

Avis 2022/11

Rendu à la demande du Ministre des Indépendants

Article 110, § 1 de la loi du 30 décembre 1992 portant des dispositions sociales et diverses

Réforme des pensions

En résumé.....	1
1 Contexte	7
2 Remarques préalables.....	7
2.1 Objectif des mesures.....	7
2.2 Conditions	8
2.3 Préparation et mise en œuvre	10
3 Pension partielle.....	10
3.1 Opportunité.....	11
3.2 Accès à la pension partielle	11
3.3 Pension partielle et poursuite de l'activité professionnelle	12
3.4 Montant de la pension en cas de prise de la pension partielle	14
4 Bonus de pension	15
4.1 Opportunité et modalités.....	15
4.1.1 Montant du bonus.....	17
4.1.2 Transparence du système	18
4.1.3 Impact.....	18
5 Accès à la pension minimum : condition en matière d'occupation effective	20
5.1 Opportunité.....	20
5.2 Modalités.....	21
5.3 Harmonisation de la condition de carrière	22
6 Egalité entre hommes et femmes.....	23

En résumé

Dans ce document, le CGG explique sa vision sur certaines mesures que le gouvernement fédéral prépare actuellement dans le cadre de la réforme plus large des pensions prévue dans l'accord de gouvernement de 2020. Comme il ne dispose pas encore d'informations supplémentaires sur les détails concrets des mesures, le Comité se limite aux grands principes.

Remarques préalables

En ce qui concerne **les objectifs** des mesures (cf. 2.1), le CGG déclare qu'il soutient le gouvernement dans ses efforts pour parvenir à un système de pension plus viable socialement et financièrement et qu'il partage la vision selon laquelle cela doit être réalisé e.a. via des mesures de pension qui conduisent à des carrières effectives plus longues. Il ajoute que l'augmentation du taux d'emploi des personnes plus âgées constitue également un outil important dans la lutte contre la pénurie croissante sur le marché de l'emploi.

Pour le Comité, il est important qu'un certain nombre de **conditions** (cf. 2.3) soient prises en considération lors de l'élaboration des mesures :

1. Les différentes mesures devraient s'inscrire **dans une politique des pensions plus large et tournée vers l'avenir**. Les mesures ne doivent pas être considérées indépendamment l'une de l'autre, ni sans tenir compte des autres régimes de fin de carrière ou du cadre fiscal et parafiscal.
2. Les mesures proposées doivent i) **contribuer réellement à atteindre les objectifs visés** et ii) le faire **de manière efficace par rapport au coût**. En ce qui concerne ce dernier point, le Comité souligne l'importance des corrections actuarielles.
3. Il est indispensable de **renforcer le lien entre les périodes prestées et la pension** de manière générale (et même de limiter le nombre de jours assimilés) et pas uniquement dans le régime de la pension minimum.
4. Le CGG n'est **pas opposé** aux mesures qui offrent une certaine **flexibilité en fin de carrière**, mais estime qu'un certain degré de **responsabilisation** est **nécessaire** en ce qui concerne les choix des individus dans ce cadre. Là encore, le Comité voit un rôle important pour les corrections actuarielles. C'est un moyen de permettre une plus grande flexibilité sans que n'augmente le coût global des pensions pour les pouvoirs publics ou sans en faire peser la charge financière sur la sécurité sociale ou l'Etat.
5. La faisabilité et l'opportunité de nouvelles mesures de pension doivent être mises en balance avec **les frais de gestion et les investissements** nécessaires à leur mise en œuvre.
6. Lors de l'élaboration de nouvelles mesures de pension, il convient de veiller à leur **transparence**. Les dispositions doivent être facilement compréhensibles et accessibles pour le citoyen. MyPension a un rôle crucial à jouer à cet égard.

Le CGG souligne que tous les organismes d'exécution concernés (les administrations, mais aussi les caisses d'assurances sociales) doivent disposer du **temps nécessaire pour préparer les mesures** (tant en termes de légistique que de mise en œuvre) (cf. 2.3). Une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023 n'est pas réaliste et, selon le Comité, elle ne sera possible au plus tôt que le 1^{er} janvier 2024 pour le bonus de pension et le 1^{er} janvier 2025 pour les autres mesures.

Pension partielle

Selon le CGG, un système de pension partielle constitue une **piste intéressante** parce qu'il permet i) d'organiser, dans une certaine mesure, la fin de carrière de manière flexible et ii) de contribuer à une augmentation du taux d'emploi des personnes âgées (cf. 3.1). Il estime en effet qu'il est préférable que les pensionnés **restent actifs professionnellement plutôt que de cesser ou de réduire anticipativement leurs activités**. Le Comité souligne également l'importance de la **valeur ajoutée** qu'un tel système doit apporter par rapport au régime de **pension anticipée** existant. La pension partielle doit donc être suffisamment attractive pour que les personnes qui souhaitent réduire leurs activités optent pour une pension partielle plutôt que pour une pension anticipée. Dans cette optique, il est également important que non seulement les systèmes de pension et de cotisation soient pris en compte, mais également **les régimes de pension complémentaire et les aspects (para)fiscaux**.

L'accord de gouvernement mentionne l'intention de réglementer **l'accès** à la pension partielle via les conditions d'âge et de carrière qui s'appliquent à la pension anticipée (cf. point 3.2). Le Comité constate avec satisfaction que de cette manière, le régime contribue avant tout à l'augmentation de l'activité après l'âge de la pension anticipée. À cet égard, il convient également de noter que i) les **indépendants** n'ont **pratiquement aucune possibilité de départ** en dehors de la pension anticipée, ii) alors qu'ils **souhaitent pouvoir organiser plus librement leur fin de carrière** si les circonstances les y obligent, même si cela implique une réduction du montant de pension en raison de l'application de corrections actuarielles.

L'atteinte des objectifs visés par l'introduction d'une pension partielle dans le régime de pension des indépendants dépend principalement de la **combinaison** i) de la manière de limiter **l'intensité de l'activité**, ii) des **cotisations sociales** dues et iii) de l'ampleur de la **pension constituée ultérieurement** (cf. 3.3).

Le CGG est d'avis qu'il serait préférable que la **pension partielle** pour les indépendants repose sur le principe d'**absence de limitation de l'« activité autorisée »** (point 3.3.1), **pour autant que** i) les **règles de cotisation normales** s'appliquent, à l'exception d'une **réduction de moitié** de la **cotisation minimum** (point 3.3.2) et ii) que dans le **calcul de la pension**, les règles de calcul normales s'appliquent également, mais que les **plafonds soient réduits de moitié** (point 3.3.3).

Un tel régime :

- **décourage** les indépendants qui continuent, de manière **ininterrompue**, à bénéficier de **hauts revenus** (en poursuivant leur activité professionnelle) de prendre une **pension partielle**. Ils sont redevables des mêmes cotisations sociales, mais voient malgré tout leur revenu de pension diminuer parce que le plafond de pension est réduit de moitié. En outre, la pension fera l'objet de retenues fiscales et éventuellement sociales.
- **convient** aux travailleurs indépendants qui **réduisent effectivement leur intensité de travail** et dont les revenus vont diminuer et aux indépendants qui, pour des raisons financières, sociales ou de santé, éprouvent des difficultés à continuer à payer la cotisation minimum à titre principal. Pour eux, il s'agit d'une **alternative à la pension anticipée** dans le cadre de laquelle il n'est pas toujours simple de respecter la règle de l'activité autorisée et qui contraint, quasiment de facto, l'indépendant à cesser complètement son activité en raison du montant très limité du revenu d'appoint qu'il peut encore gagner.

Cette combinaison de modalités ne peut toutefois exclure qu'un certain groupe d'indépendants puisse prendre une **pension partielle sans réduire ses activités** (revenu déjà relativement limité ou rémunération de dirigeant d'entreprise). Seul le recours à des **corrections actuarielles** peut résoudre cette problématique. En ce qui concerne l'application d'une correction actuarielle, le Comité présente une série de possibilités dans son texte de vision. Pour l'explication relative à la mise en œuvre concrète des options, le CGG se réfère au texte de vision.

