

# UN CONTRAT SOCIAL PERFORMANT ET FIABLE



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

SYNTHÈSE DU RAPPORT





# UN CONTRAT SOCIAL PERFORMANT ET FIABLE

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

### SYNTHÈSE DU RAPPORT

#### Un contrat social

L'objectif de base d'un régime 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 régime 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 pas 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 au régime de pension.

Les membres de la commission proviennent d'horizons variés et ont des idées différentes à propos de toutes sortes de questions sociétales, 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 les circonstances économiques peuvent empêcher certains choix. La *solidarité* signifie que les citoyens sont compensés pour des caractéristiques ou des événements personnels sur lesquels ils n'ont aucune 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 doit faire face à des tensions entre ce qui est souhaitable et ce qui est faisable. Ces tensions se manifestent selon quatre axes, qui sont autant de critères que nous utiliserons pour l'évaluation du régime de pension actuel et pour l'examen des réformes possibles :

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

### **Comment évaluons-nous le système de pension actuel ?**

Notre jugement sur la performance sociale du système de pension actuel est nuancé. Dans une perspective internationale, le système de pension légal en vigueur en Belgique offre des taux de remplacement bruts relativement faibles pour les salariés du secteur privé et les contractuels du secteur public, mais les revenus de pension sont également relativement moins taxés dans notre pays. Les taux de remplacement sont relativement meilleurs pour les travailleurs qui avaient des revenus faibles et relativement plus défavorables pour les travailleurs qui avaient des revenus élevés. Pour ces derniers, les pensions complémentaires corrigent dans une certaine mesure l'image. Toutefois, l'accès aux pensions complémentaires et leur niveau restent très inégalement répartis, une inégalité qui est encore accentuée par le traitement fiscal linéaire des capitaux versés. Comparativement aux revenus déclarés au fisc, les taux de remplacement individuels pour les indépendants sont élevés, ce qui n'empêche pas que le niveau absolu des pensions des indépendants soit bas. Dans le régime légal de pension des fonctionnaires, les taux de remplacement et les montants absolus des pensions sont nettement plus élevés que pour les salariés du secteur privé et les contractuels du secteur public. Il convient toutefois de souligner qu'aucune pension complémentaire n'est constituée pour les fonctionnaires et que, pour les contractuels du secteur public, cette possibilité n'a été instaurée que récemment. La pauvreté en termes de revenus est aussi relativement élevée chez les seniors en Belgique, même si cette affirmation aussi doit être nuancée en fonction d'un certain nombre de constats supplémentaires.

En matière de performance sociale, certains aspects des perspectives à long terme du Bureau Fédéral du Plan donnent, à politique inchangée, des raisons d'inquiétude : dans le régime des salariés, le « *benefit ratio* » (c'est-à-dire le rapport entre la pension moyenne des travailleurs salariés et le salaire moyen) augmente jusqu'en 2020, mais se replie ensuite systématiquement. Dans le régime des fonctionnaires, le *benefit ratio* (c'est-à-dire le rapport entre la pension publique moyenne et le salaire moyen des fonctionnaires) continuera en revanche de s'améliorer après 2020. Cela implique que, dans le cadre de ces perspectives, le fossé entre les pensions du secteur public et les pensions du secteur privé n'aura de cesse de se creuser. Un ensemble complexe de facteurs expliquent ces évolutions divergentes du *benefit ratio*. Une longue période de modération des revenus du travail est, dans ces perspectives, suivie d'une période de plus forte croissance de ces mêmes revenus. En raison du mode de calcul actuel des pensions des salariés et des indépendants,

cela a d'abord une influence positive, mais ensuite une influence négative sur le *benefit ratio*. Les pensions des femmes s'améliorent parce que les femmes ont des carrières plus longues (influence positive) mais, dans le même temps, il y a moins de pensions au taux ménage chez les travailleurs salariés et indépendants (influence négative). Dans le régime des salariés, la croissance du plafond salarial est supérieure à la croissance des salaires jusqu'en 2025 (influence positive) ; à partir de 2026, la croissance des salaires redevient supérieure à la croissance du plafond salarial (influence négative). La liaison plus forte des pensions au bien-être depuis le pacte des générations entraîne une augmentation progressive du *benefit ratio* chez les salariés et les indépendants (jusqu'au milieu des années 2020) mais le vieillissement de la population des retraités qui se poursuit pleinement après le papy-boom exerce une pression à la baisse sur le *benefit ratio* en raison du fait que la liaison au bien-être demeure plutôt faible à long terme.

S'agissant de la soutenabilité financière, l'approche de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 diffère de l'approche qui a été développée jusqu'à présent. Les défis dans les soins de santé sont d'une autre nature que les défis dans le secteur des pensions. C'est pourquoi un baromètre spécifique est nécessaire pour examiner la soutenabilité du système de pension. La soutenabilité financière ne peut dépendre de la réalisation d'excédents budgétaires. La soutenabilité financière doit aller de pair avec la soutenabilité sociale. Soutenabilité sociale signifie, pour la Commission, le maintien durable d'une relation socialement adéquate entre les revenus des retraités et ceux des actifs, dans divers scénarios (partiellement imprévisibles) de croissance économique et d'évolution démographique. Un maintien durable suppose que cela est possible sans augmentation systématique des contributions basées sur les revenus du travail des actifs ou, autrement dit, qu'il faut donner la priorité à une stratégie autre que l'augmentation des prélèvements sur les revenus du travail. Il n'y a aucune raison de s'alarmer mais, sans réforme en profondeur, un bon équilibre entre générations ne pourra être durablement maintenu et le système ne sera donc pas soutenable. Deux facteurs l'expliquent : d'une part, le papy-boom qui, à court terme, fera pleinement sentir ses effets pour ensuite disparaître (de sorte qu'après 2040, il y aura un effet en sens inverse, modérant les dépenses de pension) et, d'autre part, l'allongement de la durée de vie qui, selon les perspectives actuelles, persistera constamment, et donc aussi après 2040.

Nous constatons également que le système de pension n'est plus en ligne avec les développements observés dans la société, comme la généralisation du modèle de ménage à deux revenus, et l'instabilité et la diversité croissante des liens familiaux.

Ces constats sont néfastes pour la légitimité du système de pension. Cette légitimité est en outre affectée par des différences entre régimes et au sein des régimes qui ne peuvent être justifiées de manière objective (par exemple, en matière d'accès à la pension anticipée), par la complexité des régimes et par le fait qu'il est difficile d'estimer l'influence que les choix de carrière auront sur le montant de la pension.

### **Pourquoi réformer ?**

Pourquoi plaider pour des réformes ? Notre évaluation de la performance sociale du système de pension actuel est nuancée. Sous le dernier gouvernement, des réformes significatives ont été mises en chantier. Mais, en dépit de ces réformes, trop d'inquiétudes subsistent sur ce que le système de pension belge représentera à l'avenir, tant pour ceux qui prendront leur pension que pour ceux qui

devront cotiser. A politique inchangée, le système de pension n'est pas soutenable financièrement à terme, il ne correspond plus aux évolutions de la société, et des problèmes de qualité sociale se posent. L'inquiétude ne peut être levée que grâce à des réformes supplémentaires et en profondeur, avec pour objectif explicite la réalisation d'une nouvelle forme de sécurité.

