus). Un taux d'emploi structurellement plus élevé crée une marge supplémentaire pour soutenir la qualité des pensions à long terme. Qui plus est, pour qu'un

⁸⁸ 'pas trop élevée' porte, en l'occurrence, tant sur l'ampleur de la correction que sur l'architecture de la correction. La correction qui est simulée ici est limitée quant à son ampleur (2,5% par an), mais elle est uniquement basée sur l'âge. Des simulations ultérieures pourraient examiner différents degrés de corrections actuarielles basées sur la carrière, comme la Commission le propose.

scénario ‘report/adaptation des pensions’ ait de l’effet, le marché de l’emploi doit également évoluer. Si le taux d’emploi dans le groupe d’âge avant 65 ne croît pas, un report forcé de l’âge de la pension engendrera inévitablement une dépense supplémentaire substantielle pour les autres allocations sociales (élément iii ci-dessus). Vu sous cet angle, une évolution du marché de l’emploi constitue donc une condition de la réforme des pensions: la réussite de la réforme des pensions dépend de la politique de l’emploi. Cette condition pèse d’autant plus que la réforme des pensions a trait à des groupes d’âge plus élevés. À l’inverse, il existe un lien entre réforme des pensions et politique en matière d’emploi: la perspective d’un système de pension qui se réforme et des mesures concrètes comme la pension à temps partiel peuvent contribuer à induire d’autres comportements sur le marché de l’emploi. Nombre de mesures qui sont proposées dans le présent rapport ont précisément pour objectif de réaliser ces conditions indispensables. Il s’agit donc d’une dépendance réciproque: politique de l’emploi et politique des pensions sont non seulement complémentaires, mais aussi *interdépendantes*.

16.9.2 Adaptations définies au préalable ou adaptations endogènes?

Dans la section 16.2, nous avons présenté le scénario ‘report/adaptation des pensions’ comme s’il s’agissait de l’application de mécanismes d’adaptation automatiques aux évolutions démographiques d’après 2016, dont les premières mises en œuvre concrètes n’interviendraient, il est vrai, qu’en 2020 et surtout en 2025. Il est préférable de définir déjà définitivement des mesures dont nous savons avec certitude qu’elles sont nécessaires eu égard à l’évolution démographique. C’est valable à tous égards jusqu’à l’horizon 2025, mais il semble plus sûr d’élargir cet horizon à 2030, en faisant de l’année 2030 une année charnière, comme exposé plus loin.

La question se pose donc de savoir quand les véritables *mécanismes* d’adaptation *endogènes* prendront le relais des adaptations fixées préalablement. L’avenir après 2040 est, à tous égards, beaucoup plus incertain que l’avenir immédiat et il semble même peu sensé de déterminer dès maintenant quelles mesures seront nécessaires après 2030. Nous ne pouvons pas prévoir aujourd’hui, par exemple, quel aura été le degré de réussite de la politique de l’emploi en ce qui concerne l’augmentation de l’emploi ni quel sera le contexte économique. C’est la raison pour laquelle il est recommandé de mettre au point, bien avant 2030, un système de pension qui serait – tout au moins en partie – régi par des mécanismes d’adaptation endogènes. L’année 2030 pourrait donc faire figure de moment charnière. Nous pourrions nous y prendre de la manière suivante pour les adaptations qui seront éventuellement mises en œuvre en 2030: définir d’avance, mais sous réserve, quelles seront les exigences de carrière et d’âge à partir de 2030, comparer ces exigences au résultat des mécanismes d’adaptation endogènes définis et, en fonction de la démographie et du taux d’emploi et, sur cette base, prendre une décision.

Un système de pension autostabilisateur devrait, après 2030, pouvoir réagir de façon endogène, d’une part à l’inversion du papy-boom et, d’autre part, à une augmentation supplémentaire de l’espérance de vie: la combinaison de ces facteurs peut cependant constituer une raison de n’introduire aucune autre adaptation au niveau des conditions de carrière ou d’âge de la pension (si l’augmentation de la durée de vie reste dans une limite déterminée après 2030). Il est donc important qu’un régime de pensions autostabilisateur soit prêt intégralement et de façon irréversible d’ici à 2030. L’adaptation endogène doit cependant tenir compte tant de l’ (éventuelle) inversion du

papy-boom que d'une (éventuelle) augmentation encore plus importante de l'espérance de vie, au-delà d'une certaine limite. Cela suppose néanmoins une étude très approfondie.

PARTIE III : RÔLE DE LA CAPITALISATION DANS LES PENSIONS LÉGALES ET COMPLÉMENTAIRES

17. Capitalisation et répartition

17.1. Comme souligné ci-avant à la section 1.10, il est important de bien faire la distinction terminologique entre pension ‘légale’ et pension ‘complémentaire’, entre ‘capitalisation’ et ‘répartition’ et entre ‘le premier pilier’ et ‘le deuxième pilier’. La distinction entre pensions ‘légales’ (basées sur une affiliation générale et obligatoire) et pensions ‘complémentaires’ (qui ne sont pas fondées sur une affiliation générale et obligatoire, excepté au niveau d’une entreprise ou d’un secteur) est fondamentale pour la Commission. Pour elle, le premier pilier est constitué des pensions légales et le deuxième pilier des pensions complémentaires. En matière de financement des pensions, il existe en outre une distinction entre répartition et capitalisation. Aujourd’hui, en Belgique, ces distinctions coïncident: dans le premier pilier, les pensions légales sont basées sur la répartition et dans le deuxième pilier, les pensions complémentaires sont basées sur la capitalisation. La Commission ne part pas à priori de ce qu’il doit nécessairement en être ainsi. Au contraire, la capitalisation, comme mode de financement, peut également jouer un rôle dans le système des pensions légales. Par ailleurs, au sein d’un premier pilier de pensions légales, certains objectifs peuvent être soutenus par la capitalisation et d’autres, en partie différents, par la répartition. C’est la raison pour laquelle nous avons d’abord analysé, dans la deuxième partie de ce rapport, une série d’objectifs concernant les pensions légales qui doivent être soutenus par la répartition. Nous n’abordons que maintenant la capitalisation.

17.2. Au niveau sociétal, la meilleure stratégie de financement d’un système de pension combine répartition et capitalisation. Une telle combinaison permet d’obtenir une diversification des risques qui sont différents: les évolutions démographiques adverses, comme un papy-boom, et l’évolution défavorable de l’économie nationale constituent des risques importants dans un système par répartition. Des rendements financiers défavorables et une inflation imprévue sont des risques potentiels importants dans un système par capitalisation. Un allongement de l’espérance de vie moyenne est un risque dans les deux cas. Vu sous cet angle, il existe une complémentarité naturelle entre répartition et capitalisation. En outre, la dynamique intergénérationnelle de la répartition et de la capitalisation est différente. Tous ces arguments plaident en faveur d’une utilisation concomitante et complémentaire de la répartition et de la capitalisation comme modes de financement.

17.3. La complémentarité entre répartition et capitalisation était implicitement réalisée dans le passé par la superposition des piliers de pension. En Belgique, cette répartition des tâches n’est toutefois pas optimale pour plusieurs raisons:

- i. Tous les salariés n’ont pas accès au deuxième pilier, malgré le fait que le nombre de salariés relevant d’un plan de pension complémentaire ait fortement augmenté depuis la Loi sur les pensions complémentaires (LPC).
- ii. Des mécanismes de solidarité peuvent parfaitement être intégrés dans un système de capitalisation, mais cette intégration est fortement entravée par le fait que la capitalisation

est exclusivement appliquée dans les pensions complémentaires. Certains groupes, comme les chômeurs, sont exclus d'office dans un régime de pensions complémentaires.

- iii. Bien que le pourcentage d'affiliation des travailleurs salariés augmente et dépasse actuellement les 2/3, les prestations promises restent néanmoins très inégales, notamment en ce qui concerne leur niveau. Il s'agit d'inégalités entre les catégories de travailleurs et d'inégalités entre secteurs et entreprises.
- iv. Les primes étant très basses dans de nombreux secteurs, la capitalisation ne génère pas les avantages qui y sont normalement liés;
- v. Une complémentarité réelle entre répartition et capitalisation en termes de revenus de pension doit être basée sur l'octroi de prestations similaires, à savoir des rentes viagères indexées. Malheureusement, force est de constater que le marché belge des pensions complémentaires ne développe quasiment pas de rentes viagères, et encore moins de rentes viagères indexées.