Bonus de pension

Le CGG soutient l'ambition du gouvernement d'augmenter le taux d'activité en encourageant les personnes âgées à travailler plus longtemps (cf. point 4.1). Il émet toutefois des **observations** concernant le **bonus de pension** proposé comme instrument à cet effet :

1. Le **bonus de pension qui existait entre 2007 et 2015** a été supprimé par le gouvernement Michel I car plusieurs études avaient montré que le bonus de pension **n'avait pas atteint ses objectifs d'activation**. Le bonus peut, certes, augmenter le montant de pension individuel, mais pour savoir s'il s'agit d'une mesure d'activation, il faut également tenir compte des choix de fin de carrière et donc du comportement des futurs pensionnés. Une analyse récente du Bureau fédéral du Plan (cf. point 4.4) montre que le **bonus de pension** encourage les indépendants (tout comme les salariés) à **travailler plus longtemps**, mais qu'il ne conduit toutefois **pas** à une **augmentation substantielle du taux d'emploi**.
2. Les objectifs et les éventuels effets de l'introduction du bonus de pension doivent être examinés en **lien avec d'autres mesures et règles en matière de pension**, telles que les conditions d'octroi pour la pension anticipée.

Si l'on procède quand même à la **réintroduction** d'un **bonus de pension**, il faut alors examiner soigneusement les modalités pour que la mesure atteigne, le mieux possible, l'effet visé (cf. point 4.1). Il est **important** que :

1. l'introduction d'un bonus de pension **aille de pair** avec un système de **corrections actuarielles** pour les personnes qui **partent à la retraite avant l'âge légal de la pension et/ou qui n'ont pas une carrière suffisamment longue ou complète**.
2. l'octroi d'un bonus de pension soit lié à des **conditions suffisamment strictes** et s'inscrive dans le cadre de l'objectif de valorisation des « carrières longues ». Pour le Comité, le bonus de pension ne peut être octroyé qu'aux personnes ayant une **carrière complète**. On ne peut envisager des **conditions moins strictes** que s'il existe un **mécanisme de correction actuarielle**.
3. l'on **évite** d'octroyer un **bonus de pension** à une personne dont la **carrière est constituée, en grande partie, de périodes assimilées**. C'est pourquoi le CGG recommande de subordonner l'octroi du bonus de pension à une condition en matière d'occupation effective (au moins 2/3 d'un nombre minimum d'années de carrière).

Pour le Comité, il ne peut y avoir de possibilité de constituer une pension complémentaire via le bonus de pension que durant une **période limitée** (par exemple 3 ans) (cf. point 4.2). Pour le Comité, un bonus de **20 EUR** octroyé en plus des droits normalement acquis semble **raisonnable**, sachant que le revenu de pension moyen par année de carrière dans le régime des travailleurs indépendants (droit de pension de base) sera, désormais, compris entre 35 et 60 EUR par mois pour chaque année de carrière pour laquelle des cotisations ont été versées. À cet égard, le

Comité attire l'attention sur le fait qu'un supplément s'ajoutant au **montant brut de pension** ne donne pas automatiquement lieu à une augmentation du **montant net** après les prélèvements fiscaux.

Le Comité souligne également l'**importance** d'une **bonne communication à l'égard du citoyen** pour que le bonus de pension produise ses effets (cf. point 4.3). Sans cette transparence au moment de l'introduction du bonus, la mesure n'aura pas les effets souhaités sur la prolongation de la carrière professionnelle. Dans ce cadre, le Comité propose d'**élargir encore davantage** les données de pension disponibles dans **MyPension**.

Accès à la pension minimum : condition en matière d'occupation effective

Le CGG **se réjouit** de l'intention du gouvernement de tenir compte, à l'avenir, des prestations effectives au cours de la carrière pour l'octroi de la pension minimum (cf. point 5.1). Il espère également qu'il s'agit d'une **première étape** dans une évolution plus large **qui tend à donner plus de poids aux périodes de travail dans le calcul de la pension**. En effet, cela peut également contribuer à l'ambition du gouvernement d'augmenter le taux d'activité chez les personnes plus âgées.

Selon le Comité, la meilleure façon de parvenir à une telle limitation est de **définir de manière nominale un nombre requis de périodes effectivement prestées** (jours, trimestres, années) (cf. point 5.2). Il pense que le dispositif de **crédit de carrière** qui s'applique au régime des fonctionnaires pourrait servir d'**inspiration**.

Dans le cadre de l'**élaboration concrète** de la mesure (cf. point 5.2), il faut accorder une attention suffisante **i)** à l'interaction avec les droits (et la constitution de droits) dans d'autres régimes de prestations, **ii)** au fait que certaines périodes d'inactivité sont ou ont été régularisées contre paiement. En outre, le Comité souhaiterait que l'introduction de la mesure aille **de pair** avec un **débat plus large** (cf. point 5.1) sur l'éventuelle équité qu'il y a dans le fait de réserver l'octroi d'une **assimilation** dans le cadre de l'accès ou de la constitution de la pension **à des situations spécifiques d'inactivité**. À cet égard, le Comité estime qu'il est défendable d'examiner également si des trimestres prestés qui ont fait l'objet d'une dispense de cotisations sociales pourraient entrer en ligne de compte pour la condition de carrière qui s'applique à la pension minimum (cf. point 5.2).

Enfin, le Comité réitère sa demande antérieure visant à **tenir compte**, pour accéder à la pension minimum, non seulement des carrières prestées en tant qu'indépendant, salarié et à l'étranger mais également **des années de carrière en tant que fonctionnaire** (cf. point 5.3). Cependant, une telle mesure doit **s'accompagner de règles de plafonnement spécifiques** pour le calcul de la pension minimum.

Égalité entre hommes et femmes

En ce qui concerne l'intention du gouvernement fédéral de réduire les inégalités entre les hommes et les femmes (cf. point 6), le Comité souligne qu'il est tout d'abord important d'examiner les **causes sous-jacentes**. Étant donné que les carrières différentes des hommes et des femmes s'avèrent être un élément d'explication important, le Comité souligne que **les mesures visant à promouvoir une participation plus égale au marché du travail** sont tout aussi importantes que les interventions spécifiques dans le régime des pensions proprement dit.

Selon le Comité, ces éléments n'empêchent toutefois pas que la **dimension de genre dans le domaine des pensions** mérite que l'on y accorde l'attention nécessaire. Pour les **générations, qui prendront leur pension dans un avenir proche** et pour lesquelles l'écart de pension est encore très important, il est acceptable de prendre des **mesures temporaires** à condition qu'il soit prévu, dès le départ, que celles-ci s'appliquent pour une période définie dans le temps et s'éteignent une fois que celles-ci seront devenues obsolètes. Pour les **jeunes générations**, il est justifié :

- de prendre en compte les congés pour soins reconnus pour remplir la condition d'emploi effectif qui sera introduite pour la pension minimum.
- d'examiner l'opportunité éventuelle d'un splitting volontaire de pension.

Le Comité insiste, enfin, pour que soit exécutée la mesure transitoire qui doit permettre à certains conjoints aidants qui ont été contraints d'opter pour le maxi-statut en 2005 d'avoir accès à une pension minimum qui leur soit propre.

1 Contexte

L'accord de gouvernement fédéral de septembre 2020 prévoit une série de réformes en matière de pension¹. Les mesures proposées ont une double finalité. D'une part, elles doivent renforcer la position des revenus des pensionnés. D'autre part, elles doivent faciliter le maintien en activité des personnes âgées. Ce deuxième objectif est, entre autres, lié à l'inquiétude relative à la viabilité financière du régime de pension légale.

Avec l'augmentation progressive des pensions minimums, la suppression du coefficient de correction et l'augmentation du plafond de pension, une partie des initiatives proposées a déjà été réalisée au cours de cette législature. Au niveau gouvernemental, il a été décidé de concrétiser, dans une prochaine phase², les propositions visant à instaurer :

- un bonus de pension³ ;
- une pension partielle⁴ ;
- une condition d'emploi effectif (ou une mesure équivalente) pour avoir accès à la pension minimum⁵ ;
- des mesures qui réduisent les inégalités entre hommes et femmes⁶.

Dans ce document, le CGG présente sa vision sur les mesures proposées. Il s'y limite aux grands principes étant donné qu'il n'a pas d'informations complémentaires sur les modalités concrètes.

2 Remarques préalables

2.1 Objectif des mesures

Dans son accord de gouvernement, le gouvernement fédéral signale que le premier pilier de pension est confronté au défi de l'augmentation des dépenses liées au vieillissement. Dans ce contexte, il souligne l'importance d'augmenter encore le taux d'activité et d'emploi des travailleurs âgés⁷. Certaines réformes des pensions proposées par le gouvernement (comme la pension partielle et le bonus de pension) devraient contribuer à l'allongement de la durée effective de la carrière.

