

MÉTIERS PÉNIBLES, PENSION À TEMPS PARTIEL ET FLEXIBILITÉ ÉQUITABLE DANS LE SYSTÈME DE PENSION

Avis complémentaire de la Commission de réforme
des pensions 2020-2040



Avril 2015



.be

Les membres de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 signataires de cet avis¹:

- Jacques Boulet
- Bea Cantillon
- Pierre Devolder
- Jean Hindriks
- Ria Janvier
- Françoise Masai
- Gabriel Perl
- Erik Schokkaert
- Yves Stevens
- Frank Vandenbroucke

¹ Alain Jousten n'a pas pu participer et donc n'est pas signataire de cet avis.

Table des matières

ORIGINE DU PRÉSENT AVIS	5
MOTIVATION ET SYNTHÈSE DE L'AVIS	5
AVIS	9
1. Points de départ généraux de la Commission de réforme des pensions	9
1.1. Concertation sociale	9
1.2. Comparaison européenne	9
1.3. Approche cohérente	9
1.4. L'importance d'une politique préventive de marché du travail	10
2. Métiers pénibles	11
2.1. Points d'appui dans le rapport de la Commission de réforme des pensions	11
2.2. Données sur la stratification sociale de l'espérance de vie	15
2.3. Considérations sur la notion de 'métier pénible'	17
2.3.1. Métiers pénibles : un concept multidimensionnel	17
2.3.2. Métiers pénibles : limites à la capacité d'objectivation dans le cadre du débat sur les pensions	18
2.3.3. Les métiers pénibles : une donnée évolutive	23
2.4. Exceptions pour les métiers pénibles : travailler via une différenciation des conditions d'âge et de carrière pour la pension anticipée ?	23
2.5. Financement	26
2.6. Mise en œuvre pratique	26
3. La pension à temps partiel dans le triangle flexibilité / corrections / points pour métiers pénibles	27
3.1. Le triangle flexibilité / corrections / points pour métiers lourds	27
3.2. Pension à temps partiel : cadre de réflexion, questions et explications	28
3.2.1. Quelques questions de principe	29
3.2.2. Autres questions	39
3.2.3. Impact budgétaire	40
3.2.4. Questions administratives (mise en œuvre)	40
4. Transition à partir des régimes de pension actuels pour les salariés et les indépendants	42
5. Transition à partir des régimes actuels pour la pension des fonctionnaires	42
6. Politique dans d'autres pays européens : voir annexe 2	44

Annexes :

Annexe 1 : Étude de la relation entre espérance de vie, formation et professions

Annexe 2 : Politique relative aux métiers pénibles et à la pension à temps partiel : comparaison européenne

Annexe 3 : Note sur la neutralité actuarielle

ORIGINE DU PRÉSENT AVIS

Dans sa lettre du 28 novembre 2014, le ministre des Pensions, Daniel Bacquelaine, demandait à la Commission de réforme des pensions 2020-2040 :

- de poursuivre la réflexion de la Commission sur les ‘métiers pénibles’ afin que le Comité national des Pensions à constituer puisse entamer ses travaux sur l’objectivation de ce concept ;
- d’approfondir la problématique du passage de la vie active à la pension, ceci dans l’optique d’un allongement des carrières ; il était notamment demandé de préciser les conditions pour la réalisation d’une ‘pension partielle’.

MOTIVATION ET SYNTHÈSE DE L’AVIS

Le Ministre des Pensions a demandé un avis complémentaire sur les métiers pénibles et la pension à temps partiel. Il s’agit de deux sujets différents ; ces deux sujets doivent cependant être envisagés dans le cadre d’une conception cohérente de la flexibilité du système de pension. Ce n’est pas un hasard si la section 9 du rapport de la Commission de juin 2014 s’intitulait ‘Flexibilité équitable, pension à temps partiel et métiers pénibles’.

Dans son rapport, la Commission souligne que le système de pension doit être flexible : il doit offrir la liberté d’opérer des choix individuels. La flexibilité signifie que ceux qui le veulent doivent pouvoir opter, sous certaines conditions, pour une pension avant l’âge légal de la pension. En dépit du fait que les exigences en termes d’âge et de carrière seront dans l’ensemble plus strictes à l’avenir, il doit subsister une flexibilité suffisante. Cette flexibilité doit aussi permettre un passage souple de la carrière active – qui devrait durer plus longtemps – à la pension. C’est pourquoi la Commission estime qu’il faut examiner si sont possibles des formes supplémentaires de flexibilité qui augmenteraient les possibilités de choix effectives. Partant de cette idée, le rapport proposait d’examiner la possibilité d’une ‘pension à temps partiel’, autrement dit la possibilité de prendre la pension partiellement (l’expression ‘à temps partiel’ ne se réfère pas à une mesure du ‘temps’ consacré à la pension ou au travail).²

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

- il doit y avoir une flexibilité dans le choix de l’âge de la pension dans les limites d’une fenêtre de temps ;
- la flexibilité suppose toutefois des mécanismes de correction équitables : en cas de pension anticipée, la pension doit être réduite, entre autres pour tenir compte du fait qu’en principe, une personne qui prend une pension anticipée bénéficie plus longtemps de cette pension ; pour cette raison, la Commission jugeait positif le bonus de pension qui existait jusqu’il y a peu, mais celui-ci devrait être complété par des corrections sur une base actuarielle ;

² L’expression ‘à temps partiel’ peut prêter à confusion, car il ne s’agit pas ici d’une notion basée sur un emploi du temps déterminé, mais la Commission a malgré tout gardé cette terminologie dans son avis. L’idée est que cette pension prise partiellement soit combinée avec une poursuite limitée des activités professionnelles, mais le terme ‘limité’ n’est pas non plus défini en fonction du temps qui y est consacré.)