17.4. Si nous estimons que, pour la gestion des risques, combiner répartition et capitalisation est une bonne chose (sur la base des arguments résumés à la section 17.2), ces arguments devraient s'appliquer à tout le monde, et pas seulement aux plus privilégiées, et conduire à une part plus que marginale en capitalisation pour tous, afin d'avoir un taux de remplacement satisfaisant pour chacun.

Un autre argument vient s'ajouter à cela: le taux d'épargne est élevé en Belgique, mais cette épargne n'est pas suffisamment orientée vers le long terme et vers l'économie réelle. Compte tenu de la longue durée des engagements de pension, il y a tout intérêt à canaliser une partie de l'épargne vers le long terme. La construction d'un pilier de capitalisation au sein de la sécurité sociale semble à cet égard une piste intéressante.

17.5. C'est pourquoi la Commission a consacré une discussion approfondie au concept de '1^{er} pilier bis', c'est-à-dire un régime légal de capitalisation. Un '1^{er} pilier bis', basé sur un simple principe de *defined contribution*, pourrait avoir les caractéristiques suivantes:

- i. Au lieu de constituer des plans de pension par le biais des employeurs, le point de départ pourrait être l'individu, dans le sens où l'individu peut faire certains choix de manière autonome et conserver le capital de pension qu'il a constitué s'il change d'emploi (ce qui rendrait inutiles les règles relativement complexes en cas de changement d'emploi ou de statut professionnel);
- ii. Une contribution plafonnée à 3 % des salaires pourrait (à titre d'exemple) être couplée pour chacun à un compte de pension personnel fonctionnant en capitalisation individuelle. Les mêmes règles de plafonnement que celles prévues en répartition doivent être applicables.
- iii. Les individus (ou leurs employeurs) ne doivent pas payer eux-mêmes des cotisations. Un financement collectif est prévu et les cotisations individuelles se voient donc attribuer un caractère notionnel dans un certain sens. La marge budgétaire à cet effet pourrait être trouvée dans une limitation de la déductibilité fiscale des versements au troisième pilier et des prélèvements qui ne pèsent pas sur les revenus du travail, mais sur d'autres revenus échappant pour l'instant à la solidarité de la protection sociale (cotisation de solidarité sur les revenus autres que ceux du travail, taxation des plus-values sur actions, révision de l'impôt sur les sociétés...).

- iv. Comme cela doit faire partie de la sécurité sociale, des mécanismes de solidarité devront être intégrés, notamment en matière de périodes assimilées reconnues (chômage, incapacité de travail, maternité, etc.). Concrètement, cela signifie que la même contribution de 3 % est payée pour l'individu durant ces périodes. Le coût budgétaire de l'assimilation est donc reconnu au moment de l'assimilation, et non a posteriori au moment où l'individu prend sa pension. Les mêmes règles que celles prévues en répartition seraient d'application pour l'assimilation des périodes d'inactivité.
- v. Un rendement à long terme suffisamment élevé doit provenir de ce que des investissements à long terme ont lieu dans l'économie réelle et grâce à la concurrence entre les gestionnaires des capitaux. Cette concurrence peut en principe être organisée de deux manières, dont voici la première: les moyens financiers sont investis dans un fonds public qui fait office de fonds par défaut, chacun pouvant également choisir individuellement un fonds privé (assureurs, banques et fonds de pension...) qui offrirait suffisamment de garanties et qui répondrait à des obligations strictes. La deuxième possibilité est la suivante: seul un fonds public est prévu, auquel tout le monde doit être affilié ; un appel d'offres doit permettre de sélectionner un ou plusieurs gestionnaire des capitaux qui, dans le respect des obligations auxquelles ils doivent satisfaire, assurent un rendement financier optimal.
- vi. Tant le fonds de pension par défaut que les fonds privés éventuels devraient offrir sur les cotisations un rendement net garanti minimum hors frais. Ce mécanisme de rendement garanti serait donc différent de celui actuellement d'application dans le deuxième pilier. Dans ce dernier, le coût final de la garantie pèse sur l'organisateur du plan de pension (généralement l'employeur) et non pas sur le gestionnaire des fonds (par exemple l'assureur).
- vii. Les prestations sont liquidées exclusivement sous forme de rentes et seulement au départ effectif à la pension. À cette fin, le capital constitué à l'âge de la retraite est converti en rente viagère selon les techniques actuarielles classiques. Par définition, la conversion en rente se fera donc de manière actuariellement neutre.
- viii. Compte tenu du peu d'offres de rentes indexées disponibles sur le marché, le fonds par défaut recevrait à l'âge de la retraite les capitaux des autres fonds et assurerait en capitalisation le paiement des rentes viagères indexées (cf. Fonds des accidents du travail). Ce système de capitalisation permettrait ainsi de solidariser le risque de longévité, de réaliser des économies d'échelle et d'allonger l'horizon d'investissement.
- ix. Il s'agit d'un système individualisé, mais une couverture décès peut y être intégrée.
- x. Ce '1er pilier bis' constituerait un complément au système de répartition. Les deux composantes fonctionneraient en parallèle et la liquidation aurait lieu au moment de la retraite effective.
- xi. En cas de pension à temps partiel, les deux systèmes pourraient, de nouveau, agir de manière similaire (liquidation d'une partie des droits en tenant compte des corrections actuarielles dans les deux systèmes).
- xii. Le 1^{er} pilier bis n'interviendrait pas par contre dans l'application des règles de minimum et de maximum existant dans le système par répartition. Il semble peu approprié de faire dépendre les minimums légaux du système de répartition des rendements obtenus dans le ou les fonds.

- xiii. La fiscalité des rentes du régime de capitalisation serait identique à celle du premier pilier en répartition.

Un tel '1^{er} pilier bis' ne remplacerait pas le deuxième pilier. Dans ce schéma, le deuxième pilier reste le pilier des pensions complémentaires négociées au sein des entreprises et des secteurs.

17.6 La Commission estime qu'un tel concept de '1^{er} pilier bis' constitue, sur le plan des principes, un meilleur modèle de capitalisation pour tous que ce que nous connaissons aujourd'hui. Il répond au défi de combiner répartition et capitalisation de manière efficace et équitable. Néanmoins, ce concept se heurte à un grand problème de disponibilité des ressources à court et à moyen termes. C'est pourquoi la Commission propose d'étudier et d'inscrire à l'agenda politique et social un scénario qui combine deux stratégies:

- i. la constitution d'un '1^{er} pilier bis' pour les nouveaux contractuels du service public (section 18),
- ii. l'amélioration et l'extension du deuxième pilier existant (section 19).

18. Un régime légal de capitalisation pour les nouveaux contractuels du service public

Nous proposons de débiter, à court terme, un système légal de capitalisation pour les contractuels nouvellement recrutés dans le secteur public. Un tel premier pilier bis permettrait de réduire l'écart entre les pensions de ceux-ci et celles de leurs collègues statutaires. La poursuite du développement des plans de pension complémentaire pour les contractuels – qui, jusqu'ici, a débuté lentement, mais aussi de manière disparate et inégale – pourrait ainsi être axée sur les contractuels qui sont d'ores et déjà recrutés dans le secteur public. Ce système de capitalisation légal pour les contractuels du secteur public nouvellement recrutés doit répondre aux exigences d'un régime de pension, à savoir un versement obligatoire sous forme de rente et une couverture des risques sociaux par le biais de périodes assimilées.

Un seul fonds public est créé (on pourrait également parler de 'fonds souverain') auquel les nouveaux contractuels doivent obligatoirement être affiliés. Ce fonds est chargé de la conversion des capitaux en rentes. Au moyen d'un appel d'offres, on sélectionne un ou plusieurs gestionnaires des capitaux qui, dans le respect des obligations auxquelles ils doivent satisfaire, assurent une gestion financière optimale. Des investissements dans l'économie réelle doivent générer un rendement intéressant à long terme.