Le CGG soutient le gouvernement dans ses efforts pour parvenir à un système de pension plus durable sur les plans financier et social et partage l'avis que cela doit être réalisé, entre autres, par des mesures de pension conduisant à des carrières effectives plus longues. Ces mesures doivent être élaborées de manière qu'elles contribuent effectivement à un allongement des carrières, entre autres, en améliorant la valorisation des années prestées.

¹ Point 1.4 de l'accord de gouvernement fédéral

² La dimension familiale, les pensions complémentaires et la viabilité financière seraient examinées dans une phase ultérieure.

³ Page 22 de l'accord de gouvernement fédéral

⁴ Page 21 de l'accord de gouvernement fédéral

⁵ Page 21 de l'accord de gouvernement fédéral

⁶ Page 22 de l'accord de gouvernement fédéral

⁷ Page 21 de l'accord de gouvernement fédéral

Le Comité signale par ailleurs que l'augmentation du taux d'emploi des personnes âgées doit également être considérée comme un instrument important dans la lutte contre la pénurie croissante sur le marché du travail. Par exemple, il est à noter que le nombre d'entreprises qui connaissent des obstacles de productions en raison des pénuries sur le marché du travail a triplé entre 2014 et 2021^{8,9}. Le taux de vacance d'emploi¹⁰ a évolué de 2,2 % à 4,3 % au cours de cette période, soit une augmentation de 83.009 à 176.592 postes vacants en chiffres absolus¹¹.

2.2 Conditions

Pour le Comité, il est important de respecter un certain nombre de conditions lors de l'élaboration de nouvelles réformes de pension :

- Les différentes mesures devraient s'inscrire dans une politique de pensions plus large et tournée vers l'avenir. Cela signifie non seulement que les mesures doivent **s'inscrire dans une même vision** (ou servir un même objectif), mais aussi que les modalités des différentes interventions doivent être coordonnées et tenir compte des effets possibles d'une mesure sur l'autre. En outre, les mesures de pension ne peuvent pas être analysées sans tenir compte des autres régimes de fin de carrière ni des charges fiscales et parafiscales.
- Les mesures proposées doivent i) contribuer **effectivement à atteindre les objectifs visés** ii) et cela **de manière efficace en termes de coûts**. Il convient de le vérifier au préalable.
 - Un bonus de pension peut, par exemple, réellement améliorer le revenu de pension en cas de report de la pension (anticipée), en particulier pour les personnes qui continuent à exercer une activité professionnelle à un âge plus avancé. Il échoue toutefois à rendre plus intéressant en termes de pension le fait de travailler pendant l'ensemble de sa carrière. Il est en outre difficile de savoir à quel point cette mesure se traduira par de réels changements de comportement. Le Bureau fédéral du Plan¹² indique à cet égard qu'il faut aussi tenir compte du fait que le bonus de pension peut aussi profiter aux personnes qui auraient travaillé plus longtemps même sans bonus ¹³(ce qu'on appelle l'« effet d'aubaine ») et de « l'impôt implicite sur la poursuite d'une activité professionnelle », notion qui renvoie à la diminution du capital de pension à la suite de la poursuite du travail. Les personnes qui prennent une pension anticipée ont un avantage financier sur celles qui travaillent plus longtemps

⁸ Mismatch: krapte op de arbeidsmarkt - Steunpunt Werk

⁹ Dans l'industrie manufacturière, il s'agissait d'une augmentation de 7,1 % au quatrième trimestre 2014 à 22,7 % au quatrième trimestre 2021. Traditionnellement, le quatrième trimestre est le plus compliqué. Le nombre d'entreprises confrontées à des obstacles de production en raison des pénuries de main d'œuvre a augmenté entre le premier trimestre 2014 et le premier trimestre 2021 de 3,7 % à 10,1 %.

¹⁰ C'est le rapport entre le nombre de postes vacants et le nombre total d'emplois.

¹¹ Le nombre d'emplois occupés a augmenté de 3.645.413 à 3.937.972 au cours de cette période (chiffres Jobs en vacatures - Steunpunt Werk)

¹² Bureau fédéral du Plan, Budgettaire impact van het invoeren van een pensioenbonus van 2 euro per gewerkte dag en het versoepelen van de voorwaarden vervroegd pensioen, mai 2022, REP 12649 (C1.001)

¹³ Le comportement n'est donc pas modifié à la suite de l'introduction du bonus de pension.

parce que, compte tenu de l'espérance de vie, le revenu de pension supplémentaire est inférieur à la pension à laquelle elles ont « renoncé ».

- Il faut s'assurer que les mesures de pension prises en vue de la **viabilité budgétaire** du système y contribueront effectivement à long terme. Le Comité insiste sur le fait qu'il ne peut être question de prendre des mesures qui augmenteront les dépenses et qui devront ensuite être compensées par des économies réalisées ailleurs ou par des augmentations de cotisations. Selon le Comité, l'introduction de corrections actuarielles (qui peuvent être corrigées socialement) pourrait y contribuer, de façon à offrir plus de liberté sans que la charge financière ne doive être supportée par les pouvoirs publics.
- Les mesures de pension qui ont pour but de retarder la sortie du marché du travail ne peuvent pas être dissociées de la problématique des périodes assimilées en fin de carrière. Les mesures n'ont guère de sens si les carrières plus longues sont obtenues par des périodes d'assimilation. Le Comité voit donc la proposition de prendre davantage en considération les périodes de travail effectif pour l'octroi de la pension minimum comme une première étape dans la réduction de la part des périodes assimilées dans la carrière prise en compte pour la pension. Il estime qu'il est également nécessaire de **renforcer** de manière plus générale **le lien entre les périodes prestées et la pension**, ou même de limiter le nombre de jours assimilés dans ce cadre. Il serait ici possible de s'inspirer du crédit de carrière qui s'applique dans le régime de pension des fonctionnaires (voir note de bas de page 45).
- Le CGG ne s'oppose pas aux mesures qui **apportent une certaine flexibilité pour aménager la fin de la carrière**. Il est néanmoins d'avis qu'il faut une certaine responsabilisation par rapport aux choix que font les personnes. L'âge légal de la pension et la carrière de 45 ans restent les références pour prendre sa pension. Dans le passé, le Comité s'est donc montré favorable à l'application de corrections actuarielles en cas de poursuite de l'activité professionnelle après cet âge/cette durée de carrière et en cas de départ à la pension avant cet âge/cette durée de carrière. Par le biais de ces corrections actuarielles, le montant de la pension mensuelle est adapté en fonction du choix, plus large, de l'intéressé de prendre sa pension un peu avant ou après l'âge requis¹⁴.
- **La faisabilité et l'opportunité de nouvelles mesures de pension doivent être mises en balance avec les frais de gestion et les investissements nécessaires à leur mise en œuvre**. Le CGG craint, en particulier en ce qui concerne l'introduction d'un système de pension partielle, que les avantages potentiels ne compensent pas les investissements qu'impliqueront la mise en œuvre du système.
- Lors de l'élaboration de nouvelles mesures de pension, il convient de veiller à leur transparence. Il faut éviter que les systèmes soient à ce point complexes que les citoyens éprouvent des difficultés à les comprendre et/ou se découragent à l'idée de les utiliser. Il convient également de s'efforcer à fournir aux citoyens **les meilleures informations**

¹⁴ Idéalement, le montant mensuel serait revu suffisamment à la baisse ou à la hausse pour que la somme de chaque prestation mensuelle soit la même que si la personne avait pris sa pension à l'âge légal de la pension.

possibles concernant l'impact de leurs choix de carrière et de retrait de la vie active sur leur pension. Le Comité y voit un rôle crucial pour MyPension.

2.3 Préparation et mise en œuvre

Le CGG prend connaissance de l'ambition du gouvernement d'être prêt avec les travaux légistiques préparatoires pour ces réformes avant la fin de l'année parlementaire (fin juillet 2022). Il souhaite signaler qu'il s'agit d'un délai très court et que cela laisse aux administrations très peu de temps de préparation, d'autant plus que les modalités concrètes des mesures ne sont pas encore connues.

