

UN CONTRAT SOCIAL PERFORMANT ET FIABLE

Commission de réforme des pensions 2020-2040



ANNEXE 2.1

Le régime de pension des salariés



Table des matières

Introduction.....	7
1. Historique succinct du régime de pension	7
1.1. Historique des principes fondamentaux	7
1.1.1. Le développement du régime légal pour les travailleurs salariés	8
1.1.2. Amélioration de la protection des revenus.....	9
1.1.3. Égalité hommes-femmes.....	10
1.1.4. Le pacte des générations.....	11
1.1.5. La réforme des pensions du gouvernement Di Rupo	11
2. Description du régime légal de pension des travailleurs salariés	12
2.1. La pension de retraite	13
2.1.1. La limite d'âge.....	13
2.1.2. La carrière.....	15
2.1.3. Prestations.....	29
2.1.4. Cumul et travail autorisé	40
2.2. Pensions de survie	42
2.2.1. Conditions.....	42
2.2.2. Prestations.....	43
2.2.3. Les règles de cumul	43
2.2.4. Quelques chiffres-clés au sujet des pensions de survie	47
2.2.5. Réforme récente : l'introduction d'une allocation transitoire	49
2.3. Pension de conjoint divorcé	51
3. Défis.....	53
3.1. Viabilité sur le plan financier	53
3.1.1. Facteurs démographiques	53
3.1.2. Facteurs économiques	55
3.1.3. Taux implicites de cotisation	56
3.1.4. Stratégie budgétaire	59
3.2. Efficience	61

3.2.1.	Taux de remplacement bruts dans le régime des travailleurs salariés	61
3.2.3.	Taux de remplacement théoriques pour des cas-types	62
3.2.4.	Pauvreté au sein de la population âgée	66
3.3.	Évolutions sur le marché relationnel.....	71
3.3.1.	Pensions de conjoint divorcé.....	72
3.3.2.	La cohabitation légale.....	73
3.3.3.	Pensions de survie	75
3.4.	Complexité et manque de transparence.....	77
Conclusion		78
Bibliographie.....		80

Liste des tableaux

Tableau 2.1.	Nombre de dossiers dans lesquels les périodes de prise en charge d'un enfant ont été mises à profit pour l'octroi de la pension anticipée, années initiales 2007-2013 (année incomplète).16
Tableau 2.2.	Répartition des périodes assimilées selon le type d'assimilation pour la population d'individus entrés en 2012 dans le régime des travailleurs salariés retraités (carrière pure)..... 21
Tableau 2.3.	Répartition des assimilations en 2010 selon la catégorie sur le nombre total de jours assimilés pour les bénéficiaires d'une pension de retraite prenant cours en 2012 (travailleurs salariés purs, y compris les carrières à l'étranger), comptant en 2010 au moins un jour presté ou assimilé. ... 23
Tableau 2.4.	Estimation du travail à temps partiel avec et sans assimilation (2010, 2001) 25
Tableau 2.5.	Estimation concernant les gagnants et les perdants de cette réforme, ainsi que le surcoût/économie annuel sur la base de la population de pensionnés dont la pension de retraite a débuté en 2011. 27
Tableau 2.6.	Coûts budgétaires supplémentaires (en euros) pour les pensions minimums générés par la prise en compte des derniers mois de la carrière professionnelle situés dans l'année de la date de prise de cours de la pension..... 29
Tableau 2.7.	Part des pensions ménage par cohorte d'âge chez les plus de 65 ans mariés dont le conjoint a également 65 ans ou plus..... 32
Tableau 2.8.	Montants journaliers du bonus pension 36
Tableau 2.9.	Nombre de nouveaux pensionnés bénéficiant d'un bonus pension dans le régime travailleurs salariés..... 38
Tableau 2.10.	Caractéristiques du travail en tant que pensionné et sans droits à la pension chez les plus de 65 ans (Belgique 2011, analyses basées sur un échantillon DWH MT & PS)..... 41
Tableau 3.1.	Taux implicites de cotisation par régime de pensions en pour cent (gauche du tableau) et augmentation annuelle moyenne en points de pourcentage (droite du tableau) 57

Tableau 3.2. Composantes du taux de cotisation par régime de pensions	58
Tableau 3.3. Aperçu des cas-types	64
Tableau 3.4. Résultats pour les cas-types (avec mise en œuvre intégrale des réformes du gouvernement Di Rupo)	65
Tableau 3.5. Revenu, pension avant et pension après le décès dans deux cas-types.	76

Liste des graphiques

Graphique 2.1. Âge à la date de prise d'effet de la première pension de retraite pour les travailleurs salariés entrés dans le courant de l'année 2013 dans le régime des travailleurs salariés en pension de retraite (carrière de travailleur salarié pure, à l'exclusion de la combinaison avec une pension de survie – cat. 14-24)	15
Graphique 2.2. Nombre d'années de carrière comportant par année civile 104 jours ETP (prestés ou assimilés) ou plus pour la population d'individus entrés en 2011 dans le régime des travailleurs salariés en pensions de retraite (carrière de travailleur salarié pure)	17
Graphique 2.3. Nombre moyen d'années de carrière dans le régime des travailleurs salariés, à la prise de la pension de retraite, pour la population d'individus entrés en 2012 dans le régime des travailleurs salariés en pension de retraite	18
Graphique 2.4. Nombre d'années de carrière comportant par année civile 104 jours ETP ou plus (à l'exclusion des périodes assimilées – législation actuelle –) pour la population d'individus entrés en 2011 dans le régime des travailleurs salariés pensionnés (carrière de travailleur salarié pure)	20
Graphique 2.5. Part en pourcentage des différents types de jours sur le nombre total de jours de la carrière théorique pour les individus présentant une carrière pure de travailleur salarié qui ont atteint l'âge de 65 ans en 2011.	22
Graphique 2.6. Évolution du nombre de pensions de retraite au taux isolé (personnes mariées et non mariées) et au taux ménage dans le régime des travailleurs salariés, 1980-2012.	31
Graphique 2.7. Répartition du nombre de pensionnés percevant un bonus pension en fonction du montant de pension mensuel, pensions de retraite sur la base d'une carrière de travailleur salarié pure avec prise de cours en 2011 (N=11 579)	35
Graphique 2.8. Évolution du nombre de pensions de survie dans le régime travailleurs salariés 1980-2012	47
Graphique 2.9. Nombre d'individus percevant une pension de survie avant l'âge de 60 ans, selon l'âge et le sexe, année initiale 2012	48
Graphique 2.10. Rapport d'équivalence des pensions après et avant le décès du conjoint dans une série de pays de l'UE	49
Graphique 2.10. Évolution du nombre de pensions de conjoint divorcé dans le régime travailleurs ..	52

Graphique 3.1. Augmentation des dépenses dévolues au régime des pensions des travailleurs salariés à la lumière de l'augmentation du nombre de pensionnés liée à des facteurs démographiques (Démo) et de l'augmentation de l'espérance de vie (EV), 2019-2060, % PIB.	54
Graphique 3.2. Taux de cotisation implicite par régime de retraites, de 2007 à 2060.....	58
Graphique 3.3. Évolution du risque de pauvreté chez les personnes âgées (65+) en Belgique et dans l'Eurozone, EU-SILC 2005-2012.	67
Graphique 3.4. Revenu de pension brut moyen mensuel pour le premier pilier en déciles selon la composition de ménage et le sexe, travailleurs salariés retraités, 2011 (N = 72 416)	69
Graphique 3.5. Revenu de pension net moyen mensuel pour le premier pilier en déciles selon la composition de ménage et le sexe, travailleurs salariés pensionnés, 2011 (N = 72 416).....	70
Graphique 3.6. Équivalent de pension net moyen mensuel pour le premier pilier en déciles selon la composition de ménage et le sexe, travailleurs salariés retraités, 2011 (N = 72 416)	71
Graphique 3.7. Population selon l'état civil, l'âge et le sexe (situation au 01/01/2010).	72
Graphique 3.8. Risque de pauvreté chez les seniors (65+) selon l'état civil, EU-SILC 2011.	73
Graphique 3.9. Nombre de mariages et nombre de personnes concernées par une déclaration cohabitation légale, 2000-2010.....	74

Introduction

Le présent annexe¹ aborde les caractéristiques et défis du régime de pension des travailleurs salariés. À cet égard, nous n'évoquerons que le régime légal, à savoir le « premier pilier ». Les caractéristiques et défis liés au « deuxième pilier » (les pensions complémentaires) seront analysés en détail dans l'annexe 2.4.

La première section propose un historique succinct de l'évolution du régime de pension des travailleurs salariés, l'accent étant mis sur l'origine des différentes caractéristiques et des principes caractérisant le système jusqu'à ce jour.

La deuxième section est consacrée à une description et à une mise en évidence des principales caractéristiques et des principes fondamentaux du régime des travailleurs salariés, et ce pour les deux dispositifs de pension existant au sein du premier pilier pour les travailleurs salariés : la pension de retraite et la pension de survie.

La troisième section décrit et met en évidence les principaux défis associés au régime de pension des travailleurs salariés.

1. Historique succinct du régime de pension

Dans notre pays, la législation relative aux pensions a été mise sur pied régime par régime et adaptée au fil du temps. Ces développements reposèrent souvent sur des principes de base divergents. Cet élément est une explication directe des différences majeures entre les régimes. D'innombrables micro-régimes de pension ont également vu le jour au cours du siècle passé.

En dépit d'une série de tentatives d'harmonisation, entre autres par le gouvernement Di Rupo, les différences subsistent. Le tableau formé par les pensions en Belgique se caractérise donc par une complexité élevée, qui rend l'ensemble flou et entrave les tentatives de rendre le système plus transparent pour l'ensemble des parties en cause.

1.1. Historique des principes fondamentaux

Le régime de pension le plus ancien est celui du secteur public. Il remonte à la loi générale du 21 juillet 1844 sur les pensions civiles et ecclésiastiques. Initialement prévu pour les fonctionnaires de l'État et les ministres du culte, il fut par la suite progressivement étendu au personnel de toute une série d'autres institutions. La loi fondamentale de 1844 repose sur l'idée que la pension de retraite est considérée comme un *traitement différé*. Elle est obtenue lorsque la personne atteint l'*âge de 65 ans* et au terme de minimum 20 années de service.

La loi du 21 juillet 1844 prévoit également une *pension de survie* au bénéfice des veuves des fonctionnaires. Cette pension de survie, qui est un droit dérivé, était financée (contrairement à la pension de retraite) par le biais de retenues sur le traitement versées dans un fonds spécial (le fonds des pensions de survie).

¹ Nous remercions Johan Aertssen de l'Office national des Pensions (ONP) pour sa contribution à cette annexe.

1.1.1. Le développement du régime légal pour les travailleurs salariés

Un premier régime de pensions légales obligatoire fut créé en 1911 pour une première catégorie de travailleurs salariés², à savoir les mineurs. Pour les autres travailleurs salariés, les premières lois en la matière datent de 1924 (ouvriers) et de 1925 (employés). Ces régimes prévoyaient un système de *capitalisation individuelle obligatoire*. On commença par fixer une cotisation forfaitaire, qui devint ensuite dépendante de la rémunération. À l'origine, toutes les cotisations étaient versées auprès d'une institution unique, à savoir la Caisse générale d'Épargne et de Retraite (CGER). Les employés pouvaient choisir de cotiser facultativement dans une caisse de pensions pour employés à partir de 1931.

Les pensions consistaient en une rente acquise par le paiement de cotisations, laquelle était versée par la caisse de pension à laquelle l'employé était affilié. Cette rente était complétée d'un complément sans frais de l'État, fixé en fonction de l'année de naissance de l'assuré, moyennant certaines conditions, et dont le versement était assuré par la Caisse nationale des pensions de retraite et de survie (CNPRS).

Un autre système vint s'ajouter à l'issue de la Seconde Guerre mondiale consécutivement à l'arrêté-loi concernant la sécurité sociale des travailleurs du 28/12/1944, à savoir un *régime de répartition*. Outre la cotisation afférente à la rente, une cotisation de pension complémentaire obligatoire fut instaurée, laquelle était incluse dans la cotisation liée à la « sécurité sociale ». Le fonds de répartition constitué à cet effet permettait d'octroyer des pensions complémentaires, moyennant certaines conditions. Le montant total de la pension se composait de la rente, d'un complément de pension et d'une pension complémentaire.

Ce système mixte ne fut abrogé qu'en 1955 pour les ouvriers et en 1957 pour les employés. Les pensions furent alors individualisées et liées :

- à la durée de la carrière
- à la rémunération (fixée de manière forfaitaire pour les années antérieures à 1955)
- au coût de la vie.

La rente était désormais présumée incluse dans ce montant de la pension et n'était plus versée séparément.

La loi du 13/06/1966 instaura un pécule de vacances pour pensionnés.

Une première harmonisation majeure du régime de pension des travailleurs salariés eut lieu en 1967 dans le contexte des pouvoirs spéciaux (A.R. n° 50 du 24/10/1967). Les législations distinctes concernant les ouvriers, employés, mineurs et marins furent réunies dans un régime de travailleurs salariés unique.

L'A.R. n° 50 poursuivait un objectif double. D'une part, l'objectif consistait à mettre à profit l'augmentation du bien-être pour améliorer les taux de remplacement des pensions dans le régime des travailleurs salariés et de relever la pension de survie jusqu'au montant de la pension d'isolé. D'autre part, le but poursuivi résidait également dans la constitution d'un régime de pensions

² Il existait cependant avant 1911 dans notre pays un système de versements facultatifs subsidiés auprès de la Caisse générale d'Épargne et de Retraite (CGER) ainsi que des pensions de vieillesse (loi du 10 mai 1900).

reposant sur des bases financières solides. En examinant l'évolution du nombre de cotisants (et singulièrement le rapport entre le nombre de pensionnés et le nombre de cotisants) par régime spécifique, on constata que l'équilibre financier avait été rompu dans certains régimes.

Ce régime unifié avait également pour objectif d'harmoniser progressivement les cotisations et les avantages, et rationalisait l'administration, dans la perspective d'une harmonisation encore plus approfondie du système général de pensions en Belgique. Les conditions de carrière et d'âge continuaient toutefois de présenter de fortes différences.

La constitution d'une rente fut également supprimée pour les employés à compter du 01/01/1968. À titre de compensation, les travailleurs dont les droits à la pension prenaient effet au plus tôt le 01/01/1968 recevaient de nouveau une rente en plus de leur pension de répartition. Cette rente fut adaptée à la hausse du coût de la vie. Les pensions des travailleurs salariés furent également sensiblement augmentées, et rapprochées de la moyenne des salaires annuels (60% et 75%). Par ailleurs, la pension de survie fut élevée au niveau d'une pension de retraite pour isolé.

1.1.2. Amélioration de la protection des revenus

Un grand nombre de lois et d'arrêtés se succédèrent dans les années 1970. Leur objet consistait à chaque fois à augmenter le montant des pensions ou à élargir l'accès à la pension sans toucher aux principes de base. Un revenu garanti pour personnes âgées (l'ancêtre de la Garantie de revenus aux personnes âgées, ou Grapa) fut instauré en 1970 pour les personnes âgées disposant de moyens insuffisants. Cette allocation sociale garantissait un minimum d'existence aux personnes qui ne bénéficiaient pas d'une pension ou touchaient une pension très faible et n'avaient que très peu d'autres moyens.

Il convient d'autre part de relever la loi du 08/08/1980 relative aux propositions budgétaires 1979/1980 car cette loi prévoyait, à compter du 01/01/1980, la mise en place d'une *pension minimale garantie* pour les personnes ayant droit à une pension pour une carrière complète comme travailleur. La loi de redressement du 10/02/1981 assouplit par ailleurs les conditions régissant le bénéfice de la pension minimale (2/3 d'une carrière complète).

La loi du 15 mai 1984 n'apporta aucune modification à l'esprit général du régime de pension des travailleurs salariés issu de l'A.R. n° 50. Dans une optique d'égalité hommes-femmes, elle étendit toutefois la *pension de survie aux veufs* et la *pension de ménage* aux femmes. Elle introduisit en outre un *plafond uniforme* pour les rémunérations à prendre en compte en vue du calcul de la pension. Cette loi introduisit également la pension de survie continuée³, ainsi que le principe de *l'unité de carrière*.

Le gouvernement Dehaene I introduisit une série de réformes sur le plan des pensions. Le mode de calcul du régime de la pension légale fut ainsi considérablement remanié. Le « dernier salaire perçu » fut ainsi remplacé par le « salaire moyen ».

La loi du 20 juillet 1990 introduisit une *égalité entre hommes et femmes* et fixa l'âge de départ à la pension flexible entre 60 et 65 ans.

³ La personne qui ne réunit plus les conditions d'obtention de la pension de survie avant l'âge de 45 ans (plus d'enfant à charge ou ne prouve plus l'incapacité de travail requise) conserve le droit à une éventuelle pension de survie limitée.

La loi du 20.07.1990 instaurant un âge flexible de la retraite pour les travailleurs salariés et adaptant les pensions des travailleurs salariés à l'évolution du bien-être général (M.B. du 15.08.1990) octroya à dater de 1991 à tous les travailleurs salariés un *libre choix de l'âge* auquel la pension peut être demandée, le minimum étant fixé à 60 ans. Ceci a eu pour effet de supprimer la prépension de retraite et la *pension anticipée avec une perte (malus)* de 5% par année d'anticipation. Les dispositions dérogeant à la réglementation générale relative à l'âge de la pension pour les mineurs, le personnel de l'aviation civile, etc. étaient cependant maintenues.

Le gouvernement Dehaene II instaura le système de « *gestion financière globale* »⁴. Grâce à cette gestion globale, les diverses branches de la sécurité sociale belge (pensions, chômage, maladie et invalidité, etc.) étaient désormais financées sur la base des dépenses réelles. À cette fin, le « Comité de gestion de la sécurité sociale » mettait en œuvre des revenus issus des cotisations de sécurité sociale obligatoires payées par les travailleurs et les employeurs, une contribution fixe des moyens généraux, ainsi que des sources de financement alternatives.

Une cotisation de sécurité sociale généralisée fut instaurée parallèlement à la « gestion financière globale », laquelle cotisation fut également rendue obligatoire pour les pensionnés. Cette retenue dite 'de solidarité progressive' portait sur l'ensemble du revenu de pension, et donc pas uniquement sur la pension légale : elle incluait également les plans de pension d'entreprises extralégaux.

1.1.3. Égalité hommes-femmes

En application de la Directive CE en matière d'égalité hommes-femmes, la loi-cadre du 26 juillet 1996 (dite 'loi Colla') a instauré une augmentation progressive de l'âge légal de la retraite pour les femmes ainsi que du dénominateur de la fraction de calcul⁵.

L'âge légal de départ en retraite, initialement fixé à 60 ans pour les femmes, fut parallèlement relevé à 61 ans à partir du 1^{er} juillet 1997, à 62 ans à partir du 1^{er} janvier 2000, à 63 ans à partir du 1^{er} janvier 2003, à 64 ans à partir du 1^{er} janvier 2006 et à 65 ans à partir du 1^{er} janvier 2009. Le dénominateur de la fraction pour le calcul passa progressivement de 40 à 45. L'âge de la retraite demeura flexible tant pour les hommes que pour les femmes, moyennant le respect de la condition de carrière pour tous les régimes. Cette condition de carrière a été relevée de 20 années en 1997 à 35 années à compter de 2005. Cette augmentation s'est effectuée par tranches de deux années entre 1997 et 2004, et d'une année pour 2005.

Cette même loi a également instauré le *droit minimum par année de carrière*, parallèlement à la pension minimum, qui a été maintenue.

Le gouvernement Verhofstadt II a augmenté le droit minimum par année de carrière et assoupli l'accès à la pension minimum. Ces deux mesures visaient essentiellement les futurs retraités au parcours de carrière insuffisant et atypique. Elles répondaient aux problématiques de la génération 'avec trop peu d'années de carrière' et de la génération 'avec trop peu d'années de carrière à temps plein'.

⁴ Avant 1995, les cotisations de sécurité sociale étaient toujours fixées séparément pour chaque secteur de la sécurité sociale, même si elles étaient déjà liées les unes aux autres.

⁵ L'âge auquel les femmes pouvaient prétendre à leurs droits dans les autres branches de la sécurité sociale fut également relevé durant la même période et au même rythme.

Très succinctement, le *droit minimum* permet aux personnes aux parcours de carrière atypiques et à faibles revenus de quand même pouvoir mettre à profit un rendement minimal lié à la durée des prestations accomplies. Ce faisant, seul un emploi à raison de 1/3 pendant 15 ans étant requis, le droit minimum élargit l'accès aux droits à la pension minimums pour les travailleurs à temps partiel.

Pour accéder à la *pension minimum garantie*, il fallait désormais avoir effectué au moins deux tiers d'une carrière à temps plein. Contrairement toutefois à l'ancien régime, on ne prend plus en compte uniquement les années à temps plein mais également les années à temps partiel.

1.1.4. Le pacte des générations

En octobre 2005, le gouvernement Verhofstadt II tenta de parvenir à un consensus concernant le 'pacte des générations'. L'objectif principal de ce pacte consistait à repousser l'âge de départ en retraite ou de fin d'activité effective. Des études internationales avaient en effet mis en évidence que l'âge de départ à la retraite effectif en Belgique était exceptionnellement bas.

L'âge minimum d'accès à la prépension fut relevé, des exceptions demeurant possibles pour les travailleurs effectuant des tâches industrielles lourdes physiquement. Les possibilités d'avoir des activités rémunératrices après l'âge légal de départ à la pension de 65 ans ont également été élargies. Les retraités de plus de 65 ans pouvaient toucher un revenu complémentaire à leur pension sans conséquences sur celle-ci de 15 pour cent en 2006 et de 10 pour cent en 2007.

Une des mesures importantes prises dans le cadre du pacte des générations réside dans le *bonus pension* pour les travailleurs âgés de plus de 62 ans ou travaillant depuis au moins 40 ans, qui leur est accordé pour chaque année de travail supplémentaire jusqu'à l'âge légal de la pension. L'objectif de ce bonus est d'inciter les futurs retraités à prolonger leur carrière. À cette fin, un bonus de 2 EUR (indexé) par jour de travail (jours de travail effectifs et dans une mesure restreinte – max. 30 – assimilés) est octroyé aux personnes qui poursuivent leur activité professionnelle après l'âge de 62 ans ou leur 44^{ème} année de carrière.

1.1.5. La réforme des pensions du gouvernement Di Rupo

L'accord de gouvernement du gouvernement Di Rupo annonçait une réforme des régimes de pensions légales. Les mesures annoncées dans l'accord de gouvernement visaient essentiellement à allonger les carrières et à accorder un poids plus important aux périodes de travail dans le calcul de la pension comparativement aux périodes d'inactivité. Autre élément important : l'objectif de convergence entre les différents régimes de pensions.

Une série de mesures ont été mises en place dès le mois de décembre 2011. Les conditions d'accès à la pension anticipée ont ainsi été durcies. Le principe adopté est que tout le monde va devoir travailler en moyenne deux ans en plus.

Certaines périodes d'inactivité assimilées, comme la troisième période d'indemnisation du chômage et certaines périodes de chômage avec complément d'entreprise ne seront plus pleinement constitutives de droits à la pension en fonction du dernier salaire perçu et le calcul dans ce cas se fera à partir du salaire minimum (le salaire du 'droit minimum par année de carrière').

Moyennant les mesures transitoires nécessaires, tant le régime spécial de pension du personnel navigant de l'aviation civile que le régime de pension des mineurs et marins ont été supprimés. Le régime particulier des journalistes, qui ne prévoit qu'une hausse du montant de la pension pour le cas où une prime spéciale a été versée, a été maintenu mais un contrôle régulier a été instauré en vue de s'assurer que le système reste financièrement en équilibre.

Le gouvernement Di Rupo a utilisé une évaluation annoncée dans le pacte des générations concernant le bonus de pension pour le réformer conjointement avec le complément d'âge. Cette réforme a été axée sur le renforcement du caractère incitatif du bonus pension excluant tout coût supplémentaire.

La pension de survie a également été réformée. La nouvelle réglementation en la matière (applicable aux décès survenant à compter du 1^{er} janvier 2015) introduit l'allocation transitoire pour les jeunes veufs (-ves) qui ne satisfont pas à la condition d'âge liée à la pension de survie. Cet âge est relevé de 45 à 50 ans, à raison de 6 mois par an. À partir de 2025, il faudra donc avoir 50 ans pour pouvoir toucher la pension de survie avant l'âge donnant droit à la pension de retraite.

L'accord de gouvernement annonçait une suppression progressive du principe de l'unité de carrière dans tous les régimes de pensions. Le gouvernement Di Rupo a accompli une première étape en introduisant une mesure permettant l'octroi d'une pension de retraite pour plus de 45 années civiles sans abolir intégralement le principe de la limitation à une carrière complète.

Les sections suivantes de la présente annexe seront consacrées à une analyse plus approfondie de cette mesure et des autres réformes introduites par le gouvernement Di Rupo.⁶

2. Description du régime légal de pension des travailleurs salariés

L'actuel régime légal de pension des travailleurs salariés est un système d'assurance sociale obligatoire, principalement financé par des cotisations, par le biais du système dit 'de répartition' (ou système d'enveloppe). Cela signifie que la population active finance les allocations de pension des gens qui sont actuellement à la retraite. Autrement dit, on ne paie pas pour sa propre pension mais bien pour celle des personnes qui sont déjà à la retraite. Cela implique un transfert financier courant des actifs vers les pensionnés. Il s'agit donc d'un instrument visant à réaliser la solidarité entre les générations actives et les générations plus anciennes (équité intergénérationnelle).

Seuls les travailleurs salariés sont couverts par le système légal de pension des travailleurs salariés. On entend par travailleur salarié quiconque effectue un travail comme ouvrier, employé, mineur, marin, journaliste professionnel ou personnel navigant de l'aviation civile. Les contractuels de la fonction publique sont également considérés comme des travailleurs salariés. L'affiliation volontaire à l'assurance pension ('opt-in') n'est pas possible, tout comme la sortie volontaire ('opt-out').

Il existe deux types de prestations de pensions au sein du premier pilier : les pensions de retraite et les pensions de survie.

⁶ Le lecteur trouvera une analyse approfondie des mesures de réforme du gouvernement Di Rupo dans l'annexe : « Réforme des pensions du gouvernement Di Rupo : un bref aperçu ».

2.1. La pension de retraite

2.1.1. La limite d'âge

L'âge légal lié à la pension de retraite est de 65 ans⁷. Pour pouvoir bénéficier d'une pension de retraite, hommes et femmes doivent donc être âgés d'au moins 65 ans. La pension de retraite peut prendre cours au premier jour du mois qui suit le 65^{ème} anniversaire. Le fait d'atteindre l'âge légal de la pension n'implique pas que la pension soit obligatoire. Il est également possible de continuer à travailler au-delà de l'âge légal si l'employeur marque son accord à cet effet.

Toutefois, la possibilité existe en parallèle de partir à la retraite de manière anticipée à partir de l'âge de 60 ans. Pour pouvoir partir à la retraite de manière anticipée, un travailleur doit avoir cumulé au moins 40 années de droit à pension. La pension anticipée à partir de 61 ans est possible lorsque la personne a cumulé au moins 39 années de droits à pension. Lorsque quelqu'un décide de partir à la pension de manière anticipée, la durée de la carrière est généralement plus faible, ce qui peut déboucher sur un montant de pension inférieur mais le départ anticipé n'est pas pénalisé par l'imposition d'un 'malus' (voir la section 1.1.2.).

Le gouvernement Di Rupo a durci ces conditions au titre de mesure destinée à allonger les carrières. Le principe adopté était que tout le monde va devoir travailler en moyenne deux ans en plus. Les conditions d'âge et de carrière pour la pension anticipée vont être graduellement relevées. En 2015, ces conditions d'âge et de carrière s'élèvent à resp. 60 ans si la personne a 41 années de carrière et 61,5 ans si la personne a 40 années de carrière. À partir de 2016 : 60 ans si 42 ans de carrière ; 61 ans si 42 ans de carrière ; 62 ans si 40 ans de carrière.

Année	Âge minimum	Condition de carrière	Exception
2012	60 ans	35 ans	
2013	60 ans et 6 mois	38 ans	60 ans avec une carrière de 40 années
2014	61 ans	39 ans	60 ans avec une carrière de 40 années
2015	61 ans et 6 mois	40 ans	60 ans avec une carrière de 41 années
2016	62 ans	40 ans	60 ans avec une carrière de 42 années ou 61 ans avec une carrière de 41 années

Le cumul avec des revenus professionnels est illimité pour les personnes ayant atteint l'âge de 65 ans et comptant 42 années de carrière à la date de prise de cours de la pension. Le cumul avec des revenus professionnels est permis, mais plafonné, dans d'autres cas.