Cette proposition concerne l'ensemble du secteur public. En cas de mobilisation de moyens supplémentaires qui ne pèsent pas sur les salaires des actifs, mais sur un effort collectif réalisé par l'intermédiaire d'un financement alternatif, ce nouveau système de capitalisation allégerait à terme la charge des pensions supportée par les administrations locales. Un tel effort collectif doit bien évidemment tenir compte de la responsabilité spécifique des différents niveaux de pouvoir dans notre pays, à savoir, d'une part, le niveau fédéral et, d'autre part, le niveau des Régions et des Communautés. Il doit être possible de mobiliser suffisamment de moyens pour financer, à court terme, une contribution nominale de 3 % des salaires des contractuels du secteur public nouvellement recrutés.

Ce plan de pension pour les nouveaux contractuels du secteur public constituerait non seulement un incitant au renforcement et à l'amélioration des plans de pension complémentaire existants, mais il

constituerait également, dans un avenir plus lointain, l'ébauche d'un premier pilier bis élargi grâce auquel la capitalisation s'ajouterait, dans le système légal, au système de répartition existant.

La Commission a conscience de ce que cette proposition requiert encore beaucoup d'étude et de concertation. Il faut examiner si la constitution d'un régime légal de capitalisation pour les nouveaux contractuels du secteur public permettrait de clôturer les plans de pension complémentaire existants (c'est-à-dire de les réserver aux contractuels qui y sont déjà affiliés), lorsque les administrations le souhaitent. La Commission estime important de commencer cette étude rapidement.

19. Réforme et extension des pensions complémentaires

19.1 Le premier objectif principal de la LPC était de faire en sorte que le plus de salariés possible disposent d'un complément significatif à leur pension légale au travers d'une pension complémentaire. Cet objectif n'a été que partiellement atteint. Le nombre de salariés qui bénéficient d'une pension complémentaire, comparativement à il y a 15 ans, a été multiplié par 2,5. Néanmoins, les réserves accumulées dans de nombreux plans de pension ne sont pas encore suffisantes pour que la pension légale soit complétée par une pension complémentaire importante, et ce, pour plusieurs raisons.

Premièrement, il y a une stagnation des primes, aussi bien en extension qu'en niveau. La stagnation des primes s'observe tant au niveau des secteurs que des entreprises. Relativement peu de nouveaux plans se sont ajoutés au cours des dernières années. La stagnation du montant des primes se remarque surtout dans les secteurs où le taux de cotisation moyen reste assez limité. Des initiatives récentes des partenaires sociaux témoignent d'une certaine volonté d'extension à des nouveaux secteurs, mais certains secteurs n'ont toutefois jusqu'à présent pas pu conclure d'accord sur l'affectation d'une partie des marges disponibles à la constitution d'un plan de pension complémentaire.

Deuxièmement, il subsiste toujours un accès inégal à la pension complémentaire pour un certain nombre de catégories professionnelles. Il est possible que le nouveau cadre légal relatif au statut des employés et des ouvriers permette de résoudre partiellement le problème, et nous l'espérons. À l'heure actuelle, toutefois, le constat est celui d'une inégalité chez les plus de 60 ans, non seulement entre ceux qui bénéficient d'une pension complémentaire et les autres, mais aussi concernant les montants concernés.

Troisièmement, on est en droit de se poser des questions sur le caractère linéaire de la fiscalité sur les capitaux versés (taxés à 10%, 16,5%, 18% et 20% selon l'âge du bénéficiaire). Puisqu'il n'est pas tenu compte de l'importance des capitaux, l'effet redistributif est insuffisant. Une progressivité en fonction de l'âge et de l'importance des capitaux est donc souhaitable.

Le second objectif principal de la LPC était de mieux diversifier les risques liés aux pensions grâce à la combinaison de la répartition et de la capitalisation. Cette finalité semble ne pas avoir été atteinte. Force est en effet de constater qu'une part importante des placements réalisés dans le cadre des pensions complémentaires est composée d'obligations d'État belge. Dès lors, les risques liés aux pensions se reconcentrent au lieu d'être plus diversifiés.

En outre, il y a toujours un manque de transparence en ce qui concerne les coûts qui pèsent sur les résultats finaux. On continue également de constater que des prestations en capital sont moins efficaces qu'une généralisation des prestations en rente pour couvrir le risque de longévité.

Enfin, les pensions complémentaires ont, en pratique, un effet pervers dans la décision de sortie anticipée. A cet égard, une réforme s'impose en tout état de cause.

19.2. En dépit du fait que l'actuel paysage des pensions complémentaires ne répond pas aux exigences d'un système de capitalisation cohérent et général, les évolutions récentes offrent un point d'appui pour un développement accru des pensions complémentaires.

Tout d'abord, le récent accord relatif au statut des ouvriers et des employés doit être vu comme un incitant pour investir davantage dans les pensions complémentaires (voir Encadré 10).

Encadré 10: Les pensions complémentaires après l'accord sur le statut ouvriers - employés

Les éléments suivants seront d'application pendant la période de transition qui commence en 2015:

- La différence de traitement entre ouvriers et employés ne constitue pas une discrimination pour les périodes de travail qui se situent entre le 01/01/2015 et le 01/01/2025 s'il s'agit d'une différence de traitement qui a été introduite dans un règlement de pension avant le 01/01/2015.
- MAIS à partir du 01/01/2015, il est interdit d'introduire un règlement de pension qui comporte une distinction entre ouvriers et employés, sauf si c'est nécessaire pour mettre fin à des différences de traitement entre ces deux catégories qui existaient dans le règlement avant le 01/01/2015.
- MAIS à partir du 01/01/2015, il est interdit d'introduire une nouvelle différence de traitement entre ouvriers et employés dans un règlement de pension existant avant le 01/01/2015, sauf si c'est nécessaire pour mettre fin aux différences de traitement entre ouvriers et employés qui existaient dans le régime des pensions au 01/01/2015.

A partir du 1^{er} janvier 2025, toute différence de traitement entre ouvriers et employés qui se trouvent dans une situation similaire constituera une discrimination pour les périodes de travail à partir du 1^{er} janvier 2025 sauf si cette différence de traitement entre ouvriers et employés continue d'exister sur la base de ce qu'il est convenu d'appeler le 'droit de refus'.

Parallèlement, des initiatives législatives ont récemment été prises qui peuvent offrir une solution à des problèmes de gestion et d'information qui caractérisent le deuxième pilier actuel. Un de ces problèmes concerne les coûts administratifs liés aux 'dormants'. Une nouvelle législation prévoit que des informations importantes, comme la fiche annuelle de pension, ne doivent plus être transmises par l'organisme de pension, mais peuvent être envoyées par la DB2P de SIGeDIS. Il en résulte une diminution des coûts de gestion administrative pour l'organisme de pension. Il peut en découler un avantage substantiel pour nombre de grands secteurs où la mobilité des travailleurs est forte.

Le problème de la perte de clarté pour les personnes ayant eu plusieurs employeurs se trouverait également résolu.⁸⁹

19.3. Pour consolider les pensions complémentaires et, dans la mesure du possible, les généraliser, la Commission propose les idées suivantes. Dans le secteur privé, il faudrait utiliser systématiquement pendant les 15 prochaines années un certain pourcentage des augmentations réelles de salaire pour des versements de cotisations dans les plans de pension complémentaire sectoriels, jusqu'à atteindre un niveau de cotisation de 3% du salaire dans tous les secteurs. Cette obligation pourrait s'inscrire dans une perspective pluriannuelle, mais devra être rendue contraignante. Le gouvernement pourrait demander aux négociateurs interprofessionnels d'ancrer solidement cet accord dans la concertation interprofessionnelle.

⁸⁹ MyPension.be reprendra toutes les informations concernant le 1er et le 2e pilier. Dans le volet 2e pilier, le premier écran indiquera le montant des réserves déjà constituées par un individu (auprès de différents employeurs), ainsi que ce que cela représente comme rente. Ces informations seront également transmises par e-mail à l'e-box que chaque citoyen recevra (le déploiement a déjà commencé). Les citoyens qui ne consultent pas leurs informations par voie électronique les recevront par écrit à l'âge de 45 ans, puis tous les 5 ans.

Dans le cadre de cette concertation, il faudrait également prendre des initiatives pour parvenir à une extension et à plus d'efficacité.