Le Comité souligne également que toutes les institutions d'exécution concernées (les administrations, mais aussi les caisses d'assurances sociales) doivent disposer du temps nécessaire pour préparer les mesures prévues. De nombreuses adaptations techniques et informatiques seront en effet nécessaires pour pouvoir mettre en œuvre les mesures envisagées, et des initiatives devront aussi être prises afin de garantir des informations correctes aux citoyens. En outre, il convient de noter que les demandes de pension peuvent être introduites à partir d'un an avant la date de prise de cours effective de la pension. Cela signifie que les organismes de pension devront avoir adapté leurs systèmes informatiques au moins un an avant la date prévue d'entrée en vigueur. A défaut, les décisions de pension devront être mises en suspens, ce qui augmentera l'incertitude pour le futur pensionné et rendra impossible le respect des délais légaux.

Il est indispensable de tenir compte de ces éléments pour déterminer les dates d'entrée en vigueur. Selon le Comité, il est irréaliste de penser que les mesures proposées pourraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023. Il faut partir du principe d'une entrée en vigueur au plus tôt le 1^{er} janvier 2024 pour le bonus de pension et au 1^{er} janvier 2025 pour les autres mesures¹⁵.

3 Pension partielle

L'accord de gouvernement fédéral stipule qu'en vue de l'augmentation de la durée effective de carrière, des mesures concernant le dispositif de fin de carrière vont être prises, dont l'instauration d'une pension partielle. Cette pension partielle ne remplacera pas les dispositifs existants¹⁶, mais les complétera et sera accessible à tous les travailleurs¹⁷ qui remplissent les conditions pour partir en pension anticipée.

En 2017, le CGG s'est déjà largement penché sur l'opportunité d'un régime de pension partielle et sur les éventuelles modalités d'un tel régime pour les indépendants. Le fruit de ces réflexions a été repris dans un texte de vision¹⁸.

¹⁵ Un système de pension partielle impliquera en effet également une adaptation du régime de cotisations.

¹⁶ Emplois de fin de carrière, interruption de carrière, pension anticipée, ...

¹⁷ Travailleurs salariés, travailleurs indépendants et fonctionnaires.

¹⁸ Texte de vision CGG 'Pension partielle dans le régime de pension pour travailleurs indépendants : texte de vision' du 24 novembre 2017.

3.1 Opportunité

Dans son texte de vision, le Comité a signalé qu'un régime de pension partielle était une piste politique intéressante parce qu'il :

- permet aux gens d'organiser, dans une certaine mesure, leur fin de carrière de manière flexible et
- peut contribuer, de cette manière, à une augmentation du taux d'activité chez les personnes plus âgées.

Pour le Comité, il est toutefois important de trouver un équilibre entre les deux objectifs et, notamment, de veiller à éviter que le régime de la pension partielle n'incite les gens à avancer la date à laquelle ils quittent le marché de l'emploi plutôt que de la reporter. Il est dès lors indispensable, lors de la fixation des conditions d'accès et des modalités concrètes du régime, d'analyser consciencieusement les différentes options, en particulier par rapport aux objectifs fixés. Dans son texte de vision, le CGG a dès lors exploré les éventuelles options concernant les modalités d'une pension partielle pour indépendants. Nous vous en rappelons ci-dessous les principaux éléments.

En préambule, le CGG souhaite souligner qu'un régime de pension partielle devrait faire partie d'une politique des pensions plus large et orientée vers l'avenir (cf. 2.2), et qu'il n'a d'intérêt en tant qu'outil en matière de flexibilité de fin de carrière que s'il présente une valeur ajoutée par rapport à la réglementation existante en matière de pension anticipée. En complément au texte de vision, le CGG souhaite souligner que, selon lui, il est préférable que les pensionnés restent actifs professionnellement plutôt qu'ils ne cessent leur activité de manière anticipée ou qu'ils la limitent fortement. La pension partielle doit donc rester suffisamment attractive pour que les personnes qui souhaitent réduire leurs activités optent pour une pension partielle plutôt que pour une pension anticipée. Dans ce contexte, il convient de prendre en considération non seulement les régimes de pension et de cotisations mais aussi les régimes de pension complémentaire, ainsi que les aspects fiscaux.

En outre, la faisabilité et l'attractivité d'un tel régime doivent également être mises en balance avec les frais de gestion et les investissements considérables nécessaires à sa mise en œuvre (entre autres, pour l'accompagnement et l'octroi, les programmes informatiques des services d'octroi et de paiement, le développement de MyPension, le contrôle du respect des conditions, etc.).

3.2 Accès à la pension partielle

Il ressort du passage de l'accord de gouvernement que ce dernier a l'intention de réglementer la pension partielle via les conditions d'âge et de carrière qui s'appliquent à la retraite anticipée. Le Comité constate avec satisfaction que de cette manière, le régime doit principalement contribuer à l'augmentation de l'activité après l'âge de la pension anticipée.

Le Comité met néanmoins aussi en évidence que les indépendants i) ne disposent pour ainsi dire d'aucune autre possibilité de sortie du marché du travail que la pension anticipée ii) alors qu'ils souhaitent pouvoir organiser plus librement leur fin de carrière si les circonstances les y obligent, mais dans un cadre responsabilisant (voir aussi 3.4). Ce dernier point signifie qu'ils recevraient,

en contrepartie, un montant un peu inférieur de pension via un système de corrections actuarielles.

3.3 Pension partielle et poursuite de l'activité professionnelle

L'atteinte des objectifs visés par l'introduction d'une pension partielle dans le régime de pension des travailleurs indépendants dépend essentiellement d'une combinaison de facteurs :

- la manière de limiter l'intensité de l'activité,
- la hauteur des cotisations sociales dues,
- l'ampleur de la pension encore constituée.

Pour le Comité, il vaut mieux qu'une pension partielle pour les travailleurs indépendants ne s'appuie pas sur une limitation de l' 'activité autorisée' (point 3.3.1), mais à condition que :

- les règles de cotisation normales s'appliquent, à l'exception de la cotisation minimum qui serait réduite de moitié (point 3.3.2) et que
- pour le calcul de pension, ce soient également les règles de calcul normales qui s'appliquent, mais avec une réduction de moitié des plafonds (point 3.3.3)

Un tel système

- dissuade les indépendants qui continuent, de manière ininterrompue, à bénéficier de hauts revenus de prendre une pension partielle. Ils restent redevables des mêmes cotisations de sécurité sociale, mais voient malgré tout leur revenu de pension diminuer parce que le plafond de pension est réduit de moitié. En outre, la pension sera soumise à des retenues fiscales et éventuellement sociales.
- convient aux indépendants qui réduisent effectivement leur intensité de travail et dont les revenus diminuent et aux indépendants qui, pour des raisons financières, sociales ou de santé, éprouvent des difficultés à continuer à payer la cotisation minimum à titre principal. Pour eux, il s'agit d'une alternative à la pension anticipée dans le cadre de laquelle il n'est pas toujours simple de respecter la règle de l'activité autorisée (voir 3.3.1) et dans le cadre de laquelle l'indépendant est de facto quasiment contraint de cesser complètement son activité en raison du montant très limité du revenu d'appoint qu'il peut encore gagner.

Cette combinaison de modalités ne peut néanmoins exclure qu'un certain groupe d'indépendants puisse prendre une pension partielle sans réduire ses activités (parce que le revenu était déjà relativement limité ou parce qu'il s'agit de la rémunération d'un dirigeant d'entreprise). Afin de résoudre cette problématique, la seule possibilité est de recourir aux corrections actuarielles (voir 3.4).

3.3.1 Ampleur de l'activité

Dans son texte de vision, le CGG a signalé que le but d'un système de pension partielle n'est pas de permettre aux indépendants de prendre partiellement leur pension tout en poursuivant leur activité indépendante avec la même intensité.

Traditionnellement, on tente de réguler le cumul d'une indemnité (en l'espèce une pension) avec une activité professionnelle par le biais d'un système d'activité autorisée. Dans ce contexte, le Comité a souligné les limites d'un tel système dans le régime des travailleurs indépendants

(relation imprévisible entre le volume des revenus et le volume de l'activité prestée, difficultés de contrôle de la condition et obstacles à la rectification d'une éventuelle infraction)¹⁹.

Au lieu de travailler avec un système d'activité autorisée, on pourrait dissuader les indépendants qui n'ont pas l'intention de réduire leur activité professionnelle de prendre leur pension partielle en prévoyant des corrections actuarielles. Dans un tel système, compte tenu de la fiscalité, des règles de cotisations, des retenues sociales sur la pension et de l'éventuelle introduction d'un bonus de pension, les intéressés auraient plutôt avantage à continuer à travailler et à payer des cotisations sociales en tant qu'indépendant à titre principal.