⁷ Le régime des travailleurs salariés incluait des catégories professionnelles spécifiques pour lesquelles les conditions d'âge et de carrière différaient de celles du régime général. C'est ainsi que moyennant certaines conditions, le personnel navigant de l'aviation civile et les mineurs de fond pouvaient prendre leur pension à l'âge de 55 ans (60 ans pour les marins et les mineurs en surface). Moyennant une large période transitoire, le gouvernement Di Rupo a supprimé ces régimes, en sorte qu'à terme, l'âge de la pension passera à 65 ans pour chaque travailleur salarié.

La pension de retraite ne peut toutefois pas être cumulée avec la plupart des allocations de remplacement⁸. La pension de retraite n'est versée que si l'ayant droit ne perçoit pas d'indemnité de maladie, d'invalidité ou de chômage involontaire ou d'indemnité d'interruption de carrière, de crédit-temps ou de prestations réduites, ni d'indemnité complémentaire accordée dans le cadre de l'indemnisation du chômage avec complément d'entreprise (RCC) ou de l'ancienne prépension conventionnelle à temps plein (art. 25 de l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967). Dans la pratique, la plupart des bénéficiaires de ces allocations sont pensionnés lorsqu'ils atteignent l'âge légal de la pension.

Le Graphique 2.1. présente les travailleurs salariés ayant une carrière pure entrés dans le courant de l'année 2013 (comptage au 01/01/2014) dans le régime des travailleurs salariés en pension de retraite suivant l'âge à la date de prise d'effet de la première pension de retraite. Les travailleurs salariés combinant une pension de retraite avec une pension de survie (catégorie 14-24) n'ont pas été inclus dans ces données. Le profil est quasi identique chez les hommes et chez les femmes pour ces travailleurs ayant une carrière pure. Dans la pratique, la plupart des travailleurs passent dans le système de pensions de retraite des travailleurs salariés à l'occasion de leur 60^{ème} (et plus encore de leur 65^{ème}) anniversaire, même s'ils ont souvent déjà quitté le marché du travail et percevaient déjà une allocation de remplacement par le biais d'une autre branche de la sécurité sociale.

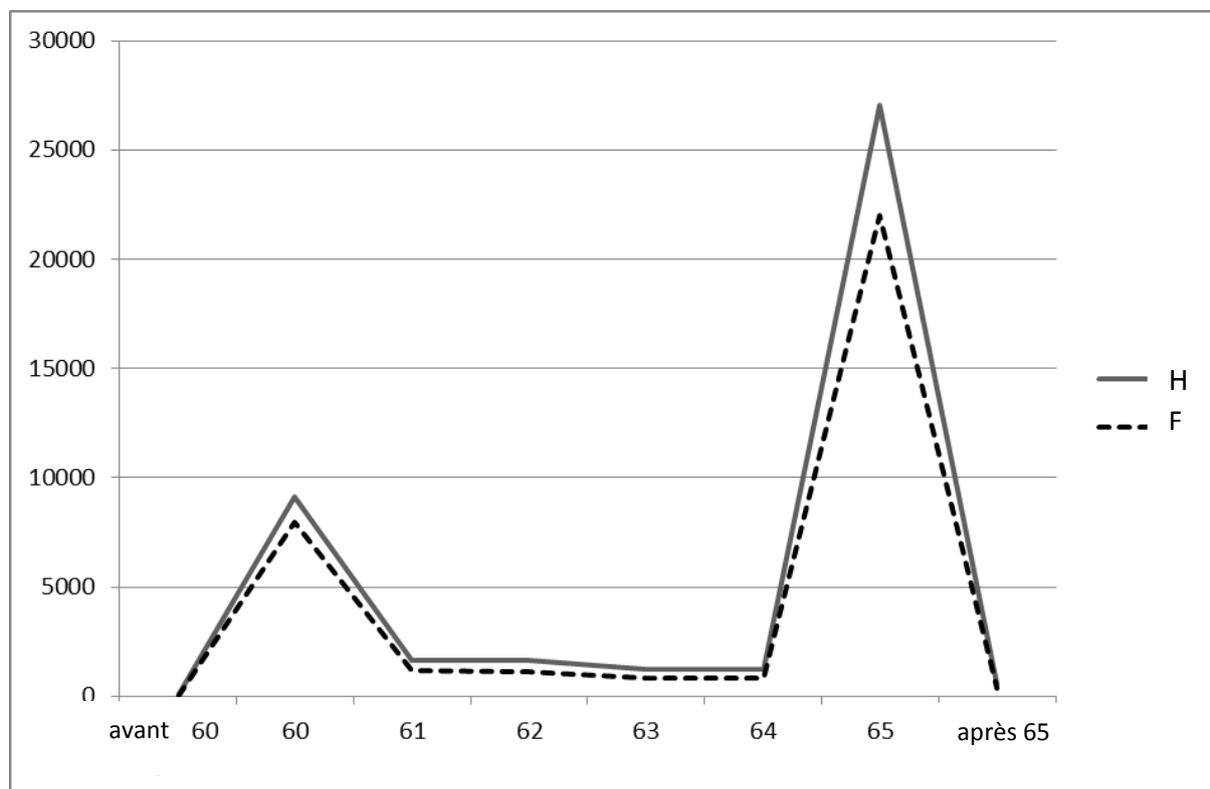
Le Comité d'étude sur le vieillissement⁹ a estimé que le durcissement des conditions d'accès à la pension anticipée aurait pour effet que les ayants droit masculins à la pension de retraite anticipée vont, à long terme, être amenés à différer leur départ en retraite anticipée d'en moyenne 8 mois, ce report s'élevant à 14 mois¹⁰ en moyenne pour les femmes présentes dans le même régime.

⁸ Le bénéficiaire d'une rente consécutive à un accident de travail ou une maladie professionnelle n'est pas obligé de prendre sa pension lorsqu'il arrive à l'âge légal de départ à la retraite. Ces rentes ne sont en effet pas considérées comme des revenus de remplacement mais bien comme une compensation. Le montant de la rente sera toutefois revu à la baisse en cas de perception d'une allocation de pension.

⁹ Le Comité d'étude sur le vieillissement a estimé l'impact de cette réforme, et plus particulièrement la mesure dans laquelle les ayants droit seraient obligés, consécutivement à l'introduction des nouvelles conditions d'âge et de carrière, de retarder leur entrée dans les divers régimes de pension (CEsV, 2012: 51) : Dans le régime des travailleurs salariés, 85% des ayants droit masculins qui, selon la condition de carrière de 35 années prendraient leur pension en 2030, pourront toujours la prendre au même âge malgré la nouvelle condition de carrière (42 années pour un départ à 60 ans, 41 années pour un départ à 61 ans et 40 années pour un départ à 62 ans). 7% de ces ayants droit seraient contraints de différer leur prise d'une pension de retraite de 1 an et 5% de 2 ans. Ces données correspondent à un report moyen de trois mois dans les pensions de travailleurs salariés à l'horizon 2030.

¹⁰ Conseil supérieur des Finances, Comité d'étude sur le vieillissement. Rapport annuel. Juillet 2012, p. 52.

Graphique 2.1. Âge à la date de prise d'effet de la première pension de retraite pour les travailleurs salariés entrés dans le courant de l'année 2013 dans le régime des travailleurs salariés en pension de retraite (carrière de travailleur salarié pure, à l'exclusion de la combinaison avec une pension de survie – cat. 14-24).



Rem. : Compt. au 01/01/2014, Toutes les pensions de retraite sans cat. 14-24. Hommes (M) : 42 451; Femmes (F) : 34 342 ; Total : 76 793.

Source : Communication de l'Office national des Pensions : « Âge à la date de prise de cours de la première pension ». 16/05/2014.

2.1.2. La carrière

La condition permettant de bénéficier d'une pension de retraite 'complète' est que la carrière professionnelle compte 45 années. La carrière qui est prise en compte pour la condition de carrière peut diverger quelque peu de la carrière prise en compte pour le calcul de la pension de retraite de travailleur salarié.

Une année civile compte pour la condition de carrière, si une occupation de 104 équivalents temps plein journaliers (ETP) ou plus peut être prouvée. Cela signifie que l'intéressé a presté au moins un tiers d'un régime de travail à temps plein au cours de l'année civile.

Depuis 1992, le compte individuel mentionne le nombre de jours et d'heures qu'une personne a prestés, de même que le régime de travail (en d'autres termes le nombre d'heures qui correspond à une occupation à temps plein). La proportion entre une occupation à temps plein et le nombre d'heures d'occupation réelle détermine le nombre de jours à temps plein qui est pris en compte. Ce nombre doit s'élever au moins à 104.

Lorsque la carrière de l'intéressé est interrompue temporairement pour élever un enfant (de moins de 6 ans) et qu'il n'y a aucune forme d'assimilation (maladie, invalidité ou chômage), la période d'interruption peut être prise en compte (jusqu'à concurrence de 3 années) moyennant conditions¹¹ pour la condition de carrière mais pas pour le mode de calcul. Dans la pratique, le nombre de cas concernés est très faible. Le tableau 2.1 ci-dessous présente, pour les années initiales 2007 à 2013, le nombre de dossiers (troisième colonne) dans lesquels les périodes de prise en charge d'un enfant ont été prises en compte pour l'octroi de la pension anticipée.

Tableau 2.1. Nombre de dossiers dans lesquels les périodes de prise en charge d'un enfant ont été mises à profit pour l'octroi de la pension anticipée, années initiales 2007-2013 (année incomplète).

Année	Nombre total de dossiers	Nombre avec application	Pourcentage
2007	66803	8	0,012%
2008	75399	18	0,024%
2009	58254	25	0,043%
2010	85948	29	0,034%
2011	101678	27	0,027%
2012	112136	27	0,024%
2013	109171	62	0,057%

Source : Office national des Pensions

Le graphique 2.2 présente la répartition du nombre d'années de carrière (périodes assimilées comprises) pour la population d'individus entrés en 2011 dans le régime des travailleurs salariés retraités. Les carrières qui y sont relevées sont exceptionnellement longues. Il s'agit de personnes parties à la retraite en 2011 et nées aux alentours de 1946. En raison de la brièveté de la scolarité obligatoire (14 ans¹²) et des conditions de travail favorables, ce sont surtout les hommes qui sont entrés sur le marché du travail de manière précoce. À un âge plus avancé, ils recouraient souvent à la prépension¹³ ou à l'assurance invalidité, dont les années d'indemnisation sont assimilées. La carrière est donc souvent très longue car la carrière a débuté relativement tôt et a été allongée grâce aux périodes assimilées. En dépit de ces circonstances et des périodes assimilées, la cohorte des femmes

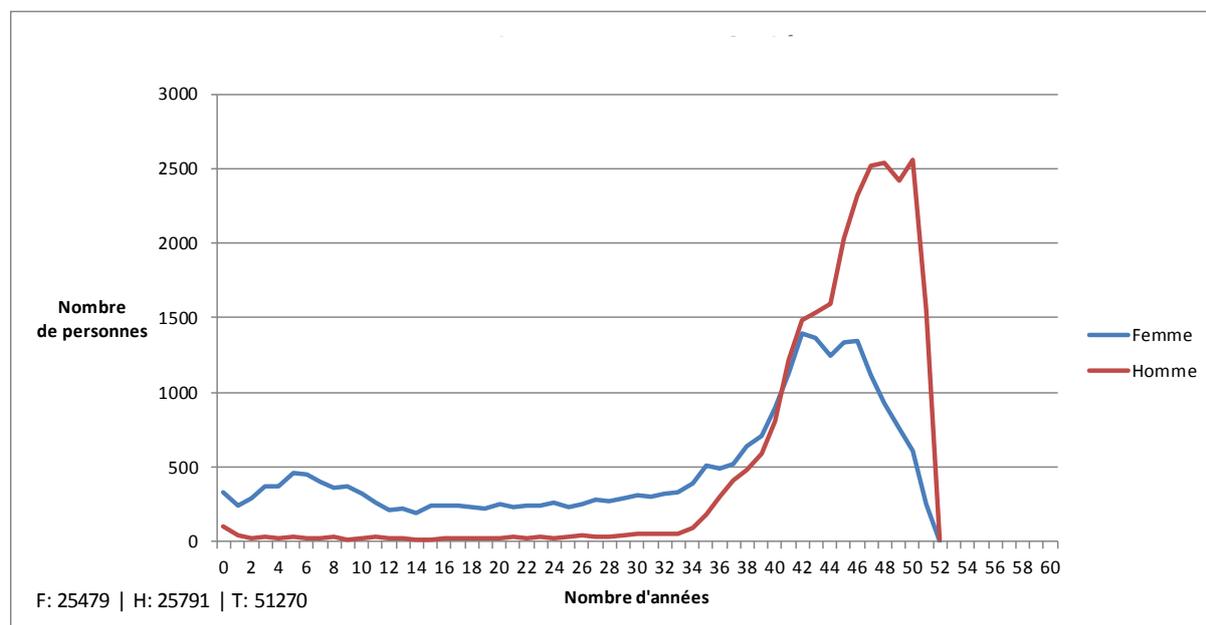
¹¹ 2 conditions doivent être réunies : 1) allocations familiales perçues ; 2) L'activité professionnelle a repris avant la fin de la 5^{ème} année civile à compter du début de l'interruption, et ce pendant au moins 1 an.

¹² Si l'âge d'obligation scolaire est modifié, la date minimale de début de carrière est également modifiée.

¹³ Si elles n'avaient pas pris une prépension, ces personnes auraient pu prendre une pension de retraite à concurrence d'une carrière complète ou quasi complète à l'âge de 60 ans.

récemment entrées dans le système avec une carrière pure dans le régime des travailleurs salariés continue de se caractériser par des carrières courtes.

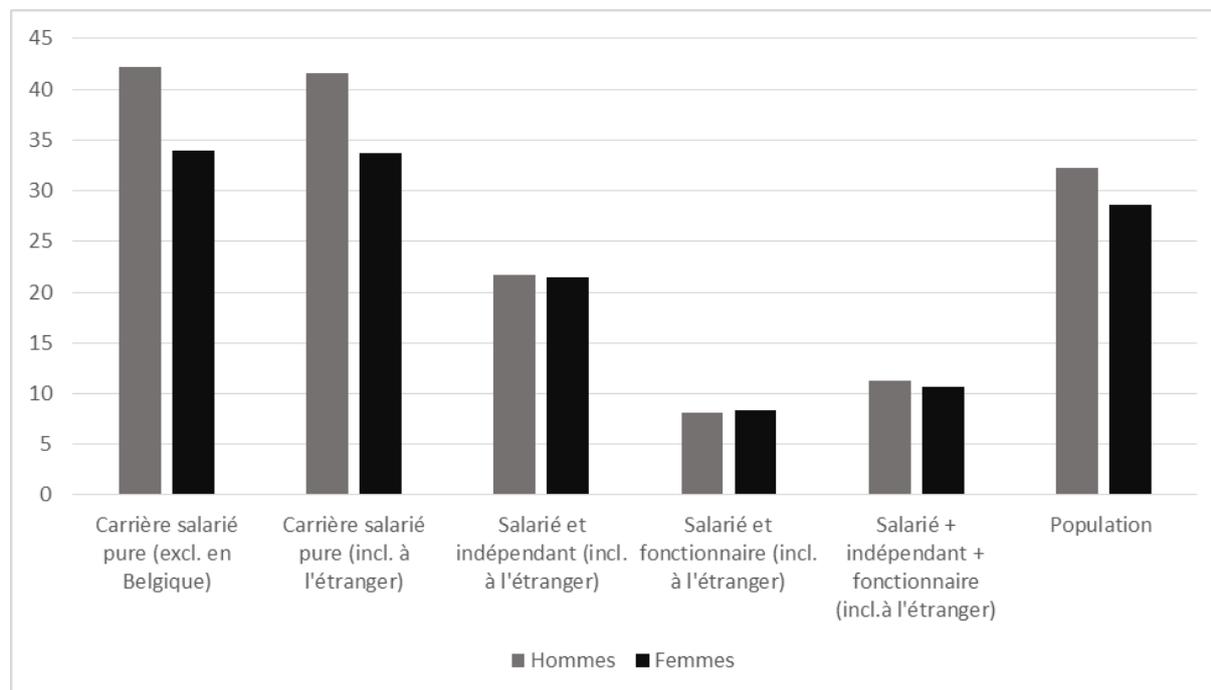
Graphique 2.2. Nombre d'années de carrière comportant par année civile 104 jours ETP (prestés ou assimilés) ou plus pour la population d'individus entrés en 2011 dans le régime des travailleurs salariés en pensions de retraite (carrière de travailleur salarié pure).



Source : ARGO, 2014, « Besoin en données de la Commission des pensions », 2.1 Variante A-A2 Salarié pur, p. 11.

Il y a évidemment de nombreux pensionnés qui n'ont acquis des droits à la pension que pendant une partie limitée de leur carrière au sein du régime des travailleurs salariés et ont travaillé pendant une partie de leur carrière comme indépendants et/ou fonctionnaires. Le graphique 2.3. présente la durée moyenne de la carrière comme travailleur salarié des personnes en pension de retraite présentant une carrière de travailleur salarié pure et une carrière différente, dite « mixte ».

Graphique 2.3. Nombre moyen d'années de carrière dans le régime des travailleurs salariés¹⁴, à la prise de la pension de retraite, pour la population d'individus entrés en 2012 dans le régime des travailleurs salariés en pension de retraite.



Source : ONP, Pension de retraite salarié ayant pris cours en 2012, présentation à la Commission, 28/08/2013.

Les hommes en pension de retraite présentant une carrière de travailleur salarié pure ont en général une carrière beaucoup plus longue que les femmes se trouvant dans la même situation. Les personnes en pension de retraite présentant une carrière de travailleur salarié pure ont évidemment une carrière de travailleur salarié plus longue que les personnes qui présentent une carrière mixte salarié/fonctionnaire ou salarié/indépendant. Probablement en raison du fait que certains indépendants n'ont débuté une activité indépendante qu'après une carrière de travailleur salarié, la carrière 'salarié' dans les carrières mixtes salarié/indépendant demeure relativement longue. Les pensionnés ayant une carrière mixte salarié/fonctionnaire ont généralement une carrière de travailleur salarié courte.

2.1.2.1. Périodes assimilées

Les périodes au cours desquelles l'intéressé n'a pas travaillé ne sont pas prises en considération pour la pension mais certaines périodes d'inactivité peuvent être assimilées à des périodes prestées pour le calcul de la pension de retraite.

Ces périodes assimilées peuvent être de nature très diverse et la manière dont il en est tenu compte dans le calcul de la pension est dépendante du régime de pension applicable. En outre, ces périodes doivent réunir dans certains cas des conditions très strictes pour pouvoir être prises en compte.

¹⁴ Les années de carrière retenues sont les années comportant au moins un jour de travail ou assimilé, après application toutefois d'une limitation en vertu du principe de l'unité de carrière.

Dans le régime des travailleurs salariés, ce sont essentiellement les périodes¹⁵ suivantes qui sont assimilées sans pénalité :

- le chômage involontaire (y compris les périodes durant lesquelles la personne était chômeur mis au travail), prépension conventionnelle, maladie, invalidité, repos de maternité ;
- les périodes couvertes par des allocations de maladie professionnelle ou d'accident de travail ;
- les interruptions de carrière ou crédits-temps ;
- les périodes faisant l'objet de mesures de redistribution du travail ;
- les congés annuels pour les ouvriers ;
- le service militaire obligatoire ;
- les périodes ajoutées aux années comptant au moins 285 jours afin de porter ce nombre à 312 jours¹⁶.

Une journée assimilée n'est pas calculée sur la base des prestations réellement perçues, mais sur la base d'une 'rémunération fictive'. La rémunération fictive est basée sur les rémunérations réelles que le travailleur a perçues avant la période assimilée. Depuis 1968¹⁷, ce calcul s'effectue sur la base de la moyenne des rémunérations de l'année de référence.

Diverses périodes peuvent (moyennant certaines conditions et après paiement de cotisations) être ajoutées ('régularisées') à une carrière de travailleur salarié. Cette règle s'applique, par exemple, à certaines périodes d'études. Ces périodes peuvent alors être prises en compte pour le calcul de la pension mais pas pour la condition de carrière¹⁸.

Le graphique 2.4. présente de nouveau la répartition du nombre d'années de carrière pour les travailleurs ayant une carrière pure entrés en 2011 dans le régime des travailleurs salariés pensionnés mais les périodes assimilées (législation actuelle) ne sont pas prises en compte pour le calcul du nombre d'années de carrière cette fois-ci. On constate que cet aspect a un impact immédiat sur la durée de la carrière de la plupart des travailleurs féminins. Cela étant, les carrières des travailleurs salariés masculins ayant une carrière pure sont également considérablement raccourcies lorsque l'on ne prend pas en compte les périodes assimilées.

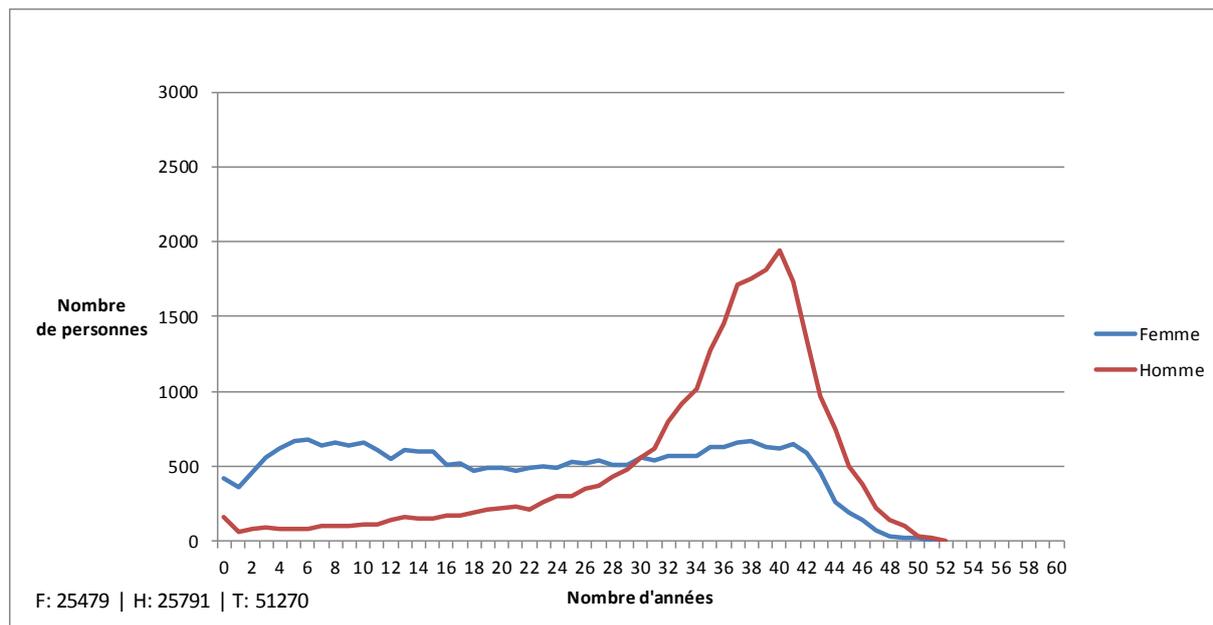
¹⁵ Le lecteur trouvera une analyse approfondie des divers types de périodes assimilées et des conséquences des mesures de réforme du gouvernement Di Rupo dans l'annexe : « Périodes assimilées dans le calcul de la pension – salarié (régime général) ».

¹⁶ Il s'agit là d'une règle appliquée lors du calcul de la pension des travailleurs salariés. Cette règle précise que lorsque quelqu'un dispose sur une année civile déterminée d'au moins 285 jours prestés et/ou assimilés, ce nombre est automatiquement porté à 312 jours (comptés sur la base de la semaine de travail de six jours). On crée alors des jours assimilés supplémentaires auxquels une rémunération journalière fictive est attribuée (à l'instar de ce qui se fait systématiquement dans le cas des périodes assimilées).

¹⁷ Comme nous ne connaissons pas toujours les rémunérations qui ont été versées avant 1968, une rémunération forfaitaire est fixée lors du calcul de la pension.

¹⁸ Les années générées par le conjoint divorcé ne sont pas prises en compte pour la condition de carrière mais bien pour le calcul de la pension.

Graphique 2.4. Nombre d'années de carrière comportant par année civile 104 jours ETP ou plus (à l'exclusion des périodes assimilées – législation actuelle –) pour la population d'individus entrés en 2011 dans le régime des travailleurs salariés pensionnés (carrière de travailleur salarié pure).



Source : ARGO, 2014, « Besoin en données de la Commission des pensions », 2.1. Variante A-A1-Salarié pur, p. 12.

Le tableau 2.2. présente la répartition des périodes assimilées selon le type d'assimilation pour la population d'individus ayant une carrière pure de travailleur salarié¹⁹ entrés en 2012 dans le régime des travailleurs salariés pensionnés, et ce à deux échéances : à l'âge de 55 ans et au moment du départ à la retraite. Malheureusement, il n'est pas possible d'identifier sans équivoque tous les types de périodes assimilées dans les données administratives, ce qui explique la part considérable de la catégorie 'autres'²⁰. En ce qui concerne la part occupée par les périodes assimilées identifiables, on constate que les assimilations liées à des périodes de chômage indemnisé et de maladie-invalidité représentent une part importante du nombre total d'assimilations, et ce particulièrement chez les femmes admises récemment. S'agissant de la cohorte des hommes pensionnés récemment, l'assimilation liée à une prépension occupe une place relativement importante. L'assimilation liée au service militaire est bien évidemment typique des hommes.

¹⁹ Il n'a pas été tenu compte des travailleurs salariés n'ayant constitué des droits que dans les régimes spéciaux (mineurs, personnel navigant, marins) ou s'étant vu accorder des droits provenant de leur partenaire dans le cadre de la pension pour conjoint divorcé.

²⁰ Certains codes d'enregistrement dans le compte individuel avaient jadis plusieurs significations. Le code 000 pour ouvriers était ainsi associé (entre autres) aux définitions suivantes :

- o Chômage et départ anticipé complet (jusqu'en 1995 incl.)
- o Vacances annuelles (1954 à 2002 incl.)
- o Maladie et incapacité de travail (1954 à 1996 incl.)
- o Rappel service militaire (à partir de 1954)
- o Incapacité de travail temporaire pour cause d'accident / maladie professionnelle (1954 à 2002 incl.)

Tableau 2.2. Répartition des périodes assimilées selon le type d'assimilation pour la population d'individus entrés en 2012 dans le régime des travailleurs salariés retraités (carrière pure).²¹

Type d'assimilation	Hommes		Femmes	
	55 ans ²²	À la pension	55 ans	À la pension
Chômage	19,65%	24,12%	37,44%	41,55%
Service militaire	7,77%	3,31%	0,00%	0,00%
Maladie & Invalidité	8,22%	13,74%	9,07%	13,12%
Prépension	3,72%	22,75%	0,73%	6,98%
Interruption de carrière	0,96%	2,23%	2,06%	3,57%
Maintien des droits	0,28%	0,27%	1,82%	1,71%
Autres	59,40%	33,58%	48,88%	33,07%
Total	100%	100%	100%	100%
Assimilé/Total (presté+assimilé)²³	21,16%	30,56%	30,09%	37,50%

Remarque : Le groupe de bénéficiaires figurant dans ce tableau est celui des travailleurs purs et se compose comme suit :

- à 55 ans: 32 290 hommes et 25 580 femmes ; au départ à la retraite : 32 468 hommes et 28 747 femmes.

Source : ONP, Pension de retraite salarié ayant pris cours en 2012, présentation à la Commission, 28/08/2013.

Les Graphiques 2.5.a et 2.5.b présentent, selon le sexe, pour les travailleurs à carrière pure mis à la pension en 2011, le pourcentage des divers types de jours composant leur carrière par rapport au nombre de jours total de la carrière théorique. Le nombre total de jours de carrière théorique est la somme des jours où un individu peut travailler à compter de l'âge de 16 ans jusqu'à l'âge que l'on considère comme étant celui de la fin de la carrière (65 ans). Le nombre total de jours de carrière théorique s'élève donc à 15 600 unités (50 années de 312 jours).

Outre les périodes prestées et les périodes assimilées²⁴, une nouvelle catégorie de jours théoriques « n.a. » (non applicable) apparaît dans ces graphiques. Cette catégorie englobe les jours non pris en compte par les régimes de pension des travailleurs salariés. Il peut s'agir tant de périodes d'études

²¹ La catégorie 'autres' est une catégorie résiduelle de périodes assimilées impossibles à distinguer sur la base du code, comme notamment, l'assimilation accident de travail, maladie professionnelle, handicap, etc.

