

# **CONSEIL CONSULTATIF FEDERAL DES AINES**

Avis 2014/6

Le Conseil consultatif fédéral des aînés, créé en vertu de la loi du 8 mars 2007 créant un Conseil consultatif fédéral des aînés et dont les membres sont nommés par arrêté royal du 13 novembre 2012 portant nomination des membres du Conseil consultatif fédéral des aînés, a pour mission de donner, de sa propre initiative ou à la demande du gouvernement fédéral ou d'une Chambre législative, des avis sur les matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale concernant les pensions, l'égalité des chances, l'intégration sociale et la lutte contre la précarité, l'accessibilité des soins de santé et la mobilité.

En application de l'article 3 § 3, 1° de la loi précitée du 8 mars 2007, le Conseil consultatif fédéral des aînés émet l'avis suivant:

## **AVIS DU CONSEIL CONSULTATIF DES AINES CONCERNANT L'AVENIR DES PENSIONS : PARTIE I : Les pensions légales**

Cet avis du Conseil consultatif fédéral des aînés est une première partie des avis concernant l'avenir des pensions. Cette première partie de l'avis ne concerne que la pension légale. Un avis (partie II) relatif aux pensions complémentaires, qui sera émis ultérieurement, complètera l'avis actuel. Le Conseil consultatif fédéral a pris connaissance de la publication du rapport de la « Commission de réforme des pensions 2020-2040 ». Le Conseil se prononcera ultérieurement au sujet de ce rapport.

### **CONTEXTE DE L'AVIS**

La politique en matière de pensions légales en Belgique est confrontée à deux grands défis. Il y a, d'une part, une demande de viabilité financière du système et, d'autre part, une exigence claire d'efficacité accrue. Le privilège d'une pension élevée et d'un grand patrimoine ne concerne qu'un groupe très limité d'aînés: la plupart d'entre eux doivent se contenter d'une pension relativement basse, complétée ou non par la garantie de revenus aux personnes âgées. Le but du régime légal de pension doit être double: éviter aux aînés de se retrouver dans une situation de pauvreté et leur offrir la possibilité de conserver le niveau de vie acquis. Une bonne pension légale constitue la meilleure garantie de conserver autant que possible un revenu satisfaisant.

## **1. Les pensions légales (1<sup>er</sup> pilier)**

Nous voulons consolider le système de protection légale basé sur la répartition, l'assurance et la solidarité.

Le premier pilier doit rester le fondement de notre système de pension. La pension légale constitue le seul pilier accessible à tous sans distinction. C'est pourquoi il doit pouvoir garantir à chacun un revenu décent et solidaire. Cette garantie doit être plus qu'une simple lutte contre la pauvreté. Un taux de remplacement net décent est indispensable si nous voulons que les pensions garantissent le maintien d'un niveau de vie après la mise à la retraite.

Un premier pilier fort, qui repose sur la solidarité, doit continuer d'avoir la priorité absolue sur toutes les autres formes de régimes complémentaires.

La distinction historique entre les différents régimes n'a plus beaucoup de sens aujourd'hui et il faut la reconsidérer, en tenant compte des spécificités de chaque régime, pour être plus en phase avec la réalité. Les différents régimes doivent être mieux harmonisés, principalement parce que les carrières mixtes sont plus courantes qu'avant et le seront encore davantage à l'avenir. Il est indispensable d'avoir une vision globale qui va au-delà des seuls aspects relatifs à la pension.

Il est opportun de jeter des ponts entre les diverses législations, afin de favoriser la simplification, de supprimer les incohérences et discriminations et d'assurer l'égalité de traitement (par exemple, en matière de prise en considération des périodes d'études, de service militaire, etc...).

Durant la phase de transition vers un régime de pension harmonisé, des mesures seraient prises systématiquement pour atteindre plus d'égalité entre les différents régimes de pension. On pourra y parvenir si les régimes des salariés et des indépendants sont mis en adéquation avec celui des fonctionnaires.

### **a. Le droit à la pension**

La date de début de la pension de retraite dépend de la carrière et/ou de l'âge.