3.3.2 Cotisations sociales

Selon le Comité, l'indépendant qui prend sa pension partielle doit payer des cotisations sociales sur les revenus provenant de l'activité indépendante qu'il exerce après la prise de cours de sa pension partielle. Dans son texte de vision, il a proposé deux options :

1. Option 1 : règles de calcul normales²⁰ et réduction de moitié de la cotisation minimum²¹
2. Option 2 : règles de calcul adaptées

Le CGG a une préférence pour l'option 1. De cette manière, les indépendants qui ont des revenus élevés sont découragés de prendre une pension partielle parce qu'ils seront redevables des mêmes cotisations que s'ils avaient continué à travailler en tant qu'indépendant à titre principal.

3.3.3 Constitution de pension

Selon le Comité, l'activité indépendante exercée après la prise de la pension partielle doit participer à la constitution de droits à pension dans la mesure où elle est soumise aux cotisations sociales à titre principal (voir ci-dessus – option 1). Le Comité estime par ailleurs qu'il doit exister une certaine corrélation entre le montant des cotisations d'une part et le montant des droits à pension constitués d'autre part, et qu'il ne s'agit en outre que d'une constitution partielle. Dans son texte de vision, le Comité voyait à nouveau 2 options :

1. Option 1 : règles de calcul normales & réduction de moitié des plafonds de calcul²²
2. Option 2 : règles de calcul normales & réduction de moitié du montant de pension²³

Le Comité a une préférence pour l'option 1 parce que :

¹⁹ Voir point 6.2 du texte de vision pour une explication plus détaillée des différentes difficultés.

²⁰ Il s'agit des taux de cotisation et des tranches de revenus en vigueur pour les indépendants à titre principal. Il est en effet difficile de vérifier dans quelle mesure l'indépendant a effectivement réduit son activité.

²¹ Parce qu'on part du principe que le travailleur indépendant qui prend sa pension partielle réduit son activité indépendante et génère dès lors moins de revenus. Si le travailleur indépendant qui prend sa pension partielle est présumé réduire son activité, il ne semble en effet pas équitable de le soumettre à la cotisation minimum usuelle.

²² Règles de calcul usuelles, mais en appliquant des seuils réduits de moitié. Dans cette option, le bénéficiaire d'une pension partielle pourrait ouvrir des droits à pension minimums à concurrence de la moitié du montant de la pension minimum (50%).

²³ Calcul normal de la pension, mais le montant de pension obtenu est réduit de moitié. Dans cette option, le montant de la pension minimum serait également réduit de moitié.

- elle est plus adaptée aux indépendants qui limitent réellement leur activité. En effet, en combinaison avec l'application du calcul normal des cotisations, il résulte de la réduction de moitié des plafonds que les indépendants qui bénéficient de revenus plus importants constituent une pension moins importante tout en payant les mêmes cotisations sociales que les indépendants à titre principal.
- l'option 2 est moins favorable aux indépendants qui constituent des droits à pension proportionnels sur un revenu inférieur au plafond intermédiaire dans le calcul de la pension²⁴.

Le CGG rappelle que la réduction de moitié du montant de pension constitué (option 2) signifierait que la constitution de pension ne représenterait qu'un quart de l'ancienne constitution de pension parce que d'une part, l'indépendant a moins de revenus qu'auparavant et que, d'autre part, la constitution de pension sur ces revenus est réduite de moitié.

En ce qui concerne la pension minimum, le Comité propose que pour les trimestres de paiement des cotisations comme pensionné partiel seule la moitié de la pension minimum normale soit accordée. Cela peut se faire soit en réduisant le montant de moitié, soit en ne prenant en considération une année complète (4 trimestres) que pour moitié (2 trimestres).

3.4 Montant de la pension en cas de prise de la pension partielle

Le Comité est partisan de l'application d'une correction actuarielle en cas de prise anticipée de la pension (voir 2.2), et donc également en cas de pension partielle²⁵. Une correction actuarielle :

- peut être considérée comme le revers du fait que la pension partielle permet :
 - par rapport à la *pension de retraite*, de quitter plus rapidement le marché de l'emploi et de prolonger la carrière de pension ;
 - par rapport à la *pension anticipée*, de poursuivre son activité de manière illimitée et de continuer à constituer des droits à pension.
- permet de maîtriser l'impact budgétaire de l'introduction d'un tel régime. Les corrections actuarielles sont un moyen d'offrir plus de flexibilité sans que le coût global de la pension n'augmente pour l'Etat ni que la charge financière pèse sur la sécurité sociale ou les pouvoirs publics.
- peut servir d'outil pour réguler l'utilisation du système en sus des conditions d'âge et de carrière.
- permet, si on le souhaite, de créer une hiérarchie entre les régimes de la pension anticipée, de la pension partielle et de la pension de retraite à l'âge de la pension²⁶.

²⁴ Dans le texte de vision, un exemple l'illustre.

²⁵ Cela pourrait être considéré comme le ratio de la valeur de la rente de pension qui serait applicable au moment de la prise de la pension à l'âge légal de la pension (resp. l'âge de la pension anticipée) d'une part, et la valeur de la rente de pension applicable au moment de la prise de la pension partielle d'autre part.

²⁶ On pourrait partir du principe que dans un régime de pension cohérent et équitable, la prise anticipée et complète de la pension génère moins d'avantages de pension que la prise de la pension à l'âge légal de la pension. L'avantage de pension en cas de prise partielle de la pension se situerait entre les deux.

En ce qui concerne l'application d'une correction actuarielle, le Comité a proposé plusieurs options dans son texte de vision. Pour l'explication relative à la mise en œuvre concrète des options, le CGG se réfère au texte de vision.

Par ailleurs, il est à noter qu'une enquête auprès des indépendants a montré qu'une part importante d'entre eux aimeraient avoir la possibilité d'organiser plus librement leur fin de carrière, même si cela signifierait qu'ils recevraient, en contrepartie, un montant un peu inférieur de pension²⁷.

Pour finir, le Comité estime qu'une pension partielle ne doit pas se cumuler sans plus avec un revenu de remplacement. En cas de cumul d'une pension partielle avec une autre prestation sociale (par exemple, une indemnité pour incapacité de travail), il envisage deux possibilités :

- Option 1 : suspension de la pension partielle
- Option 2 : réduction de la pension partielle et du revenu de remplacement

4 Bonus de pension

L'accord de gouvernement fédéral prévoit l'instauration d'un bonus de pension, afin que les personnes²⁸ qui travaillent plus longtemps accumulent plus de droits à pension. A partir du moment où l'on remplit les conditions d'une retraite anticipée, on commence à constituer le bonus de pension. De cette manière, on souhaite renforcer les pensions légales et encourager les gens à travailler plus longtemps.

Pour le Comité, l'objectif précis est de survaloriser les années où l'individu décide de continuer à travailler et qui permettent de qualifier sa carrière de « carrière longue ». Il s'agit donc de suppléments de droits de pension pour carrière longue. Cependant, une telle mesure doit s'intégrer dans un débat plus large. Les propositions du gouvernement laissent paraître qu'une carrière de 42 ans et une pension anticipée sont la norme.

4.1 Opportunité et modalités

Le CGG soutient l'ambition du gouvernement de relever le taux d'emploi en stimulant les plus âgés à travailler plus longtemps. Il émet toutefois des réserves par rapport à la proposition de bonus de pension comme instrument à cette fin.

Premièrement, le Comité rappelle qu'un système de bonus de pension a déjà été en vigueur entre 2007 et 2015²⁹ pour les travailleurs qui prolongeaient leur carrière au-delà de la première date de prise de cours possible de la pension³⁰. En 2015, le gouvernement Michel I a néanmoins

²⁷ Le baromètre UCM de 2021 montre qu'il s'agirait de 64 % d'entre eux.

²⁸ Travailleurs salariés, travailleurs indépendants et fonctionnaires.

²⁹ Les personnes qui s'étaient constitué un bonus de pension avant la suppression du régime ont pu continuer à se constituer un bonus de pension jusqu'au 31 décembre de l'année au cours de laquelle la 45ème année de carrière était prouvée.