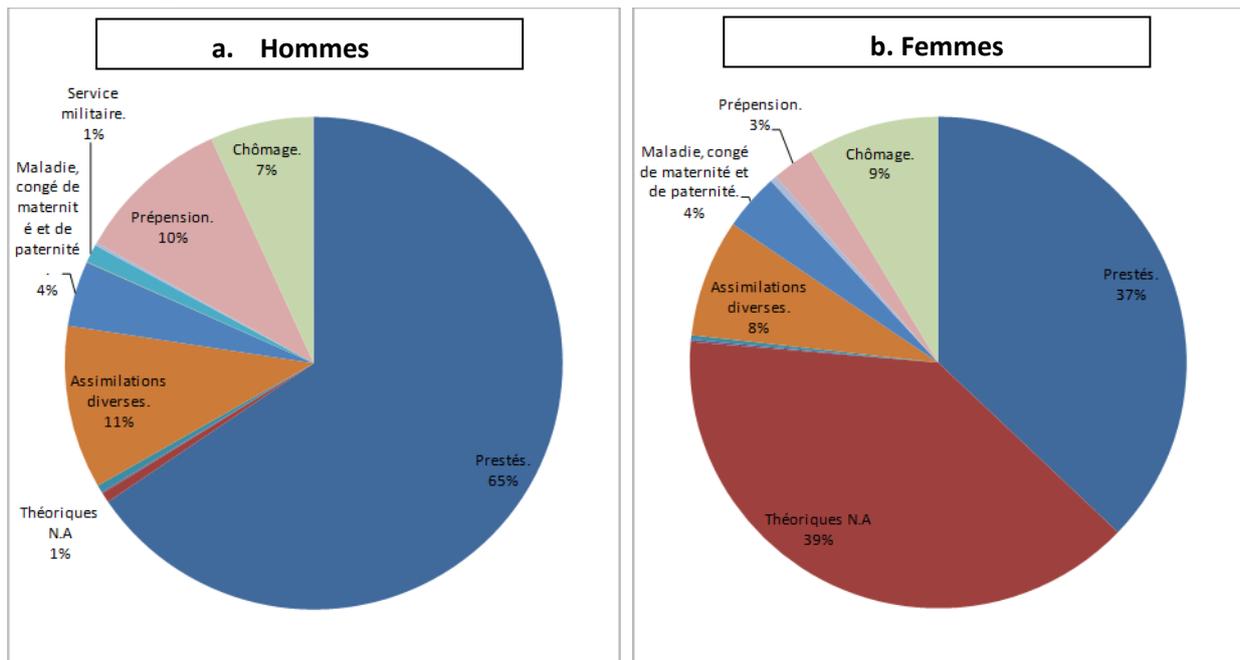
²² Il n'est pas tenu compte des personnes qui n'ont commencé à constituer des droits à la pension qu'après leurs 55 ans.

²³ Le rapport entre le nombre total de périodes assimilées et le nombre total de périodes prestées et assimilées est calculé, au moment du départ en retraite, après application du principe d'unité de carrière. Tel n'est pas le cas pour le calcul de ce rapport à 55 ans.

²⁴ Seules les données représentant plus de un pour cent sont reprises dans les graphiques.

que de périodes de soins ou d'inactivité non assimilées. Cette catégorie représente non loin de 40% des carrières théoriques chez les femmes et seulement 1% des carrières théoriques chez les hommes. La prépension représente 10% des carrières théoriques chez les hommes (3% chez les femmes).

Graphique 2.5. Part en pourcentage des différents types de jours sur le nombre total de jours de la carrière théorique²⁵ pour les individus présentant une carrière pure de travailleur salarié qui ont atteint l'âge de 65 ans en 2011.



Source : ARGO, 2014, « Besoin en données de la Commission des pensions », 5.8.1. variante 2.1, p76-77.

²⁵ Le nombre de jours de carrière théorique est la somme des jours où un individu peut travailler à compter de l'âge de 16 ans jusqu'à l'âge de 65 ans. Il s'agit donc ici de 50 années de 312 jours, soit un total de 15 600 jours.

Les périodes assimilées ont également une importance cruciale en fin de carrière. Le Tableau 2.3. présente, pour les bénéficiaires d'une pension de retraite prenant cours en 2012 (travailleurs salariés purs) comptant en 2010 au moins un jour presté ou assimilé, la répartition des assimilations en 2010, sur la base du nombre total de jours assimilés par catégorie sur le nombre total de jours assimilés. On constate que chez les femmes, à la fin de la carrière, les périodes de chômage représentent la moitié des périodes assimilées, ces dernières étant essentiellement constituées de prépensions chez les hommes. Les périodes de maladie et d'invalidité semble représenter un cinquième des assimilations tant pour les hommes que pour les femmes. Les périodes d'interruption de carrière semblent peser légèrement plus chez les femmes que chez les hommes en fin de carrière.

Tableau 2.3. Répartition des assimilations en 2010 selon la catégorie sur le nombre total de jours assimilés pour les bénéficiaires d'une pension de retraite prenant cours en 2012 (travailleurs salariés purs, y compris les carrières à l'étranger), comptant en 2010 au moins un jour presté ou assimilé.

Type d'assimilation	Hommes	Femmes	Total
Chômage	28,28%	50,21%	36,67%
Maladie-Invalidité	19,00%	20,17%	19,45%
Prépension	48,39%	21,48%	38,09%
Interruption de carrière	3,75%	6,29%	4,72%
Maintien des droits	0,23%	1,61%	0,76%
Autres ²⁶	0,34%	0,25%	0,30%
Total	100,00%	100,00%	100,00%
Assimilé/Total 2010 (presté+assimilé)	77,59%	80,60%	78,71%

Source : Office national des Pensions

La réforme des pensions de décembre 2011 s'est attachée à accorder un poids plus important aux périodes de travail dans le calcul de la pension, par rapport aux périodes d'inactivité. Par conséquent (et entre autres), la troisième période d'indemnisation du chômage et les périodes de chômage avec complément d'entreprise (l'ancienne prépension) avant 60 ans (prise d'effet à compter de 2012)

²⁶ Relevons que la catégorie « autres » dans ce tableau est beaucoup plus restreinte que dans le tableau 2.2. Les codes d'enregistrement permettaient en effet une meilleure identification des différentes catégories de périodes assimilées en 2010 que par le passé.

seront valorisées sur la base du 'salaire fictif plafonné', à savoir le salaire minimum annuel garanti. Le nouveau système prévoit toutefois une période transitoire et des exceptions²⁷.

Les périodes d'interruption volontaire de carrière (hormis le crédit-temps motivé et les congés thématiques) ne seront désormais plus valorisées pour le calcul de la pension qu'à concurrence d'une année maximum. Dans le cas d'une réduction du temps de travail de 1/5, cette assimilation pourra être comptée en jours.

Ceci a pour effet de différencier pour la première fois les salaires fictifs pris en compte en fonction de la nature de l'assimilation. Cette différenciation est appelée à s'accroître avec le temps.

2.1.2.3. Impact du travail à temps partiel sur la constitution de la pension²⁸

Le travail à temps partiel est possible dans différents statuts. Le statut est également l'élément qui détermine si la période d'inactivité est ou non assimilée. Il est possible de distinguer quatre statuts de travail à temps partiel donnant droit à une assimilation des périodes d'inactivité. Cette assimilation peut être ou non limitée dans le temps. La date d'entrée en vigueur du statut a également son importance lorsqu'il s'agit d'évaluer l'impact sur la constitution des pensions.

1. Limitation des prestations de travail dans le cadre de mesures de redistribution du travail.

Entrée en vigueur le 01/07/1997, cette forme d'assimilation permet d'assimiler au maximum 624 jours d'inactivité. D'après l'administration, ces cas sont très rares.

2. Travailleur à temps partiel avec maintien des droits et allocation de garantie de revenu (MDAA) ou sans allocation de garantie de revenu (MDSA)

Ce statut a été introduit le 01/06/1993. Une assimilation illimitée a lieu pour le MDAA, tandis que l'assimilation s'élève à maximum 1 560 jours pour le MDSA.

3. Interruption de carrière/crédit-temps à mi-temps ou à 1/5^{ème} temps.

L'interruption de carrière a été introduite le 01/01/1985. La réduction de moitié du temps de travail donne droit à maximum 36 mois d'assimilation. Si la réduction est une réduction de 1/5^{ème} du temps, le travailleur n'a droit qu'à un maximum de 60 mois d'assimilation.

4. Prépension à mi-temps

Ce régime a été créé à la date du 10/08/1994 mais est suspendu depuis le 01/01/2012. Les périodes d'inactivité sont assimilées de façon illimitée. D'après l'administration, ces cas sont extrêmement rares.

Il y a bien évidemment des personnes qui choisissent de travailler à temps partiel et ne sont pas à la recherche d'un emploi à temps plein. Ce sont donc des personnes qui travaillent à temps partiel volontairement. Les périodes d'inactivité ne sont alors pas assimilées.

²⁷ L'ancien système continue de s'appliquer aux chômeurs actuellement âgés de plus de 50 ans ainsi qu'aux prépensionnés partis en prépension avant le 28 novembre 2012.

²⁸ La rédaction de ce paragraphe s'est basée sur des données fournies par le CeSO (KU Leuven) dans le cadre du contrat 'Ondersteuning onafhankelijke expertencommissie "Pensioenhervorming 2020-2040" (Note technique Commission des Pensions, 16 décembre 2013, pp. 19-21).

Pour l'heure, nous ne disposons pas de données permettant de quantifier les groupes et les statuts de manière identique. Il n'est donc pas possible de faire un bilan exact de l'impact du travail à temps partiel sur la constitution des pensions. Les données administratives de la base de données (Datawarehouse) Marché du Travail et Protection sociale (DWH MT&PS) et les données du modèle de microsimulation MIMOSIS du SPF Sécurité sociale ont toutefois permis de réaliser une estimation de l'importance des différents groupes et statuts. Les résultats de ces estimations sont repris au tableau 2.4.

Tableau 2.4. Estimation du travail à temps partiel avec et sans assimilation (2010, 2001)

	DWH AM&SB 2010		MIMOSIS_2009	
	N	%	Jours assimilés	Jours prestés
Nombre total de travailleurs à temps partiel*	1 026 722	100		
Redistribution du travail	?	?		
Maintien des droits – MDAA	49 404	5	6 542 518	2 978 700
Maintien des droits – MDSA	455 148**	44	651 557	9 542 302
Interruptions de carrière /crédits-temps	235 374	23	6 440 600	
Prépension à mi-temps	672	0,06	174 604	
Temps partiel <i>volontaire</i>	286 124***	28		

Source : Base de données (Datawarehouse) Marché du Travail et Protection sociale (DWH MT&PS) (2010), ONP (2010) & modèle de microsimulation MIMOSIS du SPF Sécurité sociale (2009). Les chiffres issus du DWH MT&PS portent sur des travailleurs salariés travaillant dans le statut concerné au 31/12/2010, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Les chiffres de MIMOSIS_2009 concernent le nombre de jours prestés et assimilés dans le statut concerné pour l'année d'observation 2001 dans le régime des travailleurs salariés.

* Par travailleurs à temps partiel, nous visons les travailleurs salariés dont le type de prestations est à *temps partiel* et qui n'exercent qu'un seul emploi ; ** Ces chiffres proviennent de l'ONEM. Il s'agit de personnes au sujet desquelles l'ONEM a transmis en 2010 une attestation de maintien des droits à l'ONP et qui n'ont pas perçu d'allocation de garantie de revenu au cours de cette année. Le chiffre dépasse donc le chiffre de ceux qui ont effectivement droit à une assimilation ; *** Ce chiffre résulte de l'écart entre le total et les autres statuts, et est donc tributaire de l'ampleur effective de la catégorie 'Maintien des droits – MDSA'.

Le tableau 2.4. nous permet d'affirmer que 72 % maximum (à savoir 49 404 + 455 148 + 235 374 + 672/1 026 772) des personnes concernées ont droit à une assimilation. Au moins 28 % (à savoir 286 124/1 026 772) des travailleurs à temps partiel n'ont donc *pas* droit à une assimilation. Le pourcentage de travailleurs à temps partiel ayant droit à une assimilation pour les périodes non prestées oscille donc entre 28% et 72%.

Le fait que ce soit le premier ou le second pourcentage qui se rapproche le plus de la réalité est dépendant de la mesure dans laquelle les personnes de la catégorie 'Maintien des droits – MDSA' (44%) ont effectivement droit à une assimilation pour les périodes non prestées. Cette catégorie inclut en effet toutes les personnes qui ont introduit une demande d'obtention de ce statut. L'assimilation pour la constitution de la pension dans ce statut est cependant limitée dans le temps (max. 1 560 jours). Les chiffres de MIMOSIS suggèrent en tout état de cause que seule une petite partie des individus regroupés dans cette catégorie ont droit à une assimilation (cf le fait que le nombre de jours assimilés en rapport avec un MDSA est largement inférieur au nombre de jours assimilés en rapport avec un MDAA).

Une autre possibilité est que le chiffre relatif à la catégorie 'Maintien des droits – MDSA' porte sur l'ensemble de l'année 2010, alors que les chiffres afférents aux autres catégories correspondent à un instantané (31/12/2010). Le pourcentage réel de travailleurs à temps partiel *sans* droit à une assimilation pour les périodes non prestées est assurément plus proche des 72% que des 28%.

Il va donc de soi que ces chiffres et conclusions sont à considérer avec énormément de prudence et qu'une analyse plus approfondie est nécessaire aux fins de parvenir à des chiffres exacts.²⁹

2.1.2.4. Limitation à l'unité de carrière

La carrière est complète quand le numérateur est identique au dénominateur. En aucun cas, il ne peut être supérieur : c'est ce qu'on appelle le principe de la limitation à l'unité de carrière. Par exemple si la fraction de carrière équivaut à 47/45, les 2 années les moins avantageuses ne seront pas prises en compte.

En 2008³⁰, la pension de 41,9% des hommes pensionnés et de 18,7% des femmes pensionnées a été diminuée sous l'effet d'une limitation à l'unité de carrière. Dans 84% des cas de limitation, il s'agissait de personnes présentant une carrière pure homogène dans le régime des travailleurs salariés et dans 16% des cas de diminution, les personnes concernées présentaient une carrière hétérogène (chevauchement de carrières dans les régimes des travailleurs salariés et de la fonction publique). Ces limitations aboutissent à une suppression d'en moyenne 3,6 années pour les hommes et 2,9 années pour les femmes. L'impact financier se chiffre à 10,24% de la pension moyenne des hommes et à 5,1% de la pension moyenne des femmes.

L'accord de gouvernement du gouvernement Di Rupo évoquait une suppression progressive du principe de l'unité de carrière dans tous les régimes de pensions. La « loi du 19/04/2014 modifiant diverses dispositions relatives au régime de pension des travailleurs salariés compte tenu du principe

²⁹ Les fichiers complets de Sigedis devraient permettre de parvenir à une image complète des retombées du travail à temps partiel sur les assimilations dans la constitution de la pension.

³⁰ Conférence nationale des pensions, *Consolider l'avenir des pensions* (Livre vert), 2010.

de l'unité de carrière » a été publiée le 7 mai 2014. Il s'agit là d'une première étape permettant l'octroi d'une pension de retraite pour plus de 45 années civiles sans abolir intégralement le principe de la limitation à une carrière complète.

L'approche actuelle en années civiles préjudicie les carrières les plus étendues incluant des années incomplètes mais comptant plus de 45 années civiles : quelqu'un peut, par exemple, avoir travaillé 48 années mais toujours à mi-temps, comme quelqu'un peut avoir travaillé 48 ans mais en comptant seulement quelques années incomplètes. On peut difficilement qualifier une telle carrière de 'complète'.

L'unité de carrière sera donc désormais déterminée en jours (jours équivalents temps plein = ETP). La carrière pouvant prétendre à un calcul de pension maximal n'est plus la carrière qui compte 45 années civiles, mais bien la carrière de 45×312 jours = 14 040 jours. Ce sont les 14 040 jours équivalents temps plein les plus avantageux qui seront pris en compte dans le calcul de la pension, indépendamment du nombre d'années civiles sur lequel portent ces 14 040 jours. Il va donc être possible d'octroyer des pensions pour plus de 45 années civiles.

Il en résulte donc que dans le cadre de la limitation à l'unité de carrière, on ne pourra plus supprimer des années mais bien des jours en cas de dépassement. Un revenu de pension moyen par année civile sera calculé sur une base journalière pour déterminer quels sont les jours les moins avantageux (à supprimer donc). Il est ainsi possible de limiter, jour par jour, la carrière à 14 040 jours et d'éliminer les jours les moins avantageux.

Les travailleurs à temps partiel parviendront à l'unité de carrière beaucoup moins vite sur cette base que selon les règles actuelles. Le même principe sera appliqué aux carrières mixtes : le calcul en jours équivalents temps plein va déboucher sur une réduction du nombre d'années abandonnées.

Le tableau 2.5. propose une estimation de l'Office national des Pensions (ONP) concernant les gagnants et les perdants dans cette réforme, ainsi que le surcoût/économie annuel qui serait généré. La réforme aurait des répercussions sur 36 % de la population touchée selon l'actuelle réglementation par une limitation à l'unité de carrière. Pour 59 %, les conséquences seraient positives et pour 5 %, l'impact serait négatif. La réforme serait sans effet pour les personnes non touchées par une limitation à l'unité de carrière en vertu de l'actuelle réglementation.

Tableau 2.5. Estimation concernant les gagnants et les perdants de cette réforme, ainsi que le surcoût/économie annuel sur la base de la population de pensionnés dont la pension de retraite a débuté en 2011.

Limitation à l'unité de carrière (législation actuelle)	Nombre d'ayants droit	Surcoût/économie annuel (index 130,80 1/05/2011)
Pas d'application	66 774	0,00
Pas d'impact de la réforme	66 774	0,00
Applicable	27 944	1 670 436,84
Impact de la réforme négatif	1 424	-116 259,47
Pas d'impact de la réforme	9 997	0,00
Impact de la réforme positif	16 523	1 786 696,31
Total général	94 718	1 670 436,84

Source : Office national des Pensions, 7/10/2013.

2.1.2.5. Début de la pension de retraite

Pour le calcul de la pension des travailleurs salariés, il n'est pas tenu compte de la rémunération que le travailleur salarié perçoit durant l'année civile pendant laquelle il est admis à la pension. Ainsi, une personne qui part à la retraite au 1^{er} juillet doit abandonner ses 6 derniers mois dans le calcul de la pension. Avec la mesure de réforme publiée le 7 mai 2014³¹, ces mois devraient désormais être pris en compte (pensions prenant cours au 01/01/2015).

Les derniers mois de la carrière professionnelle se situant dans l'année de prise de cours de la pension (année n) seront intégrés dans le calcul de la pension de la même manière que les mois de l'année qui précède la pension (année n-1). L'année n-1 reprend les données de l'année n-2. Cette inclusion est nécessaire car les données relatives aux allocations de chômage (par exemple) ne sont souvent validées et rendues définitives que 12 mois après voire plus. En ce sens, le mode de calcul de la pension est prolongé de la même manière pour l'année de prise de cours.

Les données de l'année n-1 sont reprises mais 'proratisées' en fonction du nombre de mois de l'année de prise de cours. Si quelqu'un, par exemple, part à la retraite le 1^{er} mars, la base de calcul (nombre de jours et salaire) de l'année de prise de cours correspondra à 2/12 des données de l'année n-1.³²

Cette mesure est un puissant incitant à prolonger sa carrière pour un travailleur salarié. De par la constitution de droits à pension complémentaires, ceci va entraîner des dépenses budgétaires supplémentaires importantes, liées non seulement au versement de pensions de retraite plus élevées mais aussi au versement de pensions minimums garanties plus élevées (tableau 2.6).

L'adjonction d'un ou plusieurs mois à la carrière a pour effet que quelqu'un qui a droit, par exemple, à 32/45 de la pension minimum actuellement pourra prétendre à 33/45 de cette pension minimum. Quelqu'un qui a droit actuellement à 29/45 et n'a donc pas droit à la pension minimum se verra ouvrir un droit (30/45) à celle-ci grâce à la réforme.

³¹ Loi du 19 avril 2014 modifiant l'arrêté royal n° 50 du 24 octobre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs salariés (M.B. 07/05/14).

³² Ceci a également pour effet que l'Office national des Pensions doit continuer à pouvoir envoyer les décisions en matière de pensions en temps utile, et que le citoyen doit être informé du montant de sa pension en temps utile aussi.

Tableau 2.6. Coûts budgétaires supplémentaires (en euros) pour les pensions minimums générés par la prise en compte des derniers mois de la carrière professionnelle situés dans l'année de la date de prise de cours de la pension.

Année	Augmentation PM actuelle	Dépenses nouvelles PM
2015	3.078.913,95	943.587,72
2016	9.975.142,26	943.587,72
2017	16.874.495,90	943.587,72
2018	23.794.778,22	943.587,72
2019	30.743.431,95	943.587,72
2020	37.719.235,57	943.587,72

Source : Office national des Pensions

2.1.3. Prestations

Le calcul de la pension est basé sur la rémunération totale perçue durant la carrière. Celle-ci est donc un premier élément déterminant de la pension.

Il s'agit ordinairement des rémunérations réelles. Ces dernières correspondent aux revenus bruts sur la base desquels les cotisations sociales ont été calculées. Pour le calcul de la pension, la rémunération totale peut être limitée par différents plafonds, majorée au montant du salaire minimum garanti, voire, pour la dernière année de carrière, remplacée par la rémunération de l'année précédente.

Les rémunérations fictives sont utilisées pour calculer les revenus des périodes assimilées. Dans certains cas, les rémunérations réelles peuvent être remplacées par les rémunérations fictives, si celles-ci sont plus avantageuses. Depuis 1968, les rémunérations fictives sont généralement calculées sur la base des rémunérations de l'année précédente. La réforme des pensions de décembre 2011 a introduit pour certaines périodes assimilées une 'rémunération fictive limitée' (voir section 2.1.2.1.). Pour le calcul du montant de la pension, la rémunération fictive de l'année de référence doit être adaptée à l'année de calcul.

2.1.3.1. Plafond

La rémunération de référence est limitée à un plafond. Lorsque la rémunération totale par année civile est supérieure à un certain plafond, la partie excédentaire de la rémunération ne sera pas prise en compte dans le calcul de la pension.

Ces plafonds diffèrent suivant l'année civile et la catégorie professionnelle. En 2013, ce plafond s'élève pour les ouvriers et les employés à 52 760,95 EUR.

En 2008³³, 20,10 % des pensionnés percevaient une pension qui, au vu de l'existence du plafond de rémunération, n'était partiellement pas proportionnelle à leur revenus.

³³ Conférence nationale des pensions, *Consolider l'avenir des pensions* (Livre vert), 2010.

Pour les hommes en question, 16,0 années étaient en moyenne plafonnées (contre 11,2 pour les femmes). La perte financière moyenne s'élevait à 4 404 EUR pour les hommes et à 1 731 EUR pour les femmes. Cela correspond à une perte moyenne de 26,27% de la pension pour les hommes et de 11,24% pour les femmes.

Le plafond de rémunération (et donc la part de pension à acquérir) est cependant adapté lorsque la personne n'a presté aucune année complète (312 ETP). La personne qui gagne bien sa vie dans un emploi à temps partiel ne conserve donc pas la totalité de ses droits à la pension. Une personne qui, sur une année, a presté 250 ETP et gagné 80 000 EUR ne pourra prétendre qu'à un maximum de 563,68 EUR ($52.760,95 \text{ EUR} \times 250/312 \times 60\%/45$) de part de pension.

2.1.3.2. Droit minimum par année de carrière

Le régime des travailleurs salariés comporte un droit minimum par année de carrière qui suit la logique suivante : si le salaire (fictif) qui génère dans une année déterminée des droits de pension est inférieur à un salaire minimum (le 'salaire minimum garanti'³⁴), il est remplacé par ce dernier (à condition que la pension totale, après application de cette règle, ne dépasse pas un plafond déterminé).

Pour chaque année civile, le calcul s'effectue comme suit :

1. afin de permettre une comparaison du salaire minimum garanti avec le salaire réel d'une année civile déterminée, le salaire minimum garanti est d'abord ramené au niveau de cette année par une division par le coefficient de réévaluation de l'année civile concernée ;
2. le résultat est multiplié par un pourcentage correspondant à l'intensité d'occupation de l'année civile concernée ;
3. le montant obtenu au point 2 est comparé avec la rémunération réelle.

L'objectif du droit minimum par année de carrière reflète plutôt le principe d'une prestation minimum pour le travail fourni qu'une protection minimum en matière de revenus pour les personnes âgées. Une étude du Bureau fédéral du Plan consacrée à une évaluation de l'adéquation des pensions et au coût budgétaire du vieillissement a permis de constater que la revalorisation du droit minimum par année de carrière introduite en 2006 était sans effet et sur le degré de pauvreté, et sur les inégalités de revenus chez les pensionnés. Et les auteurs de conclure que « comme les ayants droit au droit minimum sont répartis de manière raisonnablement égale sur l'ensemble de la distribution des revenus des pensionnés, cette revalorisation ne modifie pour ainsi dire en rien le format de la répartition globale des revenus et ne modifie donc pas non plus la répartition des revenus entre pensionnés. »³⁵

³⁴ Le salaire minimum garanti s'élève à 22 466,73 EUR (à l'indice 136,09 au 01.09.2013) par année civile complète (312 jours).

³⁵ De Vil, G., Dekkers, G., Desmet, R., Festjens, M.J., *Adéquation des pensions et coût budgétaire du vieillissement: impacts de réformes et de scénarios alternatifs* Bureau fédéral du Plan, Working Paper, décembre 2010.

2.1.3.3. Formule de pension

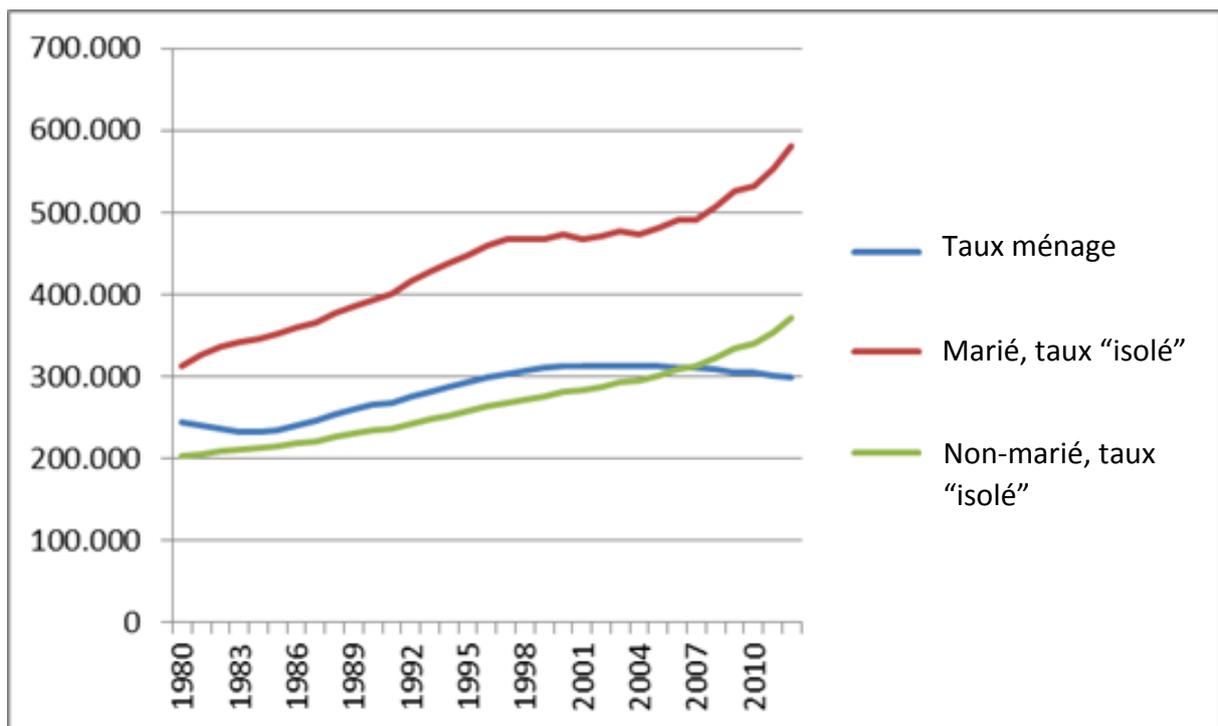
Quant au mode de calcul du montant de la pension de retraite, pour chaque année à prendre en considération, une part de la pension est attribuée selon une formule. Une distinction est opérée à cet égard en fonction de la situation familiale.