Il ne suffira pas de modifier les paramètres du système existant. Des réformes structurelles sont nécessaires. Nous ne plaidons pas pour l'intégration des régimes légaux des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et des fonctionnaires. Nous posons toutefois dix principes communs sur la base desquels les trois régimes légaux devront 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 additionnés 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 base de points. Dans un tel système, les travailleurs accumulent des points durant leur vie active. Au moment de leur admission à la retraite, 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, non seulement un système à points est plus transparent que les modes de calcul actuels, mais il crée aussi un sentiment plus fort d'appropriation, même si chacun doit néanmoins savoir que certains paramètres du calcul évolueront avec le temps. Cela rend plus difficiles les manipulations ad hoc 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 où le calcul de 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 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, 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, notamment l'objectif selon lequel la proportion moyenne entre les revenus des pensionnés et ceux des actifs doit se situer dans des marges adéquates, l'objectif selon lequel les contributions prélevées sur les revenus du travail restent dans une fourchette donnée et l'objectif de garantie de l'équilibre financier.

Le passage à un système à points n'est pas la seule réforme structurelle que nous prônons. 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 le fossé entre leur pension et celle des statutaires. Enfin, des réformes dans les pensions complémentaires devront conduire à ce que celles-ci remplissent mieux leur rôle, tant pour les indépendants que pour les salariés. La répartition est et doit rester la base de notre système mais combiner répartition et capitalisation est en effet une bonne chose pour le financement du régime de pension en vue d'une diversification des risques. La Commission est d'avis que comme technique de financement, la capitalisation peut 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, cela concerne notamment le financement par les contributions propres, qui doit devenir plus équilibré. Dans le régime des fonctionnaires, cela concerne une série de réformes décrites en détail dans le rapport et qui ont trait, entre autres, à l'interprétation de la notion de durée de carrière pour l'accès à la pension, ainsi qu'au traitement et à la valorisation 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 du calcul de la pension des fonctionnaires reste

néanmoins plus favorable que celles pour les salariés et les indépendants, ce qui se justifie du fait que les fonctionnaires n'ont pas accès à une pension complémentaire.

### **Suivi et surveillance des objectifs et implication des partenaires sociaux**

La crédibilité du système de pension exige un suivi permanent en fonction des quatre critères exposés ci-dessus : la performance sociale, la soutenabilité financière, la cohérence et la transparence, la légitimité publique. Il ne s'agit pas seulement d'un suivi : il doit être légalement prévu que trois facettes de la politique constituent un tout et sont ancrés dans des procédures annuelles. Ces trois facettes sont les suivantes :

- 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.

Cela suppose que, sur la base d'une concertation politique et sociale, émerge un consensus sociétal sur les critères pertinents. Ensuite, ces critères devront être convertis en indicateurs. Il s'agit déjà en soi d'un programme de travail ambitieux : il exige un investissement supplémentaire dans les moyens des administrations pour la préparation des politiques et une large assise auprès de tous les acteurs concernés. Un tel investissement doit s'accompagner de la création d'une instance de coordination, un Comité national des Pensions, au sein duquel les partenaires sociaux seraient également représentés, et d'un Centre d'expertise des Pensions. Le Comité national des Pensions se verrait attribuer un rôle essentiel en matière de suivi, d'avis, d'initiative et, dans les secteurs où cela s'avère possible, de gestion et de responsabilité paritaires. Un Centre d'expertise des Pensions assistera le Comité national des Pensions.

### **Une nouvelle sécurité et une équitable répartition des charges et des avantages**

Pour que le système de pension puisse offrir la sécurité, il doit être financièrement soutenable. Cela suppose des adaptations en fonction des évolutions démographiques et économiques. Ces adaptations concernent notamment la durée de ce que l'on considère comme une « carrière complète ». La sécurité la plus robuste est obtenue lorsqu'il est légalement prévu que ces adaptations s'effectuent de manière automatique. Ainsi, chacun sait à l'avance que les attentes en matière de carrière évolueront, et selon quels critères. Cela permet aussi que les changements interviennent progressivement. Dans la mesure où les mécanismes d'adaptation ne peuvent pas être entièrement automatiques, des règles du jeu doivent être fixées, qui imposeront que des décisions soient prises à temps et en orienteront le contenu.

La « sécurité » ne se réfère pas à un niveau absolu des pensions futures. Le contrat social porte sur des proportions au sein de la société, notamment la proportion entre le revenu des retraités et le revenu des actifs, déduction faite des cotisations versées pour les pensions. S'agissant de ces proportions, un bon système de retraite offre un ancrage. Cet ancrage n'est cependant pas une garantie « quoi qu'il arrive ». Il s'agit d'une « sécurité conditionnelle » à laquelle la société s'engage.



Des mécanismes d'adaptation intégrés au système n'empêchent pas que l'on offre également à la population des garanties concernant la performance sociale des pensions d'une part, la hauteur des contributions des actifs d'autre part. 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.

Ces objectifs peuvent être réalisés en même temps que le nécessaire équilibre budgétaire structurel pour autant que les mécanismes d'adaptation suivants soient prévus :

- 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.

De telles adaptations doivent servir à assurer l'équilibre budgétaire, le maintien (dans une certaine fourchette), du rapport entre les pensions et les revenus des actifs et le maintien (dans une certaine fourchette aussi) des contributions prélevées sur les revenus du travail, et doivent servir à contrôler le taux de remplacement de référence. Les adaptations doivent traduire un contrat social : il est essentiel que charges et avantages des évolutions économiques et démographiques soient équitablement répartis entre les actifs et les pensionnés. Précisément pour cet équilibre intergénérationnel, il importe que toute une série d'instruments soient disponibles pour corriger les déséquilibres : la valeur du point pour les nouveaux pensionnés, avec un rôle majeur pour la « carrière de référence », la mesure dans laquelle les pensions en cours sont adaptées au bien-être (avec la possibilité d'une adaptation temporairement plus forte ou plus faible), le niveau des contributions que paient les actifs, les formes alternatives de financement qui ne pèsent pas sur les revenus du travail, tel un financement sur la base du patrimoine. Objectifs et règles du jeu doivent par ailleurs être déterminés à l'avance et, dans la mesure du possible, intégrés aussi de façon automatique dans le système de pension. Ce contrat social sera d'autant plus bénéfique pour les deux parties - les actifs et les pensionnés - que le taux d'emploi général se situera structurellement à un niveau élevé.

Les garanties qui en résultent ne sont pas des garanties absolues : il s'agit de sécurités conditionnelles. Ce système de pension offre certes des sécurités, mais responsabilise aussi chaque individu dans le cadre de l'évolution de sa carrière : un individu peut opter pour une carrière plus courte que 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 conditionnelles dans un deuxième sens : elles supposent des mécanismes d'adaptation collectifs. Un changement dans la carrière de référence utilisée pour le calcul de la pension (par exemple parce que l'espérance de vie augmente) est un exemple de mécanisme d'adaptation collectif. Concernant la carrière de référence, on peut proposer une règle du jeu, mais on ne peut offrir de sécurité absolue puisqu'on ne peut prévoir l'évolution démographique. Une telle règle du jeu doit constituer un contrat social sur la façon d'aborder les incertitudes concernant 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 constitue ici une contrainte supplémentaire cruciale : 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.