³⁰ Entre 2007 et 2013, le bonus de pension correspondait à un montant fixe par trimestre d'activité professionnelle supplémentaire (effectivement prestée et pour laquelle des cotisations sociales ont été payées). À compter de 2014, un montant progressif a été mis en place. Le montant du bonus de pension augmentait tous les 4 trimestres jusqu'au 21^e trimestre.

supprimé ce système parce que plusieurs études³¹ avaient montré que le bonus de pension n'avait pas atteint ses objectifs d'activation³². Le Bureau fédéral du Plan³³ précise qu'il faut aussi tenir compte du fait qu'une proportion importante d'indépendants bénéficieront du bonus dans le cadre de « l'effet d'aubaine » (voir ci-dessous), soit le fait qu'ils auraient continué à travailler même sans bonus.

Le bonus de pension peut certes renforcer la pension des personnes qui reportent leur départ à la pension, mais on ne peut en conclure qu'en termes de pension, la mesure valorise plus le fait de travailler que le fait de ne pas le faire. Ainsi, des personnes qui prennent leur pension à l'âge de 60 ans après une carrière de 44 ans et peu d'assimilations ne constituent pas de bonus de pension, alors que des personnes ayant une carrière plus courte et plus d'assimilations qui reportent leur pension d'un an constituent un bonus de pension.

Deuxièmement, pour le Comité, il est important que l'introduction du bonus de pension (ses objectifs et ses possibles effets) soit analysée en tenant compte des autres mesures de pension. Ainsi, dans le passé, un renforcement de la condition de carrière pour la pension anticipée a contribué davantage à une baisse du nombre de départs anticipés que l'octroi d'un bonus de pension.

Troisièmement, le CGG estime que si l'on décide de réintroduire un bonus de pension, il faudra réfléchir méticuleusement à ses modalités afin que la mesure atteigne autant que possible l'objectif visé. A cet égard, le Comité estime qu'il est important de :

- lier l'introduction d'un bonus de pension à la mise en place d'un système de corrections actuarielles pour les personnes qui prennent leur pension avant l'âge légal et/ou sans disposer d'une carrière suffisamment longue ou complète (voir point 2.2). En effet, si l'on veut dissuader les travailleurs de partir tôt à la pension, leur faire supporter le poids financier de ce choix en réduisant le montant de leur pension semble aussi efficace³⁴ que de leur octroyer un bonus de pension en cas de poursuite de l'activité. Le Bureau fédéral du Plan souligne en effet qu'il y a une taxation implicite lors du report de la pension, parce que la pension à laquelle on a "renoncé" ne pourra jamais être totalement compensée. Dans un tel cadre, le système de bonus « carrière longue » a pour objectif de renforcer le montant de pension qui doit faire l'objet des corrections actuarielles (parce qu'il est obtenu pour des années de carrière situées après que l'âge/le nombre d'années de carrière requis pour prendre sa pension) et donc de faciliter financièrement le choix de la date de prise de pension. De plus, l'introduction d'un bonus sans prévoir de corrections actuarielles risque d'entraîner une hausse des

³¹ Ce constat avait été mis en lumière par le Comité d'Etude sur le Vieillissement en juin 2012 : « l'impact du bonus de pension sur la continuation de l'activité est faible, voire très faible ou même nul ».

Voir Conseil supérieur des Finances, Avis du Comité d'Etude sur le Vieillissement. Evaluation du bonus de pension, Juin 2012.

³² Et parce que le gouvernement a choisi (contrairement à l'avis de la Commission de réforme des pensions) de ne pas introduire de malus. La suppression du bonus de pension était perçue comme la contrepartie de la décision de ne pas introduire de malus.

³³ Bureau fédéral du Plan, Budgettaire impact van het invoeren van een pensioenbonus van 2 euro per gewerkte dag en het versoepelen van de voorwaarden vervroegd pensioen, mai 2022, REP 12649 (C1.001)

³⁴ Aussi bien du point de vue de la durabilité financière que sociale (parce que c'est plus équitable).

dépenses (voir ci-dessous). Le Comité estime qu'il faut éviter cela à tout prix du point de vue budgétaire et de la durabilité des régimes de pension.

- soumettre l'octroi d'un bonus de pension à des conditions suffisamment strictes, en lien avec l'objectif de valoriser la « carrière longue ». Idéalement, le Comité imagine un bonus de pension qui ne soit octroyé qu'au travailleur qui a constitué une carrière complète : en octroyant un bonus dès la première date possible de pension (comme dans l'option reprise dans l'accord de gouvernement), on donne l'impression que prendre sa pension de manière anticipée est la norme et que travailler jusqu'à l'âge légal de la pension constitue déjà un effort qui doit être récompensé. Dans les esprits, l'âge légal de la pension doit rester la norme. Des conditions moins strictes ne devraient pouvoir être envisagées qu'en cas d'existence d'un mécanisme de corrections actuarielles.
- n'octroyer un bonus de pension que pour les trimestres au cours desquels l'individu a effectivement travaillé et pour lesquels il a payé des cotisations sociales donnant droit à une pension, comme c'était déjà le cas dans le système précédent de bonus de pension.
- éviter d'octroyer un bonus de pension au travailleur dont la carrière est composée, en grande partie, de périodes assimilées, surtout lorsqu'on décide d'octroyer, comme dans le système précédent, le bonus uniquement pour les trimestres effectivement prestés (voir ci-dessus). En effet cela impliquerait que celui qui a eu de nombreuses périodes assimilées plus tôt dans sa carrière, mais poursuit une activité en fin de carrière bénéficiera d'un bonus tandis que celui qui a effectivement travaillé toute sa carrière, mais se retrouve en période assimilée en fin de carrière ne sera pas récompensé bien qu'il ait peut-être été plus longtemps effectivement actif au cours de sa carrière.

Le CGG recommande donc de soumettre l'octroi du bonus de pension à une condition de carrière effective : le bonus de pension serait octroyé à condition de prouver un nombre minimum d'années de carrière dont au moins 2/3e serait effectivement presté. En effet, ce que l'on souhaite féliciter est le fait d'avoir une longue carrière réellement prestée.

4.2 Montant du bonus

Le Comité souhaite attirer l'attention sur trois éléments en lien avec la hauteur envisagée du bonus de pension :

- L'objectif n'est pas d'octroyer un bonus de pension de manière illimitée dans le temps. La période au cours de laquelle un supplément de pension peut être constitué doit donc être limitée, par exemple, par une durée maximale (exemple : 3 ans). Une limitation sur la base de l'âge (par exemple, jusqu'à ce que l'intéressé ait atteint l'âge légal de la pension) n'est pas souhaitable, parce que ceux qui renoncent à leur pension après l'âge légal de la pension restent également actifs plus longtemps et méritent encore davantage que le travail soit mieux récompensé en termes de pension.
- Il faut veiller à ce que le montant du bonus de pension soit établi en tenant compte du gain moyen en pension obtenu par année de carrière dans le régime indépendant (droit de pension de base), soit désormais environ entre 35 et 65 EUR de pension mensuelle par année de carrière pour lesquelles des cotisations sociales ont été payées. Pour le

Comité, un bonus de 20 EUR en sus des droits normalement acquis lui semble raisonnable.

Par exemple, pour un indépendant cotisant sur un revenu de 36.000 EUR, cela donnerait la situation suivante :

Chaque année de cotisation lui donne un droit de pension mensuelle supplémentaire de 40 EUR. Ayant à 65 ans constitué une pension de 1.600 EUR, il peut en travaillant une année supplémentaire prendre sa pension un an plus tard avec un montant de 1.660 EUR (1.600 + 40 + bonus de 20) ou deux ans plus tard avec un montant de 1.720 EUR [1.600 + (2x40) + (bonus de 2x20)].

- Il faut tenir compte des répercussions fiscales d'une augmentation du montant brut de pension. En effet, un supplément du montant brut de pension peut ne correspondre à aucune augmentation du montant net après les prélèvements fiscaux.

4.3 Transparence du système

Pour finir, le Comité souligne qu'une bonne communication vers le citoyen est importante pour que le bonus de pension produise ses effets. Par exemple, le Comité recommande d'enrichir encore les données disponibles sur MyPension, en indiquant, de manière séparée, le gain en pension obtenu à la suite du paiement des cotisations sociales (montant de base) et le montant du bonus de pension. De cette façon, le citoyen peut voir le montant supplémentaire de pension (base et bonus) que chaque année supplémentaire de travail lui procure.

Si cette transparence n'existe pas au moment de la mise en œuvre d'un bonus, cela hypothèque les effets souhaités de la mesure sur l'allongement des carrières travaillées. Le bonus sera alors très principalement octroyé opaquement à ceux qui n'avaient pas l'intention de partir anticipativement à la pension (voir « effet d'aubaine »). Pour les autres, le manque de visibilité du bonus sur le compte MyPension débouchera sur une faible prise de conscience de l'intérêt de poursuivre leur activité encore quelques mois ou années supplémentaires.