- isolés ou mariés sans conjoint à charge : $S \times 60\% \times 1/45$
- mariés avec époux (-se) à charge : $S \times 75\% \times 1/45$

S = rémunération de référence.

Le nombre de pensions de retraite pour personnes mariées au taux isolé a systématiquement augmenté au cours des dernières décennies en raison de l'augmentation de la participation des femmes au marché du travail (graphique 2.6). Le nombre de pensions de retraite versées à des personnes non mariées au taux isolé a également augmenté considérablement. Le nombre de pensions de ménage a diminué depuis la fin des années 1990. Le pourcentage de pensions de ménage est dès lors inférieur pour les cohortes les plus jeunes chez les pensionnés mariés (tableau 2.7.).

Graphique 2.6. Évolution du nombre de pensions de retraite au taux isolé (personnes mariées et non mariées) et au taux ménage dans le régime des travailleurs salariés, 1980-2012.



Source : Calculs ONP à la demande de la Commission Réforme des Pensions 2020-2040

Tableau 2.7. Part des pensions ménage par cohorte d'âge chez les plus de 65 ans mariés dont le conjoint a également 65 ans ou plus.

Classe d'âge	Pourcentage pension ménage	N
65 - 69	39	12 566
70 - 74	46	13 264
75 - 79	53	11 671
80 - 84	54	7 425
85 - 89	53	2 920
90 - 94	49	562
95+	47	32

Source : Calculs CESO sur un échantillon D_2011 (N = 48.440) à la demande de la Commission Réforme des Pensions 2020-2040.

2.1.3.4. Minimum garanti

Une pension minimum garantie est octroyée moyennant certaines conditions si la pension finale risque de chuter sous un seuil déterminé.

Le montant de la pension minimum garantie varie selon la pension (pension de retraite 'ménage', 'isolé', etc.).

Montants d'une pension minimum garantie pour une carrière de salarié complète à compter du 01.09.2013 à l'indice-pivot 136,09 :

	Pension de retraite taux ménage	Pension de retraite isolé
Montant annuel	16 844,72 EUR	13 480,03 EUR

Source : Office national des Pensions

La pension minimum garantie est soumise à un critère strict et à un critère souple.

Un salarié a droit au calcul 'critère strict' s'il prouve une 2/3 d'une carrière complète dans le régime des travailleurs salariés. Une année civile n'est prise en considération que si elle compte au moins 208 ETP. La pension minimum est calculée en multipliant le montant minimum garanti pour une carrière complète par la fraction de carrière dans le régime des travailleurs salariés.

Un salarié a droit au calcul "critère souple" s'il prouve 2/3 d'une carrière complète dans le régime des travailleurs salariés. Une année civile n'est prise en considération que si elle compte au moins 156 ETP. La pension minimum est calculée en multipliant le montant minimum garanti pour une carrière complète par la fraction d'attribution compressée en tant que salarié. On obtient cette fraction compressée en faisant la somme des jours équivalents temps plein (ETP) et en les divisant par 312.

Un faible montant de pension minimum garantie est assuré en cas de carrière mixte salarié/indépendant (également moyennant un critère strict et souple). Dans ce cas, les montants s'élèvent à 15 152,86 EUR pour un ménage et à 11 452,34 EUR pour une pension d'isolé.

2.1.3.5. Bonus pension

Afin d'offrir un incitant à ceux qui souhaitent rester actifs, le pacte de solidarité entre les générations a prévu, à compter de 2007, l'octroi de droits (de bonus) complémentaires aux travailleurs qui poursuivaient leur activité professionnelle au-delà de l'âge de 62 ans ou prolongeaient une carrière de 44 années. Le montant de ce « bonus pension » était de 2 EUR par jour d'occupation effective complémentaire.

Il s'agissait d'une mesure temporaire (du 01/01/2007 au 01/12/2011) censée être évaluée par le gouvernement. La mesure a été élargie aux pensions prenant cours au plus tard le 1 décembre 2013 et évaluée dans le courant de l'année 2012, à savoir plus spécifiquement par le Comité d'étude sur le vieillissement³⁶.

A. L'impact de l'ancien bonus pension dans le régime des travailleurs salariés :

Le CEsv a procédé à une évaluation micro-économétrique *ex post*. La méthodologie employée n'a toutefois pas permis de prendre en considération l'effet de l'ancien bonus pension indépendamment de celui d'autres mesures visant à faire reculer la date de départ à la retraite, comme le relèvement de la condition de carrière pour le départ en pension anticipée de 34 années en 2004 à 35 années en 2005.

Les résultats du CEsv ont montré que les différentes mesures coïncidant avec l'ancien bonus pension avaient un effet très limité sur la probabilité de rester au travail pour l'ensemble des hommes, et surtout pour les ouvriers. Dans le cas des employés, l'effet total était négatif et considérable. Il s'est donc avéré que le relèvement de la condition de carrière pour le départ en pension anticipée avait un effet retardateur considérable sur le départ en pension des employés de 60 et 61 ans (qui formaient le groupe de contrôle dans l'étude). Cet effet était très nettement supérieur à celui du bonus pension sur la date de départ à la retraite des employés de 62 et 63 ans (le groupe cible de l'étude du CEsv). Le CEsv en a donc conclu que le bonus pension a eu un effet très largement inférieur sur la propension à rester actif sur le marché du travail comparativement à l'effet du relèvement de la condition de carrière pour le départ en pension anticipée³⁷.

Ces constats du CEsv sont conformes aux observations issues des précédentes études d'évaluation *ex ante* concernant le bonus pension³⁸. Ces études d'évaluation *ex ante* relatives au bonus pension ont en outre révélé que contrairement à un malus pension, le bonus avait un effet modeste sur l'âge de sortie du marché du travail. La méthode employée a probablement eu pour effet que ce constat était

³⁶ Conseil supérieur des Finances, *Avis du Comité d'étude sur le vieillissement : Évaluation du bonus pension* Juillet 2012.

³⁷ Conseil supérieur des Finances, *Avis du Comité d'étude sur le vieillissement : Évaluation du bonus pension*. Juillet 2012, p. 21.

³⁸ Maes, M. (2008), *Financial and redistributive impact of reforming the Belgian pension system*, IRES, *Discussion Paper* 2009-40, Université Catholique de Louvain.

Maes, M. (mai 2010) *Le bonus des pensions: un cadeau empoisonné*, *Regards économiques*, Numéro 79, Mai 2010.

Lefebvre, M. & Orsini K., (2011), "A Structural Model for Exit of Older Men in Belgium", *Empirical Economics*.

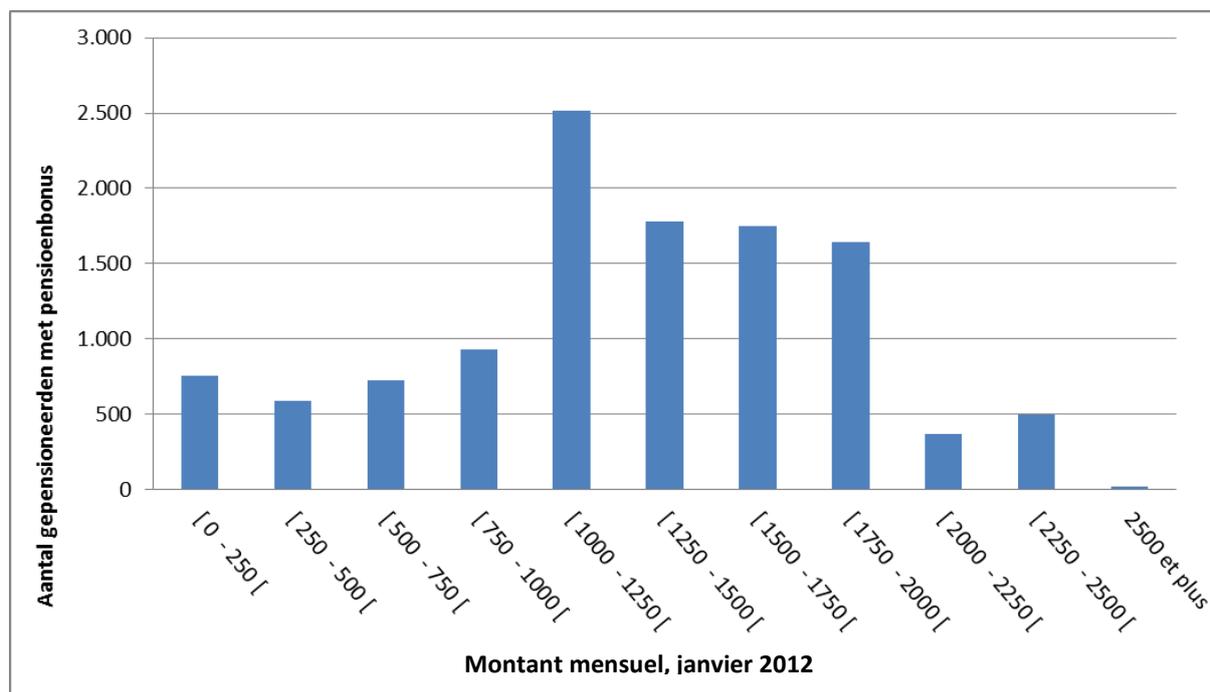
encore excessif. La décision de partir à la retraite du travailleur n'est en effet pas exclusivement prise sur la base d'un calcul actuariel mais également sur la base d'autres facteurs touchant tant à l'offre qu'à la demande. Les opportunités d'emploi concrètes pour les travailleurs âgés sont ainsi également déterminantes pour ce qui est de la possibilité de prolonger l'activité professionnelle.

Le bonus pension n'a, dans la pratique, profité qu'à une minorité de travailleurs salariés pensionnés. En janvier 2011, chez les pensionnés touchant une pension de retraite pure, seuls 13% des hommes et 8% des femmes bénéficiaient d'un bonus pension sur la seule pension de retraite. Ces taux s'élevaient respectivement à 11% et 8% dans le cas des pensions consécutives à des carrières mixtes. Cette situation a généralement été expliquée par le fait que la notoriété de la mesure était insuffisante.

Le bonus pension étant octroyé indépendamment du montant de pension perçu, cela induit un effet redistributif. Le bonus pension a proportionnellement, au vu de son caractère forfaitaire, un impact plus fort sur les pensions basses que sur les pension élevées. Comme il est octroyé en surplus du montant de la pension, il outrepassa les maxima pour ces dernières.

Le graphique ci-dessous (Graphique 2.7.) présente la répartition du bonus pension en fonction du montant de pension mensuel pour les pensionnés (prise de cours en 2011) pour les travailleurs salariés pensionnés à carrière pure. La majeure partie des pensionnés percevant un bonus pension se situe dans la classe des montants de pensions situés entre 1 000 et 1 250 EUR. Dans la classe des revenus de pension mensuels situés entre 1 250 EUR et 1 500 EUR, ces chiffres sont déjà beaucoup plus faibles et ils continuent de baisser dans les deux classes de revenus suivantes. Le nombre de pensionnés percevant un bonus pension est plutôt limité tant dans les classes de pension les plus basses que dans les classes de pension les plus élevées.

Graphique 2.7. Répartition du nombre de pensionnés percevant un bonus pension en fonction du montant de pension mensuel, pensions de retraite sur la base d'une carrière de travailleur salarié pure avec prise de cours en 2011 (N=11 579).



Source : Office national des Pensions, 2012.

Enfin, il a été décidé que le bonus pension devait, à tout le moins, être mis en conformité avec la réforme des pensions du gouvernement Di Rupo de décembre 2011, et tout particulièrement avec les nouvelles conditions de départ à la pension anticipée. Pour qu'un droit à un bonus pension soit acquis, il faut désormais que les activités professionnelles se poursuivent au-delà de l'année durant laquelle le travailleur atteint l'âge de 62 ans ou débute sa 44^{ème} année civile de carrière. L'exception 'carrières longues' prescrit une condition de carrière de 42 années pour un départ en pension anticipée à 60 ans. En pareil cas, la constitution du bonus débute à l'âge de 61 ans. La période de référence débute donc 12 mois après la date de départ en pension la plus anticipée possible.

En outre, vu l'impact limité, il a été décidé de renforcer dans la mesure du possible l'effet incitatif du bonus pension en vue de prolonger l'activité professionnelle, sans toutefois envisager l'introduction d'un malus. Il a également été décidé d'introduire un bonus pension similaire pour les trois régimes, le complément d'âge existant dans le régime du secteur public étant donc supprimé.

À l'instar de l'ancien bonus, l'actuel bonus est un montant forfaitaire calculé par jour de travail presté, mais il se caractérise notablement par la progressivité de sa constitution. Le montant constitué par jour presté augmente au fil des années de travail supplémentaires. Il augmente annuellement de 1,50 euro par jour presté (indice 136,09) à 2,50 euros, par tranches de 0,20 euro. Il continue également d'augmenter pour les travailleurs qui restent actifs après l'âge de la pension légal, à condition toutefois que ceux-ci puissent prouver une carrière de 40 années³⁹.

³⁹ Dans ce cas, il n'est pas nécessaire d'attendre 12 mois avant que la constitution du bonus puisse débiter.

Tableau 2.8. Montants journaliers du bonus pension

Report de la date de prise de la pension en mois	Montant (index 136,09) par jour
1 – 12	pas de bonus
13 – 24	1,50 EUR
25 – 36	1,70 EUR
37 – 48	1,90 EUR
49 – 60	2,10 EUR
61 – 72	2,30 EUR
plus de 72 mois	2,50 EUR

Source : Office national des Pensions

Chaque jour presté à temps plein pendant la période de référence donne droit à un bonus de pension. Au besoin, les jours sont donc compressés en jours à temps plein. Il doit également s'agir de jours effectifs. Le bonus de pension n'est accordé que de façon très limitée pour les périodes assimilées (maximum 30 jours par an).

Il n'est plus transmissible au conjoint survivant en cas de décès, ce qui était le cas dans l'ancien régime.

B. L'impact du nouveau bonus pension dans le régime des travailleurs salariés :

Le Comité d'étude sur le vieillissement a analysé en 2013 les conséquences de la réforme du bonus pension dans le cadre de son Rapport annuel⁴⁰.

Le CEsv constate que le remplacement de l'ancien bonus pension par le nouveau, qui prévoyait une condition de carrière (40 ans minimum) et un temps d'attente, a pour effet de réduire structurellement le nombre d'ayants droit au bonus pension dans le futur. En 2022, lorsque la réforme des pensions du gouvernement Di Rupo atteindra sa vitesse de croisière, le nombre de nouveaux entrants bénéficiant d'un bonus pension devrait à peine dépasser la moitié (56%) du nombre que l'on aurait enregistré si le régime de bonus pension initial avait été maintenu. La condition de carrière et le temps d'attente y consécutif en vue de l'obtention du nouveau bonus pension auront également, d'après cet organisme, des conséquences plus fâcheuses pour les femmes. À partir de 2022, le pourcentage de nouveaux entrants bénéficiant d'un bonus pension devrait représenter 37% de l'ancien régime, contre 77% chez les hommes.

⁴⁰ Conseil supérieur des Finances, *Comité d'étude sur le vieillissement. Rapport annuel*. Juillet 2013.

Il en résulte que la proportion de nouveaux entrants bénéficiant d'un bonus chez les hommes devrait baisser de 77 à 65% en 2060 comparativement au scénario de l'ancien régime, notamment sous l'effet des périodes d'études plus longues et donc du poids déclinant des longues carrières dans les futures générations de pensionnés masculins. Dans le cas des femmes, l'effet négatif des périodes d'études plus longues est neutralisé par le fait qu'elles bâtissent une carrière plus longue, ce qui stabilise la part de nouveaux entrants bénéficiant d'un bonus à 37% comparativement au scénario impliquant l'actuel régime de bonus pension.

Tableau 2.9. Nombre de nouveaux pensionnés bénéficiant d'un bonus pension dans le régime travailleurs salariés

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2022	2040	2060
Hommes									
I Régime du bonus actuel	12315	12694	12588	12731	13194	12599	14724	15949	16411
II Régime du nouveau bonus ²	14134	12956	12067	10542	11180	10381	11331	10291	10598
<i>En pourcentage de la simulation réalisée sur la base du bonus de pension actuel</i>	<i>115</i>	<i>102</i>	<i>96</i>	<i>83</i>	<i>85</i>	<i>82</i>	<i>77</i>	<i>65</i>	<i>65</i>
Femmes									
I Régime du bonus actuel	7496	8300	9402	9777	10229	10891	12641	16650	18978
II Régime du nouveau bonus ²	8418	8330	5359	4136	4612	5080	4625	6082	6962
<i>En pourcentage de la simulation réalisée sur la base du bonus de pension actuel</i>	<i>112</i>	<i>100</i>	<i>57</i>	<i>42</i>	<i>45</i>	<i>47</i>	<i>37</i>	<i>37</i>	<i>37</i>
Totaux									
I Régime du bonus actuel	19811	20994	21990	22508	23423	23490	31699	32600	35389
II Régime du nouveau bonus ²	22552	21286	17426	14677	15792	15461	17616	16373	17561
<i>En pourcentage de la simulation réalisée sur la base du bonus de pension actuel</i>	<i>114</i>	<i>101</i>	<i>79</i>	<i>65</i>	<i>67</i>	<i>66</i>	<i>56</i>	<i>50</i>	<i>50</i>

1. Le concept de nouveaux pensionnés correspond aux entrées en pension de retraite. Le passage d'une pension de retraite à une pension de survie est considéré comme un droit dérivé et non pas comme une nouvelle pension.
2. En tenant compte des modalités transitoires.

Source : Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel, 2013.

Le scénario associé au nouveau bonus ne prévoit pas uniquement une condition de carrière : il modifie radicalement aussi le niveau du bonus pension. Le montant annuel du nouveau bonus pension s'élève à 458,8 EUR après 2 années de prolongation volontaire de la carrière (34% de l'ancien montant), à 978,8 EUR après 3 ans (46% de l'ancien montant) et à 1560,0 EUR après 4 années de prolongation volontaire de la carrière (55% de l'ancien montant).

D'après le CEsv, la baisse du bonus moyen au cours de la période 2015-2017 devrait encore être ralentie par les pensionnés qui bénéficient de l'ancien système (les droits étant acquis jusqu'en 2013) auxquels succéderont ceux du nouveau (à partir de 2014). Grâce à la mesure transitoire prévue par la réforme des pensions (maximum 2 années de report forcé) jusqu'en 2019, les ayants droit seront admis plus rapidement. Cela a pour effet que les carrières longues auront un poids plus faible dans le groupe des nouveaux pensionnés avec bonus, entraînant ainsi une accentuation de la diminution du montant annuel moyen du bonus jusqu'en 2019 dans le scénario impliquant le nouveau bonus.

Ce montant annuel continue de baisser durant la période 2020-2030 suite à la diminution de la durée de carrière des nouvelles générations de pensionnés (due à l'allongement des périodes d'études). Dans le cas des femmes, ce phénomène d'accession plus tardive au marché du travail sera compensé par la prolongation de la durée de carrière moyenne liée au fait que leurs carrières seront à l'avenir moins découpées et qu'elles resteront actives plus longtemps (au vu de l'augmentation de la participation au travail des femmes par rapport à jadis).

Le CEsv conclut donc qu'en raison de la diminution tant du nombre d'entrées avec bonus pension que de la diminution du montant de celui-ci, les dépenses liées au régime du bonus pension dans le

régime travailleurs salariés vont baisser de 35% en 2020 par rapport à celles générées par l'ancien système. Au fil du remplacement des anciens ayants droit à l'ancien bonus par les générations futures, l'économie augmentera graduellement jusqu'à 82% en 2060.

Cette augmentation progressive de l'économie est liée au fait que l'ancien système de bonus pension n'a été introduit qu'en 2006 et ne devait atteindre sa vitesse de croisière que durant les années 2030, lorsque toutes les nouvelles générations successives concernées par ce système seraient parties à la retraite. Voilà la raison pour laquelle l'économie potentielle liée à une réforme de ce régime de bonus pension atteindra sa vitesse de croisière dans les années 2030.

2.1.3.6. Revalorisation

Le montant des pensions est indexé suivant l'évolution du coût de la vie, via les fluctuations de l'indice-santé. Si l'indice lissé atteint l'indice-pivot suivant⁴¹ (qui correspond à la moyenne des 4 derniers indices-santé), les allocations de pension sont relevées de 2 %. C'est ainsi que les pensions se maintiennent à 'pouvoir d'achat constant'.

Le pacte de solidarité entre les générations prévoit par ailleurs que les pensions doivent être adaptées au niveau de vie, ce qui implique que les pensions doivent suivre l'inflation des salaires. Ce paramètre de niveau de vie est toutefois mis en œuvre de manière sélective et aux fins, généralement, de relever les pensions les plus basses.

La loi relative pacte de solidarité entre les générations de décembre 2005 a instauré un mécanisme de liaison au bien-être reposant sur trois phases. Dans une première phase, une enveloppe financière disponible est calculée tous les deux ans, pour chaque régime. Des modalités d'utilisation de cette enveloppe, qui peuvent revêtir plusieurs types de revalorisation (relèvement des minima, revalorisation de plafonds, etc.), sont proposées dans une seconde phase par les partenaires sociaux réunis au sein de la Commission mixte Liaison au bien-être du Conseil central de l'économie et du Conseil national du travail. Enfin, lors d'une troisième phase, le gouvernement approuve le montant de l'enveloppe et décide de son utilisation sur base notamment des propositions émises par les partenaires sociaux.

Le gouvernement dispose d'une marge de manœuvre importante dans cette phase d'allocation de l'enveloppe : l'adaptation peut être une modification d'un plafond de calcul, d'une prestation et/ou d'une prestation minimale. En outre, les modalités d'adaptation peuvent être différentes par régime, par plafond de calcul ou par prestation au sein d'un régime et par catégorie de bénéficiaires de prestation.

Dans la pratique, la priorité est généralement accordée au relèvement des pensions les plus basses (avec à tout le moins une carrière minimale). L'accord de gouvernement du gouvernement Di Rupo prévoit même que l'enveloppe relative au bien-être devra en grande partie être affectée à l'augmentation des pensions les plus basses. En 2011, le gouvernement a fixé le budget pour la liaison au bien-être des prestations sociales à 60 pour cent. La décision relative aux 40 pour cent restants ne devait être prise qu'en 2012.

⁴¹ Cet indice ne doit pas être confondu avec l'indice-pivot utilisé pour actualiser les montants qui servent à calculer les pensions.

2.1.4. Cumul et travail autorisé

Il est interdit de cumuler une pension de retraite et un revenu de remplacement lié à une prestation de maladie ou invalidité, de chômage, d'interruption de carrière, de crédit-temps, de réduction des prestations de travail ou encore une allocation de chômage avec complément d'entreprise. Le pensionné doit donc choisir entre sa pension et sa prestation sociale. Il ne peut donc recevoir sa pension que s'il renonce à la prestation sociale. Si le conjoint perçoit un des avantages précités, la pension de retraite est payée au taux isolé.

Une prestation pour cause d'accident de travail ou de maladie professionnelle peut être cumulée avec la pension de retraite de travailleur salarié mais elle peut être réduite en raison du bénéfice d'une pension de retraite. L'allocation d'aide aux personnes âgées (APA) peut également compléter une pension de retraite ou de survie.

Le bénéficiaire de l'allocation de remplacement de revenus (ARR) ou de l'allocation d'intégration (AI) ne voit pas nécessairement son droit s'éteindre à 65 ans. Ce droit peut être maintenu en complément de la pension si cette formule est plus avantageuse que l'allocation d'aide aux personnes âgées (APA). L'APA est elle-même cumulable avec une pension de retraite.

Depuis 2013, le cumul avec des revenus professionnels est illimité si l'intéressé est âgé d'au moins 65 ans et peut prouver au moins 42 années de carrière au moment de la prise de sa pension. Pour les pensionnés de moins de 65 ans et ceux qui ont plus de 65 ans mais ont une carrière de moins de 42 ans, le cumul avec les revenus professionnels est limité. La sanction en cas de dépassement de la limite de revenus est proportionnelle tant que ledit dépassement est inférieur à 25%. Ce n'est que si le plafond de 25% est atteint ou dépassé que le versement de la pension sera suspendu.

Ce sont surtout les hommes qui combinent revenus de pension et revenus du travail : 7% des hommes sont actifs en étant pensionnés, contre 2% des femmes (voir tableau 2.9). L'âge moyen dans ce groupe s'élève à 72 ans et un quart des pensionnés actifs ont même plus de 75 ans. Les personnes actives en étant pensionnées le sont généralement durant toute l'année : seul un dixième de ces personnes ne travaillent pas 12 mois. Néanmoins, les personnes combinant pension et revenu du travail sont surtout des indépendants. 21% des personnes âgées ayant une carrière d'indépendant pure sont actives en étant pensionnées, comparativement à seulement 2% des personnes âgées en retraite ayant une carrière pure de travailleur salarié.

Tableau 2.10. Caractéristiques du travail en tant que pensionné et sans droits à la pension chez les plus de 65 ans (Belgique 2011, analyses basées sur un échantillon DWH MT & PS⁴²).

		Travail comme pensionné (N = 3.505)	Travail sans droits à la pension (N = 388)
Sexe	Hommes	7%	0,4%
	Femmes	2%	0,5%
Âge	Moyenne	72	71
	Premier quartile	68	67
	Médian	71	69
	Dernier quartile	75	74
	Maximum	97	91
Régime	Travailleurs salariés purs	2%	/
	Indépendants purs	21%	/
	Fonctionnaires purs	2%	/

Source : CeSO, *Technische Nota Pensioencommissie*, 16 décembre 2013, p. 14.

⁴² Échantillon de la base de données (Datawarehouse) Marché du Travail et Protection sociale de la Banque-Carrefour de la Sécurité sociale, comprenant tous les individus résidant en Belgique à la date du 1 janvier 2011 et âgés de 65 ans ou plus (N = 94.193/93.135).

2.2. Pensions de survie

La pension de survie permet au conjoint survivant d'obtenir une pension calculée sur l'activité de travailleur salarié de son conjoint décédé.

2.2.1. Conditions

Une condition importante est d'être marié au moment du décès du conjoint. La cohabitation légale ou de fait n'ouvre aucun droit à une pension de survie. La durée du mariage doit avoir atteint au minimum une année, même s'il est possible de déroger à cette condition dans des cas spécifiques. Pour déterminer si la condition d'une année de mariage est remplie, il est toutefois tenu compte de la durée de la cohabitation légale précédant immédiatement le mariage.

Contrairement au régime de pensions en vigueur dans la fonction publique, il n'existe dans le régime des travailleurs salariés aucun dispositif spécifique régissant la pension de survie pour les conjoints divorcés. Les années de mariage génèrent éventuellement dans le régime des travailleurs salariés un droit à une pension de retraite associée à l'ex-conjoint (voir plus avant). Ce droit est par ailleurs maintenu après le décès de l'ex-conjoint.

Un nouveau mariage entraîne la suspension de la pension de survie. Le droit est rétabli si ce nouveau mariage est dissout. La cohabitation (légale ou de fait) est sans effet sur le bénéfice de la pension de survie.

Les conditions d'âge sont différentes de celles qui régissent la pension de retraite. La règle générale prévoit qu'il faille avoir au moins 45 ans. La condition d'âge ne s'applique cependant pas si le veuf ou la veuve est en incapacité de travail à concurrence de minimum 66% ou s'il (elle) a au moins un enfant à charge. La règle générale ne s'appliquait ainsi pas en 2002 à 50% des veufs et veuves du groupe d'âge des 20-29 ans, à 71% du groupe d'âge des 30-34 ans, à 80% du groupe d'âge des 35-39 ans et à 83% du groupe d'âge des 40-44 ans (Taelemans, Peeters, Curvers & Berghman, 2007, p. 140).

Si le conjoint survivant ne remplit pas les conditions d'âge et de durée de mariage (moins de 45 ans d'âge ou moins de 1 année de mariage) et qu'il ne peut invoquer les exceptions (charge d'enfant, décès lié à un accident de travail ou à une maladie professionnelle), il peut bénéficier d'une pension de survie temporaire.

La pension de survie temporaire est exactement égale à une pension de survie (calcul, règles de cumul et conditions de versement identiques) mais elle n'est accordée que pour une période de maximum 12 mois.