Le relèvement de l'âge effectif de la pension, qui peut contribuer au renforcement de la pension légale, doit être soutenu par des mesures qui tiennent compte du bien-être des travailleurs. Les employeurs peuvent être motivés par une compensation pour les éventuels surcoûts liés au maintien des travailleurs âgés.

Le CCFA opte pour un âge de la retraite qui dépend d'un nombre d'années de carrière, plutôt qu'un âge déterminé.

Pour les personnes qui ne satisfont pas aux conditions de carrière, une condition d'âge reste nécessaire, sans modification de la législation actuellement en vigueur.

Le CCFA est contre un couplage de l'âge légal de la retraite à l'espérance de vie.

Les incertitudes quant à l'âge légal de la retraite et à son relèvement en fin de carrière nourrissent les doutes et entament la motivation des actifs. Dès lors, il est important que l'âge de la retraite soit bloqué 10 ans avant d'atteindre l'âge de la retraite applicable à ce moment, de sorte que les conditions ne puissent pas devenir plus restrictives au cours des dernières années de travail.

## **b. La carrière**

### I. Les périodes assimilées

Tout le monde n'a pas la chance de rester en bonne santé et de conserver son emploi toute sa vie. En outre, une combinaison équilibrée de la vie familiale et de la vie professionnelle doit être possible. C'est pourquoi il est important de conserver la réglementation actuelle concernant les périodes assimilées.

Le travail doit avoir plus d'importance que les périodes d'inactivité dans le calcul de la pension, sans toucher aux indispensables garanties pour certaines périodes d'inactivité.

### II. Suppression de l'unité de carrière

La réglementation actuelle précise qu'une pension peut être accordée pour maximum 45 années de carrière (14040 jours ETP à partir du 1 janvier 2015). Par conséquent, une personne qui se constitue une carrière professionnelle plus longue n'en est pas récompensée.

Il est injuste de payer des cotisations sociales sans recevoir la moindre pension. Ce sentiment d'injustice pèse plus lourd pour la plupart des gens que l'octroi d'un bonus de pension limité. L'application du principe de l'unité de carrière a un effet plutôt dissuasif qu'encourageant pour les personnes qui veulent continuer leurs carrière.

Pour cette raison, une personne retraitée doit recevoir une pension pour chaque jour ETP pour laquelle des cotisations sociales ont été payées (excepté le travail autorisé), et ce même lorsque l'on a dépassé 45 années calendrier (ou 14.040 jours). Dans cette optique, l'unité de carrière doit être supprimée complètement.

La situation spécifique du cumul d'un mandat (politique) avec une activité professionnelle peut justifier des règles de cumul spécifiques.

### III. Service militaire obligatoire

La prise en compte du service militaire obligatoire doit avoir lieu de manière identique dans les trois régimes, y compris l'OSSOM, pour que tout le monde se constitue les mêmes droits, indépendamment de la profession choisie.

### IV. Périodes d'étude

Les travailleurs du secteur privé peuvent faire régulariser les périodes d'étude dans les 10 ans qui suivent la fin de leurs études, moyennant le paiement de la cotisation fixée.

Pour les indépendants, les périodes d'étude sont assimilées sous certaines conditions, moyennant paiement. Aucun délai maximum pour la régularisation n'est prévu.

Les fonctionnaires nommés à titre définitif bénéficient d'une bonification gratuite et automatique du diplôme.

Dès lors, les régimes actuels sont trop différents et sont légitimement perçus comme injustes.

Pour cette matière, le CCFA estime qu'une réglementation uniforme dans les trois régimes est plus que nécessaire.

## **c. Le calcul de la pension**

### I. Calcul de la pension de 60 à 75%

Dans le régime des salariés et le régime des indépendants, le calcul de la pension se fait par année calendrier. Le montant de la pension pour un isolé avec une carrière complète est actuellement égal à 60% du salaire moyen revalorisé.

Au fil du temps, les pensions belges sont devenues les plus basses d'Europe. Pour faire en sorte que les pensionnés maintiennent en grande partie leur niveau de vie et surtout ne glissent pas sous le seuil de pauvreté, il est nécessaire qu'ils bénéficient d'une pension plus élevée.

Dans ce cadre, le taux de remplacement des pensions par rapport au dernier revenu professionnel doit être relevé, en faisant mieux correspondre le calcul de la pension des salariés et des indépendants au calcul de la pension des fonctionnaires nommés à titre définitif.