4.4 Impact d'un bonus de 2 EUR par jour (soit environ 50 EUR/mois)

Le Bureau fédéral du Plan a estimé l'impact budgétaire³⁵ de l'introduction d'un bonus de pension^{36,37} de 2 EUR brut par jour presté pour les travailleurs qui remplissent les conditions actuelles d'accès à la pension anticipée^{38,39}. L'analyse part du principe que le bonus est octroyé

³⁵ Le CGG signale que la méthodologie utilisée est moins adaptée pour les estimations budgétaires à court et moyen terme, ce que le Bureau fédéral du Plan reconnaît lui-même.

³⁶ Bureau fédéral du Plan, Budgettaire impact van het invoeren van een pensioenbonus van 2 euro per gewerkte dag en het versoepelen van de voorwaarden vervroegd pensioen, mai 2022, REP 12649 (C1.001)

³⁷ Constitution du bonus de pension à compter de janvier 2023 pour les nouveaux pensionnés à partir de janvier 2024.

³⁸ L'analyse contient également un scénario sur base de conditions assouplies pour la pension anticipée : une condition d'âge de 60 ans et une condition de carrière de 42 ans.

³⁹ Le CGG a reçu l'analyse du Bureau fédéral du Plan alors que les discussions au sein du CGG étaient terminées. En raison du délai imposé, le Comité n'a pas eu la possibilité de discuter des analyses de manière approfondie.

jusqu'à atteindre une carrière complète de 45 ans. Le Bureau du Plan a pris en compte deux hypothèses différentes en ce qui concerne la réponse comportementale :

- l'hypothèse de translation, selon laquelle une augmentation d'un an de l'âge légal de la pension résulte en un report d'un an en moyenne du départ à la pension, même pour ceux qui prennent leur pension anticipée.
- l'hypothèse de report minimum, selon laquelle seuls les personnes qui ne remplissent plus les conditions pour pouvoir prendre leur pension anticipée reportent leur départ à la pension jusqu'à ce qu'ils puissent prendre leur pension, à l'âge légal ou de manière anticipée.

Il ressort de l'analyse que le bonus de pension incite les travailleurs âgés à prolonger leur activité professionnelle (tableau 1). Cela ne mène toutefois pas à une augmentation importante du taux d'emploi (tableau 2).

Tableau 1. Nombre de travailleurs indépendants qui allongent leur carrière à la suite de l'introduction d'un bonus de pension

	Hypothèse de translation	Hypothèse de report minimum
2025	500	600
2030	1.300	1.400
2040	1.000	1.500
2070	1.100	1.700

Source : Bureau fédéral du Plan

Tableau 2. Effet de l'introduction d'un bonus de pension sur le taux d'emploi

		Hypothèse de translation	Hypothèse de report minimum
2040	Taux d'emploi des 55-66 ans	+ 0,1%	+ 0,2%
	Taux d'emploi	+ 0,0%	+ 0,1%
2070	Taux d'emploi des 55-66 ans	+ 0,1%	+ 0,3%
	Taux d'emploi	+ 0,0%	+ 0,1%

Source : Bureau fédéral du Plan

Si les reports de départ à la retraite entraînent une diminution des dépenses en pension, l'octroi d'un bonus et la constitution de droits à pension pendant la période supplémentaire de carrière ont l'effet inverse. Dans une première phase, la mesure entraînera une diminution des dépenses, mais provoquera une hausse des dépenses de pension à long terme (tableau 3).

Tableau 3. Augmentation des dépenses dans le régime indépendant, à la suite de l'introduction d'un bonus de pension

	Hypothèse de translation	Hypothèse de report minimum
2025	- 8 millions	- 11 millions
2030	+ 19 millions	+ 6 millions
2040	+ 231 millions	Non-disponible

Source : Bureau fédéral du Plan

Sur base de l’hypothèse de translation, l’introduction du bonus de pension entraîne à moyen terme une légère augmentation du coût du vieillissement. Cet effet n’est pas attendu dans l’hypothèse de report minimum.

Tableau 4. Augmentation du coût du vieillissement à la suite de l’introduction d’un bonus de pension, en pourcentages du PIB

	Hypothèse de translation	Hypothèse de report minimum
2040	+ 0,1%	0,0
2070	+ 0,2%	0,0

Source : Bureau fédéral du Plan

5 Accès à la pension minimum : condition en matière d’occupation effective

L’accord de gouvernement fédéral établit que dans le cadre de la condition de carrière des 2/3⁴⁰ qui vaut pour l’accès à la pension minimum, une condition d’occupation effective d’une durée à déterminer (ou une mesure équivalente) sera instaurée pour les futurs pensionnés. Aujourd’hui on tient compte aussi bien des années de carrière effectivement prestées que des années de carrière assimilées pour vérifier si cette condition est remplie.

5.1 Opportunité

Le CGG se réjouit de l’intention du gouvernement de tenir compte, à l’avenir, de l’ampleur des prestations effectives au cours de la carrière pour l’octroi de la pension minimum. Il espère qu’il s’agit d’une première étape dans une évolution plus large en vue donner plus de poids aux périodes travaillées dans le calcul de pension.

Dans le passé, le Comité a indiqué qu’il n’avait aucun problème avec le principe consistant à prendre en compte des périodes assimilées lors de l’examen de la condition de carrière ou lors du calcul de la pension, mais a souligné qu’il convenait de débattre plus largement sur la manière dont cela se fait actuellement⁴¹. Pour le Comité, le traitement identique des jours effectivement prestés et des jours assimilés mérite réflexion pour plusieurs raisons :

- Les périodes assimilées sont accordées pour différentes situations d’inactivité. La question est de savoir s’il faut prendre en compte toutes ces situations et s’il faut donc toutes les assimiler dans le cadre du calcul de la pension ou bien s’il est équitable de n’accorder une assimilation que dans le cas de situations d’inactivité spécifiques (entre autres incapacité de travail, congé palliatif, droit passerelle) ;

⁴⁰ C’est-à-dire une carrière à démontrer de 30 ans.

⁴¹ Document CGG ‘Points d’attention pour la prochaine législature’ du 25 juin 2020.

- Il ressort des analyses sur la base des données de carrière ⁴² que le nombre d'années d'occupation effective⁴³ est, en moyenne, moins élevé que le nombre d'années de carrière constituant des droits à pension. À cet égard, il convient de noter que la différence entre les deux est plutôt limitée chez les indépendants alors qu'on observe, chez les salariés, une disparité importante entre le nombre d'années de constitution de pension et le nombre d'années d'occupation effective⁴⁴.
- L'assimilation des périodes d'inactivité à des périodes d'activité professionnelle pour l'octroi de droits sociaux se base sur la solidarité. Comme le régime de la pension minimum se base également sur la solidarité, la question se pose de savoir dans quelle mesure il est justifié d'accorder l'accès à la pension minimum sur la base de longues périodes d'assimilation.
- Le gouvernement fédéral a pour ambition d'augmenter le taux d'activité chez les personnes plus âgées. Une différenciation dans le traitement des jours effectivement prestés et des jours assimilés pourrait y contribuer.

5.2 Modalités

Le Comité voit deux pistes possibles pour intégrer une condition d'occupation effective dans la condition de carrière des 2/3 pour l'accès à la pension minimum, à savoir fixer :

1. un nombre requis de périodes effectivement prestées (jours, trimestres, années) ;
2. une proportion requise de périodes effectivement prestées (par exemple 2/3) dans la carrière totale.

Le CGG privilégie la première option parce qu'elle est la plus juste : il est difficilement défendable que quelqu'un avec une carrière de 30 ans dont une carrière effective de 20 ans ait droit à une pension minimum tandis qu'une personne avec une carrière de 45 ans, dont 29 ans de travail effectif n'y ait pas droit. Cependant, le Comité note que la deuxième option semble plus attrayante dans le cadre d'un débat plus large. Il estime que le dispositif de crédit de carrière⁴⁵ qui s'applique au régime des fonctionnaires pourrait servir d'inspiration.

Selon le CGG, les éléments suivants méritent une attention particulière dans le cadre de l'élaboration concrète de la mesure :

⁴² Bureau fédéral du plan (2016), Importance et composition des périodes assimilées dans les trois régimes de pension ; KULeuven & Bureau fédéral du Plan (2022), la composition de la carrière des (futurs) salariés pensionnés

⁴³ Années de travail comprimées.