Si la personne a moins de 45 ans et perd son droit à une pension de survie suite à la perte de la charge d'enfant ou à la fin de l'incapacité de travail à 66%, elle peut également bénéficier d'une pension de survie temporaire. Après avoir bénéficié de cette pension de survie temporaire, la personne peut bénéficier d'une pension de survie continuée jusqu'à l'âge maximum de 45 ans. Le montant de cette pension de survie continuée est limité au montant de pension minimum multiplié par la fraction de carrière.

À compter de l'âge de 45 ans, le droit à la pension de survie ordinaire est récupéré.

2.2.2. Prestations

Les montants de la pension de survie diffèrent suivant le droit de pension du conjoint décédé.

Lorsque le conjoint est décédé après la date de prise de cours de sa pension et qu'il percevait une pension de retraite de travailleur salarié au taux ménage, le montant de la pension de survie s'élève à 80% de la pension de retraite du conjoint décédé.

Si le conjoint décédé percevait une pension de retraite au taux isolé, le montant de la pension de survie est en principe identique au montant de la pension de retraite du conjoint décédé.

Lorsque le conjoint est décédé avant la date de prise de cours de sa pension, la pension de survie est calculée comme une pension de retraite. Quelques corrections sont toutefois apportées :

- Normalement, pour une pension de retraite, la carrière complète est acquise après 45 ans d'activité. L'application stricte de ce principe devrait avoir pour effet que le conjoint survivant ne puisse que rarement bénéficier d'une pension de survie complète. La fraction de carrière est donc calculée autrement : on divise le nombre d'années d'activité jusqu'à l'année précédant l'année du décès par le nombre d'années depuis le 20^{ème} anniversaire jusqu'à l'année précédant l'année du décès.
- Si une carrière courte doit être prise en compte, le montant de la pension de survie peut être très élevé, en raison du fait que celle-ci est calculée sur la base de salaires récents (et donc élevés). Pour éviter que des conjoints survivants de travailleurs salariés jeunes ne soient favorisés par rapport à des travailleurs salariés atteignant l'âge normal de la retraite ou des veufs et veuves de travailleurs salariés âgés décédés, la pension de survie est limitée.

Le montant de la pension de survie ne peut par ailleurs dépasser le montant de la pension au taux ménage que le défunt aurait perçue s'il avait atteint l'âge de 65 ans à la date de son décès et avait pu prouver 45 années d'activité. Si une pension de survie est octroyée pour une carrière incomplète, le montant de cette pension est limité à ce montant de pension multiplié par la fraction de la pension de survie.

2.2.3 Les règles de cumul

Le cumul d'une pension de survie de travailleur salarié et d'une ou plusieurs pensions de retraite⁴³ n'est autorisé que jusqu'à concurrence d'une somme égale à 110% de la pension de survie accordée au conjoint survivant, multipliée par l'inverse de la fraction.

Un exemple : Un conjoint survivant perçoit une pension de retraite dans le régime des indépendants de 3 217,66 EUR. À cette même date, il peut percevoir une pension de survie de 8 079,47 EUR calculée sur la base d'une fraction de 32/36. Le plafond relatif au cumul pension de retraite + pension de survie est égal à : $8\,079,47 \text{ EUR} \times 36/32 \times 110\% = 9\,998,34 \text{ EUR}$. La pension de survie due est égale à : $9\,998,34 \text{ EUR} - 3\,217,66 \text{ EUR}$ (montant de la pension de retraite) = 6 780,68 EUR.

⁴³ Si le conjoint survivant perçoit une pension d'invalidité de l'étranger ou une prestation de ce type, celle-ci est considérée comme une pension de retraite.

Mais si le conjoint survivant peut prétendre à :

- une pension de survie dans le régime des travailleurs salariés
- une ou plusieurs pensions de retraite dans d'autres régimes
- ainsi qu'à une ou plusieurs pensions de survie (exception faite de celles du régime des indépendants)

alors la pension de survie dans le régime des travailleurs salariés ne peut excéder la différence entre :

- le montant de la pension de survie dans le régime des travailleurs salariés (le cas échéant après limitation à l'unité de carrière) multiplié par l'inverse de la fraction et majoré de 10%, d'une part,
- et la somme des montants des pensions de retraite et d'un montant égal à la pension de survie pour une carrière complète (à savoir la pension de survie multipliée par l'inverse de la fraction), multipliée par la fraction ou la somme des fractions exprimant le montant des pensions de survie dans les autres régimes, exception faite du régime des indépendants, d'autre part.

L'application de cette règle ne peut cependant pas avoir pour effet que la pension de survie soit diminuée jusqu'à un montant inférieur :

- au montant de la pension de survie qui peut être octroyée dans le régime des travailleurs salariés, d'une part,
- et à la somme des montants des pensions de retraite d'autre part.

Un exemple :

Type de pension	Fraction	Montants pension de survie	Montants pension de retraite
Pension de survie travailleurs salariés	30/45	6 197,34 EUR	
Pension de retraite travailleurs salariés	10/41		1 239,47 EUR
Pension de retraite fonction publique	10/45		2 478,94 EUR
Pension de survie fonction publique	10/40	2 478,94 EUR	

Première étape	Plafond de cumul : $6\,197,34 \text{ EUR} \times 45/30 \times 1,1 = 10\,225,61 \text{ EUR}$
Deuxième étape	Pension de survie travailleurs salariés payable : $10\,225,61 \text{ EUR} - (1\,239,47 \text{ EUR} + 2\,478,94 \text{ EUR} + 2\,324^* \text{ EUR}) = 4\,183,20 \text{ EUR}$ [* 2 324 EUR = $(6\,197,34 \text{ EUR} \times 45/30) \times 10/40$]
Troisième étape	Restriction : le montant de la pension de survie comme travailleur salarié ne peut être inférieur à : $6\,197,34 \text{ EUR} - (1\,239,47 \text{ EUR} + 2\,478,94 \text{ EUR}) = 2\,478,94 \text{ EUR}$. Comme tel n'est pas le cas dans l'exemple ($4\,183,20 \text{ EUR} > 2\,478,94 \text{ EUR}$), il n'y a pas de limitation.

Le cumul d'une pension de survie de travailleur salarié et d'une autre pension de survie est autorisé sous réserve de l'application des règles relatives à la limitation de la carrière à l'unité.

Les choses se compliquent lorsque l'on souhaite cumuler une pension de survie de travailleur salarié avec une pension de survie d'un ou plusieurs autres conjoints.

Le conjoint survivant qui a contracté des mariages successifs avec des travailleurs salariés pouvant prétendre à l'application des dispositions de l'arrêté royal n° 50 ne peut prétendre qu'au montant le plus élevé des pensions de survie auxquelles il aurait droit.

Les droits du conjoint survivant afférents à la pension de survie à laquelle il pourrait prétendre en raison de l'activité de chacun de ses conjoints décédés sont passés en revue. C'est la pension de survie la plus favorable qui est octroyée.

Le conjoint survivant qui a contracté des mariages successifs avec un travailleur salarié soumis au régime de pension des travailleurs salariés et avec une personne soumise à un autre régime de pensions de retraite ou de survie ne peut bénéficier de la pension de survie dans régime des

travailleurs salariés qu'à condition de renoncer à la pension de survie ou à tout autre avantage en tenant lieu qui lui serait octroyé dans l'autre régime.

Le montant de la pension de survie de travailleur salarié octroyée au conjoint survivant est diminué du montant de la pension de survie ou de toute autre prestation en tenant lieu octroyée au titre d'un autre conjoint en vertu d'un régime d'un pays étranger ou d'un régime applicable au personnel d'une institution internationale à laquelle il ne peut être renoncé.

Une pension de survie peut être cumulée pendant douze mois successifs ou non avec des prestations pour maladie, invalidité, chômage complet involontaire, chômage avec complément d'entreprise, interruption de carrière, crédit-temps, réduction des prestations de travail et congés thématiques octroyées en application d'une législation belge ou étrangère pour des mois complets ou incomplets. Le montant de la pension de survie est alors plafonné à un montant de base (8093,56 EUR en 2014). À l'expiration d'un délai de 12 mois successifs ou non, la pension de survie est suspendue pendant les mois durant lesquels la personne bénéficie d'une prestation, sauf si elle renonce à celle-ci.

Les prestations accordées pour des personnes handicapées (AI/ARR/AP) ou bénéficiant d'une prestation pour cause d'accident de travail ou de maladie professionnelle peuvent être cumulées avec la pension de survie de travailleur salarié mais elles peuvent être réduites en raison du bénéfice d'une pension de survie.

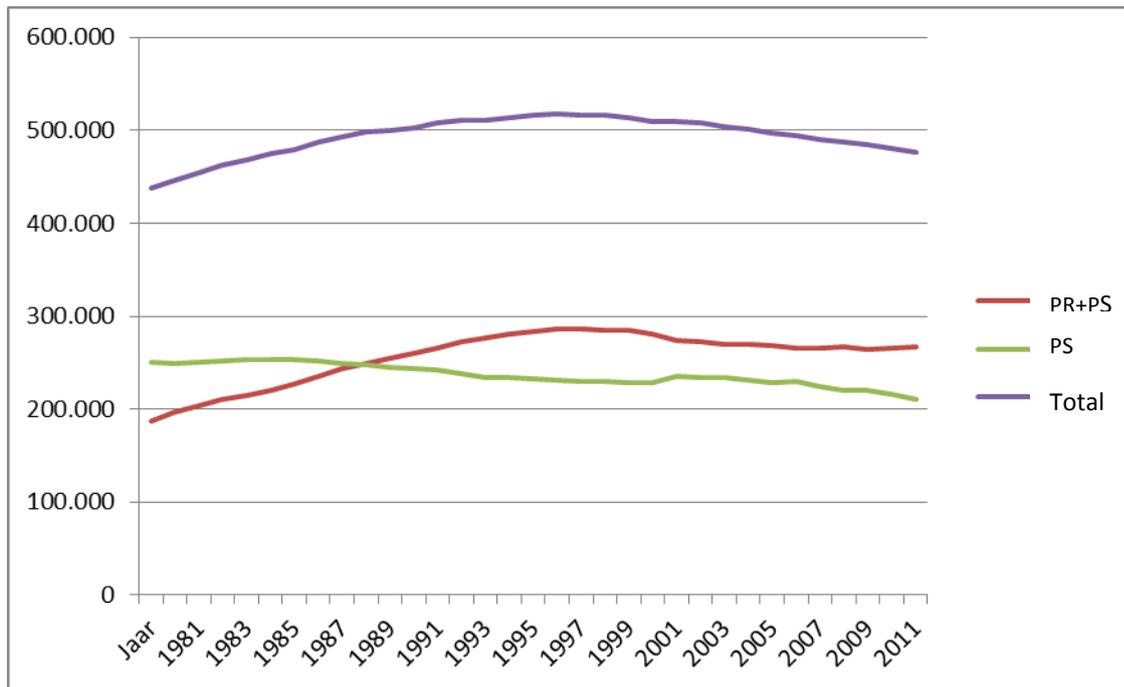
Comme dans le cas de la pension de retraite, les limites relatives au travail autorisé s'appliquent également à la pension de survie.

2.2.4. Quelques chiffres-clés au sujet des pensions de survie

Le graphique ci-dessous (graphique 2.8.) présente l'évolution des pensions de survie durant la période 1980-2012 en distinguant les pensions de survie versées en combinaison avec une pension de retraite et les pensions de survie versées à celles et ceux qui n'en perçoivent pas.

Le graphique montre que les pensions de survie versées en combinaison avec une pension de retraite personnelle ont augmenté au cours des dernières décennies du siècle écoulé. Le nombre de pensions de survie versées à celles et ceux qui n'ont pas de pension de retraite personnelle a diminué graduellement.

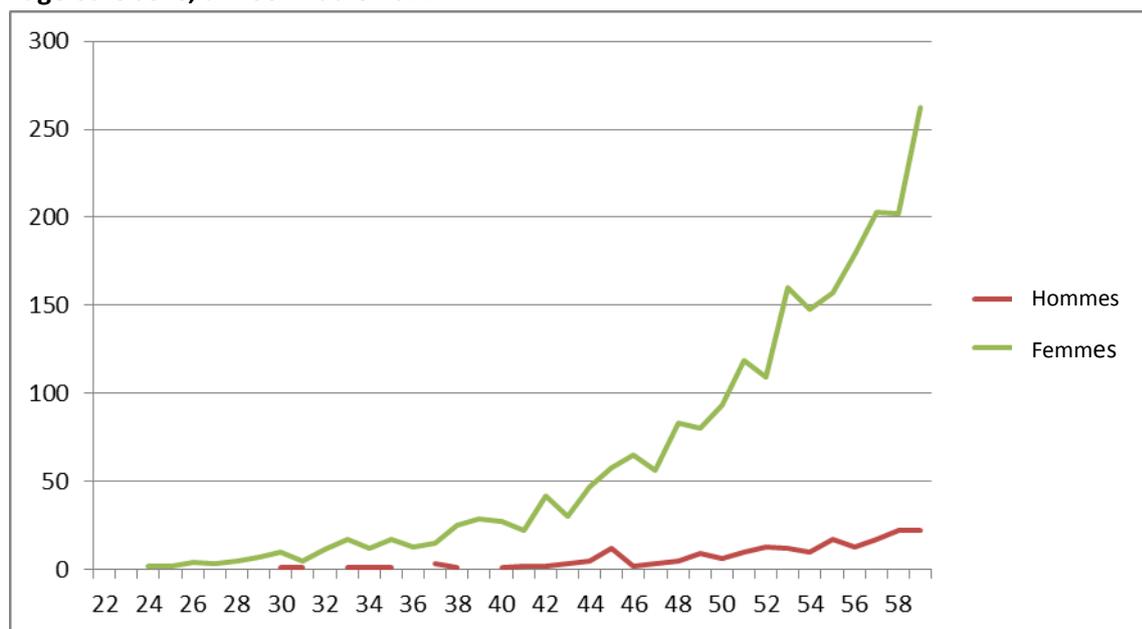
Graphique 2.8. Évolution du nombre de pensions de survie dans le régime travailleurs salariés 1980-2012.



Source : Office national des Pensions

Le graphique 2.9 correspond au nombre d'individus percevant une pension de survie avant l'âge de 60 ans, selon l'âge et le sexe. Les pensions de survie sont très majoritairement versées à des veuves de plus de 40 ans, le nombre augmentant avec l'âge des bénéficiaires.

Graphique 2.9. Nombre d'individus percevant une pension de survie avant l'âge de 60 ans, selon l'âge et le sexe, année initiale 2012.



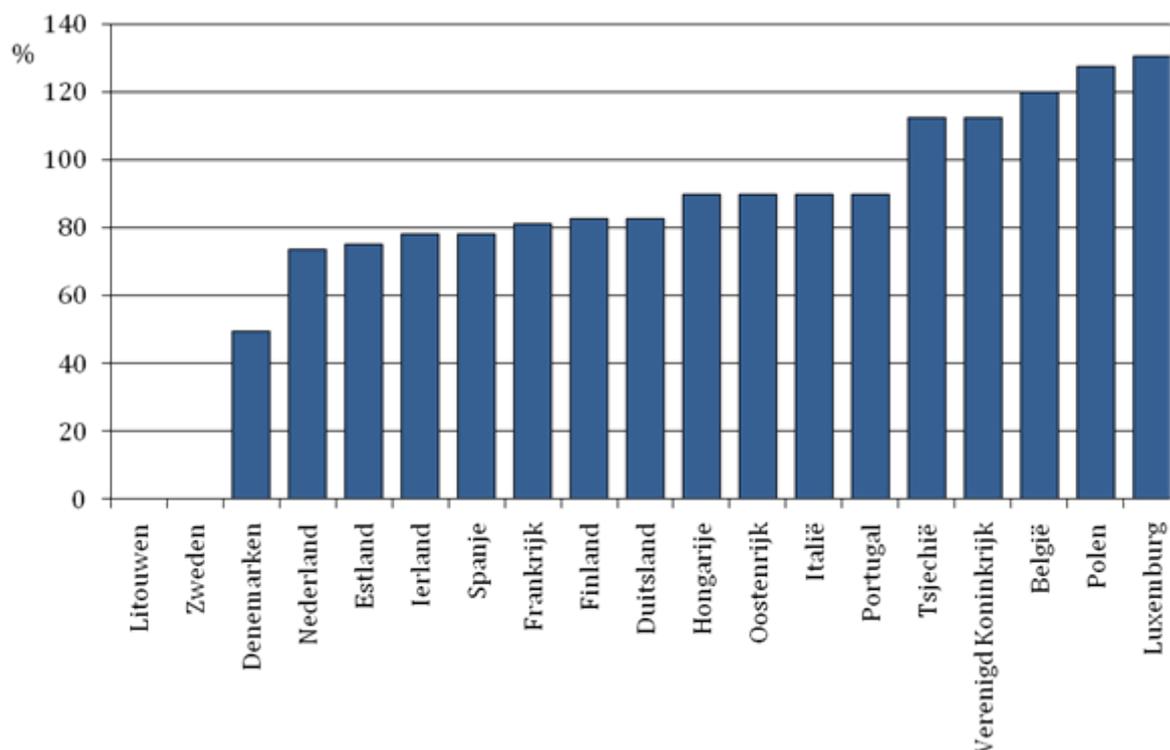
Source : Office national des Pensions

Pour évaluer la mesure selon laquelle cette pension de survie est avantageuse au regard de la pension de retraite perçue précédemment, il est possible de calculer le rapport entre le montant de la pension 'après' et le montant 'avant' le décès du conjoint. Pour effectuer cette comparaison, on a recours à l'équivalent en revenu de pension⁴⁴. Dans l'exemple utilisé, le partenaire peut tabler, avant le décès, sur un équivalent en revenu de pension de 833 EUR (1250/1,5). Après le décès, ce partenaire a droit à 1000 EUR, soit 20 pour cent en plus que l'équivalent pension avant le décès.

Le fait que ce rapport soit extrêmement élevé en Belgique est illustré dans le graphique 2.10. Le graphique présente le rapport après/avant décès pour la Belgique et une série d'autres pays de l'UE. Comme on le voit, avec 120%, la Belgique (gris foncé) se situe très haut dans le classement (). Seuls la Pologne et le Luxembourg affichent un rapport encore plus avantageux.

⁴⁴ Ce revenu de pension a été adapté pour permettre une comparaison valable des revenus de ménages de composition et de taille différentes. Cette opération repose sur une division du revenu de pension du ménage global par un chiffre d'équivalence (ici 1,5) tenant compte des économies d'échelle pour les ménages, en attribuant ensuite ce revenu à chaque individu composant le ménage.

Graphique 2.10. Rapport d'équivalence des pensions après et avant le décès du conjoint dans une série de pays de l'UE.



Source : Berghman, Peeters, 2012⁴⁵.

À l'instar des pensions basées sur des périodes assimilées, les pensions de survie sont octroyées sans que des cotisations supplémentaires ne soient dues à cet effet. Le système des pensions de survie est lui aussi donc à l'origine d'une importante redistribution sur le plan de la protection par les pensions. Une nouvelle fois, la question se pose de savoir si cette redistribution est celle à laquelle on souhaite aboutir.

2.2.5. Réforme récente : l'introduction d'une allocation transitoire

Le gouvernement Di Rupo I a adopté une série de mesures de réformes relatives aux pensions de survie.⁴⁶

⁴⁵ Berghman, J., Peeters, H., *De drie pijlers van het Belgische Pensioenlandschap: Overzicht en uitdagingen. Revue belge de Sécurité sociale (NL), numéro 1/2012.*

⁴⁶ Loi portant modification de la pension de retraite et de la pension de survie et instaurant l'allocation de transition dans le régime de pension des travailleurs salariés et portant suppression progressive des différences de traitement qui reposent sur la distinction entre ouvriers et employés en matière de pensions complémentaires (5/05/2014, MB 2014-05-09).

La réforme vise à permettre aux personnes dont l'âge les classe encore dans la population active de continuer à travailler et à se constituer des droits à la pension. Sept femmes sur dix bénéficiant d'une pension de survie cessent en effet de travailler ou travaillent moins parce qu'elles ne peuvent gagner que des sommes limitées en parallèle. Cette situation a pour effet qu'elles ne se constituent pas ou peu de droits à la pension de retraite, alors que le montant accordé au titre de pension de survie est rongé par l'inflation.

La réforme de la pension de survie (applicable aux décès survenant à compter du 1^{er} janvier 2015) introduit l'allocation transitoire pour les jeunes veufs (-ves) qui ne satisfont pas à la condition d'âge de la pension de survie⁴⁷. Cet âge est relevé de 45 à 50 ans, à raison de 6 mois par an. À partir de 2025, il faudra donc avoir 50 ans pour pouvoir percevoir la pension de survie avant l'âge donnant droit à la pension de retraite.

Les exceptions permettant l'octroi de la pension de survie avant l'âge de 45 ans sont supprimées. Lorsque le conjoint survivant prend sa pension (de manière anticipée ou à l'âge normal), une pension de survie est calculée suivant les règles, modalités et clauses de cumul applicables à l'actuelle pension de survie.

Pour pouvoir percevoir une allocation transitoire, le conjoint survivant doit, comme pour l'actuelle pension de survie, avoir été marié pendant au moins un an avec le défunt. Il est également possible de remplir cette condition en cumulant la durée de mariage avec la durée de cohabitation légale précédant directement le mariage.

L'allocation transitoire est calculée sur la base de la carrière et des rémunérations perçues par le défunt. Le revenu de pension est calculé pour chaque année de travail/assimilée. La somme de tous les revenus de pension donne la pension. Pour le calcul du revenu de pension d'une année civile, il est au minimum fait usage du 'droit minimum par année de carrière' (22 466,73 EUR à l'index 136,09 au 01.09.2013), lequel est proratisé en fonction du nombre de jours de travail et assimilés de l'année concernée. Au besoin, la limitation à l'unité de carrière est appliquée à la carrière prise en compte pour le calcul de l'allocation transitoire.

Autres caractéristiques de l'allocation transitoire :

- cumule sans restriction avec un salaire et des allocations sociales, ce qui ne contraint pas le (la) veuf (-ve) à stopper ou réduire son activité professionnelle ;
- nature temporaire : 12 mois ou 24 mois s'il y a un enfant à charge ;
- si la personne n'a pas d'emploi à la fin de la période d'octroi de l'allocation transitoire, un droit au chômage est ouvert immédiatement.

⁴⁷ Pour les veufs (-ves) qui perçoivent déjà une pension de survie ou qui satisfont à la condition d'âge relative à la pension de survie, rien ne change. La loi habilite le Roi à pouvoir autoriser, par AR délibéré en Conseil des Ministres, les veufs et veuves, qui satisfont à la condition d'âge pour la pension de survie, à opter pour l'allocation transitoire et à pouvoir accorder l'allocation transitoire aux cohabitants légaux qui se trouvent dans la situation de personnes mariées.

L'ONP a estimé l'impact budgétaire de cette réforme et est ainsi parvenu au constat que la réforme allait déboucher à court terme sur une augmentation des dépenses mais générer une économie à tendance croissance à compter de 2019. Il n'a pas été tenu compte, lors de l'établissement de cette estimation, des coûts associés à la pension de survie une fois l'âge donnant droit à la pension de retraite atteint (65 ans) au motif que l'on a présumé que la réforme n'aurait qu'un faible impact sur cette dépense. Un déplacement des dépenses aura probablement lieu, vu que, par l'effet de la réforme, les personnes auront travaillé davantage et pourront donc prétendre à une pension de retraite plus élevée, ce qui entraînera une diminution de la part de la pension de survie suite à l'application des règles de cumul.

2.3. Pension de conjoint divorcé

Le droit à une pension de conjoint divorcé est acquis si l'on a 65 ans ou que l'on satisfait aux conditions de départ à la pension anticipée. Il n'est par ailleurs pas permis de se remarier après un divorce, sauf si le nouveau mariage a été dissout par suite de décès ou de divorce.

La pension de retraite de conjoint divorcé est calculée de la même manière que la pension de retraite ordinaire. Pour les années de la période du mariage, la pension est calculée sur la base de la carrière de l'ex-conjoint comme si le demandeur avait lui-même exercé cette activité.

Les années civiles durant lesquelles l'intéressé perçoit lui-même une pension de retraite personnelle dans un autre régime de pension ne sont pas prises en considération, sauf si la personne renonce, pour ces périodes, à sa pension de retraite personnelle.

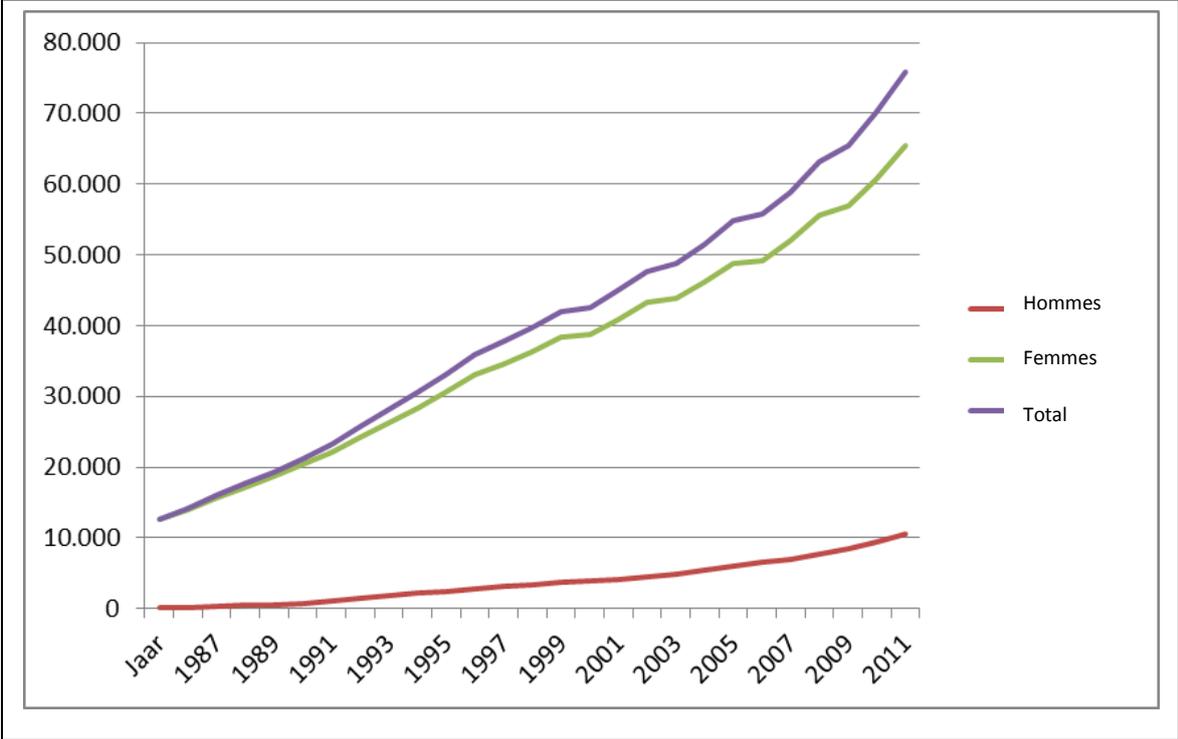
Les rémunérations réelles, fictives ou forfaitaires de l'ex-conjoint sont multipliées par 62,5 %. Pour les années où l'intéressé prétend à une pension de retraite personnelle de travailleur salarié, ces rémunérations sont encore diminuées de ses propres rémunérations après la multiplication. Les rémunérations ainsi fixées sont prises en compte à concurrence de 60%.

Comme pour toute pension de retraite, la carrière prise en considération en vue de l'attribution d'une pension comme conjoint divorcé ne peut pas dépasser l'unité de carrière. Cela signifie que le nombre d'années prises en considération pour la carrière personnelle et la carrière comme conjoint divorcé est limité à 45 ans (à 14040 jours équivalents temps plein après la réforme). Les années pour lesquelles l'intéressé a droit aussi bien à une pension de retraite personnelle qu'à une pension comme conjoint divorcé ne sont comptabilisées que pour une seule année en vue de la détermination du numérateur de la fraction de carrière.

L'ayant droit peut cumuler une pension comme personne divorcée avec une pension de survie du chef d'un précédent ou prochain mariage à condition que les règles relatives au cumul d'une pension de retraite avec une pension de survie soient prises en compte.

Le graphique ci-dessous (graphique 02.10.) présente l'évolution du nombre de pensions de conjoint divorcé durant la période 1986-2012 en distinguant les pensions de conjoint divorcé versées aux hommes et aux femmes. Le graphique montre que les pensions de conjoint divorcé sont essentiellement versées aux femmes et que leur nombre a considérablement augmenté au cours des dernières décennies.

Graphique 2.10. Évolution du nombre de pensions de conjoint divorcé dans le régime travailleurs salariés 1980-2012.