### **Des indicateurs sur la base desquels organiser le suivi et les adaptations**

Bien que la Commission de réforme des pensions ne souhaite pas anticiper sur le débat sociétal et technique qui sera nécessaire pour déterminer les valeurs, les critères d'évaluation et les indicateurs, elle pense qu'entre autres les indicateurs suivants sont importants :

- i. en ce qui concerne la performance sociale et l'équilibre intergénérationnel :

- un « taux de remplacement net agrégé » : le rapport entre les revenus de pension individuels des personnes âgées de 65 à 74 ans d'une part, et les revenus du travail des personnes âgées de 55 à 64 ans d'autre part ;
  - un *benefit ratio* pour chacun des trois régimes de pension : le rapport entre la pension moyenne et le revenu du travail moyen des salariés, des indépendants et des fonctionnaires ;
  - des indicateurs d'inégalité entre le groupe des aînées et le groupe des jeunes ; des indicateurs de pauvreté et de privation matérielle pour les personnes âgées ;
  - des indicateurs spécifiques relatifs à l'adéquation du système de pension pour les femmes et les hommes ;
  - les taux de cotisation implicites: la mesure dans laquelle le financement des trois régimes de pension pèse sur les revenus du travail des actifs, compte tenu du financement externe qui ne dépend pas des revenus du travail ;
- ii. en ce qui concerne la soutenabilité financière :
- des indicateurs concernant l'équilibre financier de chacun des trois régimes, en termes tant de liquidité que de solvabilité ;
  - des indicateurs relatifs au taux d'emploi des seniors ;
- iii. en ce qui concerne la transparence :
- des indicateurs de qualité des informations fournies aux citoyens ;
- iv. en ce qui concerne la légitimité publique :
- des indicateurs relatifs à la confiance de la population dans le système de pension.

## Répartition via un système à points

Durant leur carrière, les citoyens collectent des points pour leur pension. Ces points s'accumulent sur un compte individuel et sont convertis en euros lors de l'admission à la pension.

Le point de départ est le suivant : si un travailleur salarié (ou un fonctionnaire ou un travailleur indépendant) a, durant une année donnée, perçu un revenu équivalent au revenu moyen des travailleurs salariés (ou des fonctionnaires ou des indépendants) au cours de cette même année, un point sera inscrit sur son compte pour l'année. S'il a gagné plus, ou moins, que la moyenne, il recevra plus, ou moins, de points : la quantité de points qu'il aura acquis est donc égale au rapport entre son revenu professionnel et le revenu professionnel moyen au cours de la même année. Les calculs sont effectués au moyen des salaires bruts pour les travailleurs salariés et les fonctionnaires et au moyen des revenus déclarés sur lesquels des cotisations sont payées pour les indépendants. Les points ne sont donc pas acquis sur la base des cotisations sociales ou des impôts payés, mais bien sur la base des revenus du travail déclarés. Contrairement à ce qui est le cas à l'heure actuelle, la même acception large de la notion de salaire vaut à cet effet pour les fonctionnaires et pour les travailleurs salariés.

Comme exposé dans le rapport de la Commission, cette définition des points revient à revaloriser, lors du calcul de la pension, les rémunérations antérieures sur la base de l'augmentation des salaires réels. Dans le passé, cela se faisait dans le régime des salariés, mais cela a ensuite été supprimé. Pour les pensions des fonctionnaires un principe de revalorisation est bel et bien appliqué, mais d'une manière spécifique. Notre proposition consiste donc à ce que le calcul de la pension ait lieu dans tous les régimes en intégrant le principe d'une revalorisation, mais sans augmentation des dépenses globales de pension.

Des points peuvent aussi être acquis durant une période d'inactivité assimilée à une période prestée. Le nombre de points que l'on obtient lors d'une période assimilée dépend en principe de la durée de cette période (exprimée en jours équivalents temps plein) et du montant du revenu pris en compte pour l'assimilation.

Il est dérogé à ces simples points de départ 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.

Certaines de ces dérogations sont explicitées davantage plus loin dans la présente synthèse.

Le lien entre le nombre de points obtenus et le niveau de la pension est déterminé par trois facteurs :

- i. la *valeur* d'un point au moment du départ à la pension;
- 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);
- 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..

Nous avons déjà parlé du facteur (iii), à savoir la question de la liaison au bien-être. Nous donnons ci-dessous des compléments d'explication à propos des facteurs (i) et (ii).

#### *La valeur du point au moment de l'admission à la pension*

La valeur du point est déterminée chaque année, pour chacun des trois régimes, mais une fois qu'elle a été fixée elle ne change plus pour les pensions qui auront pris cours cette année-là. Il y aura donc par exemple une valeur du point pour le calcul de toutes les pensions des travailleurs salariés qui prendront cours en 2020, une valeur du point pour le calcul de toutes les pensions des travailleurs salariés qui prendront cours en 2021, une valeur d'un point pour l'année 2022, etc. La valeur du point garantit un taux de remplacement pour une personne de référence théorique ; comme dit plus haut, cela doit être l'un des objectifs de la politique des pensions. Il est aussi possible de traduire cet objectif en un objectif annuel pour une pension de référence théorique : dans le régime des travailleurs salariés, elle correspond à une fraction donnée du salaire moyen de tous les salariés l'année de la prise de pension. Cette pension de référence varie donc en fonction du salaire moyen. Pour éviter les chocs, cette adaptation a lieu en fonction d'une moyenne mobile des salaires moyens sur plusieurs années.

Il y aura donc, dans chacun des trois régimes, une pension de référence théorique pour 2020, 2021, 2022.... Il s'agit d'un objectif de politique, avec toutes les nuances apportées plus haut. Cette pension de référence théorique ne donne certes aucune sécurité absolue aux futurs pensionnés, mais elle apporte bien une sécurité conditionnelle en termes de rapports entre les revenus dans la société. Ce sont ces rapports entre les revenus que nous estimons importants ; avec d'autres règles convenues et d'autres objectifs, ils font partie du contrat social.

La pension de référence pour les salariés est un montant qu'un travailleur de référence théorique obtiendrait:

- i. s'il avait perçu, durant chaque année de sa carrière active, un salaire brut égal au salaire brut moyen de tous les salariés;
- 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 ;
- iii. s'il prenait sa pension à un âge qui n'entraîne aucune correction (ni négative, ni positive).

Si la carrière de référence compte 45 années, le travailleur de référence accumulera donc 45 points. La pension de référence pour ceux dont la pension prend cours une année donnée est égale à 45 fois la valeur du point pour cette année de prise de cours.

La carrière de référence n'est pas identique à la carrière qui est nécessaire pour avoir accès à la pension anticipée: il s'agit d'une variable d'ajustement pour le calcul de la pension, qui évolue en fonction du contexte démographique et économique. Toutefois, ce mécanisme d'ajustement met un accent fort sur la durée de la carrière : celui qui peut prolonger sa carrière pourra maintenir la qualité de sa pension en dépit d'une augmentation de la carrière de référence. Lorsqu'un tel mécanisme entrera effectivement en vigueur, il ne concernera que les pensionnés ultérieurs (c'est-à-dire ceux qui sont encore actifs au moment de l'ajustement) : en cas de prolongation de la carrière de référence, ceux-ci devront soit travailler plus longtemps, soit percevoir une pension moindre. Un contrat social équitable nécessite dès lors que d'autres mécanismes d'ajustement soient possibles, de sorte que ceux qui sont déjà à la retraite assument aussi une partie de la charge. Une atténuation temporaire de la liaison au bien-être a un impact sur les pensionnés, mais un financement alternatif des retraites qui ne pèse pas sur les revenus du travail peut aussi être une manière équitable de répartir les charges entre les générations actuelles et futures de pensionnés.

Bien que la carrière de référence ne coïncide pas avec la carrière minimum requise pour la pension anticipée, il est logique que les conditions de carrière pour la pension anticipée et la carrière de référence évoluent de concert en fonction de facteurs démographiques et économiques structurelles. Dans la vision de la Commission, la longueur de la carrière est essentielle, mais les critères d'âge pour la pension anticipée et la pension légale devront aussi évoluer à l'avenir. La Commission a examiné différents scénarios dans ce domaine (voir plus loin), mais elle ne formule aucune proposition définitive, ou précise. S'agissant de ces questions la Commission présente une façon de raisonner et une stratégie qui devront être concrétisées dans une phase ultérieure.