19.4. Des adaptations sont nécessaires pour décourager les sorties anticipées avec une pension complémentaire.

Afin de confirmer et de renforcer le caractère complémentaire du deuxième pilier des pensions par rapport au premier pilier, les aménagements légaux suivants sont proposés:

- i. les prestations de pension complémentaires ne peuvent être versées que lors de la prise de la pension légale;
- ii. les dispositions des règlements de pension qui encouragent les départs anticipés sont interdites à partir d'une date donnée;
- iii. si un pensionné reprend le travail, il ne doit plus être affilié au plan de pension de l'entreprise où il travaille;
- iv. pour les nouveaux engagements de pensions mis en place à partir d'une certaine date, l'âge de la pension prévu dans le règlement ou l'accord de pension ne peut plus être inférieur à l'âge légal de la pension; ce ne serait plus justifié dans le contexte actuel, où chacun est incité à rester plus longtemps au travail. En cas de modification de l'âge de la pension prévu dans le règlement ou l'accord de pension dans le cadre d'un engagement de pension existant à la date d'entrée en vigueur des dispositions, l'âge de la pension ne peut être inférieur à l'âge légal de la pension.⁹⁰

En matière de transparence de la structure des coûts, la Commission constate qu'il n'est pas simple de connaître les frais imputés qui pèsent sur le rendement des pensions complémentaires pour les affiliés et bénéficiaires. La Commission le déplore et propose que soit élaboré un instrument de mesure comparative des frais, comme ce qui existe par exemple pour les fonds de pension aux Pays-Bas.

19.6. La Commission constate que la gestion des pensions complémentaires est fortement concentrée en Belgique auprès d'un nombre limité de compagnies d'assurance. La Commission estime que cela comporte un risque systémique qui dépasse les limites du marché des assurances purement belge. La Commission demande dès lors que la Belgique joue avec d'autres Etats membres un rôle de pionnier dans la création d'un fonds de garantie européen ou d'un mécanisme de garantie européen susceptible d'amortir une crise qui frapperait un ou plusieurs acteurs majeurs sur le marché belge.

19.7. En matière de fiscalité, la Commission constate que les pensions complémentaires bénéficient d'un régime fiscal favorable par rapport à d'autres avantages salariaux. Les rendements nets

⁹⁰ Ce qui suppose que la notion de « pension » soit précisée dans la législation. Pour pouvoir mettre en œuvre les mesures mentionnées ci-avant, il convient d'adapter la législation sur les pensions complémentaires pour les travailleurs salariés (LPC) et les travailleurs indépendants (LPCI) afin de prévenir toute confusion concernant l'utilisation du terme « pension » dans cette législation. En effet, il n'est pas toujours évident de savoir clairement ce qu'il faut entendre par ce terme: le début effectif de la pension légale, l'âge à partir duquel les prestations peuvent être versées en vertu du règlement de pension ou du contrat de pension, l'âge à partir duquel une personne peut prendre sa pension légale?

individuels pour les particuliers dépassent souvent les 100% par rapport à la rémunération classique. Les pensions complémentaires sont largement encouragées par ces mécanismes fiscaux. Ce régime fiscal peut constituer un incitant important, voire dans certains cas la raison d'être même de la pension complémentaire. Toutefois, les incidences macroéconomiques précises peuvent difficilement être évaluées. Les primes pour la pension complémentaire bénéficient en effet d'un régime de faveur, les rendements ne sont imposés qu'en partie et les prestations font également l'objet d'un traitement fiscal favorable. La règle des 80% limite toutefois la prime annuelle qui peut être versée, mais elle affecte principalement les bénéficiaires de hauts revenus. Par ailleurs, la règle est quasiment incontrôlable en raison de sa complexité. En pratique, il existe de divers modules de calcul, qui peuvent déboucher sur des résultats différents en termes de prime possibles, ce qui est néfaste pour la sécurité juridique. Quoi qu'il en soit, les pensions complémentaires sont incontestablement subsidiées fiscalement en Belgique, sans que l'on connaisse précisément (1) l'ampleur du subside, (2) l'impact à long terme du subside, et donc (3) l'efficacité du subside. Compte tenu de ces nombreuses incertitudes, des modifications éventuelles doivent être envisagées avec prudence. Concrètement, la Commission formule toutefois d'ores et déjà les propositions suivantes:

- i. les excès éventuels et les problèmes d'application en ce qui concerne la limite des 80% doivent être évalués et résolus au moyen d'un nouveau cadre légal uniforme et applicable d'une manière (plus) simple à tous les types de pensions complémentaires, sur la base des principes suivants:
 - a. une notion de rémunération similaire entre les différents statuts professionnels,
 - b. la suppression de la prise en compte des parties variables de la rémunération pour le calcul de la limite des 80%,
 - c. les mêmes maxima absolus de constitution d'avantages, maxima se référant au montant atteint in fine au total de la pension légale et des couvertures complémentaires,
 - d. une réforme en profondeur du système de back service dans les engagements et conventions de pension,
 - e. des règles plus strictes de contrôle des avantages très importants et des sanctions pour les dépassements afin d'éviter que des excès en matière de pension complémentaire soient subventionnés par la fiscalité ;
- ii. les prestations en capital ne peuvent plus être imposées uniquement d'une manière linéaire selon l'âge dans le cadre de l'impôt des personnes physiques: une progressivité forte doit également être introduite en fonction du montant du capital.
- iii. Les prestations en rente doivent être stimulées, en concertation avec le secteur et les interlocuteurs sociaux. Compte tenu de l'absence actuelle d'un marché des rentes en Belgique, la forme de la rente doit d'abord être fixée. Du côté des pouvoirs publics, un régime fiscal favorable peut être élaboré en fonction du type de rente. Ainsi, la Commission estime qu'une différence de traitement fiscal est possible et légitime entre par exemple des rentes financières pouvant être revues et les rentes viagères indexées. Il peut en résulter un cadre stable à terme pour des rentes viagères effectivement soutenables d'un point de vue financier comme règle générale.

19.8. La législation sur les pensions complémentaires (LPC) a introduit en 2003 une garantie de rendement minimum pour convaincre les travailleurs salariés qu'un plan de pension complémentaire

offre suffisamment de garantie et peut jouer un véritable rôle dans le système de pension : la garantie de rendement était et est encore cruciale pour la confiance des salariés. Par conséquent, la Commission continue de penser qu'il s'agit d'une donnée importante. Une étude approfondie doit toutefois être menée en ce qui concerne le niveau de la garantie de rendement. Une garantie de rendement trop élevée par rapport aux rendements réels qui peuvent être obtenus à long terme minerait en effet la confiance des employeurs dans le développement des pensions complémentaires.

19.9. Nous proposons de permettre aux indépendants opérant en personnes physiques qui ont totalement utilisé le complément de pension libre (PLCI), de bénéficier d'une « convention de pension » leur permettant de souscrire à une pension complémentaire du 2e pilier dont les avantages et les limites seraient équivalents à ceux qui sont d'application pour les indépendants œuvrant en personne morale.

PARTIE IV : CONDITIONS RELATIVES AU FINANCEMENT, À L'EMPLOI ET À LA POLITIQUE DU MARCHÉ DU TRAVAIL

20. Le défi en bref

Le papy-boom fera sentir tous ses effets à relativement court terme; les réformes ne peuvent donc pas être remises à plus tard. Dans le même temps, des réformes approfondies, mûrement réfléchies et bien préparées, sont nécessaires.

Dans la section 16, nous avons esquissé, pour les pensions des travailleurs salariés, un scénario de 'report/adaptation des pensions' qui partait de l'idée suivante : les conditions d'accès à la pension sont partiellement (moins de 100 %) liées à l'espérance de vie, mais pour pouvoir faire face au papy-boom, cette liaison doit être mise en œuvre de manière accélérée. Cela signifie concrètement que la condition de carrière pour pouvoir bénéficier d'une pension anticipée doit atteindre 42, 43 et 44 ans respectivement en 2020, en 2025 et en 2030 au plus tard. L'âge légal de la pension passera de 66 ans en 2025 à 67 ans en 2030. L'âge auquel un travailleur peut être admis à la pension anticipée sera porté de 60 à 61 ans en 2025 et à 62 ans en 2030. Dans ce scénario, l'allongement de la durée du travail n'induit pas en moyenne une pension supérieure, parce que le calcul de la pension est également adapté en fonction d'une carrière de référence plus longue. Une correction actuarielle limitée est instaurée en cas de pension anticipée, uniquement sur la base de l'âge (une approche qui diffère de ce que la Commission recommande, mais est retenue dans cette phase en raison de sa simplicité).