Pour le calcul de la pension des salariés et des indépendants, le pourcentage de calcul doit passer de 60 à 75%.

Cette intention peut se réaliser sur une période de transition de 10 ans, par le biais d'un relèvement annuel de 1,5%.

Cette augmentation doit permettre une amélioration substantielle de la situation financière des pensionnés à moyen terme:

au 01/01/2016	calcul sur la base de 61,5 %
au 01/01/2017	63 %
au 01/01/2018	64,5 %
au 01/01/2019	66 %
au 01/01/2020	68,5 %
au 01/01/2021	69 %
au 01/01/2022	70,5 %
au 01/01/2023	72 %
au 01/01/2024	73,5 %
au 01/01/2025	75 %

Grâce au relèvement du taux de remplacement, les pensionnés participeront activement et d'une façon non négligeable à la relance de l'économie du pays.

## II. Le plafond de rémunération

La réalisation d'un taux de remplacement net décent qui garantisse un maintien maximum du niveau de vie acquis nécessite également un relèvement du plafonds de rémunération de 25%.

Ce relèvement peut avoir lieu sur une période de transition de 10 ans, s'étendant de 2016 à 2025, durant laquelle une augmentation annuelle de 2,5% est appliquée en plus des augmentations existantes.

## III. Pension minimum

À l'heure actuelle, les pensions minimums au taux ménage pour les salariés et les indépendants dans le cas d'une carrière complète se situent à 6,42 % en dessous du seuil de pauvreté de 1500 euros par mois. Pour un isolé, la pension minimum atteint à peine le seuil de pauvreté de 1000 euros par mois<sup>1</sup>.

Les montants des pensions minimum doivent être supérieurs au seuil de pauvreté européen actualisé.

---

<sup>1</sup> Source: l'enquête EU-SILC du SPF Économie en 2011

Pour y parvenir, la pension minimum d'un isolé pour une carrière complète dans le régime des travailleurs salariés doit être au moins égale à 90% du salaire minimum garanti pour un travailleur salarié (pour les salariés de 21 ans<sup>2</sup>).

Il faut également élaborer pour les indépendants une réglementation similaire, propre à leur régime.

À moyen terme, il y a lieu d'examiner comment les pensions minimums peuvent être harmonisées sur le régime le plus avantageux.

#### IV. Pension au taux ménage

De plus en plus de femmes se constituent une carrière propre, ce qui induit une réduction progressive du nombre des pensions au taux ménage.

Lorsque le calcul de la pension est effectué sur la base de 75% du revenu professionnel, la pension au taux ménage disparaît. Dans le régime des fonctionnaires nommés à titre définitif, il n'existe pas de pension au taux ménage.

### **d. Adaptation au coût de la vie**

#### I. Liaison au bien-être

Il n'est pas normal que les pensions n'évoluent pas parallèlement aux salaires afin de maintenir le pouvoir d'achat. Une réglementation de ce type existe toutefois pour les fonctionnaires nommés à titre définitif: le système de la péréquation a été inscrit dans la législation sur les pensions.

Il faut également instaurer d'urgence pour les salariés et les indépendants une liaison automatique et structurelle des pensions à l'évolution des salaires.

À terme, il faut viser un mécanisme uniforme de prospérité applicable à tous les régimes de pension, y compris l'OSSOM.

Lors des majorations de pension (liaison au bien-être, indexation, ...), les plafonds de revenus, les montants limites et/ou les montants de références pour l'octroi des avantages aux aînés doivent aussi être adaptés automatiquement et simultanément (barèmes fiscaux, intervention majorée de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, APA, électricité, etc.).

---

<sup>2</sup> Soit 1.501,82 euro (montants après 1.12.2012 – Source : Conseil National du Travail – Montants Cct)

## II. Mouvement de rattrapage pour les pensionnés actuels

Les pensions commencées avant 1997 sont plus basses que les pensions qui commencent aujourd'hui. Les gouvernements précédents ne sont pas parvenus à résoudre structurellement ce problème.