*Les corrections en fonction de l'âge auquel on demande sa pension : une approche basée sur la carrière*

Dans certaines limites, on doit pouvoir choisir le moment de sa pension. En contrepartie de cette liberté de choix, une correction actuarielle est nécessaire : si l'on fait abstraction des différences en termes d'espérance de vie, celui qui demande sa pension plus tôt percevra en définitive davantage de pension sur l'ensemble de sa vie que celui qui demande sa pension plus tard. Cet avantage actuariel doit être corrigé, mais pas nécessairement dans son intégralité: nous prôtons une correction égale à une fraction de la différence actuarielle découlant de l'anticipation ou du report de la pension. Ce qui importe, c'est que le calcul s'effectue d'une manière objective.

Une telle correction se heurte toutefois à trois objections. La première est que les moins qualifiés vivent statistiquement moins longtemps que les travailleurs plus qualifiés. Un travailleur moins qualifié et pensionné plus tôt que quelqu'un de plus qualifié peut avoir eu, par rapport à celui qui est plus qualifié, une carrière aussi longue (puisque'il a commencé à travailler plus tôt) tandis que sa période de pension n'est pas plus longue (parce que son espérance de vie est inférieure). Ne pas tenir compte de cet élément serait socialement inéquitable. La deuxième objection est que, même s'ils ont droit à une pension anticipée, certains diffèrent leur prise de pension en restant dans un statut du chômage. Même si on minimise les risques d'utilisation induite du chômage en renforçant la politique d'activation, il nous semble recommandé de distinguer entre ceux qui allongent leur carrière par des prestations de travail effectives et ceux qui allongent leur carrière via des périodes assimilées. Une troisième objection est que les corrections actuarielles peuvent peser lourd pour des

gens qui ont de petites pensions et en sont dépendants pour vivre. Pour répondre à ces trois objections, nous proposons une combinaison de deux mécanismes de correction:

- 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 Commission est consciente qu'énormément de questions, aussi bien pratiques que plus fondamentales, doivent encore être examinées. Ainsi par exemple, il faudra étudier les conséquences de l'organisation des trois systèmes à points distincts (pour les salariés, les indépendants et les fonctionnaires) sur la dynamique de ces systèmes à points.

### **Flexibilité, métiers pénibles et pensions à temps partiel**

Un régime de retraite flexible permet aux travailleurs d'opter, à certaines conditions, pour une pension anticipée. Prendre sa pension de façon anticipée a des conséquences pour *le niveau* de la pension ; nous avons déjà abordé cette question plus haut (corrections actuarielles basées sur la carrière)

A l'âge légal de la pension, chacun peut prendre sa pension, quelle que soit la carrière qu'il a eue. L'accès à la pension anticipée est toutefois soumis, lui, à des conditions. La durée de la carrière est le critère le plus équitable pour l'accès à la pension anticipée, bien qu'un âge minimal doive également être fixé. Il est d'ores et déjà acquis que les conditions suivantes s'appliqueront à compter de 2016 : avec une carrière de 40 ans, un travailleur pourra prendre sa pension anticipée à l'âge de 62 ans ; avec une carrière de 41 ans, il pourra la prendre à 61 ans et avec une carrière de 42 ans, à 60 ans. Lors des prochaines adaptations, l'accent devra tout d'abord être mis sur la carrière : la condition de carrière doit, au cours des années suivantes, être portée à 42 ans, indépendamment de l'âge. Cela ne suffira toutefois pas pour apporter une réponse au papy-boom; nous examinerons cette question plus loin.

Depuis la réforme des pensions du gouvernement Di Rupo I, les mêmes conditions d'âge et de carrière pour pouvoir prétendre à la pension anticipée sont en théorie applicables aux fonctionnaires et aux travailleurs salariés. Dans la pratique, la plupart des fonctionnaires peuvent toutefois répondre plus rapidement à ces exigences de carrière en raison de la bonification pour les

années d'étude et d'un coefficient d'augmentation pour les fonctionnaires bénéficiant d'un tantième préférentiel. À terme, les conditions de carrière devront être remplies dans le régime de pension du secteur public de la même manière que pour les travailleurs salariés. Cela n'empêche cependant pas que des tantièmes préférentiels continuent à s'appliquer à certaines professions pour le *calcul* de la pension en raison, par exemple, de la pénibilité objective de certaines tâches à partir d'un âge donné (ou à partir d'un certain nombre d'années de service). En même temps, un examen critique de certains âges limite de pension (plus bas) pour des catégories spécifiques de fonctionnaires s'impose. La suppression de différences qui étaient jadis justifiées, mais qui ne le sont plus aujourd'hui, est une question socialement sensible. Cela suppose une concertation approfondie et des périodes de transition.

Les métiers diffèrent en termes de conditions de travail, d'autonomie et de liberté dans l'organisation du travail, de monotonie et de pénibilité, de stress professionnel, etc. Ces problèmes doivent être dans toute la mesure du possible traités à la source, par des réformes dans l'organisation du travail, la gestion des compétences et des plans de développement personnel pour l'ensemble des travailleurs, et en offrant des parcours professionnels alternatifs. Étant donné que la durée de la carrière constituera, à côté de l'âge, un critère essentiel pour de nouvelles adaptations du système de pension, nous tenons cependant compte du fait que certains étudient moins longtemps et entrent plus tôt que les autres sur le marché du travail. En outre, un soutien supplémentaire doit être prévu dans le cadre de la constitution de la pension pour ceux qui ont des métiers dont la poursuite est, objectivement, moins aisée. Pour cette raison, les partenaires sociaux recevront, au niveau interprofessionnel, la possibilité d'appliquer, dans une enveloppe fermée un coefficient de majoration des points acquis dans certains métiers. Ceux qui exercent ces métiers pourront dès lors plus facilement opter pour une pension anticipée (puisque le coefficient de majoration atténuera la correction de la pension due à la retraite anticipée) ou obtenir une valorisation supplémentaire de leurs efforts grâce à une meilleure pension s'ils décident de ne pas la prendre de manière anticipée. À côté du fait que les tantièmes préférentiels pour le calcul des pensions publiques pourraient continuer d'exister pour certains métiers exercés dans certaines conditions (le rapport de la Commission et l'annexe sur les pensions publiques approfondissent cette question), un mécanisme similaire de « points majorés » pourrait aussi, toujours dans une enveloppe fermée, être prévu pour les pensions du secteur public.

On doit aussi pouvoir prendre une pension à temps partiel à partir de l'âge auquel on peut accéder à la pension anticipée. Cela veut dire prendre une partie de sa pension tout en continuant à travailler et à constituer des droits de pension supplémentaires. Si une pension est prise à temps partiel avant l'âge normal de la pension, des corrections actuarielles (permanentes) seront appliquées sur la partie correspondante de la pension, exactement comme pour une pension anticipée à temps plein. Une pension à temps partiel non seulement améliore la flexibilité du système de pension, mais peut également être un levier pour augmenter le taux d'emploi. La pension à temps partiel pourrait constituer une alternative aux systèmes de sortie qui existent aujourd'hui, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, mais elle doit contribuer effectivement à l'emploi et non faire l'objet d'un usage abusif pour restructurer des entreprises aux frais des pouvoirs publics. En vue d'une mise en œuvre pratique, une série de questions doivent être résolues et être examinées plus avant.