Source : Office national des Pensions

3. Défis

3.1. Viabilité sur le plan financier

Eu égard au vieillissement, la viabilité financière de notre système de pensions au niveau macroéconomique représente un défi majeur. La garantir de manière réaliste et équitable revêt une importance capitale pour les générations actuelles et futures, et aura assurément des retombées importantes sur la légitimité du système.

Dans la présente section, nous allons analyser les causes de la pression financière qui s'exerce sur notre système de pensions – et plus particulièrement sur le régime des travailleurs salariés –, ainsi que les choix que nous aurons à opérer si nous voulons garantir la viabilité financière du système de pensions.

3.1.1. Facteurs démographiques

La pression démographique exercée sur la viabilité financière de notre système de pensions est appelée à s'accroître durant les décennies à venir. À cet égard, il importe de faire la distinction entre deux forces sous-jacentes à la transition démographique que nous connaissons, à savoir d'une part l'augmentation du nombre de pensionnés consécutivement au départ à la retraite des baby-boomers (le 'papy-boom') et, d'autre part, l'augmentation de l'espérance de vie. Ces deux facteurs sont fondamentalement différents : le papy-boom est un problème aigu, tandis que l'augmentation de l'espérance de vie est un phénomène structurel.

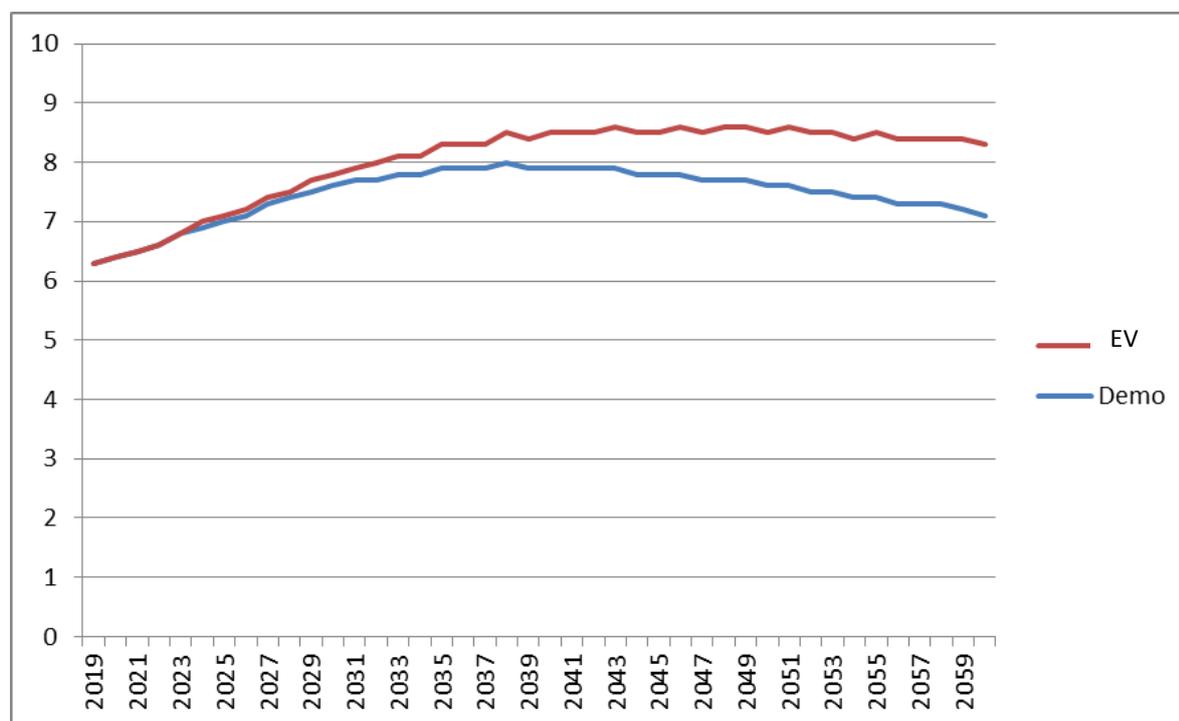
Le papy-boom résulte du vieillissement de la population belge (annoncé il y a des décennies déjà) et trouve son origine dans l'augmentation de la natalité au cours des trois premières décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale. Ce baby-boom post-1945 se répercute actuellement sous la forme d'un papy-boom qui se manifeste depuis le début de la décennie par une nette augmentation des départs à la retraite. Selon toutes les prévisions, cette augmentation va se poursuivre jusqu'à ce que nous soyons confrontés, après 2030, aux conséquences de la baisse de la natalité enregistrée dans notre pays depuis les années 1970. Le papy-boom génère un problème de financement aigu, même si ce problème va continuer de se faire sentir pendant plusieurs décennies dans les dépenses de pensions sous l'effet de l'augmentation de l'espérance de vie.

Cette augmentation est un second facteur d'explication majeur de la hausse des dépenses dans ce secteur. Au cours des dernières décennies, l'espérance de vie a augmenté concurremment avec la baisse de l'âge de la retraite. Alors qu'un homme de 65 ans avait en moyenne encore 12 années à vivre en 1950, il lui en reste en moyenne 17 en 2009. Au cours de cette même période, chez les femmes, l'espérance de vie à 65 ans est passée de 14 à 21 années (Veys, 1983, "Human Mortality Database", 2012). Les démographes prévoient une poursuite de cette tendance pour l'avenir, entre autre sous l'effet des progrès de la médecine. Parallèlement, les espérances de vie des hommes et des femmes devraient converger. À l'horizon 2060, les hommes devraient avoir à la naissance, dans notre pays, une espérance de vie moyenne de 86,7 ans et les femmes de 89,1 ans, alors que ces chiffres s'élevaient en 2011 à respectivement 78,2 et 83,4 ans (DGSIE, 2013:1). Contrairement au papy-boom, l'augmentation de l'espérance de vie est donc un facteur structurel.

Il est donc tout indiqué, lorsque l'on estime les retombées financières du vieillissement, de distinguer les deux facteurs démographiques. Le graphique 3.1. présente les résultats d'une analyse de décomposition de ce type réalisée par le Bureau fédéral du Plan⁴⁸. À cet égard, une distinction est opérée entre l'influence des deux facteurs⁴⁹ sur l'évolution des dépenses dans le régime travailleurs salariés, exprimée en pourcentage du PIB. Cette estimation s'entend bien sûr à politique (de pensions) inchangée.

Si l'on veut garantir la viabilité des pensions des travailleurs salariés, il nous faut donc compenser à relativement court terme les dépenses excédentaires causées par le papy-boom en les répartissant de manière équitable sur les différentes générations, tout en adaptant le système de pensions aux dépenses excédentaires occasionnées de manière structurelle par l'augmentation de l'espérance de vie.

Graphique 3.1. Augmentation des dépenses dévolues au régime des pensions des travailleurs salariés à la lumière de l'augmentation du nombre de pensionnés liée à des facteurs démographiques (Démo) et de l'augmentation de l'espérance de vie (EV), 2019-2060, % PIB.



Source : Bureau fédéral du Plans, adaptation par nos soins.

⁴⁸ Bureau fédéral du Plan, *Een verdeling van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen de kosten verbonden aan de verlenging van de levensverwachting en de kosten verbonden aan andere demografische factoren - Antwoord op een vraag van de "Commissie voor de hervorming van de pensioenen 2020-2040", Rapport_CP_DEMO_10647, novembre 2013.*

⁴⁹ Pour ce qui est du facteur démographique, il s'agit de l'impact combiné du baby-boom de l'après-guerre et des flux migratoires.

La principale source de dépenses excédentaires à l'horizon approximatif 2040 est clairement l'augmentation du nombre de pensionnés liée à des facteurs démographiques (+ 1,7 % du PIB). Passé ce cap, ce mouvement se tassera relativement vite (2040-2060: -0,8% PIB). L'augmentation de l'espérance de vie pèsera cependant davantage à compter de 2030 comme facteur d'augmentation des dépenses dans le régime des travailleurs salariés. Durant la période 2018-2040, l'augmentation de l'espérance de vie générera une augmentation des dépenses dans le régime des travailleurs salariés de 0,5% du PIB, cette augmentation devant s'élever à 0,6% du PIB durant la période 2040-2060. Sur l'ensemble de la période 2018-2060, l'augmentation de l'espérance de vie jouera un rôle plus important dans l'augmentation des dépenses dans le régime des travailleurs salariés que les autres facteurs démographiques (+ 1,2% versus 1,0% du PIB). Ce n'est qu'après 2050 que les dépenses dans le régime de pensions des travailleurs salariés connaîtront une nouvelle baisse progressive, sous l'effet de la baisse du nombre de pensionnés (2040-2060 : -0,2% du PIB)⁵⁰.

3.1.2. Facteurs économiques

Outre les facteurs influant sur les dépenses de pensions, d'autres facteurs agissant sur la base de financement ont un impact notable sur la viabilité financière de notre système de pensions. Des facteurs démographiques tels que la fertilité et le solde migratoire ont des retombées sur le ratio actifs (dont les cotisations financent les pensions)/population pensionnée. De leur côté, des hypothèses macroéconomiques relatives au marché du travail et à la croissance de la productivité de la population active ont bien évidemment aussi une influence sur nos prévisions en matière de viabilité des pensions sur le plan financier.

Dans ses perspectives économiques 2013-2018⁵¹, le Bureau fédéral du Plan prévoit à moyen terme (à savoir jusqu'en 2018) une croissance économique modérée de 1,6% par an, une hausse annuelle des salaires, traitements et revenus des indépendants de 1,3%, une augmentation de l'emploi global de 0,7% par an, ainsi qu'un gain de productivité annuel de 0,9%.

À partir de 2019, le gain de productivité (la hausse des salaires escomptée par tête d'habitant) va diminuer progressivement, pour revenir à son niveau de croissance à long terme, estimé à 1,5% par an. Cette croissance ne sera atteinte que dans les années 2030. Sur le cours de la période de projection (2012-2060), le gain de productivité annuel s'élève à 1,3%.

L'offre de travail détermine l'évolution de l'emploi à long terme. Cette offre de travail est elle-même déterminée par la population active et l'évolution de la participation au travail. Si l'on table sur un taux de chômage structurel à long terme de 8% en 2035, la participation au travail totale (à savoir l'emploi total exprimé en pourcentage de la population de 15 à 64 ans) passe de 65,2 % en 2018 à 68,1% en 2060, soit une augmentation de 2,9 pour cent.

⁵⁰ Bureau fédéral du Plan, *Een verdeling van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen de kosten verbonden aan de verlenging van de levensverwachting en de kosten verbonden aan andere demografische factoren - Antwoord op een vraag van de "Commissie voor de hervorming van de pensioenen 2020-2040", Rapport_CP_DEMO_10647, novembre 2013, p. 7-8.*

⁵¹ Bureau fédéral du Plan, *Perspectives économiques 2013-2018*, mars 2013.

3.1.3. Taux implicites de cotisation

Ces facteurs démographiques et économiques engendrent un besoin de financement supplémentaire. La présente section présente une estimation de ce besoin de financement au travers des taux de cotisation implicites. Le taux de cotisation implicite d'un régime de pensions⁵² est le rapport entre les dépenses de pensions et les salaires, traitements ou revenus sur lesquels sont calculées les cotisations sociales de ce régime. En d'autres termes, il s'agit de l'imposition perçue pendant un an sur les revenus du travail en vue de financer les pensions payées au cours de cette même année dans le régime.

Le Bureau fédéral du Plan a, en collaboration avec le service Données stratégiques du SPF Sécurité sociale, procédé à une estimation de ces taux de cotisation implicites pour les trois régimes de pensions⁵³. Les taux de cotisation (tce) calculés par le Bureau fédéral du Plan peuvent être décrits comme suit pour chaque secteur :

$$tce = \frac{P \times R}{W \times E} = \frac{P}{W} \times \frac{R}{E} = \beta \times D$$

P = pension moyenne (par secteur)

W = salaire (ou revenus) brut(s) (par secteur)

R = nombre de pensionnés (par secteur)

E = emploi (taille effective de la population en activité, par secteur)

B = taux de remplacement brut (au niveau 'macro', mais par secteur)

D = aperçu du rapport pensionnés/population active par secteur

⁵² Compte tenu de la gestion financière globale et du financement alternatif de la sécurité sociale et de l'absence de cotisations de "pension" dans la plupart des secteurs publics (attendu que l'État est débiteur tant de pensions que de traitements), il est impossible de déterminer une imposition effective par régime de pensions.

⁵³ Bureau fédéral du Plan, *Une estimation à long terme du taux de cotisation d'équilibre implicite des différents régimes de pension*, septembre 2013.

Tableau 3.1. Taux implicites de cotisation par régime de pensions en pour cent (gauche du tableau) et augmentation annuelle moyenne en points de pourcentage (droite du tableau)

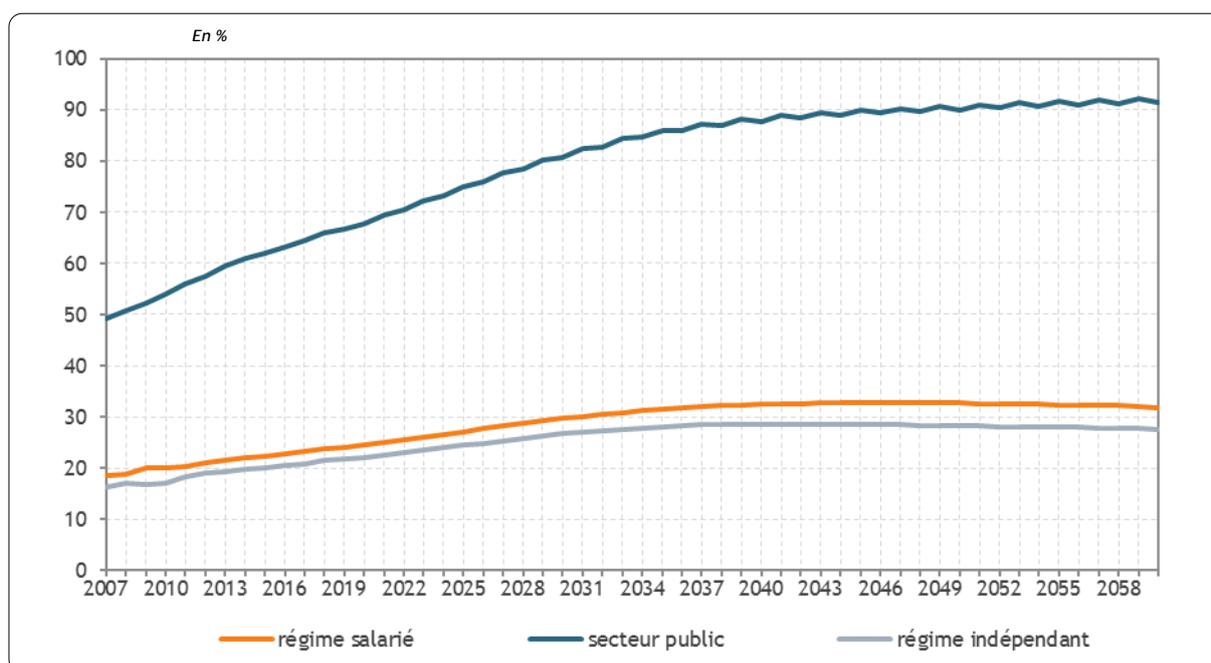
	Taux implicites de cotisation, %							Augmentation annuelle moyenne, points de pourcentage			
	200	201	202	203	204	205	206	2007	2011	2020	2040
								- 2011	- 2020	- 2040	- 2060
Régime travailleurs salariés	18, 20,4		24,6	29,7	32,5	32,7	31,9	0,4	0,5	0,4	0,0
Régime indépendants	16,2	18,2	22,2	26,7	28,5	28,3	27,6	0,5	0,4	0,3	0,0
Secteur public	49, 56,0		67,8	80,7	87,8	90,0	91,4	1,7	1,3	1,0	0,2

Source : Bureau fédéral du Plan et SPF Sécurité sociale.

Les cotisations augmentent dans une proportion considérable entre 2011 et 2060. Chez les travailleurs salariés, elles passent de 20,4% en 2011 à 31,9% en 2060, de 18,2% à 27,6% chez les indépendants et de 56% à 91,4% dans le secteur public, ce qui représente une hausse de plus de 50% par rapport au niveau de 2011. Toutefois, comparativement à la hausse annuelle moyenne enregistrée entre 2007 et 2011, les augmentations annuelles prévues sont du même ordre de grandeur entre 2011 et 2020 et baissent ensuite. Entre 2040 et 2060, ces hausses annuelles deviennent très faibles, voire versent dans des chiffres négatifs. La cotisation maximale est atteinte en 2046 pour les travailleurs salariés (32,8%) et en 2039 pour les indépendants (28,6%).

⁵⁴ Les calculs de la DG Appui stratégique du SPF Sécurité sociale débouchent, pour l'année 2011, sur des cotisations de 20,3% pour les travailleurs salariés, de 18,1% pour les indépendants et de 54,4% dans le secteur public. Les menus écarts par rapport aux estimations du Bureau fédéral du Plan sont dus aux dépenses de pensions (les chiffres étant publiés respectivement dans le *Vade Mecum* et les comptes nationaux). Les salaires, traitements et revenus ont été harmonisés avec les données du *Vade Mecum*.

Graphique 3.2. Taux de cotisation implicite par régime de retraites, de 2007 à 2060



Source : Bureau fédéral du Plan.

Tableau 3.2. Composantes du taux de cotisation par régime de pensions

		<i>Augmentation annuelle moyenne en %</i>			
		2007-2011	2011-2020	2020-2040	2040-2060
<i>Régime</i>					
<i>travailleurs</i>					
<i>salariés</i>					
Dépenses pensions	de 3,3		3,4	2,9	1,5
Salaires	1,1		1,3	1,5	1,6
<i>Régime</i>					
<i>indépendants</i>					
Dépenses pensions	de 4,3		2,6	2,8	1,4
Revenu	1,4		0,3	1,5	1,6
<i>Secteur public</i>					
Dépenses pensions	de 3,9		2,7	2,7	1,8
Traitements	0,7		0,5	1,4	1,6

Source : Bureau fédéral du Plan.

Durant la période considérée (2007-2011), l'augmentation du taux de cotisation dans les trois régimes est imputable à l'association d'une hausse considérable des dépenses de pensions avec une

légère augmentation (diminution en 2010 et 2011 consécutivement à la crise de 2009) des salaires des secteurs privé et public et des revenus des indépendants. Cette hausse considérable des dépenses de pensions est essentiellement due au départ à la retraite des premières générations de baby-boomers (le 'papy-boom') et aux nombreuses revalorisations⁵⁵ des prestations de pensions entre 2007 et 2011.

La hausse rapide des taux de cotisation se poursuit de 2011 à 2020, une nouvelle fois sous l'effet d'une forte croissance des dépenses de pensions et d'une légère augmentation des salaires et des revenus des indépendants. Relevons que la lenteur de la croissance des traitements dans la fonction publique est essentiellement imputable à une quasi-stagnation de l'emploi public. Les générations du baby-boom partent massivement à la retraite durant cette période, caractérisée par une faible croissance économique.

Les taux implicites de cotisation continuent d'augmenter entre 2020 et 2040 mais dans une moindre mesure. Les dépenses de pensions continuent d'augmenter sous l'effet du départ à la retraite des dernières générations de baby-boomers et en raison du fait que la génération des baby-boomers voit son espérance de vie sans cesse augmenter. Au cours de cette même période, les salaires, traitements et revenus des indépendants augmentent toutefois plus vite qu'entre 2011 et 2020, et le niveau de chômage ainsi que le rythme de croissance de la productivité récupèrent progressivement leurs niveaux d'équilibre.

Les taux de cotisation baissent légèrement dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants entre 2040 et 2060, tandis que ce taux n'augmente que de 0,2 point de pourcentage par an dans la fonction publique. La hausse des salaires dans les secteurs privé et public et les revenus des indépendants continuent d'augmenter de manière plus ou moins stable d'environ 1,6%. Par contre, la hausse des dépenses de pensions par rapport à la période 2020-2040 s'est fortement réduite en raison de la diminution du nombre d'entrants dans le système de pensions.

3.1.4. Stratégie budgétaire

Le choix a été fait résolument, dans les années 1990, d'adopter une stratégie budgétaire destinée à assumer le coût du vieillissement. La Belgique avait alors une dette publique élevée, laquelle se combinait avec une pression fiscale et parafiscale relativement élevée. La stratégie suivante fut donc adoptée : si l'on parvenait à réduire massivement le niveau d'endettement, les recettes fiscales et parafiscales des pouvoirs publics allaient pouvoir être mises à profit pour supporter le coût croissant des pensions, en lieu et place des charges d'intérêts liées au service de la dette.

Au début de ce siècle, cette stratégie budgétaire stricte fut élargie, pour suivre une double voie : d'une part, constituer des réserves et, d'autre part, augmenter l'activité. Cette double voie était explicitement présente dans les objectifs des gouvernements Verhofstadt I et II, et s'inscrivait dans le concept de "société de bien-être active". Toutefois, dans la pratique, le principe de base restait qu'aucune modification fondamentale du système ne serait nécessaire pour parvenir aux objectifs (hormis l'activation des chômeurs). Cela ne veut pas dire que durant cette période, aucune évolution

⁵⁵ Voir Comité d'étude sur le vieillissement, *Rapport annuel*, juillet 2013, annexe 1.

n'a eu lieu en dehors de l'activation des demandeurs d'emploi dans la politique sociale⁵⁶ mais ces évolutions furent davantage implicites qu'explicites.

Aujourd'hui, nous devons non seulement constater que cette stratégie budgétaire a été insuffisamment mise en pratique mais aussi qu'elle a été grevée par une grave crise économique et financière.

La section "Besoins de financement des Pouvoirs publics" du Conseil supérieur des Finances (CSF) a, dans le cadre de ses rapports de mars 2007⁵⁷ et septembre 2009⁵⁸, calculé la mesure dans laquelle un préfinancement des coûts budgétaires liés au vieillissement serait possible si l'on parvenait à mettre en œuvre une trajectoire de financement bien définie à moyen terme. Dans leurs calculs, les experts se sont attachés à déterminer la baisse du solde primaire correspondant à une stabilisation à long terme du niveau d'endettement jusqu'à un niveau faible. Cet écart en termes de solde primaire a dès lors été considéré comme une marge budgétaire susceptible d'être mise à profit pour financer la hausse prévue des dépenses sociales, et plus particulièrement celles liées aux pensions et aux soins de santé.

À la demande de la Commission, ces calculs relatifs au préfinancement des coûts budgétaires liés au vieillissement ont été actualisés⁵⁹. Deux scénarios ont ainsi été mis à l'épreuve : dans le premier, un excédent budgétaire structurel de 0,75 % du PIB devait être atteint à moyen terme et un second scénario impliquait de viser un équilibre budgétaire. Ces scénarios se basent sur le scénario de référence utilisé par le Comité d'étude sur le vieillissement. Ce scénario repose lui-même sur l'hypothèse que l'augmentation annuelle de la productivité du travail à long terme s'élèverait à 1,5%.

Si un excédent budgétaire de 0,75 % du PIB est atteint à moyen terme, un préfinancement des coûts budgétaires liés au vieillissement serait possible à concurrence de 77 %. Ce scénario implique toutefois pour les années à venir un nouvel effort de consolidation de 3,4% du PIB. Si à moyen terme, seul un équilibre budgétaire est atteint, le préfinancement des coûts budgétaires liés au vieillissement serait limité à 57,0%. Dans ce cas de figure, un nouvel effort de consolidation de 2,7% du PIB serait requis.

Dans l'hypothèse où la croissance économique serait supérieure à ce que prévoit ce scénario de référence (hausse de la productivité de 1,75%), un plus haut degré de préfinancement serait envisageable (à savoir resp. 89 % en cas d'excédent budgétaire et 65% dans le cas d'un équilibre budgétaire). Avec une croissance défavorable (hausse de la productivité de 1,25%), le niveau de

⁵⁶ Le fait de faciliter la combinaison vie professionnelle-vie familiale était, par exemple, en tant que ligne de politique présente, une mesure explicite. Autre mesure explicite adoptée : la tentative de parvenir, par le biais de la loi sur les pensions complémentaires, à une généralisation des deuxièmes piliers censés répondre à une série de critères sociaux (les plans de pension sociaux).

⁵⁷ Conseil supérieur des Finances (section "Besoins de financement des Pouvoirs publics"), *Rapport*, mars 2007.

⁵⁸ Conseil supérieur des Finances (section "Besoins de financement des Pouvoirs publics"), *Trajectoires budgétaires à court et à moyen terme relatives au Programme de stabilité 2009-2012 ajusté 2009-2012*, septembre 2009. Conseil supérieur des Finances (section "Besoins de financement des Pouvoirs publics"), *Complément à l'avis s: "Trajectoires budgétaires à court et à moyen terme relatives au Programme de stabilité 2009-2012 ajusté"*, Octobre 2009.

⁵⁹ Van Meensel, L., *Berekening met betrekking tot de voorfinanciering van de budgettaire kosten van de vergrijzing*, Département Études, Banque nationale de Belgique, 16 septembre 2013.

préfinancement serait plus limité (resp. 65% en cas d'excédent budgétaire et 48% dans le cas d'un équilibre budgétaire).

3.2. Efficience

L'analyse de la viabilité sociale ou, en d'autres termes, de la suffisance des pensions, doit prendre en compte essentiellement les deux aspects suivants. Il convient, d'une part, d'analyser le rôle joué par le régime de pensions comme moyen de protection de la population âgée contre le risque de pauvreté. D'autre part, cette analyse doit s'intéresser à la mesure dans laquelle ce système permet d'éviter qu'une personne qui part à la retraite ne doive faire face à une baisse de son standard de vie trop importante. Un des principaux objectifs des pensions de retraite consiste en effet à préserver le niveau de vie acquis durant la carrière après le départ en retraite.

3.2.1. Taux de remplacement bruts dans le régime des travailleurs salariés

La préservation du standard de vie s'évalue généralement à l'aune du montant de l'allocation de pension par comparaison aux revenus du travail avant le départ en retraite.

Dans le cadre des activités de la task force de la Conférence nationale sur les pensions, les administrations ont réalisé une étude consacrée aux taux de remplacement dans le système de pensions belge⁶⁰. Dans cette étude, le montant brut de la pension était comparé au salaire brut perçu par le salarié avant la prise de la pension de retraite.

Le montant de pension brut a été ramené au taux isolé. Il était tenu compte de tous les montants versés pendant une année complète (ex. le bonus pension, le pécule de vacances, le complément de pension, le complément de pension « pour âge », etc.). En ce qui concerne les salaires bruts, il s'agit de la moyenne des salaires bruts réels perçus durant les cinq années précédant la prise de la pension de retraite.

L'étude s'est penchée sur les pensions de retraite de la période 2004-2008. L'accent était mis sur les carrières des travailleurs salariés exclusives sur une période de 25 années ou plus. Moyennant ces restrictions et abstraction faite des pensions étrangères ou d'autres situations particulières, les responsables de l'étude se sont attachés à mettre en lumière dans toute la mesure du possible l'effet des différences de législation.

Dans le régime des travailleurs salariés, le taux de remplacement moyen s'élève à 47% pour les hommes et à 56% pour les femmes, abstraction faite du bonus pension. Le taux de remplacement brut est supérieur d'environ dix points chez les femmes par rapport aux hommes. Aucune évolution notable n'a été constatée pour la période étudiée. Durant celle-ci, le bonus pension n'a eu aucun impact notable sur le taux de remplacement brut.

Le taux de remplacement baisse de manière conjointe avec le niveau des derniers revenus professionnels, et ce tant chez les hommes que chez les femmes. Chez les travailleurs salariés situés

⁶⁰ Office national des Pensions (Service des Etudes Financières), *Taux de remplacement. Etude du Taux de remplacement brut moyen des pensions de retraite des pur travailleurs salariés suivant différentes références salariales*, février 2009.

dans la tranche de revenus la plus faible (10 000 à 12 500 EUR), le taux de remplacement s'élève à 105% et baisse ensuite conjointement avec le revenu. Dans la zone de revenu médian, le taux de remplacement n'atteint que 60%.

Cette situation résulte vraisemblablement de la limitation de la rémunération de référence au 'plafond'. De fait, lorsque le salaire annuel par année civile dépasse un certain plafond, le calcul de la pension ne tient compte que du montant de ce plafond.

Chez les travailleurs salariés féminins, nous aboutissons par ailleurs à 84% dans la tranche de revenus la plus faible (10 000 à 12 500 EUR), le taux de remplacement se chiffrant à environ 60% dans la zone des revenus médians.