Pour éviter que ces pensions continuent d'évoluer vers le niveau des pensions minimum qui est très proche du seuil de pauvreté, un mécanisme de rattrapage est une priorité absolue pour éliminer le décalage des pensions les plus anciennes par rapport au bien-être.

## III. Réactivation de l'évolution du bien-être dans le coefficient de revalorisation

Il faut réintroduire l'évolution du bien-être, réduite à l'unité depuis 2005, qui, conjointement avec l'évolution de l'index, fait partie du coefficient de revalorisation.

En effet, le coefficient de revalorisation est appliqué au moment du calcul de la pension et influence directement le montant de pension octroyé.

## IV. Index

Il faut maintenir et éviter d'affaiblir l'indexation automatique des pensions, qui permet de préserver le pouvoir d'achat.

### **e. Solidarité sociale versus solidarité du/de la partenaire**

Encourager et permettre une participation active de tous au marché du travail est un outil important pour garantir la sécurité d'existence.

Par ailleurs, la constitution de droits propres prend de plus en plus d'importance. Vu l'évolution de la société : moins de mariages, plus de divorce, plus d'isolés. Il est indispensable de renforcer les droits individuels pour garantir à chacun une pension digne quels que soient ses choix de vie privée.

#### I. Des choix de carrière communs

Durant la période du mariage ou la période de cohabitation, et suite au manque de services collectifs aux familles, certaines personnes peuvent se retrouver dans l'impossibilité d'exercer un emploi à temps plein. Pour assumer leurs responsabilités familiales ou de soins, certains partenaires, des femmes dans la plupart des cas, en arrivent à interrompre, partiellement ou totalement, leur carrière ou à la reléguer. On oublie souvent de tenir compte des conséquences pour la pension future. Ainsi, le partenaire qui a mis sa carrière entre parenthèses pour assurer les tâches d'assistance, peut se retrouver dans une situation financière précaire.

Aujourd'hui, les ex-partenaires de salariés ou d'indépendants dans cette situation ont éventuellement droit à une pension de conjoint divorcé. S'il est vrai qu'elle offre une certaine protection, elle ne repose pas sur la responsabilité des deux partenaires.

Le CCFA préconise la recherche de solutions, tant pour les conjoints que pour les cohabitants, afin d'offrir une protection valable au partenaire qui a assuré ces tâches au bénéfice des autres membres de la famille.

Ces solutions doivent tenir compte de la possibilité de bénéficier des allocations existantes (interruptions de carrière...) et des services. La piste d'une scission de la pension est une des alternatives possibles en ce qui concerne l'organisation d'une solidarité du partenaire. Cette piste nécessite une vision sociostratégique et une élaboration technique claire. Elle ne peut s'envisager que dans le cadre d'une réflexion globale portant simultanément sur les périodes assimilées et les droits dérivés.

## II. La cohabitation légale

La législation sur les pensions doit mieux correspondre à la réalité sociale. Bien que le législateur n'ait pas assimilé le mariage et la cohabitation légale, il est une réalité sociale que de nombreux couples optent pour la cohabitation légale et souhaitent exprimer le même engagement. Ils méritent également d'être protégés.

C'est pourquoi la réglementation des pensions doit assimiler les cohabitants légaux, qui peuvent aussi se marier, aux partenaires mariés.

### **f. Le travail autorisé**

L'assouplissement de la réglementation sur le travail autorisé ne peut en aucun cas être un prétexte pour affaiblir les pensions légales.

Le travail autorisé doit rester un choix libre de la part du pensionné.

### **g. Services offerts**

#### I. Information

La réglementation en matière de pension est vaste, complexe et truffée d'exceptions. C'est pourquoi il est important que les (futurs) pensionnés soient informés le plus complètement possible.

Les institutions de pension doivent dès lors recourir à tous les moyens de communication, nouveaux et traditionnels, qui s'offrent à elles.

L'information offerte doit toujours être correcte et à jour.

L'information sur le montant de la pension doit être plus claire.

Les retenues doivent être détaillées avec clarté dans l'assignation postale ou l'extrait de compte.

Tout changement du montant versé doit être communiqué par écrit à l'intéressé.