En principe, il est souhaitable qu'après l'âge légal de la pension, on puisse avoir des revenus professionnels illimités à côté de la pension. Afin toutefois de ne pas inciter les travailleurs à prendre leur pension anticipativement, des limites doivent être mises à la possibilité de continuer à gagner sa vie en cas de pension anticipée (y compris à temps partiel).

### **Modernisation de la dimension familiale du système des pensions**

Une réforme des pensions doit également être examinée sous l'angle des familles. Aujourd'hui la dimension familiale repose sur des droits dérivés qui protègent les partenaires mariés percevant peu ou pas de revenus. Ces droits datent d'une période où la norme était le mari qui seul gagne sa vie et des mariages durables. De nos jours, les droits dérivés conduisent à des situations anormales et injustes. Ils discriminent les ménages à deux revenus et découragent la participation des femmes au marché du travail. Ils n'offrent aucune protection en cas de cohabitation légale. La garantie du niveau de vie antérieur en cas de décès du partenaire est, pour certains couples, anormalement élevée par rapport à la garantie pour d'autres couples. Il n'y a aucune justification objective aux différences entre les régimes applicables aux fonctionnaires, aux travailleurs salariés et aux indépendants. La dimension familiale ne doit cependant pas disparaître. Elle doit être modernisée, en créant un équilibre entre la responsabilisation individuelle, la solidarité au sein des ménages (solidarité intrafamiliale) et la solidarité au niveau de la société, via le système de pension (solidarité interfamiliale). La manière dont ces différentes formes de solidarité sont à intégrer dans le système de pension doit tenir compte du fait que les tâches familiales sont encore toujours réparties de manière inégale au sein des ménages et de la société. Dans ce contexte, la cohabitation légale doit être traitée comme le mariage, sur la base d'une notion de « relation affective durable avec partage des frais ». La dimension familiale doit être uniformisée au maximum à travers les différents régimes de pension.

Le taux ménage sera progressivement supprimé pour les travailleurs salariés et indépendants. Ensuite s'ouvrira une seconde période de transition : pendant cette seconde période, le taux ménage subsistera pour la pension minimum garantie. En cas de divorce ou de fin officielle de la cohabitation légale, un simple partage des droits de pension s'applique. Cela signifie concrètement que les points (et la garantie de points minimum, voir ci-dessous) acquis par chacun des partenaires durant la période de mariage ou de cohabitation dans chacun des trois régimes de pension sont remplacés par la moitié du total des points des deux partenaires (y compris les points correspondant au minimum garanti). Pour le reste, toutes les règles en matière d'accès à la pension et de conversion des points en euros, telles que décrites ci-dessus, restent d'application. Si le divorce a lieu après l'admission à la pension, la pension est recalculée sur cette base.

Récemment, la pension de survie a été remplacée par une allocation de transition temporaire lorsque le conjoint survivant est âgé de moins de 45 ans ; cette limite d'âge sera progressivement portée à 50 ans en 2025. Nous proposons d'augmenter encore cette limite d'âge à 55 ans en 2025, avec ensuite une poursuite de l'évolution en fonction de l'évolution générale des critères d'âge. L'allocation de transition doit également être octroyée après la cohabitation légale. Le partenaire survivant qui a encore droit à une pension de survie pourra obtenir un nouveau type de pension de survie. Cette pension de survie doit protéger jusqu'à un certain niveau le niveau de vie acquis par le ménage, tout en tenant compte de la taille réduite du ménage, mais cela dans des limites qui

modèrent le coût budgétaire. L'ouverture de la pension de survie aux cohabitants légaux ne doit en effet pas conduire à une augmentation des dépenses; le poids des pensions de survie dans le système de pension belge devrait plutôt être réduit. Si le survivant est déjà pensionné, il doit pouvoir choisir entre sa propre pension de retraite et le nouveau type de pension de survie.

L'élargissement des droits dérivés aux cohabitants légaux a des conséquences budgétaires. Cela ne peut avoir lieu qu'après que le taux ménage aura été supprimé et que l'on sera entré dans la seconde période de transition dont question ci-dessus (avec maintien du taux ménage pour les pensions minimum). L'objectif budgétaire d'une modernisation de la dimension familiale doit être que le poids des droits dérivés diminue dans le système de pension, même après leur extension aux cohabitants légaux.

Même si la Commission ne le propose pas, on pourrait aussi songer à généraliser, fût-ce 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.

### **Réforme en profondeur des minima**

Des réformes sont inéluctables en raison des changements démographiques et sociologiques : il est nécessaire de travailler plus longtemps, de rationaliser les droits dérivés, etc. Mais quelle que soit leur utilité, ces adaptations sont pénibles pour les plus faibles sur le marché du travail et dans la société, à cause par exemple d'un niveau de qualification moindre. C'est pourquoi il faut aussi une réforme des règles concernant les minima dans les régimes de pension. Les règles actuelles ne sont pas suffisamment adaptées à la situation nouvelle ; elles sont aussi trop complexes.

Nous nous concentrons tout d'abord ici sur les travailleurs salariés et indépendants, pour lesquels il existe aujourd'hui six régimes de minima différents et complexes. Le minimum de pension garanti pour les salariés et les indépendants doit être à la fois amélioré et simplifié. Les règles existantes sont remplacées par la garantie d'un nombre minimum de points dans la constitution de la pension. Ce nombre minimum de points est dans un rapport simple avec le nombre de jours de travail au cours de la carrière. Il s'agit là de jours équivalents temps plein, tant effectivement prestés qu'assimilés. Aucune autre condition d'accès ne s'applique : par jour presté on se constitue ainsi pour soi-même une garantie minimum. Ce système est non seulement meilleur pour qui a travaillé à temps partiel ou a interrompu sa carrière, mais il rend aussi plus facile le partage en cas de divorce et la reconnaissance de minima décents pour ceux qui ont des carrières mixtes. En effet, s'il n'y a plus de conditions d'accès, un régime distinct cesse d'être nécessaire pour les carrières mixtes. Il convient au demeurant de prévoir, pour ceux qui ont des carrières mixtes, une globalisation de la garantie de points minimum des différents régimes. Toutes ces mesures entraîneront une simplification considérable.

Étant donné que le minimum garanti est exprimé en points, un lien clair est créé entre, d'une part, le minimum légal de pension et, d'autre part, les salaires moyens des salariés ou les revenus moyens déclarés des indépendants. La pension minimum garantit donc un revenu qui est dans une proportion déterminée par rapport au revenu de travail moyen des actifs. En même temps, la garantie de points minimum doit être suffisamment élevée pour que la pension minimum garantie

pour une personne ayant travaillé à temps plein durant une période qui correspond à la « carrière de référence » soit au moins de 10 % supérieure à la GRAPA, c'est-à-dire au moins de 10% supérieur au seuil de pauvreté européen pour un isolé (cf. infra, fixation du montant de la garantie de revenu pour les personnes âgées).

Notre point de départ est que les travailleurs salariés et indépendants obtiennent tous, par jour ETP presté, la même garantie minimum en euros. Comme la valeur du point diffère entre le régime des travailleurs salariés et celui des travailleurs indépendants, cela implique qu'en nombre de points les garanties respectives diffèrent également pour les salariés et pour les indépendants. Étant donné que la valeur du point évoluera en toute autonomie dans les deux régimes, (en fonction des salaires moyens du premier groupe et des revenus déclarés du deuxième groupe, et compte tenu des adaptations apportées sur la base des évolutions démographiques et économiques afin d'assurer l'équilibre), une divergence pourrait ultérieurement apparaître dans la valeur en euros de la garantie minimum pour les travailleurs selon qu'ils sont salariés ou 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 devra assurer le suivi de cette question et proposera si nécessaire des mesures correctrices, notamment compte tenu de ce que le minimum légal pour ceux qui ont eu une carrière complète à temps plein doit excéder d'au moins 10 % le seuil de pauvreté européen, tant pour les salariés que pour les indépendants. Ce faisant, il faut toutefois veiller à ce que l'équilibre budgétaire de chaque régime soit préservé.