Si on prend en compte le minimum de pension (et le droit minimum par année d'assurance chez les travailleurs salariés), le rythme de la tendance baissière du taux de remplacement change en fonction du salaire, ce mécanisme étant forfaitaire.

Chez les travailleurs salariés, les pensions minimales correspondent à un taux de remplacement d'approximativement 73%, abstraction faite du bonus.

Le taux de remplacement augmente progressivement au fil de l'avancement de la carrière. Chez les travailleurs salariés, on constate de manière générale une hausse assez claire, des carrières de 25 à 29 ans jusqu'aux carrières les plus longues, et ce du fait de l'introduction des pensions minimales.

Tant chez les hommes que chez les femmes, le taux de remplacement augmente jusqu'à un an avant l'âge légal de prise de la pension, où il atteint un maximum. Les taux de remplacement baissent à partir de l'âge légal de la pension.

3.2.3. Taux de remplacement théoriques pour des cas-types ⁶¹

Le modèle d'estimation du SPF Sécurité sociale évalue les droits de pension d'un individu dans le régime des pensions de retraite des travailleurs salariés en fonction d'une série de cas-types. Ce modèle a été élaboré dans le cadre des activités du sous-groupe Indicateurs du Comité de la protection sociale, puis adapté pour le compte de la Commission des pensions.

Les calculs reposent sur une mise en œuvre complète des réformes du gouvernement Di Rupo en matière de pensions anticipées et d'assimilation des périodes de chômage et de prépension, ainsi que concernant le bonus pension. Les montants de référence utilisés au sujet du droit minimum par année de carrière, du minimum de pension garanti, du plafond salarial, du pécule de vacances, ect. sont les montants en vigueur à la date du 01/10/2013.

⁶¹ Relevons que des taux de remplacement théoriques ne nous informent que concernant le nombre limité de cas-types pour lesquels ils sont calculés. Il n'est pas simple de conclure sur la base de ces informations que ces cas-types existent seulement oui ou non, ni combien de personnes se trouvent dans une situation comparable. Voir, pour plus d'informations : Peeters, H., Debels, A., & Berghman, J. (2012). Vervangingsratio's voor het Belgische pensioensysteem. *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 54(1), pp. 133-158.

Enfin, la référence prise est celle d'un profil salarial d'employé isolé⁶² ayant perçu durant toute sa carrière un salaire équivalent à la moyenne macroéconomique des salaires du secteur privé (calculée en fonction des données des comptes nationaux). Aucune simulation de droits relevant du deuxième pilier n'a été réalisée, contrairement aux taux de remplacement nets publiés par l'UE dans son rapport 'Pension Adequacy Report'⁶³.

La Commission a fait réaliser une simulation de deux variantes d'âge⁶⁴ : départ en retraite à 65 ans et départ en retraite à 62 ans. Comme il a été pris pour hypothèse que la carrière débute (au plus tôt) à l'âge de 20 ans, nous arrivons à des durées de carrière maximum de 45 et 42 ans respectivement. Des simulations sont également réalisées pour des cas où la durée de carrière est plus courte. En pareil cas, l'âge d'entrée dans le système est égal à l'âge de départ à la pension diminué de la durée de la carrière. Dans certains cas, la carrière est plus courte, vu que l'on présume que la personne disparaît du marché du travail pendant 10 ans. Dans ces cas, il n'y a pas nécessairement une influence sur l'âge d'entrée.

⁶² C'est le statut d'employé qui a été adopté comme base de calcul car cela permet de neutraliser les effets du fait que les calculs des cotisations sociales pour les ouvriers se font à concurrence de 108% du salaire ainsi que du paiement du simple et double pécule de vacances par l'ONVA, ce qui facilite les calculs.

⁶³ *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050*, rapport préparé conjointement par la direction générale Emploi, Affaires sociales et Inclusion de la Commission européenne et le Comité de la protection sociale, 23 mai 2012.

⁶⁴ SPF Sécurité sociale (DG Appui stratégique), *Verslag typegevallen: eerste pijler (op basis van sectie 4 van de nota databehoefden)*, 11 décembre 2013.

Tableau 3.3. Aperçu des cas-types

Type	Âge à la retraite	Années travaillées	Début de la carrière	Nombre d'années d'interruption	Localisation dans la carrière
Type A	65	45	1969	-	-
Type B	65	40	1974	-	-
Type C	65	35	1969	10	1979-1988
Type D	65	30	1974	10	1979-1988
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. ⁶⁵
Type F	62	42	1972	-	-
Type G	62	40	1974	-	-
Type H	62	28	1973	13	1 année d'assimilation en 1976 et en 1981, 4 années assimilées 1994-1997, prépension de 2007 à 2013 incl.

Deux variantes salariales ont été simulées : un salaire équivalent à la moyenne macroéconomique des salaires sur toute la période et un salaire équivalent à 50,89% de cette moyenne macroéconomique des salaires (ce qui correspondait en 2012 à un revenu mensuel minimum garanti pour une personne de 22 ans ayant 1 année d'ancienneté). Dans le cas de ce salaire très faible, trois types d'emploi ont été simulés : temps plein (312 jours par an); 2/3^{ers} (210 jours par an), moins de 1/2^{er} (150 jours par an). On part du principe que seuls ces jours sont pris en considération pour la constitution de droits à la pension.

Tant le taux de remplacement brut (TRB : revenu de pension annuel brut au départ à la retraite/salaire brut de l'année précédant le départ à la retraite) que le capital de pension brut (CPB : valeur actuelle des versements de pension pour le restant de l'espérance de vie/moyenne macroéconomique des salaires de l'année précédant le départ à la retraite) sont calculés sur cette base. Les résultats sont essentiellement applicables en vue de mettre à l'épreuve le système de pensions à l'aune des modifications des paramètres influant sur la pension (années de carrière,

⁶⁵ Il s'agit d'une personne qui part à la retraite le 01/01/2014 ; les assimilations sont : 1 année en 1976, 1 année en 1981, 4 années de 1994 à 1997 incl., 7 années du 01/01/2007 au 31/12/2013 incl. Ceci donne un total de 13 années de périodes à assimiler.

inactivité, évolution salariale, etc.). Ceci s'effectue par l'analyse des variations en termes de taux de remplacement entre les différents scénarios plutôt qu'en termes de niveaux absolus : voir à cet égard les dernières lignes du tableau ci-dessous (tableau 3.4.).

Tableau 3.4. Résultats pour les cas-types (avec mise en œuvre intégrale des réformes du gouvernement Di Rupo).

Type	Âge à la retraite	Années travaillées	Années d'interruption	Salaire moyen	Salaire moyen	Salaire très faible ; 312 jours/an	Salaire très faible ; 210 jours/an	Salaire très faible ; 150 jours/an
				TRB	CPB (capital)	TRB	TRB	TRB
A	65	45	-	49,4%	7,41	74,7%	108,7%	78,2%
B	65	40	-	43,7%	6,55	62,4%	92,7%	65,9%
C	65	35	10	37,9%	5,68	55,0%	81,7%	58,5%
D	65	30	10	34,7%	5,20	47,6%	70,7%	51,1%
E	65	28	13	42,4%	6,35	63,9%	94,9%	67,3%
F	62	42	-	45,1%	7,97	65,4%	97,1%	68,8%
G	62	40	-	43,7%	7,72	62,4%	92,7%	65,9%
H	62	28	13	42,4%	7,22	63,9%	94,9%	67,3%
Carrière : impact d'une carrière raccourcie de 5 ans (40 années au lieu de 45)								
B-A	0	-5	-	-5,7%	-0,86	-12,3%	-16,0%	-12,3%
Âge : impact d'un départ à la retraite anticipé de 3 années (62 ans au lieu de 65 ans, carrière de 42 années)								
G-B	-3	0	-	0	1,17	0,0%	0,0%	0,0%
Interruption : impact d'une interruption de 10 années non assimilées (à un âge assez précoce) dans une carrière de 45 années								
C-A	0	-10	10	-11,5%	-1,73	-19,7%	-27,0%	-19,7%
Interruption : impact de 10 années non assimilées (à un âge précoce), contre 13 années assimilées (4 à un âge moyen ; 7 en prépension)								
D-B	0	-10	10	-9,0%	-1,35	-14,8%	-22,0%	-14,8%
E-B	0	-12	13	-1,3%	-0,2	1,5%	2,2%	1,4%

Source : SPF Sécurité sociale.

Ces chiffres confirment que le taux de remplacement est relativement plus favorable dans le cas d'un salaire faible, surtout lorsque la personne a travaillé au moins à 2/3, en raison de l'impact des minimas.

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. Toutefois, exprimé en points de pourcentage, cet impact est relativement plus prononcé en cas de salaire très faible que pour un salaire moyen.

Une période d'inactivité en début de carrière (C-D) non compensée par des assimilations a un impact négatif majeur sur le taux de remplacement comparativement à une période de travail, surtout dans les salaires très bas (voir C-A et D-B). Une période d'inactivité (entre autres en fin de carrière) compensée par des assimilations (E-H) est sans impact sur le taux de remplacement (voir comparativement par ex. E-B avec D-B).

Un âge de départ à la retraite plus précoce n'a absolument aucun impact sur le taux de remplacement mais a un impact positif sur le capital de pension (voir G-B), ce qui est un incitant positif à partir à la retraite plus tôt.

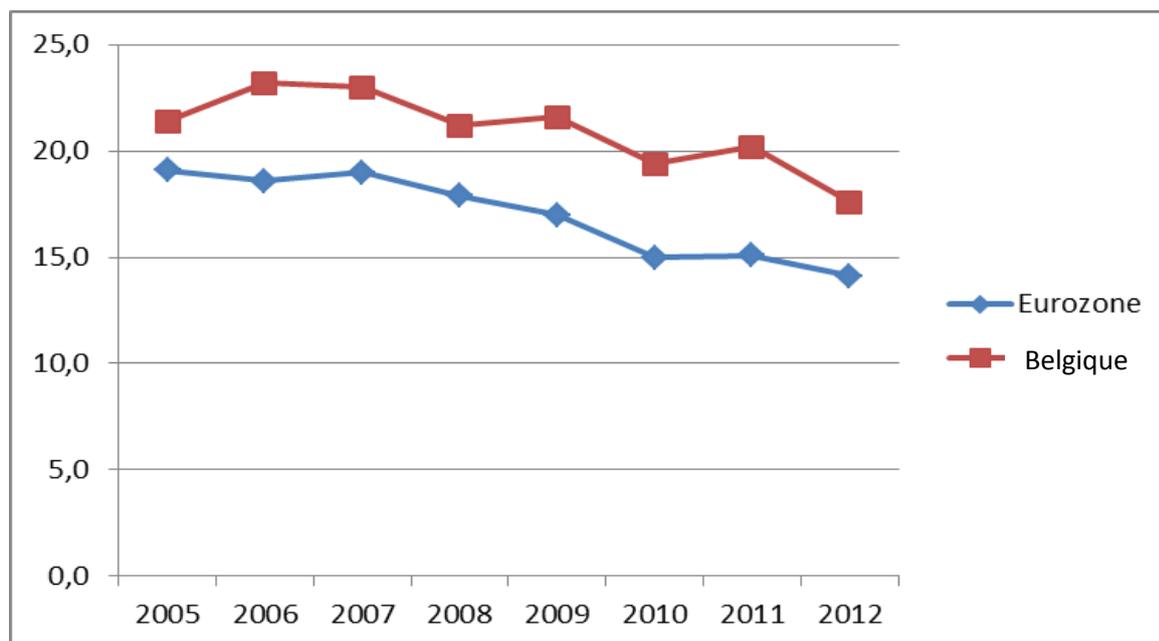
Le CEsv a évalué l'évolution des taux de remplacement à long terme dans son Rapport annuel 2012⁶⁶. Ces taux de remplacement théoriques provenaient également du SPF Sécurité sociale. Le CEsv a conclu que, sur la base de ces chiffres, le taux de remplacement allait suivre une tendance plutôt à la baisse pour toute la période de projection 2010-2050. Chez les femmes, la baisse ne se manifeste qu'après une période de hausse minimale et de stabilisation, qui s'étend jusqu'en 2020 environ. Cette baisse du taux s'explique par le fait que l'adaptation de certains paramètres des régimes de pensions (pension minimum, droit à une pension minimum par année de carrière et plafond salarial) est découplée de la croissance salariale. Deux facteurs sont à la base d'une évolution différenciée pour les deux sexes : l'augmentation récente des minima et la hausse du taux d'emploi chez les femmes. Ces chiffres ne tenaient bien évidemment pas encore compte des réformes des pensions introduites par le gouvernement Di Rupo.

3.2.4. Pauvreté au sein de la population âgée

Les résultats de l'enquête EU-SILC révèlent qu'un sixième (17,6%) des plus de 65 ans sont exposés en 2012 à un risque de pauvreté, contre un septième du reste de la population. Comparativement à la moyenne de l'Eurozone, qui s'élève à 14,1% (graphique 3.3.), ce pourcentage est assez élevé. Une personne court un risque de pauvreté lorsque son revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté, fixé à 60% de la médiane du revenu disponible équivalent pour l'ensemble de la population belge. L'écart entre les deux groupes d'âge se situe toutefois à son plus bas niveau depuis 2003 (la première année de l'enquête EU-SILC), sous l'effet d'une évolution à la baisse du risque de pauvreté chez les plus de 65 ans.

⁶⁶ Conseil supérieur des Finances, Comité d'étude sur le vieillissement. Rapport annuel. Octobre 2012.

Graphique 3.3. Évolution du risque de pauvreté chez les personnes âgées (65+) en Belgique et dans l'Eurozone, EU-SILC 2005-2012.



Source : Source : SPF Économie, DGSIE, EU-SILC.

D'autre part, et pour la première fois, le risque de pauvreté chez les femmes n'est quasiment pas plus élevé que chez les hommes. De par la hausse de leur taux d'activité, un nombre croissant de femmes bénéficient d'une pension personnelle, qui ne cesse de s'accroître. En outre, les femmes tirent davantage profit de l'amélioration des minima dans les divers régimes de pensions ainsi que de la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa). Depuis 2005⁶⁷, les minima et la Grapa ont augmenté de manière sensible et notablement plus rapide que le salaire brut moyen des travailleurs salariés. Il en résulte qu'en 2010, l'écart entre les minima et le seuil de pauvreté EU-SILC est historiquement bas.

Les allocations sociales (pensions comprises) sont adaptées à l'évolution des prix à la consommation en raison de l'indexation automatique. Cependant, les allocations de pension tendent toujours à perdre de leur valeur en termes de pouvoir d'achat relatif avec le temps (c'est ce que l'on appelle l'érosion des pensions). En l'absence de correction, une pension calculée il y a des années sur la base d'un salaire faible va progressivement diminuer par rapport au standard de vie évolué courant. C'est pour cette raison que les pensionnés plus âgés sont exposés à un risque de pauvreté plus élevé que les jeunes pensionnés.

Le risque de pauvreté relativement élevé des personnes âgées doit toutefois être nuancé. En effet, il ne tient pas compte du patrimoine, ni du loyer imputé pour la propriété de l'habitation, ni des avantages en nature (comme les transports en commun gratuits ou l'aide en matière de soins de santé).

⁶⁷ La Grapa a été augmentée en 2007 de 14%.

Comme les personnes âgées sont relativement souvent propriétaires d'une habitation, ceci peut jeter une autre lumière sur les indicateurs de pauvreté. Lorsque le loyer disponible est majoré du loyer imputé pour les propriétaires de leur habitation (ainsi que pour les locataires dont la location est subventionnée), et éventuellement diminué des charges d'intérêts hypothécaires, le risque de pauvreté chez les personnes âgées devient nettement plus faible qu'il ne l'était dans le concept de revenu classique. Le risque de pauvreté est même alors plus faible que dans le reste de la population : 11,3% des plus de 65 ans seraient exposés à un risque de pauvreté, contre 13,6% du reste de la population (selon les données EU-SILC 2011).

D'autres indicateurs complémentaires viennent également nuancer le risque de pauvreté chez les personnes âgées. Au sein de la population à risque de pauvreté et comparativement à la population plus jeune, la pauvreté chez les personnes âgées est moins grave (le revenu n'est pas inférieur au seuil de pauvreté), les personnes signalent moins souvent avoir des difficultés (importantes) à joindre les deux bouts et elles ont moins fréquemment des problèmes de privation matérielle. Au contraire, des indicateurs relatifs à la privation matérielle montrent que les seniors sont nettement moins confrontés à des problèmes de privation matérielle grave (65+ : 2,8% ; 75+ : 2,9%) que la population générale (6,4%) ainsi que comparativement à la situation de leurs homologues ailleurs en Europe.

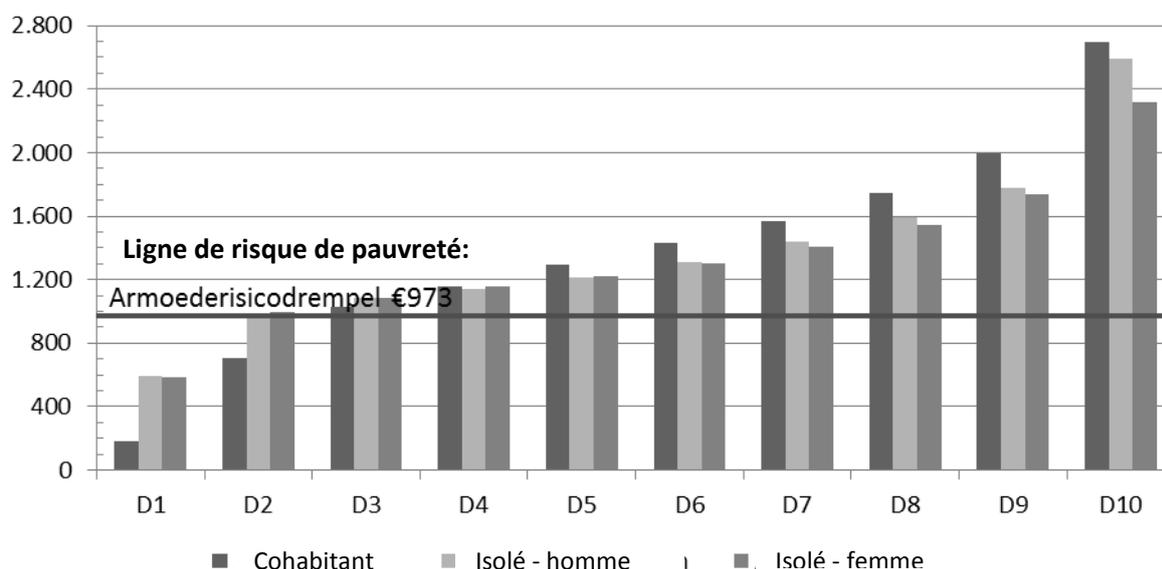
À l'aide du modèle de microsimulation MIDAS, le Bureau fédéral du Plan⁶⁸ a estimé l'évolution du risque de pauvreté chez les pensionnés (BFP, 2013). Il en ressort que le risque de pauvreté chez les pensionnés chute assez sensiblement jusqu'en 2030 (de 3% au total) puis reste relativement stable aux alentours du niveau de la population active en activité. La baisse initiale apparaît surtout chez les femmes et peut s'expliquer par la hausse de leur taux d'activité, qui a pour effet de permettre aux personnes de se constituer en moyenne des droits de pension de retraite à part entière considérablement plus élevés. Cette baisse peut également s'expliquer par la hausse notable de la garantie de revenus aux personnes âgées (Grapa) d'environ 14 % , ainsi que par l'augmentation du droit minimum par année de carrière de 17 % en 2007. Ces effets sont sensibles jusqu'en 2030, même si l'écart entre la croissance des salaires et l'adaptation des minima réduit la portée des adaptations initiales. Cet écart est cependant relativement réduit dans le scénario de référence et débouche, à compter de 2030, sur une stabilisation du risque de pauvreté des pensionnés à un niveau relativement faible. De plus, le poids des pensions dans le revenu total qui sert de base de calcul pour la détermination du seuil de pauvreté est en augmentation constante. Il en résulte que le seuil de pauvreté ne va pas augmenter vraiment plus vite que les pensions à partir de 2030.

Le système de pensions a pour objectif de protéger la population âgée contre la pauvreté. En outre, le revenu de pension constitue pour les seniors une composante importante de leurs revenus. Les graphiques qui suivent permettent d'examiner le rôle du revenu de pension dans la lutte contre la pauvreté chez les personnes âgées.

⁶⁸ Conseil supérieur des Finances, Comité d'étude sur le vieillissement. Rapport annuel. Juillet 2013.

Le graphique 3.4. présente la répartition en déciles du revenu de pension *brut* issu du premier pilier (GRAPA incluse) selon la composition de ménage et le sexe. Le revenu de pension moyen des différents déciles est comparé avec le seuil de risque de pauvreté européen (60% du revenu médian).

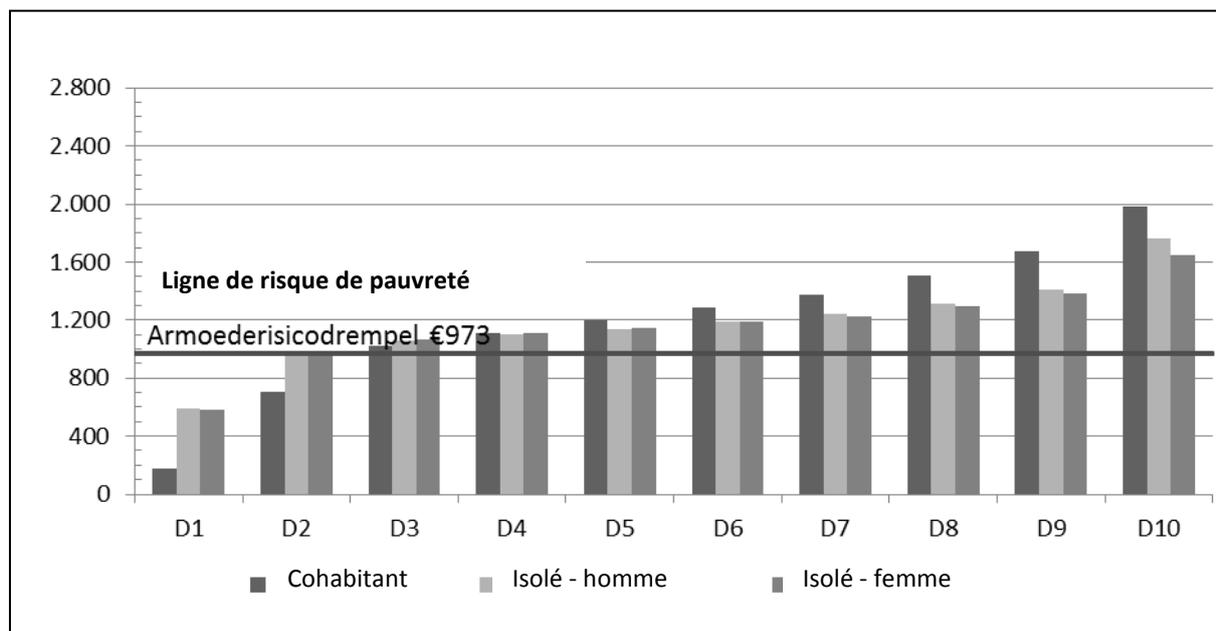
Graphique 3.4. Revenu de pension brut moyen mensuel pour le premier pilier en déciles selon la composition de ménage et le sexe, travailleurs salariés retraités, 2011 (N = 72 416)



Source : Calculs du CeSO basés sur le cadastre des pensions 2001

Le graphique 3.5. présente la répartition du revenu de pension *net* issu du premier pilier. La comparaison des graphiques 1 et 2 permet de conclure que la fiscalité a un effet égalisateur sans entraîner d'augmentation du risque de pauvreté chez les déciles de pensions les plus faibles.

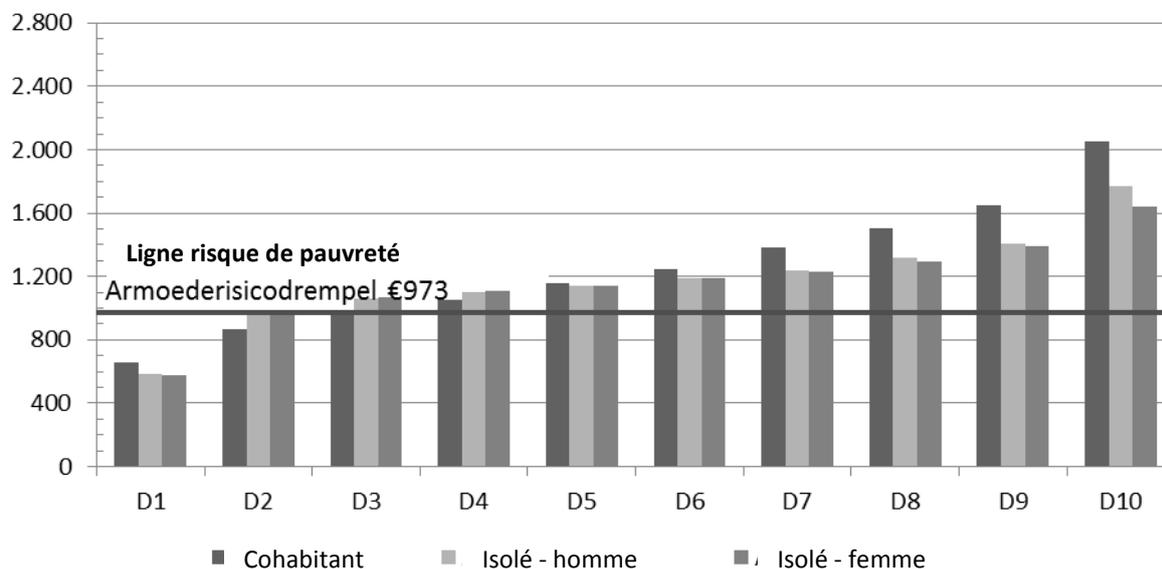
Graphique 3.5. Revenu de pension net moyen mensuel pour le premier pilier en déciles selon la composition de ménage et le sexe, travailleurs salariés pensionnés, 2011 (N = 72 416)



Source : Calculs du CeSO basés sur le cadastre des pensions 2001

Le graphique 3.6. présente la répartition en déciles de l'équivalent net de revenu de pension. À cet effet, les revenus de pension des deux partenaires chez les couples mariés sont cumulés et divisés par 1,5. Les seniors non mariés sont considérés comme isolés. La comparaison des graphiques 2 et 3 nous enseigne que les revenus de pension faibles de certains cohabitants sont compensés par les revenus de pension du partenaire.

Graphique 3.6. Équivalent de pension net moyen mensuel pour le premier pilier en déciles selon la composition de ménage et le sexe, travailleurs salariés retraités, 2011 (N = 72 416)



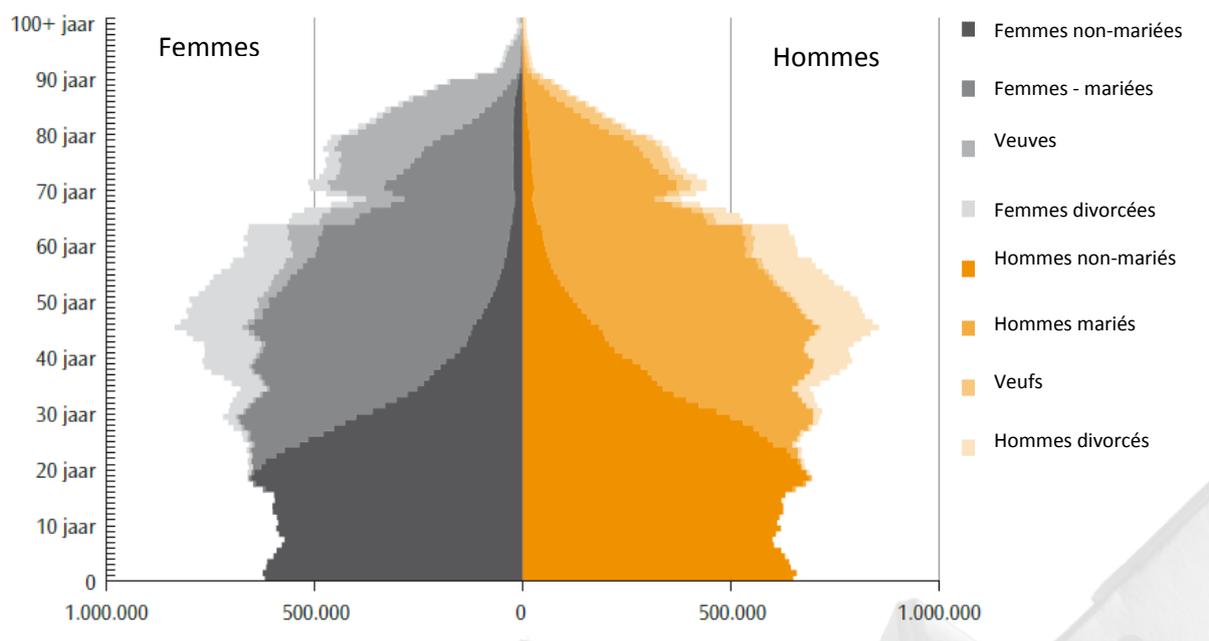
Source : Calculs du CeSO basés sur le cadastre des pensions 2001

3.3. Évolutions sur le marché relationnel

À l'instar de notre sécurité sociale en général, nos régimes de pensions ont été bâtis sur la base de la famille traditionnelle. Ce contexte a toutefois sensiblement évolué au cours des dernières décennies. Le nombre de divorces augmente. Sur la cohorte des mariages 1955, 8% avaient été dissous pour cause de divorce après 25 années de durée de mariage ; pour la cohorte des mariages 2000, ce pourcentage était atteint après seulement 5 années de mariage⁶⁹. Le nombre de relations basées sur le mariage prenant fin par suite de divorce plutôt que de décès ne fait donc qu'augmenter. La pyramide démographique ci-dessous (graphique 3.7.) présente l'état civil par rapport à l'âge. Il y a davantage d'hommes non mariés, en raison du fait que les hommes sont légèrement plus nombreux dans les catégories d'âge les plus basses, mais aussi et surtout parce qu'ils se marient en moyenne plus tard. Les femmes sont, elles, surreprésentées chez les veufs et les divorcés, car elles se remarient moins souvent mais aussi et surtout parce qu'elles vivent en moyenne plus longtemps. La pyramide démographique fait clairement apparaître une forte présence des veuves et divorcées parmi les 65-85 ans. Pour beaucoup de femmes, donc, vivre plus longtemps revient donc à vivre seules (Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes, 2011).