Cette simulation proposée dans notre rapport ne concerne pas une proposition de réforme aboutie, mais est une simple analyse de sensibilité portant sur la réforme de quelques paramètres du système existant. Il ne s'agit pas d'une proposition formelle de la Commission. La Commission est toutefois convaincue que la longueur de la carrière est une variable d'adaptation essentielle et que les critères d'âge pour la pension anticipée et la pension légale devront aussi évoluer à l'avenir; néanmoins, des recherches complémentaires sont nécessaires pour pouvoir formuler une proposition précise et aboutie. Cet exercice chiffré illustre cependant que de tels mécanismes d'adaptation ont du sens, en termes d'orientation et de méthode, mais il pointe également un certain nombre de risques. Ainsi, il est évident que de telles adaptations supposent des mesures fortes d'appui à l'emploi de personnes âgées et la nécessité de mener une politique d'activation volontariste en matière de chômage et d'invalidité chez les aînés. En outre, il convient de créer des marges supplémentaires pour soutenir à long terme la qualité des pensions des travailleurs salariés. En effet, une détérioration supplémentaire de la liaison au bien-être (par rapport à la liaison au bien-être déjà faible sur laquelle se fonde le scénario de référence du Bureau Fédéral du Plan) est problématique. A long terme, l'adaptation au bien-être devrait plutôt être renforcée par rapport au point de départ du scénario de référence du Bureau Fédéral du Plan. En outre, le développement d'un système de capitalisation légal pour les nouveaux contractuels de la fonction publique et le renforcement des pensions complémentaires dans le secteur privé pourront également jouer un rôle pour améliorer, à l'avenir, la qualité des pensions au moment du départ. Toutefois, des marges supplémentaires pour l'amélioration des pensions doivent également être dégagées par une amélioration générale du taux d'emploi.

C'est pourquoi nous avons également examiné dans la section 16 un scénario 'emploi accru'. Ce scénario illustre à quel point il est en effet crucial de relever le taux d'emploi. La mesure dans laquelle il est possible d'augmenter l'emploi en général contribue à déterminer la mesure dans laquelle des adaptations esquissées dans le scénario 'report/adaptation des pensions' seront nécessaires à terme. *L'ensemble des scénarios montre que les réformes des pensions et la politique relative à l'emploi sont non seulement complémentaires, mais aussi interdépendantes.* Si le taux d'emploi dans le groupe d'âge avant 65 ans ne croît pas, un report forcé de l'âge de la pension engendrera inévitablement une dépense supplémentaire substantielle pour les autres allocations sociales. Vu sous cet angle, une modification du marché de l'emploi constitue donc une condition de la réforme des pensions. Cette condition pèse d'autant plus lourd que la réforme des pensions a trait à des groupes d'âges plus élevés. À l'inverse, il existe un lien entre réforme des pensions et politique en matière d'emploi. La perspective d'un système de pensions qui se réforme peut contribuer à induire des comportements différents sur le marché du travail. Les mesures qui sont proposées dans le présent rapport ont précisément pour objectif de réaliser ces conditions indispensables. La concrétisation de certaines idées nécessite encore des recherches (comme l'idée d'une pension à temps partiel), mais cela rend d'autant plus urgent ce travail de recherche. Il s'agit donc d'une dépendance réciproque: politique de l'emploi et politique des pensions sont non seulement complémentaires, mais aussi *interdépendantes*.

Cette interdépendance souligne l'importance de la politique en matière d'emploi, mais aussi des mécanismes d'adaptation *endogènes* au sein du système de pension. Les mécanismes d'adaptation endogènes doivent maintenir l'équilibre du système de pension en fonction d'évolutions démographiques et économiques qui ne sont pas parfaitement prévisibles aujourd'hui. À long terme, les adaptations endogènes doivent également être automatiques dans la mesure du possible.

Dans la section 7 de ce rapport, nous avons précisé l'idée de mécanismes d'adaptation endogènes selon trois axes: mesurer, prendre des mesures sur la base de règles du jeu prédéfinies et procéder à des adaptations automatiques. Nous avons également proposé une méthode pour créer une large base d'adhésion au système avec les partenaires sociaux, via la création d'un Comité national des Pensions, qui s'appuie sur un Centre d'expertise des Pensions.

Pour donner des repères à la population, il s'indique de définir dès maintenant les ajustements qui seront de toute façon nécessaires d'ici 2025. Les ajustements qui seront éventuellement nécessaires en 2030, mais dont nous ne sommes pas certains (notamment parce que nous ne savons pas le degré de succès d'une politique d'augmentation du taux d'emploi) pourraient être décrits sous forme conditionnelle. Entre-temps, des mécanismes d'adaptation endogènes doivent être mis au point en fonction des évolutions démographiques et économiques pour être appliqués après 2030. L'année 2030 pourrait donc être un moment charnière à cet égard. Nous pourrions nous y prendre de la manière suivante:

- i. décrire longtemps à l'avance et de manière conditionnelle, ce que seront les exigences en termes de carrière et d'âge à partir de 2030 de sorte que chacun sache à quoi il peut éventuellement s'attendre;
- ii. comparer les exigences de carrière et d'âge entre 2025 et 2030 avec l'application des mécanismes d'adaptation endogènes prévus, sur la base des données démographiques et économiques disponibles;

- iii. prendre sur cette base une décision définitive entre 2025 et 2030;
- iv. ensuite des mécanismes d'adaptation endogènes et, dans la mesure du possible, des mécanismes d'adaptation automatiques prennent complètement le relais.

Il serait bon qu'une telle stratégie se voie aussi doter, dans sa globalité, d'une base légale qui soit approuvée et définie formellement pendant la législature qui débute.

Il ne s'agit manifestement pas uniquement de réformes paramétriques: elles ne suffiraient pas. La transition vers un système à points offre une opportunité unique de renforcer simultanément et substantiellement la transparence, le caractère gérable et, donc, la légitimité publique du système des pensions.

21. Deux conditions cruciales: un financement adapté et un taux d'emploi plus élevé

Outre les réformes telles que nous les avons résumées dans la section précédente (à titre d'orientations), les réformes spécifiques des pensions publiques et des pensions des indépendants doivent également freiner la hausse des dépenses (et, en ce qui concerne le régime des indépendants, générer de nouvelles recettes). Toutefois, même l'ensemble de ces interventions ne suffira pas, à très court terme, pour compenser le papy-boom. Dans le secteur public, nous assisterons à court terme, quoi qu'il arrive, à une forte hausse des dépenses, qui entraînera un problème de financement spécifique pour les administrations locales puisqu'elles sont responsables pour les dépenses de pension de leur personnel; un financement externe complémentaire pour les administrations locales est donc inéluctable. Enfin, une hausse structurelle du taux d'emploi exigera également un glissement, d'un financement de la sécurité sociale basé sur les salaires vers un financement alternatif ayant une base plus large. Bref, quelles que soient les options concrètes retenues, la recherche d'un financement complémentaire est inévitable, tant à court qu'à long termes. Cela doit s'effectuer d'une manière aussi équitable et économiquement justifiée que possible. La Commission estime qu'un financement en fonction du patrimoine a un rôle à jouer en l'occurrence.

La nécessité de trouver un équilibre intergénérationnel constitue dans ce cadre une condition supplémentaire cruciale. Tout comme il est inacceptable qu'à long terme la charge de l'adaptation ne pèse que sur les épaules d'un seul groupe (les actifs par exemple), le même raisonnement doit s'appliquer en ce qui concerne les efforts à court terme. En outre, les différents niveaux de pouvoir doivent prendre leurs responsabilités afin de parvenir à une répartition correcte des charges entre les entités. Nous soulignons à cet égard que la responsabilisation des Communautés et des Régions pour les dépenses de pension de leurs anciens fonctionnaires et du personnel enseignant demeure à ce stade très limitée.