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

La pension des fonctionnaires devrait être réformée dans le même sens, de sorte que cela puisse s'insérer dans le régime à points des fonctionnaires. La majoration proposée des montants sera introduite progressivement. Dans l'évaluation de l'objectif assigné à cette réforme, (au moins 10 % de plus que le seuil de pauvreté européen en cas de carrière complète à temps plein), il conviendra d'avoir égard au fait qu'une année compte ici 312 jours ETP<sup>1</sup> et que la norme pour une carrière complète sera progressivement augmentée en fonction des développements démographiques et économiques. Spécifiquement dans les régimes des salariés et des indépendants, le taux ménage qui vaut pour ces régimes subsistera pendant une longue période de transition, y compris après qu'il aura été supprimé en règle générale.

Le caractère résiduel 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 supprimé à terme, la GRAPA continue de prévoir une protection distincte pour les isolés et pour les couples ; la GRAPA pour un couple doit, comme c'est le cas aujourd'hui, se situer à 33 % au-dessus de la GRAPA pour un isolé. Ce pourcentage correspond en effet à ce que l'enquête sur les budgets standards nous apprend au sujet des besoins des couples âgés en comparaison avec les besoins des isolés âgés. Nous proposons d'aligner le montant de la GRAPA pour les isolés sur le seuil de pauvreté européen. L'exonération du revenu de la pension propre pour le calcul de la GRAPA

---

<sup>1</sup> Ces 312 jours sont calculés sur la base de semaines de six jours, comme c'est encore toujours le cas dans le régime de pension des travailleurs salariés. Nous proposons de passer du calcul en six jours à un calcul en cinq jours.

pourrait passer de 10 à 20 % : cela permettrait de diminuer le nombre de pensionnés vivant sous le seuil de la pauvreté et de renforcer l'incitant à se constituer une pension personnelle. Le droit à la GRAPA s'ouvrant à l'âge légal de la pension, il n'y a pas à prévoir de correction actuarielle.

Une réforme des procédures administratives permettrait d'améliorer nettement l'efficacité de la GRAPA, en augmentant le recours effectif et en réduisant les attributions injustifiées.

### **Périodes assimilées**

L'assimilation signifie que des points sont acquis lors de périodes au cours desquelles on n'a pas pu travailler. L'assimilation est une caractéristique essentielle d'un système de pension solidaire. Il existe en effet une cohérence intrinsèque entre trois principes : tout d'abord, une certaine flexibilité pour la décision de pension ; deuxièmement, des corrections en cas de pension anticipée ; troisièmement, une assurance appropriée contre le chômage et l'incapacité de travail involontaires et le congé de maternité, et leur assimilation à des périodes travaillées dans le cadre du régime de pension. Si la société est d'avis qu'il est fait un usage abusif des allocations sociales et, partant, un usage abusif des assimilations dans le régime des pensions, ce problème devra être attaqué à la source et non par la suppression des assimilations.

Actuellement, les périodes assimilées d'inactivité en fin de carrière ont toutefois pour effet que les carrières sont souvent prolongées sans prestation de travail effective, mais avec des conséquences positives pour le calcul de la pension. Si l'âge légal de la pension augmente à l'avenir et, parallèlement, la limite d'âge pour pouvoir prétendre à des allocations de chômage et d'invalidité, le risque d'usage indu des régimes de chômage et d'invalidité augmentera aussi. D'une part, cela suppose une activation cohérente, même pour les travailleurs plus âgés, ainsi qu'une diminution progressive des systèmes de sortie existants, tel le chômage avec complément d'entreprise. D'autre part, il y a là un argument pour renforcer le mécanisme du bonus de pension puisque ce dernier implique une différenciation entre périodes assimilées et périodes effectivement prestées à la fin de la carrière ; c'est pourquoi nous en avons fait la proposition plus haut, lors de la description du système à points.

Des corrections limitées aux assimilations actuelles sont possibles sans compromettre les principes fondamentaux. Leur impact ne sera probablement pas très élevé si l'on souhaite ne pas toucher au principe de l'assimilation de l'inactivité involontaire. L'assimilation pour inactivité délibérément choisie – par exemple dans le cadre de l'interruption de carrière - peut être justifiée, mais elle doit rester gérable sur le plan budgétaire. Notamment l'assimilation de périodes consacrées à des activités de soin nous semble très pertinente pour la société et on doit pouvoir continuer à développer une politique dans ce domaine. S'agissant du régime des travailleurs salariés, les partenaires sociaux sont les mieux placés pour décider, sur la base des priorités de la société - par exemple, l'importance des tâches familiales - d'octroyer éventuellement des points supplémentaires pour des types d'assimilations au-delà de la catégorie chômage, maladie et invalidité, maladies professionnelles et accidents de travail, repos d'accouchement. L'octroi de points supplémentaires pour de telles assimilations doit avoir lieu dans une enveloppe fermée (c'est-à-dire une seconde enveloppe fermée, à côté de celle réservée aux métiers lourds).

## **Réformes spécifiques dans les différents régimes**

Les principes que nous esquissons conduisent à des réformes spécifiques dans chacun des régimes. Ils ne conduisent ni à une uniformisation ni à une intégration, mais à une certaine convergence. Nous ne voulons pas la convergence pour la convergence. Il s'agit de l'application de principes que nous estimons équitables et que nous souhaitons dès lors faire prévaloir dans tous les régimes. Il s'agit aussi que le calcul de la pension soit le reflet correct de toute la carrière de chacun. Les choix de carrière ne peuvent en effet pas être la conséquence d'anomalies dans le régime de pension.

Cette convergence s'exprime notamment dans les aspects suivants de la politique en matière de pensions que nous proposons : un contenu uniforme de la notion de conditions de carrière pour l'accès à la pension ; un traitement identique des années d'étude ; une approche parallèle du salaire servant de base au calcul de la pension ; une revalorisation des « anciens salaires » dans le calcul de la pension ; une approche uniforme de la dimension familiale ; une ligne directrice structurelle mais flexible en matière de liaison des pensions aux revenus des actifs. Le rapport de la Commission examine séparément ce que cela implique pour le régime des pensions publiques.

Dans le régime des indépendants, il y a un renforcement de la base de financement propre, par une augmentation des cotisations qui soit équitable et tienne compte de la difficulté de démarrer comme indépendant. Cette augmentation des cotisations permet également d'améliorer le régime des minima de financer une proportionnalité progressivement plus forte.

La logique d'un système à points implique aussi que les plafonds de calcul de la pension (les maxima) soient, tant dans le régime des salariés que dans le régime des indépendants, couplés à la croissance des revenus moyens du travail, respectivement des salariés et des indépendants.