⁶⁹ Matthijs, K. (2009) Bevolking. Wie? Wat? Waar? Wanneer?, ACCO, p. 81

Graphique 3.7. Population selon l'état civil, l'âge et le sexe (situation au 01/01/2010).



Source : DGSIE, Direction thématique Société. Repris de la brochure de l'Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes, 2011, *Femmes et hommes en Belgique*, graphique 7 p. 37.

Cette situation est génératrice de défis, au vu des évolutions du marché relationnel. Tout d'abord, l'utilisation de droits dérivés et de la modélisation sur la base des ménages est remise en question, d'où les voix qui se font de plus en plus entendre en faveur d'une individualisation des droits en matière de sécurité sociale. Ensuite, on assiste à l'apparition de nouveaux groupes à risque, comme les célibataires, les divorcés, etc. Notre architecture de pensions doit donc être adaptée en fonction de ce nouveau contexte familial.

3.3.1. Pensions de conjoint divorcé

Le nombre de divorces augmente. Sur la cohorte des mariages 1955, 8% avaient été dissous pour cause de divorce après 25 années de durée de mariage ; pour la cohorte des mariages 2000, ce pourcentage était atteint après seulement 5 années de mariage⁷⁰.

Le nombre de relations basées sur le mariage prenant fin par suite de divorce plutôt que de décès ne fait donc qu'augmenter. La protection par la pension des femmes dont le mariage est dissout par suite de divorce est cependant très différente de celle des veuves. Comme on l'a dit, dans les régimes de pensions des travailleurs salariés, une veuve a droit à 80% d'une pension ménage calculée à 75%. Ceci implique donc une pension qui, dans le cas d'une carrière complète chez l'homme, s'élève à 60% du salaire perçu durant la carrière de ce dernier (80% de 75% = 60%). La pension de divorcé(e) est nettement moins avantageuse car elle ne s'élève qu'à 62,5% des droits de pension constitués par le conjoint au taux isolé (60%), ce qui a pour effet qu'une femme divorcée n'a droit qu'à maximum (à

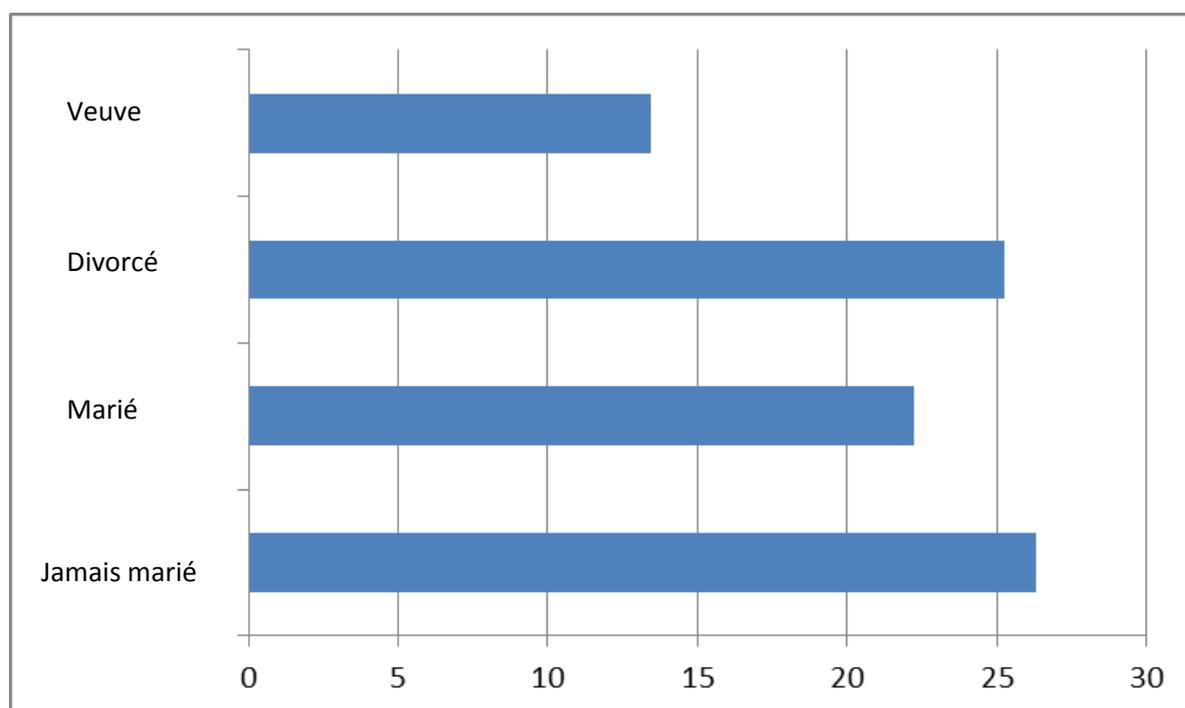
⁷⁰ Matthijs, K. (2009) *Bevolking. Wie? Wat? Waar? Wanneer?*, ACCO, p. 81.

savoir après un mariage d'au moins 45 années) 37,5% (62,5% de 60%) du salaire perçu par l'homme durant la carrière.

La pension moyenne d'une femme atteignant l'âge de 64 ans en 2007 ou 2008 et qui percevait une pension de divorcée ne s'élevait qu'à 792 EUR (chiffre à comparer avec la pension de survie moyenne dans le régime des travailleurs salariés de 948 EUR). Le pourcentage de femmes divorcées tributaires de la Grapa est donc élevé : 30% (35% si l'on ne prend en compte que les femmes divorcées isolées). En outre, ces chiffres ne prennent pas en compte les femmes mariées auparavant à des fonctionnaires. Ces femmes n'ont en effet droit à une pension de divorcée qu'aussi longtemps que leur ex-mari est en vie. Aucun droit de pension dérivé n'est par ailleurs constitué par le groupe sans cesse grandissant des cohabitants légaux ou de fait.

Le graphique ci-dessous (graphique 3.8.) présente le risque de pauvreté pour les personnes âgées de plus de 65 ans selon l'état civil. Le risque de pauvreté pour les veufs et veuves est relativement faible par rapport aux mariés. Ce sont les personnes âgées divorcées ou jamais mariées qui sont confrontées au risque de pauvreté le plus aigu.

Graphique 3.8. Risque de pauvreté chez les seniors (65+) selon l'état civil, EU-SILC 2011.



Source : SPF Économie, DGSIE, EU-SILC 2011.

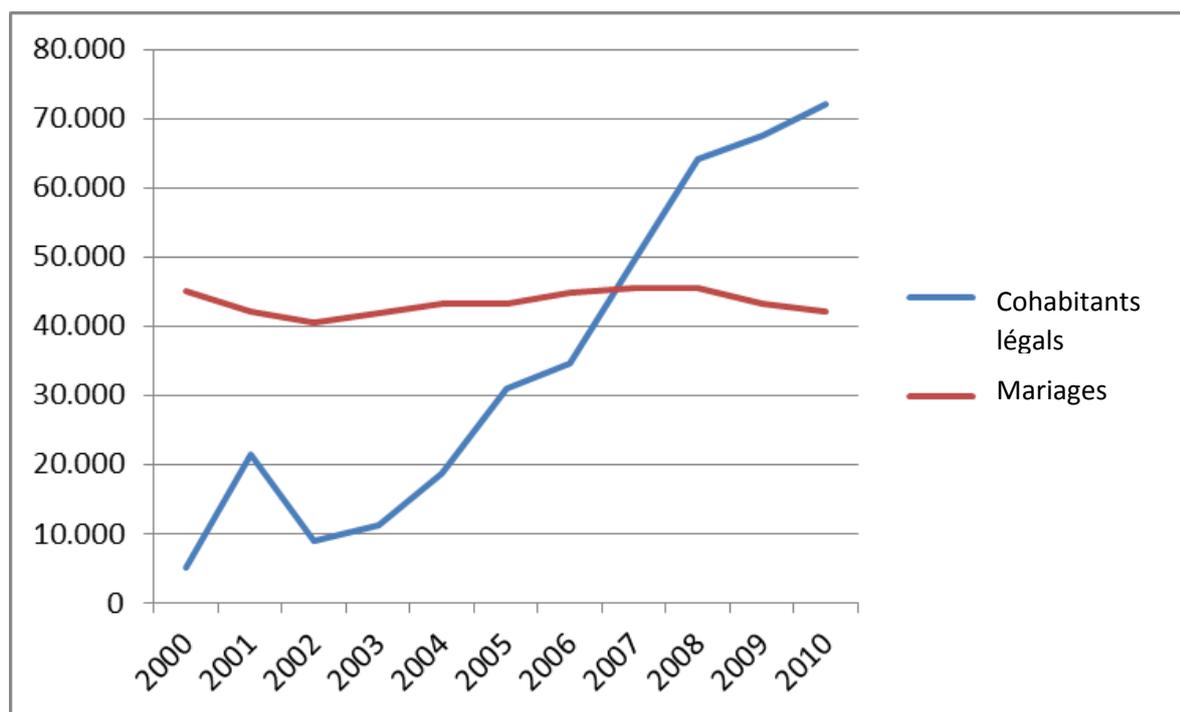
3.3.2. La cohabitation légale

Les formes de cohabitation ont évolué au cours des dernières décennies et la cohabitation légale s'est vu conférer une base juridique (parallèlement au mariage). La cohabitation légale a été introduite dans le Code civil en 1998. Elle est ainsi devenue une institution à part entière parallèlement au mariage. Elle est ouverte à deux personnes qui souhaitent cohabiter et ont fait une déclaration à cette fin auprès de l'officier de l'état civil. Les deux personnes doivent par ailleurs avoir la capacité de contracter et ne peuvent être liées par un mariage ou une autre cohabitation légale. La

cohabitation légale offre cependant une protection réduite par rapport au mariage. L'obligation d'aide est ainsi inexistante pour les cohabitants légaux.

Le graphique ci-dessous (graphique 3.9.) montre que le nombre de personnes concernées par une déclaration de cohabitation légale depuis le début de ce siècle a énormément augmenté, alors que le nombre de mariages (surtout ces dernières années) connaît une tendance à la baisse. Des déclarations de cohabitation légale peuvent également être faites, par exemple, entre des frères et sœurs cohabitants. Il ne doit pas nécessairement s'agir de partenaires.

Graphique 3.9. Nombre de mariages et nombre de personnes concernées par une déclaration cohabitation légale, 2000-2010.



Source : DGSIE, Direction thématique Société.

Des droits sont donc rattachés à la cohabitation légale dans différents domaines juridiques. Contrairement aux autres branches de la sécurité sociale, le secteur des pensions et le secteur des risques professionnels sont toutefois à la traîne à cet égard. Dans la majorité des branches, la réalité de fait a primé sur la réalité juridique et donc la forme de cohabitation choisie. Jusqu'ici, toutefois, l'ouverture de certains droits de pension ou la modulation de ces derniers sont exclusivement associées à l'institution du mariage.

Dans le domaine de l'aide sociale, ce problème ne se pose par ailleurs pas. Alors que le revenu garanti pour personnes âgées ne reconnaissait que la catégorie des conjoints mariés⁷¹, l'actuelle réglementation relative à la Grapa prend en compte deux catégories : les conjoints mariés et cohabitants légaux, d'une part, et les cohabitants de fait, d'autre part.

⁷¹ Art. 2 Loi du 1 avril 1969 instituant un revenu garanti aux personnes âgées, MB 29 avril 1969

La cohabitation légale ou de fait n'ouvre aucun droit à une pension de survie. L'accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 prévoyait l'extension du nouveau régime relatif aux pensions de survie (allocation transitoire) aux cohabitants légaux, et ce dans les trois régimes.

La réforme de la pension de survie, telle qu'adoptée en commission des Affaires sociales du 12/03/2014, continue de se rattacher à la notion de mariage. L'ouverture de l'allocation transitoire aux cohabitants légaux présente en effet un risque important de nouvelles discriminations : d'une part, cela aurait pour effet qu'il faudrait mettre sur un pied d'égalité tous les droits dérivés (pensions de divorcé(e), pension en cas de séparation de corps, pension de ménage – quid des droits issus de plusieurs cohabitations légales ? –), et d'autre part, il peut être déduit de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qu'assimiler une cohabitation légale au mariage nécessite l'établissement d'un acte avec aide et assistance. Ce dernier s'accompagnerait alors d'une procédure administrative plus lourde, risquant de retarder le versement de l'allocation.

La réforme de la pension de survie (applicable aux décès survenant à compter du 1^{er} janvier 2015) introduit l'allocation transitoire pour les jeunes veufs et veuves ne satisfaisant pas à la condition d'âge de la pension de survie (voir section 1.2.6. de la présente annexe). Comme dans le cas de la pension de survie, pour percevoir une allocation transitoire, le conjoint survivant doit avoir été marié avec le défunt depuis au moins un an mais cette condition peut être remplie par la prise de compte de la période de cohabitation légale précédant directement le mariage.

Rien ne change pour les veufs et veuves qui perçoivent déjà une pension de survie ou qui satisfont à la condition d'âge pour la pension de survie (âge passant de 45 à 50 ans). La loi autorise le Roi à, par AR délibéré en Conseil des Ministres,

- conférer aux veufs et veuves qui satisfont à la condition d'âge pour la pension de survie, la possibilité d'opter pour l'allocation transitoire ;
- et à octroyer également l'allocation transitoire aux cohabitants légaux qui se trouvent dans la situation de personnes mariées.

Il n'existe donc, à ce jour, aucun droit dérivé dans le secteur des pensions. On peut toutefois s'interroger sur le fait de savoir si un droit financé par la collectivité doit être accordé au survivant d'une relation qui n'implique pas de devoir d'assistance mutuelle.

3.3.3. Pensions de survie

L'actuel système de pensions de survie a été bâti à l'époque où le modèle du soutien de famille prévalait. L'activité du chef de famille sur le marché du travail constituait le pivot autour duquel était organisée la protection de l'ensemble de la famille. À l'inverse de l'homme, qui était protégé par des droits sociaux qu'il s'était lui-même constitué, les femmes et les enfants étaient protégés par des droits dérivés. En droite ligne de cette logique, on partait du principe que les femmes ne travaillaient pas en dehors du foyer familial.

Cette dernière présomption est devenue toutefois de moins en moins soutenable au fil d'une participation plus accrue des femmes au marché du travail. La coexistence de familles qui sont totalement conformes au modèle du soutien de famille et de familles où les deux partenaires ont eu une carrière à temps plein conduit à des situations nécessitant de remettre en question le système actuel. Le tableau 3.5 illustre la problématique au travers du cas de deux ménages fictifs.

Tant le ménage 1 que le ménage 2 disposent, au niveau du ménage, d'un salaire de 3000 EUR. Dans le ménage 1, ce salaire est réparti entre l'homme et la femme, tandis que l'homme est le seul pourvoyeur de revenus dans le ménage 2. Les pensions perçues par les deux ménages grâce aux PMG ne diffèrent pas énormément. Le ménage 1 perçoit deux pensions de retraite calculées au taux isolé de 60%, tandis que le ménage 2 perçoit une pension ménage au taux de 75% du salaire. Comme le montre le tableau 4, sous l'effet des PMG, cette situation ne débouche pas sur une pension supérieure dans le ménage 2 par rapport au ménage 1. Lorsque l'homme décède, la situation des deux femmes devient par contre différente, alors que les deux ménages avaient un standard de vie identique avant le décès. La femme du ménage 1 peut combiner sa pension de retraite avec une pension de survie jusqu'au moment où la somme totale de 1235,22 EUR est atteinte, tandis que la femme du ménage 2 perçoit une pension de survie égale à 80% de l'ancienne pension ménage.

Tableau 3.5. Revenu, pension avant et pension après le décès dans deux cas-typs.

Ménage 1. Les deux partenaires travaillent			
	Durant la carrière	Pension avant la carrière homme	Pension après le décès de l'homme
Mari	Carrière de 45 ans Salaire 1600 EUR	960 EUR (60% de 1600EUR) La PMG s'élève à 1123,34 EUR par mois	/
Femme	Carrière de 45 ans Salaire 1400 EUR	840 EUR (60 % de 1400 EUR) La PMG s'élève à 1123,34 EUR par mois	La PRS de la femme (1123,34 EUR) avec une partie de pension de survie jusqu'à 1235,22 EUR au total est atteinte (la PMG pension de retraite ménage x 80% x 1,1)
Ensemble	Salaire 3000 EUR	Pension 1800 EUR Somme des PMG : 2246,67 EUR	/
Ménage 2. Seul l'homme travaille			
	Durant la carrière	Pension avant la carrière homme	Pension après le décès de l'homme
Homme	Carrière de 45 ans Salaire 3000 EUR	75% de 3000 = 2250 EUR	/
Femme	/	/	1800 EUR = 80% de 2250 EUR (60% de 3000 EUR)
Ensemble	Salaire 3000 EUR	Pension 2250 EUR	/

Source : Suivant Berghman et Peeters, 2012.

3.4. Complexité et manque de transparence

Le système de pensions est extrêmement complexe. Il ressort de ce qui précède que le régime de pensions forme un enchevêtrement de mesures et régimes, avec très peu de liens entre les différents régimes. Les régimes minimums sont également très complexes. Il en résulte qu'il est difficile pour le citoyen d'estimer la pension qu'il percevra. En outre, des études montrent que le revenu de pension futur est souvent surestimé.

Il est dès lors extrêmement difficile pour le citoyen d'estimer les conséquences sur sa pension de certaines décisions, comme une interruption de carrière. Ceci est un des facteurs expliquant pourquoi de très nombreux incitants n'ont pas l'effet escompté. Un des exemples est celui du bonus pension : des enquêtes ont révélé que sa publicité était insuffisante au sein de la population. Seuls 19% des travailleurs salariés étaient informés, en 2010, de l'existence du bonus pension, bien que les néerlandophones en étaient souvent plus au fait que les francophones (29%).⁷²

Le pacte des générations insistait dès lors sur les initiatives à adopter pour améliorer la communication relative aux droits de pensions. Les administrations compétentes ont dès lors investi dans l'amélioration de leur communication ces dernières années. Les améliorations engrangées sur le plan des TIC ont par ailleurs permis de mieux exploiter les données administratives à cette fin et de communiquer de manière conviviale avec le citoyen.

Le pacte des générations prévoyait l'établissement automatique d'un rapport adressé à chaque citoyen atteignant l'âge de 55 ans (10 ans avant l'âge légal de départ à la retraite, donc) dans lequel serait présenté un récapitulatif de sa carrière et une estimation de sa pension de retraite. L'objectif était par ailleurs de mettre en place un accès au dossier de pension en ligne permettant au citoyen (même ayant eu une carrière mixte) de réaliser une estimation de sa pension de retraite. C'est ainsi qu'a été mis au point l'outil de simulation www.kenuwpensioen.be, et que le site www.mypension.be a été créé, lequel fournit un récapitulatif du dossier de pension individuel (uniquement pour les travailleurs salariés actuellement). Ce site est toujours en cours de développement et est appelé à devenir un véritable portail des pensions⁷³ qui permettra également aux fonctionnaires et aux indépendants de consulter leur dossier de pension.

⁷² Conférence nationale des pensions, Consolider l'avenir des pensions (Livre vert), 2010

⁷³ Un volet 'pensions complémentaires' viendra s'ajouter à ce portail consacré aux pensions en 2016 au plus tard. Ce volet renseignera le citoyen au sujet des assureurs et fonds auxquels il peut s'adresser pour demander son assurance groupe. L'outil de simulation permettra également aux visiteurs de connaître le niveau des droits qu'ils se sont déjà constitués

Conclusion

La viabilité financière de notre système de pensions représente un défi majeur, non seulement à moyen-long terme, mais également dès maintenant, à court terme. Le départ à la retraite de la génération des baby-boomers (le papy-boom) génère une augmentation importante des dépenses de pensions, laquelle continuera de produire ses effets avec le temps en raison de l'augmentation de l'espérance de vie. L'augmentation de l'espérance de vie, de son côté, engendre une augmentation structurelle notable des dépenses de pensions.

Si nous voulons garantir la viabilité des pensions des travailleurs salariés, il nous faut donc compenser à relativement court terme les dépenses excédentaires causées par le papy-boom en les répartissant de manière équitable sur les différentes générations, tout en adaptant le système de pensions en fonction des dépenses excédentaires occasionnées de manière structurelle par l'augmentation de l'espérance de vie.

Les calculs du Bureau fédéral du Plan et de la Banque nationale montrent qu'à politique inchangée, le système de pensions n'est pas viable. De fait, à politique inchangée en matière de financement, d'une part, et de droits à la pension, d'autre part, des déficits de financement croissants vont apparaître et le rapport dette publique/PIB va devenir intenable. Il est donc indispensable de réformer le système de pensions pour préserver la viabilité financière et sociale du système de pensions pour l'avenir.

S'agissant de l'efficacité sociale des pensions des travailleurs salariés, nous constatons que les taux de remplacement pour les petits salaires sont plus favorables, du fait de l'impact sensible des régimes minimums instaurés au sein du système. Les taux de remplacement pour les hauts salaires sont, quant à eux, plutôt faibles. En outre, le Bureau fédéral du Plan prévoit une évolution plutôt à la baisse de ces taux au cours de la période 2010-2050.

En comparaison à d'autres pays, les seniors belges pensionnés sont confrontés à un pourcentage de manque de revenus relativement élevé. Nous assistons toutefois à une évolution positive certaine, grâce à l'amélioration des minimums et des augmentations sélectives. De plus, le manque de revenus relatif doit être quelque peu nuancé par la présence d'indicateurs positifs concernant la situation matérielle des seniors belges.

La complexité et le manque de cohérence du système de pensions posent un défi majeur. Le système de pensions est inadapté à la diversité des formes de cohabitation apparues au cours des dernières décennies consécutivement aux évolutions du marché relationnel. Le manque de cohérence rend le système particulièrement complexe. Songeons par exemple au dédale que forment les divers régimes minimums.

Cette complexité rend le système opaque et imprévisible. Dans le contexte du Pacte des générations, les administrations ont amélioré sensiblement la communication relative au système de pensions mais la complexité de la réglementation continue de peser sur la transparence de ce dernier. Les adaptations au bien-être sont en majeure partie apportées au cas par cas, ce qui rend également les indemnités des actuels pensionnés imprévisibles.

En dépit des progrès déjà engrangés, le système de pensions continue de générer pas mal de doutes et d'incertitudes au sein de la population, tant pour les futurs pensionnés que pour les cotisants. Conjugée avec les préoccupations légitimes concernant la viabilité financière du système, cette

incertitude sape actuellement sa légitimité. C'est essentiellement chez les jeunes que l'on doute le plus de l'avenir du système.

Bibliographie

ARGO, *Besoin en données de la Commission des pensions*, 2014.

Berghman, J., Peeters, H., De drie pijlers van het Belgische Pensioenlandschap: Overzicht en uitdagingen. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, nummer 1/2012.

Bureau fédéral du Plan, Une estimation à longue terme du taux de cotisation d'équilibre implicite des différents régimes de pension, Septembre 2013.

CeSO, Technische Nota Pensioencommissie, Centrum voor Sociologisch Onderzoek, KU Leuven, 16 december 2013.

De Vil, G., Dekkers, G., Desmet, R., Festjens, M.J., "Toereikendheid van het pensioen en budgettaire kosten van de vergrijzing: evaluatie van beleidsmaatregelen en van alternatieve scenario's", Federaal Planbureau, *Working Paper*, December 2010.

European Commission, *Pension Adequacy in the European Union 2010-2050*, Report prepared jointly by the Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission and the Social Protection Committee, 23 May 2012.

FOD Sociale Zekerheid (DG Beleidsondersteuning), *Verslag typegevallen: eerste pijler (op basis van sectie 4 van de nota databehoeften)*, 11 december 2013.

Federaal Planbureau, *Economische verwachtingen 2013-2018*, Maart 2013.

Federaal Planbureau, "Een verdeling van de budgettaire kosten van de vergrijzing tussen de kosten verbonden aan de verlenging van de levensverwachting en de kosten verbonden aan andere demografische factoren - Antwoord op een vraag van de "Commissie voor de hervorming van de pensioenen 2020-2040", *Rapport_CP_DEMO_10647*, November 2013.

Hoge Raad voor Financiën (afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid"), *Verslag*, Maart 2007.

Hoge Raad voor Financiën (afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid"), *Begrotingstrajecten op korte en middellange termijn voor het aangepaste Stabiliteitsprogramma 2009-2012*, September 2009.

Hoge Raad voor Financiën (afdeling "Financieringsbehoeften van de Overheid"), *Aanvulling bij het advies: "Begrotingstrajecten op korte en middellange termijn voor het aangepaste Stabiliteitsprogramma 2009-2012"*, Oktober 2009.

Hoge Raad van Financiën, *Advies van de Studiecommissie voor de vergrijzing: Evaluatie van de Pensioenbonus*. Juli 2012.

Hoge Raad van Financiën, *Studiecommissie voor de vergrijzing. Jaarlijks verslag*. Oktober 2012.

Hoge Raad van Financiën, *Studiecommissie voor de vergrijzing. Jaarlijks verslag*. Juli 2013.

Lefebvre, M. en Orsini K., "A Structural Model for Exit of Older Men in Belgium", *Empirical Economics*, 2011.

Maes, M., "Financial and redistributive impact of reforming the Belgian pension system", *IRES, Discussion Paper 2009-40*, Université Catholique de Louvain.

Maes, M., Le bonus des pensions: un cadeau empoisonné, *Regards économiques*, Numéro 79, Mai 2010.

Matthijs, K., *Bevolking. Wie? Wat? Waar? Wanneer?*, ACCO, 2009.

Nationale Pensioenconferentie, *Een Toekomst voor onze Pensioenen* (Groenboek), 2010.

Office national des Pensions (Service des Etudes Financières), *Taux de remplacement. Etude du Taux de remplacement brut moyen des pensions de retraite des pur travailleurs salariés suivant différents références salariales*, Février 2009.

Office national des Pensions, *Pension de retraite salarié ayant pris cours en 2012*, présentation à la Commission de Réforme des pensions 2020-2040, 28/08/2013.

Peeters, H., Debels, A., & Berghman, J. (2012). Vervangingsratio's voor het Belgische pensioensysteem. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 54(1), pp. 133-158.

Rijksdienst voor Pensioenen, Communicatie Rijksdienst voor Pensioenen, "Leeftijd op de ingangsdatum van het eerste pensioen".

Rijksdienst voor Pensioenen, *Pensioenhervorming van de regering Di Rupo: een beknopt overzicht*, Maart 2014.

Van Meensel, L., *Berekeningen met betrekking tot de voorfinanciering van de budgettaire kosten van de vergrijzing*, Departement Studiën, Nationale Bank van België, 16 september 2013.



© 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/2014/10.770/13