Pour que les citoyens puissent faire des choix de carrière en connaissance de cause, il est important qu'ils puissent évaluer l'impact de certains choix sur la constitution de leur pension. Un système de planification de carrière devrait permettre de se faire une idée de l'impact du travail à temps partiel, du crédit temps, de la rotation d'emplois... sur la constitution de la pension. Le Moteur de pensions peut constituer un bon instrument à cet effet.

## II. Administration centrale

On dénombre actuellement 4 régimes de pension en Belgique (salariés, indépendants, fonctionnaires, Office de sécurité sociale d'outre-mer), et encore davantage d'administrations des pensions différentes.

Ces services offerts par différentes administrations rendent la situation compliquée et confuse pour les usagers.

Le traitement du dossier de pension doit avoir lieu à partir d'une seule administration centrale, avec un seul point de contact, et l'envoi de documents (parfois identiques) à 2 ou 3 institutions différentes doit appartenir au passé.

Dans le cadre du nombre croissant de carrières mixtes, c'est la seule garantie pour le bénéficiaire de ne pas s'égarer dans un labyrinthe administratif.

## III. Coordination de la législation

La législation est dispersée, par régime, dans des dizaines de lois et d'arrêtés royaux, entre des milliers d'articles de loi. Les professionnels eux-mêmes trouvent la situation complexe et confuse.

Une coordination et une harmonisation minutieuses des différentes réglementations sont dès lors indispensables.

Chaque fois qu'une nouvelle mesure est adoptée et à chaque réforme concernant les pensions, les pouvoirs publics doivent viser une plus grande transparence: des règles claires

et une bonne information pour les pensionnés actuels et futurs, de sorte que chacun soit le co-régisseur de sa carrière et puisse faire des choix en connaissance de cause.

## **h. Financement des pensions légales**

L'allongement de la vie de la population, ainsi que le renforcement et la consolidation des pensions demanderont des moyens supplémentaires. Dans ce cadre, nous souhaitons que les pouvoirs publics misent davantage sur les cotisations en fonction des facultés contributives. Il est également indispensable que les pensions soient financées davantage par des sources alternatives.

Une extension de la base de financement qui fixe les recettes de la gestion globale de la sécurité sociale doit cependant constituer la source principale de ce financement.

Le financement du premier pilier des pensions ne peut être dissocié de l'ensemble des mesures qui doivent être prises tant pour le premier que pour le deuxième et le troisième pilier.

### I. Croissance économique et marché du travail intégré

- Le gouvernement doit stimuler une économie durable, croissante et créatrice d'emploi, qui mise autant que possible sur les emplois de qualité et l'inclusion.

- Tendre vers le plein emploi de qualité est essentiel pour garantir la viabilité financière à long terme du système de la pension légale. Nous devons tendre vers une situation d'emploi le plus complet et le plus inclusif possible, non seulement dans une optique économique, mais aussi eu égard à l'importance de la participation et de l'implication. Nous devons miser sur une hausse du taux d'emploi: davantage de personnes qui travaillent dans le cadre des carrières plus longues en moyenne, mais aussi dans des emplois avec de meilleures conditions de travail. Il faut tenir compte également des conséquences négatives que peut avoir une politique d'activation poussée des bénéficiaires d'allocations sociales, a fortiori dans une époque où apparaissent de nouveaux risques sociaux et où la crise économique frappe de nombreuses personnes dans leur sécurité d'emploi.

- L'âge effectif de prise de la retraite doit être progressivement relevé sans relever l'âge de la pension légale.

- Il faut simultanément accorder beaucoup plus d'importance à l'innovation dans l'organisation du travail, afin que - entre autres - travailler plus longtemps soit un scénario envisageable, tant sur le plan physique que sur le plan psychique, pour le plus grand nombre possible de personnes.

- Une meilleure adaptation du marché de l'emploi aux travailleurs les plus âgés est plus efficace qu'un relèvement aveugle de l'âge de la retraite. Le CCFA plaide pour que des mesures positives soient prises afin qu'il soit possible de travailler plus longtemps.

Ce qui suppose notamment:

- \* l'égalité des chances sur le marché de l'emploi,
- \* la sensibilisation et le soutien des employeurs afin qu'ils misent sur les travailleurs plus âgés,
- \* des possibilités de conditions de travail adaptées,
- \* des possibilités de combiner travail et vie privée,
- \* suffisamment de possibilités de suivre des formations et de se réorienter, sans inconvénients pour la pension,
- \* le maintien de possibilités de départ anticipé pour les professions lourdes.