## **La capitalisation dans le système de pension légal**

Aucune raison ne justifie que le système de pension légal doive s'appuyer exclusivement sur la répartition, comme c'est le cas aujourd'hui dans notre pays. Au contraire, la capitalisation pourrait jouer un rôle important aussi en tant que technique de financement dans le système de pension légal : une combinaison entre répartition et capitalisation crée en effet une diversification des risques très utile dans le financement des pensions. Nous proposons dès lors de débiter à court terme un régime légal de capitalisation pour les contractuels nouvellement recrutés dans la fonction publique. Un tel « premier pilier bis » permettrait de réduire le fossé entre leurs retraites et la retraite de leurs collègues statutaires. La poursuite de la constitution de pensions complémentaires pour les contractuels - qui a débuté, même si c'est de manière disparate et inégale - pourrait ainsi être concentrée sur les contractuels qui ont déjà été engagés dans le secteur public. Ce régime de capitalisation légal pour les membres du personnel nouvellement recrutés doit répondre aux exigences d'un système de pension, à savoir un versement obligatoire sous forme de rente et une couverture des risques sociaux via des périodes assimilées. L'affiliation se fait dans un fonds public. Un appel d'offre doit garantir que soient sélectionnés un ou plusieurs gestionnaires des capitaux qui, tout en respectant les obligations auxquelles ils doivent se conformer, assurent un rendement financier optimal ; des investissements dans l'économie réelle avec des rendements suffisamment élevés et à long terme est là primordial.

Si l'on peut mobiliser des 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 retraites supportée par les administrations locales. Un tel effort collectif doit bien évidemment tenir compte des compétences respectives 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, un montant notionnel de 3 % du salaire des contractuels nouvellement engagés.

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 pourrait aussi constituer l'amorce du développement ultérieur d'un tel « premier pilier bis », où la capitalisation s'ajouterait, dans le système légal, à la répartition existante, tant pour les salariés que pour les indépendants.

### **Pensions complémentaires**

L'objectif de la Loi sur les Pensions complémentaires (LPC) était qu'un maximum de travailleurs puisse disposer d'un complément significatif à leur pension légale. Cet objectif est partiellement, mais insuffisamment, atteint. Elargissement et approfondissement des pensions complémentaires doivent donc figurer à l'agenda de la concertation sociale, couplés éventuellement à des initiatives pour réaliser un saut quantitatif et plus d'efficacité. En même temps, des adaptations à la réglementation s'imposent. Plutôt qu'un impôt linéaire sur le capital, modulé seulement en fonction de l'âge, il faut instaurer un taux de taxation progressif en fonction du montant du capital. Les versements sous la forme d'une rente devraient être encouragés en concertation avec le secteur des organismes de pension et les partenaires sociaux. Un instrument de mesure des coûts doit être élaboré. Les indépendants qui exercent leur activité en personnes physiques et qui ont épuisé les possibilités offertes par la Loi sur les pensions complémentaires des indépendants doivent pouvoir conclure une convention de pension permettant la constitution d'une pension complémentaire du deuxième pilier dont les avantages et les limites seraient calquées sur ceux qui valent pour les indépendants exerçant leur activité à travers une personne morale.

### **Le papy-boom et la transition vers un système de pension assorti de mécanismes d'adaptation endogènes**

Le papy-boom fera sentir tous ses effets à relativement court terme. Les réformes ne peuvent donc être reportées à long terme. En même temps, c'est de réformes approfondies, mûrement réfléchies et bien préparées que l'on a besoin.

Le rapport de la Commission analyse, pour les pensions des travailleurs salariés, un scénario 'report/adaptation des pensions' qui part de l'idée suivante : les conditions d'accès à la pension sont partiellement (moins de 100 %) liées à l'espérance de vie mais, pour faire face au papy-boom, cette liaison doit être mise en œuvre de manière accélérée. Cela signifie concrètement que la condition de carrière pour bénéficier de la pension anticipée doit être portée à 42 ans en 2020 au plus tard, à 43 ans en 2025 et à 44 ans en 2030. L'âge auquel un travailleur pourrait être admis à la pension anticipée passerait de 60 à 61 ans en 2025 et à 62 ans en 2030. L'âge légal de la pension passerait à

66 ans en 2025 et à 67 ans en 2030. Dans ce scénario, l'allongement de la durée du travail n'induit pas en moyenne une pension plus élevée parce que le calcul de la pension est également adapté en fonction d'une « carrière de référence » plus longue. Une correction actuarielle, limitée, et basée uniquement sur l'âge, est aussi instaurée en cas de pension anticipée.

Le scénario précédente ne constitue pas, dans le rapport, une proposition de réforme élaborée mais une simple analyse de sensibilité de quelques réformes paramétriques du système existant (une simulation de l'introduction d'un système à points aboutirait notamment, dans les régimes des salariés et des indépendants, à une tout autre dynamique sur le plan du *benefit ratio* que dans le scénario de référence du Bureau Fédéral du Plan qui est utilisé comme base de comparaison dans cette analyse de sensibilité. Simuler une réforme structurelle une étude beaucoup plus approfondie<sup>2</sup>). Il ne s'agit pas non plus d'une proposition formelle de la Commission pour les exigences de carrière et d'âge. La correction actuarielle est, il est vrai, limitée dans ce scénario mais elle n'est pas basée sur la carrière comme le propose la Commission. Cet exercice chiffré n'en est pas moins utile : il illustre que les mécanismes d'adaptation examinés en matière de conditions de carrière et d'âge sont pertinents en termes d'orientation et de méthode, mais il montre aussi un certain nombre de risques. Ainsi, il est évident que de telles adaptations supposent des mesures fortes de soutien à l'emploi des plus âgés et une politique d'activation volontariste en matière de chômage et d'invalidité des seniors. En outre, il est nécessaire de créer des marges supplémentaires pour soutenir la qualité à long terme des pensions des travailleurs salariés. Une érosion supplémentaire de la liaison au bien-être (par rapport à la liaison au bien-être déjà faible que prévoit le scénario de référence du Bureau Fédéral du Plan) serait en effet problématique. A long terme, l'adaptation au bien-être devrait plutôt être renforcée par rapport aux hypothèses retenues dans le scénario de référence du Bureau Fédéral du Plan. En outre, le développement d'un système de capitalisation légal pour les nouveaux contractuels dans les administrations publiques et la consolidation des pensions complémentaires dans le secteur privé pourraient également jouer un rôle pour améliorer à l'avenir la qualité des pensions de départ. Des marges supplémentaires pour l'amélioration des pensions devraient cependant aussi être dégagées grâce à une amélioration générale du taux d'emploi.

C'est pourquoi, dans le rapport de la Commission, nous examinons également un scénario 'emploi accru'. Ce scénario montre combien il est en effet crucial d'augmenter l'emploi. La mesure dans

---

<sup>2</sup> Dans la logique du système à points, les revenus professionnels des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants sont revalorisés dans le calcul de la pension, en fonction de la hausse moyenne des revenus du travail. Il s'agit d'une différence fondamentale par rapport au mode de 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, tel qu'expliqué dans le rapport de la Commission. 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, et ce, 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 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...). Dans ce cas également, des hypothèses devraient être formulées quant à leur impact possible sur le marché du travail. Le délai accordé à la Commission pour s'acquitter de sa mission n'a pas permis de faire procéder à la simulation d'un système de pension réformé. Cette simulation devrait avoir lieu dans le prolongement du rapport de la Commission.

laquelle il est possible d'accroître l'emploi contribue à déterminer la mesure dans laquelle des adaptations telles que celles esquissées dans le scénario dit de report de pension s'avéreront effectivement nécessaires à terme. Cela souligne l'importance de la politique de l'emploi, mais aussi celle de mécanismes d'adaptation *endogènes*. Les mécanismes d'adaptation endogènes doivent maintenir le régime de pension en équilibre, en fonction d'évolutions démographiques et économiques qui ne sont pas totalement prévisibles aujourd'hui. Dans la mesure du possible, les adaptations endogènes doivent aussi devenir automatiques à plus long terme.