Outre une combinaison équilibrée et équitable d'interventions qui freinent les dépenses en matière de pension et financement complémentaire, le relèvement du taux d'emploi constitue la clé du succès. Le monde politique doit être convaincu de l'interdépendance entre la politique en matière de pensions et la politique de l'emploi et doit en convaincre l'opinion publique. Les réformes des pensions doivent contribuer à l'augmentation du taux d'emploi, conjointement avec une nouvelle réforme des régimes actuels de sortie, dans le secteur privé comme dans le secteur public. Mais, en outre, une politique volontariste de l'emploi s'avère nécessaire, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Il convient tout d'abord de révolutionner le sens et l'organisation du travail: les

emplois épuisants – c'est-à-dire les fonctions dont les exigences sont élevées mais avec une faible autonomie – doivent céder la place à des emplois actifs, c'est-à-dire à des emplois avec des exigences élevées, mais cette fois avec une grande autonomie. Il ne s'agit pas d'un vœu naïf: les expériences menées dans un pays comme la Finlande montrent que les pouvoirs publics et les partenaires sociaux peuvent - avec succès - s'y engager de manière volontariste. Deuxièmement, il convient d'investir mieux et davantage dans le capital humain: à cet égard les employeurs des secteurs privé et public ont une responsabilité importante. Troisièmement, il convient d'investir plus dans l'infrastructure sociale afin de permettre aux hommes et aux femmes de participer pleinement au marché du travail, qu'il s'agisse des structures de garde d'enfant, mais aussi d'institutions d'accueil flexibles et diversifiées des seniors. Quatrièmement, il convient de mettre en permanence l'accent sur l'activation des individus, à tout âge.

PARTIE V : TRANSITION VERS UN NOUVEAU SYSTÈME DE PENSION

Nous avons indiqué ci-dessus comment pourrait s'effectuer la transition de « décisions arrêtées » (de maintenant à 2025) vers des « mécanismes d'adaptation endogènes » (à compter de 2030). Le défi consiste à, simultanément, prendre des mesures indispensables pour le court terme initier une réforme à long terme. Nous mettons en exergue trois conditions permettant de relever avec succès ce défi.

Premièrement, il faut avoir la volonté de prendre toutes les décisions relatives à cette opération et de les mettre en œuvre en une seule législature.

Deuxièmement, il ne faut pas attendre l'achèvement du processus décisionnel afférent à la réforme pour constituer un Centre d'expertise des Pensions et un Comité national des Pensions: cette décision devrait être prise rapidement, tant pour constituer la nécessaire expertise scientifique et technique que pour des raisons d'implication des partenaires sociaux.

Troisièmement, les administrations publiques concernées doivent débiter le plus rapidement possible l'élaboration des systèmes et des applications informatiques qui seront nécessaires pour mettre en œuvre en pratique un système à points transparent. Cela nécessite des investissements suffisants dans la technologie et les ressources humaines. Le côté pratique d'une réforme des pensions nécessite autant d'attention que la détermination de ses principes; en outre, les questions pratiques et de principe doivent être examinées en parallèle et dans leurs interactions.

Une transition donne aussi l'occasion d'aborder des questions en suspens depuis trop longtemps. Un exemple est le calcul en semaines de 6 jours : ce serait une excellente chose si, dans le cadre de la transition, on passait à un calcul en semaines de 5 jours dans tous les secteurs de la sécurité sociale. Un autre exemple concerne les anciennes législations avec lesquelles l'ONP doit vivre déjà depuis de nombreuses années. Aujourd'hui, une révision d'une pension doit toujours se faire selon la législation qui était en vigueur au moment de la prise d'effet de la pension. Cela demande de gros efforts informatiques et une bonne connaissance de la part des gestionnaires de dossiers, et ce pour relativement peu de dossiers. On pourrait introduire la règle suivante: toutes les décisions entrées réellement et pour la première fois, au plus tôt, en vigueur il y a 10 ans, et contre lesquelles aucun recours n'a été introduit sont censées avoir été prises conformément à la législation en vigueur à l'époque.⁹¹

⁹¹ Le délai de prescription d'application est de 10 ans et l'administration ne va jamais au-delà en ce qui concerne le paiement.

PARTIE VI: VERS UN CONTRAT SOCIAL PERFORMANT ET FIABLE

L'objectif de base d'un système de pension est de garantir un niveau de vie approprié au terme de la carrière active. Pour les retraités, la pension est un revenu indispensable. Pour les personnes actives, le système de pension implique avant tout l'obligation de verser des cotisations de manière solidaire; un système de pension est dès lors par excellence un contrat social. Tout le monde y a intérêt : il doit offrir des perspectives claires à chacun - jeune ou vieux, actif ou retraité, et ce, en application de règles du jeu précises. Un bon régime de pension donne confiance dans l'avenir, en dépit du fait que les circonstances sont susceptibles de varier et sont partiellement imprévisibles.

Les membres de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 considèrent comme un honneur d'avoir été invités par les ministres De Croo et Laruelle à participer au processus de réflexion sur l'avenir de ce contrat social. Ils l'ont fait en étant convaincus qu'il s'agissait d'une mission importante, mais aussi avec modestie : une commission d'experts ne peut se substituer au processus de décision politique et à la concertation sociale. Dans notre pays, la concertation sociale, non seulement est une bonne règle pour la préparation des décisions politiques, mais les partenaires sociaux sont aussi étroitement impliqués, par l'intermédiaire de la gestion paritaire des institutions de pension, dans l'exécution au jour le jour de la politique en la matière. La concertation sociale est importante, et particulièrement lors de modifications du système de pension.

Les membres de la Commission proviennent d'horizons variés et ont des idées différentes à propos de toutes sortes de questions de société, mais ils ont estimé devoir parvenir à un consensus sur la question des pensions. En effet, la société a grandement besoin d'un consensus sur les pensions. Qui dit consensus dit compromis, mais en même temps nous avons essayé de proposer le système le plus logique possible, et qui soit capable de relever les défis de demain.

Le contrat social que nous envisageons doit être fondé sur trois valeurs : la solidarité, la responsabilité individuelle et l'équilibre intergénérationnel. Durant son existence, chacun fait des choix en matière d'intensité de son engagement professionnel. *La responsabilité individuelle* implique l'existence d'une relation entre les différences en termes d'effort de travail et le montant de la pension après la carrière active. Toutefois, un système de sécurité sociale tient également compte du fait que tout le monde ne dispose pas des mêmes capacités contributives, que l'on peut connaître des revers et que certains choix peuvent se heurter aux circonstances économiques. *La solidarité* signifie que les citoyens sont compensés pour des caractéristiques personnelles ou des événements sur lesquels ils n'ont pas de prise et dont la responsabilité ne peut dès lors leur être individuellement imputée. Enfin, le système de pension doit réaliser *un équilibre entre les générations*. Il doit être soutenable sur le plan financier, de sorte que les charges des pensions actuelles ne soient pas reportées de façon inacceptable sur les générations futures. Cela signifie aussi que le système doit être socialement soutenable, de sorte qu'une pension correcte puisse également être garantie à ces mêmes générations futures.

Pour parvenir à concrétiser ces valeurs de solidarité, de responsabilité et d'équilibre intergénérationnel, on se trouve dans un champ de tensions entre ce qui est souhaitable et ce qui est faisable. Ce champ de tensions peut être traduit dans quatre critères, que nous utilisons pour l'évaluation du système de pension actuel et pour l'examen de possibles réformes, à savoir:

- la performance sociale du système,
- la viabilité financière du système,
- la cohérence et la transparence du système,
- la légitimité publique du système.

Pourquoi réformer? Notre jugement sur la performance sociale du système de pension actuel est nuancé.

Au cours de la précédente législature, des réformes significatives ont été mises en chantier. Mais en dépit de ces réformes, il existe une trop d'inquiétude sur ce que représentera à l'avenir le système belge de pension, tant pour ceux qui seront admis à la retraite que pour ceux qui devront contribuer. À politique inchangée, le système de pension n'est pas financièrement soutenable à terme, il ne correspond plus aux évolutions de la société, et des problèmes de qualité sociale apparaissent. Cette inquiétude ne peut être levée qu'en procédant à des réformes supplémentaires et en profondeur qui soient explicitement axées sur la réalisation d'une nouvelle forme de sécurité.