⁴⁴ Chez les salariés, des droits à pension sont constitués, en moyenne, durant respectivement 14 (hommes) et 11 (femmes) années de carrière sans qu'il ne soit question d'occupation et donc de paiement (complet) de cotisations. Cela correspond à respectivement 30 et 37 % des années de carrière qui entrent en ligne de compte pour la constitution de pension. Chez les indépendants, il s'agit, en moyenne, d'une année de carrière, ou respectivement 3 (hommes) et 5 (femmes) % de la carrière.

⁴⁵ Le crédit de carrière limite la prise en compte des périodes d'interruption de carrière dans le calcul de la pension des fonctionnaires. Le total i) des périodes d'interruption de carrière gratuites ou régularisées, ii) des absences non rémunérées assimilées à de l'emploi après le 31 décembre 1982, iii) des périodes d'absence dans le cadre de la semaine de 4 jours et dans le cadre du travail à mi-temps et iv) des congés préalables à la pension ne peut pas dépasser 20 % à 25% du total des périodes effectivement prestées.

1. l'interaction avec les droits (et la constitution de droits) dans d'autres régimes de prestations : le durcissement de la condition de carrière pour la pension minimum pourrait conduire certaines personnes à recourir plus souvent ou plus longtemps à l'assurance chômage ou l'assurance maladie-invalidité, par exemple, parce qu'elles reportent la prise de la pension de retraite⁴⁶.
2. les périodes d'inactivité qui ont été régularisées contre paiement dans le cadre de la constitution de pension : le Comité pense, en particulier, au rachat de périodes d'études, mais des périodes d'assurance continuée peuvent également être régularisées contre paiement. Ces périodes entrent en ligne de compte dans le régime des travailleurs indépendants pour remplir la condition de carrière des 2/3 pour la pension minimum. C'est d'ailleurs pour cette raison que de nombreux indépendants ont, par le passé, pris l'initiative de régulariser leurs années d'études. Prévoir une mesure transitoire serait approprié.
3. les trimestres qui ont fait l'objet d'une dispense du paiement de la cotisation sociale : ces périodes prestées n'entrent pas en ligne de compte pour remplir la condition de carrière des 2/3 pour la pension minimum. Selon le Comité, il est défendable de valoriser ces périodes à l'avenir dans le cadre de la condition de carrière, en particulier pour la condition complémentaire relative aux "années effectivement prestées", sans les prendre toutefois (intégralement⁴⁷) en compte dans le calcul de la pension minimum.

5.3 Harmonisation de la condition de carrière

Enfin, le CGG souhaite rappeler qu'il défend le principe consistant à prendre en compte tous les jours prestés en vue de vérifier si la condition de carrière pour la pension minimum est remplie⁴⁸. Il souligne que ce principe gagne en importance dès qu'on limite la prise en compte des périodes assimilées. Dans ce cadre, le Comité réitère sa demande antérieure visant à tenir compte, pour accéder à la pension minimum, non seulement des carrières prestées en tant qu'indépendant, salarié et à l'étranger⁴⁹, mais également des années de carrière en tant que fonctionnaire. Pour l'instant, ce n'est pas le cas. Le Comité estime que l'on ne peut plus justifier cette pratique sur des bases objectives. Dans un premier temps, il peut suffire de tenir compte de chaque carrière, sans harmonisation poussée.

Le Comité souligne, toutefois, que la prise en compte des années de carrière en tant que fonctionnaire doit s'accompagner de règles spécifiques en matière de plafonnement pour le

⁴⁶ Dans le passé, l'INAMI a mis en avant l'augmentation de l'âge légal de la pension pour les femmes pour expliquer l'augmentation du nombre de femmes bénéficiaires de l'assurance maladie-invalidité (voir Rapport du CGG 2019/03 'Indépendants en incapacité de travail et leur réinsertion socioprofessionnelle').

⁴⁷ Voir avis CGG 2019/09 'Constitution de droits à pension en cas de droit passerelle et de dispense de cotisations' du 23 mai 2019.

⁴⁸ Rapport CGG 2014/03 'Vers une nouvelle réforme des pensions : une lecture par le régime des indépendants des propositions en matière de pension reprises dans l'accord de gouvernement fédéral' du 27 novembre 2014.

⁴⁹ Les pays de l'Espace économique européen, la Suisse et les pays avec lesquels la Belgique a conclu une convention en matière de sécurité sociale.

calcul de la pension minimum afin d'éviter le cumul d'une pension élevée de fonctionnaire avec une pension minimum dans un autre régime.

6 Egalité entre hommes et femmes

Un des principes mis en avant dans l'accord de gouvernement dans le cadre de la réforme des pensions est de prendre en considération et de réduire autant que possible les inégalités entre hommes et femmes.

Le Comité souligne qu'il est important, en premier lieu, de regarder quelles sont les causes sous-jacentes, notamment les différences dans la carrière des hommes et des femmes. Dans ce cadre, il souhaite attirer l'attention sur une étude réalisée par le Bureau fédéral du Plan^{50,51}. Il en ressort que les inégalités de pensions entre les hommes et les femmes sont principalement la conséquence de différences sur le marché du travail⁵². Selon cette étude, sans mesure particulière, l'écart de pensions entre les hommes et les femmes devrait diminuer considérablement jusqu'au milieu des années 2050, où il atteindrait environ 1/3^e de l'écart actuel⁵³. Les auteurs de l'étude estiment que cette diminution s'explique principalement par l'augmentation de la participation des femmes sur le marché du travail ces dernières années. Par conséquent, le Comité souligne que les mesures visant une participation plus égale sur le marché du travail sont tout aussi importantes que les interventions spécifiques au niveau des pensions.

Pour le Comité, cela n'enlève toutefois rien au fait que la dimension du genre au niveau des pensions requiert une attention particulière. Cela vaut en particulier pour les générations les plus âgées, qui prendront leur pension dans un avenir proche et pour qui l'écart de pension est encore considérable. Le Comité estime qu'il est acceptable de prendre des mesures temporaires pour ce groupe, à condition qu'il soit prévu, dès le départ, que celles-ci s'appliquent pour une période définie dans le temps et s'éteignent une fois qu'elles seront devenues obsolètes. Il indique que les améliorations de la pension qui ont été mises en œuvre au cours de cette législature auront un effet correcteur pour ce groupe.

Il faut toutefois également analyser quelles interventions peuvent contribuer à gommer la dimension du genre pour les jeunes générations. Il ressort de l'étude du Bureau fédéral du Plan qu'une augmentation de la participation des femmes sur le marché du travail ne sera pas suffisante, à l'avenir, pour faire totalement disparaître l'écart de pension.

À cet égard, le Comité estime qu'il est légitime :

⁵⁰ DEKKERS G., VAN DEN BOSCH K., Projections of the Gender Pension Gap in Belgium using MIDAS (project MIGAPE, Work Package 3), février 2020.

⁵¹ Réalisé dans le cadre du projet MIGAPE (Mind the Gap in Pensions), un projet de recherche international en vue d'une meilleure compréhension de l'écart de pension entre les genres.

⁵² Dans l'étude réalisée dans le cadre du projet MIGAPE, les paramètres suivants sont mis en lumière : le taux d'emploi, la part des femmes qui travaillent à temps partiel et l'écart salarial.

⁵³ Selon les paramètres repris pour calculer l'écart de pensions entre les hommes et les femmes (inclusion ou non des pensions de survie, de la GRAPA, des personnes qui ne bénéficient pas d'une pension propre, la mesure de position utilisée, la répartition par âge, le moment où les montants de pension sont comparés), sa valeur peut varier.

- de prendre en considération les congés reconnus de soins pour vérifier si la condition de travail effectif, qui sera introduite pour la pension minimum, est remplie.
- d'analyser l'opportunité d'un splitting de pension sur base volontaire.

Le Comité insiste aussi pour que soit exécutée la mesure transitoire qui permet à certains conjoints aidants qui ont été contraints de s'assujettir sous le maxi-statut en 2005 d'accéder à une pension minimum propre⁵⁴.

Au nom du Comité général de gestion pour le statut social des travailleurs indépendants, le 20 juin 2022 :

Veerle DE MAESSCHALCK,
Secrétaire

Jan STEVERLYNCK,
Président

⁵⁴ Voir avis CGG 2021/24 'Conjoints aidants : accès à la pension minimum' du 8 décembre 2021.