## II. Politique budgétaire

Ces dernières années, les autorités ont fortement misé sur la réduction de la dette publique pour garantir le financement. Cette voie doit être maintenue, sans perdre de vue que des investissements indispensables dans notre système social doivent avoir lieu.

Un solde primaire positif<sup>3</sup> constitue une protection financière indispensable pour pouvoir faire face aux coûts croissants du vieillissement de la population.

## III. Sources alternatives de recettes

Les salaires et les allocations ne peuvent pas être imposés davantage pour faire face au vieillissement de la population. Chacun doit contribuer selon ses moyens:

- La cotisation de solidarité qui est retenue à partir de certains plafonds doit être reversée intégralement aux pensions afin de pouvoir augmenter les pensions les plus anciennes et les plus basses.  
Le CCFA demande néanmoins de ne plus prélever une cotisation de solidarité sur les capitaux et les rentes fictives, indépendamment de la date de paiement, à partir de la seizième année après le début de la pension ou le paiement du capital. Passé ce délai, le capital ne doit plus entrer en ligne de compte pour déterminer le pourcentage de la retenue de cotisation de solidarité. Le CCFA rappelle que la rente fictive est toujours calculée sur base d'un taux de 4,75% alors que la réalité des rendements est toute différente.
- Il y a lieu de renforcer le financement alternatif actuel.
- Le CCFA est en faveur d'un impôt sur les transactions boursières et monétaires.

---

<sup>3</sup> les recettes moins les dépenses, sans charge d'intérêts

- Il est crucial que le financement de la sécurité sociale soit réparti plus justement entre les cotisations issues du travail et les revenus issus du patrimoine.
- La perception de cotisations de sécurité sociale doit porter sur l'ensemble des éléments qui constituent le salaire.
- La diminution des avantages sociaux et fiscaux accordés au 2<sup>ième</sup> pilier et les avantages fiscaux accordés au 3<sup>ième</sup> pilier à partir d'un certain niveau de revenus (dégressivité) dégagerait des marges à investir dans le 1<sup>er</sup> pilier.

#### IV. Une fiscalité réformée

On entend partout que les charges sur le travail sont trop élevées. Une fiscalité plus performante portant sur l'ensemble des revenus globalisés qui déplacerait en outre une partie des charges pesant sur le travail vers d'autres ressources financières (entre autre taxe sur l'accroissement du patrimoine, écotaxe, augmentation de certains tarifs TVA,...) est une possibilité. Une autre piste pourrait être le relèvement de la quotité exemptée pour les bas revenus.

La fraude fiscale doit être combattue efficacement. Les institutions de sécurité sociale doivent pouvoir échanger rapidement des données, afin de prévenir le non-paiement des cotisations sociales. La fraude sociale doit également être sanctionnée sévèrement.

Les échelles de précompte professionnel sont adaptées chaque année le 1<sup>er</sup> janvier. Pour éviter que les retraités qui bénéficient de la pension minimum reçoivent finalement moins d'argent après un ajustement de l'index en raison de la retenue du précompte professionnel, les limites de base des échelles de précompte professionnel pour les pensionnés doivent être adaptée au moment où l'ajustement de l'index est appliqué aux pensions minimum.

## **En conclusion**

**Il n'est pas possible de mettre en avant une seule formule qui permettrait de préparer les régimes de pensions à l'avenir. En effet, il s'agit de combiner des mesures et des choix. Dans ce cadre, la concertation sociale est incontournable pour bénéficier d'un large soutien de la société. Le CCFA devra dès lors y être associé.**

**Le développement plus avant d'un premier pilier fort reste une priorité absolue pour le CCFA. Le CCFA compte en outre sur le courage et la responsabilité politiques des décideurs pour faire les choix nécessaires afin que chacun puisse bénéficier d'une pension adéquate.**

**Approuvée lors de la plénière du 11 septembre 2014.**

**Willy PEIRENS,**

**Président**

**Luc JANSEN,**

**Vice-Président**