Il ne suffira pas de modifier simplement les paramètres du système existant. Des réformes structurelles sont nécessaires. Nous ne plaçons pas pour une intégration des régimes légaux des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et des fonctionnaires. Nous proposons cependant dix principes communs sur la base desquels ces trois régimes légaux doivent être réformés:

- i. La constitution des pensions légales doit être transparente : chaque citoyen, même jeune, doit pouvoir suivre la constitution de sa pension année après année;
- ii. La performance sociale et la soutenabilité financière des trois régimes doivent faire l'objet d'un suivi permanent : si des indicateurs laissent à penser que les objectifs ne seront pas atteints, des corrections devront être apportées sur la base de principes fixés au préalable ; là où c'est possible, des corrections automatiques seront intégrées dans le système de pension ;
- iii. Des règles du jeu fixées au préalable pour garantir les équilibres, et une implication étroite des partenaires sociaux doivent aller de pair;
- iv. Le niveau des pensions doit être maintenu grâce à un allongement des carrières et en rémunérant davantage les prestations de travail effectives lorsqu'il est satisfait aux conditions de la pension anticipée;
- v. Les conditions de durée de carrière à respecter pour accéder à la pension doivent être alignées entre les différents régimes ; toute différence en matière de carrière requise ou d'âge pour l'accès à la pension doit pouvoir être justifiée de manière objective. On doit aussi éviter qu'une sortie anticipée puisse avoir lieu via d'autres systèmes sans qu'il soit satisfait aux conditions d'âge et de carrière requises dans le régime de pension;
- vi. Le calcul de la pension doit être basé sur les revenus de travail de toute la carrière, et pas uniquement sur la fin de la carrière ; le calcul intégrera un principe de revalorisation des salaires antérieurs (sans que, pour autant, les pensions augmentent dans les régimes des salariés et des indépendants où une telle revalorisation n'existe pas aujourd'hui);
- vii. S'agissant du moment où l'on prend sa pension, une certaine liberté de choix doit être laissée, avec cependant un mécanisme de correction qui soit objectif, équitable et socialement justifié en cas de pension anticipée. Nous proposons à cet égard une

combinaison de mécanismes qui tiennent compte non seulement de l'âge, mais aussi de la carrière prestée. Prendre sa pension de manière partielle doit devenir possible;

- viii. La protection minimale dont bénéficient les pensionnés doit être améliorée et doit être beaucoup plus clairement proportionnelle à la durée et à l'intensité de travail de leur carrière;
- ix. La dimension familiale des régimes de pension doit être modernisée et uniformisée ; après une période de transition suffisamment longue, la pension au taux ménage sera supprimée pour les salariés et les indépendants; à partir de ce moment, les droits dérivés seront ouverts aux cohabitants légaux; en cas de divorce ou de cessation de la cohabitation légale, les droits de pension acquis pendant la période de vie commune seront additionnées et partagés; la couverture décès sera rendue plus équitable;
- x. Un lien plus fort est nécessaire entre prestations de travail effectives et montant de la pension. Mais ce lien ne s'oppose pas à un principe de périodes assimilées : si la société est d'avis que les travailleurs ont droit à des allocations en raison d'un chômage involontaire, d'une maladie ou invalidité, d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle (parce qu'ils ne peuvent en être rendus responsables) ou encore pendant un congé de maternité, une assimilation dans le calcul de la pension sera bien entendu légitime et évidente.

Ces dix principes pourront être le plus efficacement concrétisés par le biais d'un système de répartition sur la base de points. Pendant leur vie active, les travailleurs accumulent des points; au moment de leur admission à la pension, les points sont convertis en euros. Le nombre de points acquis dépend du niveau des revenus professionnels et de la durée de la carrière. Chacun peut suivre la constitution de sa pension année après année grâce à son compte individuel. De ce fait, un système à points est non seulement plus transparent que les modes de calcul actuels, mais il crée aussi un sentiment plus fort d'appropriation que le système actuel. Cela rend plus difficiles les manipulations ultérieures du système. Pour la confiance dans l'avenir, c'est essentiel.

Nous proposons un système à points avec des caractéristiques générales similaires pour les trois régimes légaux, mais la valeur d'un point (sa conversion en euros) diffère d'un régime à l'autre. Via la fixation de la valeur du point se crée, dans chaque régime, une liaison plus claire entre le calcul de la pension au moment du départ à la retraite et les revenus du travail moyens de tous ceux qui sont actifs à ce même moment (et qui, de par leur activité professionnelle, relèvent du même régime). Le système à points permet aux gestionnaires des régimes de pension de veiller en permanence à différents objectifs : l'objectif selon lequel le rapport moyen entre les revenus des pensionnés et ceux des actifs se situe dans la fourchette voulue, l'objectif selon lequel les contributions prélevées sur les revenus du travail restent dans une fourchette donnée, et l'objectif selon lequel l'équilibre financier doit être assuré.

Le passage à un système à points n'est pas la seule réforme structurelle que nous prôtons. Pour les contractuels nouvellement recrutés dans le secteur public, un régime légal de capitalisation doit être mis sur pied (un « premier pilier bis »), de manière à réduire l'écart entre leur pension et celle des fonctionnaires statutaires. Enfin, des réformes dans les pensions complémentaires doivent garantir que celles-ci remplissent mieux leur rôle, tant pour les indépendants que pour les salariés. La répartition est et reste la base de notre système, mais une combinaison de répartition et de capitalisation est une bonne chose pour le financement du système de pension. La Commission est

d'avis que la capitalisation peut, comme technique de financement, jouer non seulement un plus grand rôle dans notre système de pension, mais aussi un rôle plus structuré.

Les dix principes communs esquissés plus haut impliquent des réformes dans les trois régimes. Dans le régime des indépendants, elles ont trait notamment au financement par les cotisations propres, qui doit devenir plus équilibré. Dans le régime des fonctionnaires, il s'agit d'une série de réformes décrites en détail dans le rapport et qui concernent, entre autres, à l'interprétation de la notion de durée de carrière pour l'accès à la pension et au traitement et à la valorisation des bonifications des années d'étude; ces réformes concernent aussi le régime des pensions de maladie. Lors du passage au système à points la formule sous-jacente au calcul de la pension des fonctionnaires reste néanmoins plus favorable que celle des salariés et des indépendants, ce qui se justifie du fait que les fonctionnaires n'ont pas accès à une pension complémentaire

La crédibilité du système de pension exige un contrôle permanent sur la base des quatre critères exposés plus haut : la performance sociale, la soutenabilité financière, la cohérence et la transparence, ainsi que la légitimité publique du système. De plus, il ne s'agit pas seulement de mesure et de suivi. Lorsque des écarts inacceptables se manifestent par rapport aux objectifs (tels que l'émergence de déséquilibres financiers structurels ou l'absence de concrétisation d'autres objectifs), des actions doivent être prises sur la base de règles du jeu préétablies, avec une juste répartition des efforts nécessaires à cet effet. Cela signifie que des mécanismes d'adaptation endogènes sont intégrés au système. Là où c'est possible, certains de ces mécanismes d'adaptation devraient même, à terme, acquérir un caractère automatique.

Des mécanismes d'adaptation intégrés (endogènes) et l'implication des partenaires sociaux vont de pair. La qualité et la soutenabilité financière des pensions sont surveillées par un nouveau Comité national des Pensions, où les partenaires sociaux sont représentés. Ce Comité national des Pensions se voit doté d'un rôle important de suivi, d'avis, d'initiative, et – dans les secteurs où c'est possible, d'un rôle de gestion et de responsabilités sur une base paritaire. Un Centre d'Expertise pour les Pensions assiste le Comité national des Pensions.

Des mécanismes d'adaptation automatiques intégrés n'excluent pas que le politique offre à la population des garanties sur la performance sociale des pensions et le montant des cotisations que les actifs paient. Ces garanties sont liées à un ensemble d'objectifs qui servent de boussole pour la politique des pensions:

- i. Un premier objectif se situe au niveau macro-sociétal : le rapport global entre le revenu moyen des pensionnés individuels et le revenu moyen des actifs individuels (déduction faite des cotisations que ceux-ci paient pour les pensions) doit, au cours des prochaines décennies, s'inscrire durablement dans une fourchette donnée. Ce rapport global doit être la résultante des rapports en termes de revenus que nous considérons comme équitables *au sein de* chacun des trois régimes, ainsi qu'*entre* les trois régimes de pension.
- ii. Un deuxième objectif se situe au niveau micro d'une personne de référence théorique, à savoir une personne imaginaire qui aurait derrière elle une carrière avec un profil spécifique en termes de revenus et avec une durée correspondant à la carrière de référence. A cette personne de référence on peut garantir une pension théorique de référence, c'est-à-dire une pension qui se trouve dans une proportion donnée et jugée souhaitable par rapport aux revenus moyens des actifs au moment de la prise de pension. Dans le cas particulier de cette

personne de référence, cette proportion peut aussi être exprimée comme un taux de remplacement (non pas un taux de remplacement par rapport au revenu au terme de la carrière, mais un taux de remplacement en fonction du revenu moyen réévalué de la personne de référence sur toute sa carrière). La carrière de référence constitue une norme à utiliser dans le calcul des pensions : cette norme évolue en fonction de la démographie et du contexte économique structurel.