Pour offrir un repère à la population, il est souhaitable d'arrêter d'ores et déjà les adaptations qui, en tout état de cause, seront nécessaires à l'horizon 2025. Les adaptations qui pourraient être nécessaires en 2030, mais pour lesquelles un doute subsiste (notamment parce que nous ignorons jusqu'où pourra aller l'augmentation de l'emploi), pourraient être décrites en termes conditionnels. Dans l'intervalle, des mécanismes d'adaptation endogènes doivent être mis au point pour tenir compte des évolutions démographiques et économiques qui interviendront après 2030. À cet égard, l'année 2030 pourrait être un moment charnière. On pourrait agir comme suit :

- 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 ces 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 bien que cette stratégie dans sa globalité obtiendrait également une base juridique, formellement approuvé et fixé lors de la session législative qui vient de commencer.

### **Deux conditions cruciales : un financement adapté et une augmentation de l'emploi**

Outre les réformes telles que nous les avons décrites au paragraphe précédent (à titre d'orientations), des réformes spécifiques des pensions des fonctionnaires et 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 telles interventions ne suffira pas, à très court terme, pour compenser le papy-boom. Dans le secteur public, on assistera en tout état de cause à une forte hausse des dépenses à court terme, ce qui entraînera un problème de financement spécifique pour les administrations locales en raison de leur responsabilisation pour les dépenses de pension ; un financement externe complémentaire pour les administrations locales est donc inéluctable. Enfin, une hausse structurelle du niveau d'emploi supposera aussi un glissement, d'un financement de la sécurité sociale sur la base des salaires vers une base de financement plus large. Bref, quelles que soient les options concrètes qui seront prises, la recherche d'un financement supplémentaire est inévitable, tant à court terme qu'à plus long terme. Il faudra que cela se fasse de la manière la plus équitable et la plus efficace possible sur le plan économique. Nous estimons qu'un financement basé sur des facteurs autres que les revenus du travail et sur la base du patrimoine devra jouer un rôle.



La nécessité de trouver un équilibre intergénérationnel s'ajoute à cela comme une contrainte additionnelle cruciale. S'il est inacceptable qu'à long terme la charge de l'adaptation ne pèse que sur un seul groupe (les actifs par exemple), cela ne peut pas non plus être le cas 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 publiques. On notera à cet égard que la responsabilisation des Communautés pour les dépenses de pension de leurs anciens fonctionnaires et du personnel enseignant demeure à ce stade très limitée.

A côté d'une combinaison équitable entre interventions freinant les dépenses en matière de pension et financement complémentaire, le relèvement du taux d'emploi est la clé du succès. Politique des pensions et politique du marché du travail ne sont pas seulement complémentaires, elles sont aussi interdépendantes : le succès de l'une détermine le succès de l'autre. Les réformes des pensions doivent contribuer à un taux d'emploi plus élevé (en rémunérant davantage le travail à la fin de la carrière, et aussi grâce à la formule de pensions à temps partiel), en allant de pair avec une poursuite de la réforme des régimes de sortie, tels que le chômage avec complément d'entreprise. Mais, à côté de cela, une politique énergique du marché de l'emploi est nécessaire, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Premièrement, il faut mettre en œuvre une véritable révolution concernant le sens et l'organisation du travail : les emplois qui usent, à savoir les emplois avec des exigences élevées et peu d'autonomie, doivent faire place à des emplois actifs, c'est-à-dire des emplois où des exigences élevées sont imposées, mais conjuguées avec une grande autonomie. Il ne s'agit pas d'un vœu naïf : les expériences dans un pays comme la Finlande montrent que les pouvoirs publics et les partenaires sociaux peuvent s'y engager délibérément, et avec succès. Deuxièmement, il convient d'investir mieux et davantage dans le capital humain : ici une responsabilité cruciale pèse à nouveau sur les employeurs des secteurs privé et public. Troisièmement, il convient d'investir plus massivement dans les infrastructures sociales qui rendent possible une participation pleine et entière des hommes et des femmes au marché du travail, à savoir les infrastructures pour la garde des enfants mais aussi pour un accueil flexible et diversifié des seniors. Quatrièmement, il convient de mettre en permanence l'accent sur l'activation, à tout âge.

### **La transition vers un nouveau système de pension: trois conditions du succès**

Nous avons indiqué ci-dessus comment pourrait s'effectuer la transition, de « décisions arrêtées » (entre maintenant et 2025) vers des « mécanismes d'adaptation endogènes » (à partir de 2030). Le défi est de devoir prévoir les mesures indispensables à court terme et de mettre simultanément en chantier une réforme à long terme. Nous soulignons ici trois conditions pour relever ce défi.

Premièrement, il faut la ferme volonté de décider de l'ensemble de l'opération et de la boucler en une seule législature.

Deuxièmement, on ne peut attendre l'achèvement du processus de décision sur la réforme pour instituer un Centre d'expertise des Pensions et un Comité national des Pensions: cela devrait se faire rapidement, tant pour construire la nécessaire expertise scientifique et technique que pour impliquer les partenaires sociaux.

Troisièmement, les administrations concernées devraient commencer le plus rapidement possible à mettre en place les systèmes et applications informatiques nécessaires pour pouvoir faire fonctionner en pratique un système à points transparent. Le côté pratique d'une réforme des pensions demande en effet autant d'attention que la théorie, et les questions pratiques et de principe doivent être examinés en parallèle et dans leurs interactions.

### **Le court et le long terme et la nécessité d'un débat de société**

Le 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 soumet une stratégie et un mode de raisonnement pour ce qui devra être concrétisé dans une phase ultérieure.

La Commission est parfaitement consciente de ce que ce ne sont pas des messages faciles. Nous soulignons aussi dans le rapport que certains groupes dans la société - tels les moins qualifiés, ceux qui exercent un métier pénible, ceux qui s'acquittent des tâches de soin non rémunérées – sont plus que d'autres socialement fragilisés par de telles réformes. C'est pourquoi le rapport insiste fortement sur des minima décents et est attentif à la problématique des métiers lourds ainsi qu'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 est nécessaire ; il y a en effet des choix normatifs à faire. Le dernier mot n'est pas encore dit en ce domaine 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 pendant le mariage ou la cohabitation) puissent effectivement figurer à l'agenda à plus long terme.

Les considérations ci-dessus montrent que la publication de ce rapport est une étape dans un processus. Un large débat de société est nécessaire, et notamment avec les partenaires sociaux. En même temps, la volonté de décider de la réforme des pensions sous cette législature doit être présente : certaines réformes doivent être lancées rapidement tandis que des périodes de transition suffisamment longues sont par ailleurs indispensables. Dans le rapport, nous nous prononçons aussi sur la manière dont pourrait se dérouler le passage de « décisions arrêtées » (entre maintenant et 2025) à des « mécanismes endogènes » (à partir de 2030). Le défi consiste à devoir en même temps prendre les mesures qui s'imposent à court terme et mettre en chantier une réforme à long terme.

Nous insistons sur les conditions qui doivent permettre de relever ce défi. Une de ces conditions est la volonté ferme de prendre, au cours de la présente législature, des décisions complémentaires en vue de réformes structurelles. La principale condition est toutefois que soyons convaincus qu'un tel contrat social fort, fiable et tourné vers l'avenir est possible dans notre pays. Par un système de

pension solidaire et sûr, chacun, jeune aussi bien qu'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/2014/10.770/9