- iii. Il y a encore d'autres objectifs au niveau micro de tous les individus et de tous les ménages : une protection minimum solide et une couverture équitable du décès sont nécessaires.
- iv. Les objectifs (ii) et (iii) se réfèrent au niveau des nouvelles pensions de retraite (ou de survie). Pour donner à ces objectifs leur signification complète, il faut aussi une directive concernant la liaison des pensions en cours à l'augmentation générale du bien-être. La liaison au bien-être doit être suffisamment forte, et être aussi prévisible ; en même temps, une certaine flexibilité est nécessaire pour rendre possibles des adaptations lorsque des déséquilibres apparaissent.
- v. Enfin, la politique doit formuler un objectif en termes de niveau des contributions qui pèsent sur les revenus du travail des actifs et servent au financement des pensions : le niveau de ces contributions doit se maintenir dans une fourchette à déterminer.

Les sécurités qui découlent de ces éléments ne sont pas absolues. Il s'agit de sécurités conditionnelles. Ce système de pension offre certes des sécurités, mais responsabilise également chacun pour le développement de sa carrière: un individu peut opter pour une carrière inférieure à la norme, mais s'il s'agit de son propre choix, le taux de remplacement de sa pension sera moins favorable. C'est une première raison pour laquelle nous parlons de sécurités 'conditionnelles'. Ces sécurités sont en outre des sécurités conditionnelles dans un deuxième sens : elles supposent des mécanismes d'adaptation collectifs. Une modification dans la carrière de référence qui est utilisée dans le calcul de la pension (parce que l'espérance de vie augmente, par exemple) constitue un exemple de mécanisme d'adaptation collectif. En ce qui concerne cette carrière de référence, nous pouvons proposer une règle du jeu, mais nous ne pouvons offrir aucune sécurité absolue en raison de notre incapacité à prévoir l'évolution démographique. Une telle règle du jeu constitue un contrat social sur la façon dont nous devons aborder l'insécurité à l'avenir.

En d'autres termes, nous ne nions pas les incertitudes réelles, mais nous y lions des règles du jeu qui offrent une sécurité maximale quant à l'évolution de rapports cruciaux dans la société, notamment entre revenus. La nécessité d'un équilibre intergénérationnel représente ici une condition supplémentaire essentielle: avantages et charges résultant des évolutions démographiques et des évolutions économiques structurelles doivent être équitablement partagés. Tout comme il n'est pas acceptable de faire peser à long terme les charges des ajustements sur un seul groupe, par exemple les actifs, cela ne peut être non plus le cas à court terme.

Outre une combinaison équilibrée et équitable d'interventions freinant les dépenses en matière de pension et d'un financement complémentaire qui doit faire appel à des sources autres que les revenus du travail, un taux d'emploi plus élevé constitue la clé du succès. La politique des pensions et la politique de l'emploi ne sont pas seulement complémentaires. Elles sont aussi interdépendantes: le succès de l'une détermine le succès de l'autre. Une politique de l'emploi volontariste et innovante est nécessaire, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Il

convient tout d'abord de provoquer une véritable révolution dans la signification et l'organisation du travail : les emplois éprouvants – c'est-à-dire les fonctions dont les exigences sont élevées mais qui offrent peu d'autonomie – doivent céder la place à des emplois actifs, c'est-à-dire des fonctions où des exigences intrinsèques élevées se conjuguent avec une grande autonomie. Il ne s'agit pas d'un vœu naïf : les expériences menées dans un pays comme la Finlande montrent qu'autorités et partenaires sociaux peuvent s'y engager consciemment, et avec des résultats. Deuxièmement, il convient d'investir mieux et davantage dans le capital humain : ici à nouveau, une responsabilité cruciale repose sur les employeurs des secteurs privé et public. Troisièmement, il convient d'investir plus dans l'infrastructure sociale qui permet aux hommes et aux femmes de participer pleinement au marché du travail, qu'il s'agisse des structures pour la garde des enfants, mais aussi de formules flexibles et diversifiées pour l'accueil des personnes âgées. Quatrièmement, il convient de mettre en permanence l'accent sur l'activation des individus, à tous les âges.

Le présent rapport met fortement l'accent sur les carrières et l'allongement des carrières. La longueur de la carrière est un pivot dans le système que nous proposons, tant pour l'accès à une pension anticipée que pour le calcul des corrections au montant de la pension en cas d'anticipation ou de report de la pension. La carrière de référence, qui contribue à déterminer la valeur du point, est ajustable en fonction des changements structurels dans le contexte démographique et économique. Non seulement le critère de carrière, mais aussi le critère d'âge pour la pension anticipée et la pension légale devront évoluer à l'avenir. La Commission a examiné divers scénarios à ce propos. Elle attire l'attention sur les possibilités, les risques et les conditions de succès, et souligne l'importance de mécanismes d'adaptation intégrés au système. Elle ne formule à cet égard aucune proposition définitive, précise ; sur ces questions elle présente une manière de raisonner qui devra être concrétisée dans une phase ultérieure.

La Commission est parfaitement consciente que les messages ne sont pas faciles. Nous soulignons aussi dans le rapport que certains groupes dans la société – tels les moins qualifiés, ceux qui exercent des métiers pénibles, les femmes qui sont en charge des activités de soin au sein de la famille – sont, plus que d'autres socialement fragiles face à de telles réformes. C'est pourquoi le rapport insiste fortement sur des minima décents et est attentif à la problématique des métiers lourds et aux risques sociaux liés à une réforme des droits dérivés. Concernant en particulier la dimension familiale des pensions et la valorisation des activités de soin non rémunérées, un débat sociétal approfondi s'impose ; il y a en effet des choix normatifs à faire. Le dernier mot n'est pas encore dit à ce sujet et, pour cette raison, la Commission n'exclut pas que des pistes qu'elle ne recommande pas pour l'instant (comme la généralisation d'un partage des points acquis pendant le mariage ou la cohabitation) puissent effectivement être mis à l'agenda à plus long terme.

Les considérations qui précèdent montrent que la publication de ce rapport est une étape dans un processus. Un large débat de société est nécessaire, et au premier chef avec les partenaires sociaux. En même temps, la volonté doit être là de décider de la réforme des pensions sous cette législature : certaines réformes doivent être lancées rapidement tandis que des périodes de transition suffisamment longues sont par ailleurs indispensables. Dans ce rapport, nous nous prononçons aussi sur la manière dont pourrait se dérouler le passage de « décisions arrêtées » (entre maintenant et 2025) vers des « mécanismes endogènes » (à partir de 2030). Le défi consiste à prendre en même temps les mesures qui s'imposent à court terme et mettre en chantier une réforme à long terme. Nous avons souligné les conditions pour pouvoir relever ce défi avec succès. Une de ces conditions

est la ferme volonté de prendre, au cours de la présente législature, des décisions cohérentes en vue des réformes structurelles. La principale condition est toutefois que nous soyons convaincus qu'un tel contrat social performant, fiable et tourné vers l'avenir est possible dans notre pays. Par un système de pension solidaire et sûr, chacun, jeune ou aîné, gagne finalement en sécurité : cette conviction doit nous guider.



Service public fédéral
Sécurité sociale

© 2014

SPF Sécurité sociale

Centre administratif Jardin Botanique
Tour des Finances
Boulevard du Jardin Botanique 50
1000 Bruxelles

Les membres de la Commission de réforme des pensions 2020-2040

Jos Berghman, Jacques Boulet, Bea Cantillon,
Pierre Devolder, Jean Hindriks, Ria Janvier, Alain
Jousten, Françoise Masai, Gabriel Perl, Erik
Schokkaert, Yves Stevens, Frank Vandenbroucke

Editeur responsable

Frank Vandenbroucke

D/2014/10.770/11