- la pension anticipée est un choix volontaire ; ce sont d'autres allocations qui doivent faire en sorte que les personnes soient assurées contre le chômage involontaire (avec disponibilité pour le marché du travail) et contre l'incapacité de travail ; pour les périodes d'inactivité couvertes par ces allocations, il doit y avoir des assimilations pour le calcul de la pension.³

C'est cette conjonction que la Commission met dans la notion de 'flexibilité équitable' (section 9.6 du rapport de juin 2014). La Commission est consciente que les corrections en cas de pension anticipée (les 'corrections actuarielles') sont un sujet délicat. La Commission a cependant proposé un mécanisme de correction actuarielle qui prend en compte la longueur de la carrière. Cela signifie que la formule proposée par la Commission tient compte du fait que l'espérance de vie fait l'objet d'un gradient social : les personnes hautement qualifiées (qui, en raison de leur formation, commencent leur carrière plus tard), vivent plus longtemps que les personnes peu qualifiées. Cela contribue à ce que la Commission décrit comme étant une correction équitable.

Dans le rapport de juin 2014, la Commission considérait qu'une telle correction ne devait pas nécessairement être *complète*, autrement dit être équivalente à 100% de ce qui est requis pour une neutralisation totale de l'avantage financier qui résulte de la prise anticipée de la pension. Dans cet avis complémentaire, la Commission a poussé plus loin l'analyse de cette question. Elle en conclut qu'une formule de 'pension à temps partiel' devrait aller de pair avec une correction actuarielle à 100% ; l'alternative à une correction actuarielle à 100% est une limitation administrative des compléments de revenus en cas de pension à temps partiel. Dans cet avis complémentaire, la Commission montre qu'une telle limitation est inévitablement complexe. Elle conduit aussi à une injustice, car seuls les revenus professionnels sont pris en compte par une telle limitation, alors que les revenus qui sont incorporés dans une société peuvent être cumulés sans limite avec une pension.

Si la correction actuarielle est de 100%, il n'y a pas de problème à autoriser un cumul illimité avec les revenus d'une activité économique en cas de pension anticipée (à temps partiel ou complète), quelle que soit la forme que prennent ces revenus⁴. La question est de savoir dans quelle mesure ces revenus (s'il s'agit de revenus professionnels) impliquent encore la constitution de droits de pension supplémentaires. La Commission propose dans cet avis une formule simple en ce qui concerne la constitution de droits de pension supplémentaires lorsqu'on opte pour la pension à temps partiel et la poursuite d'activités générant un revenu professionnel. Cette formule consiste à prévoir, en ce qui concerne la constitution de droits de pension supplémentaires, une limite spécifique qui est proportionnelle à la mesure dans laquelle la pension est prise (plus grande est la part de pension qui est prise, plus grande est la limitation des droits de pension supplémentaires que l'on peut constituer). Cette formule permet d'éviter une injustice entre celui qui gagne beaucoup et celui qui gagne peu et rend impossible toute manipulation du système de pension. Elle implique également qu'une personne qui prend entièrement sa pension ne peut plus accumuler de droits supplémentaires dans le régime de pension dans lequel la pension est prise entièrement.

³ Le bonus de pension, qui a entre-temps été supprimé par le gouvernement, constituait il est vrai une exception – soutenue par la Commission – à ce principe d'assimilation en fin de carrière.

⁴ Même avec une correction actuarielle de 100%, il peut y avoir certaines raisons qui justifieraient de ne pas accepter le cumul de la pension avec d'autres revenus de remplacement, ou du moins pas pour une longue période ; mais il en découlent des arbitrages difficiles. Cette question est aussi examinée brièvement dans le présent avis.

La solution proposée par la Commission en ce qui concerne les ‘métiers pénibles’ est intrinsèquement liée à sa thèse selon laquelle l’âge de la pension doit être flexible : celui qui a un métier pénible doit, *grâce à la flexibilité générale dans le système*, avoir la possibilité de prendre sa pension plus tôt que ceux qui n’ont pas exercé de métier pénible, avec un montant de pension qui soit malgré tout comparable. C’est pourquoi la Commission propose, en cas d’exercice d’un métier pénible, d’attribuer des fractions de points supplémentaires au cours de la carrière active. La Commission préconise donc explicitement de *ne pas introduire de différenciation spécifique des conditions d’âge et de carrière* pour la pension anticipée qui serait basée sur la notion de ‘métier pénible’. Elle juge préférable de réaliser la différenciation par le biais du *calcul du niveau* du montant de pension. Dans le système à points, une adaptation du calcul s’effectue de manière simple et transparente via l’attribution de fractions de points supplémentaires pour les métiers pénibles ; dans les paragraphes qui suivent, nous décrivons dès lors notre raisonnement général sur la base d’un système à points.

Dans le présent avis complémentaire, nous exposons trois raisons pour lesquelles il est préférable de réaliser la différenciation via le calcul du niveau de la pension :

1) L’application d’une différenciation des conditions d’âge et de carrière complique l’adaptation du régime au caractère évolutif des métiers. Les nouvelles technologies, de nouvelles formes d’organisation du travail, de nouvelles fonctions... apparaissent et disparaissent et la réalité des ‘métiers pénibles’ évolue en parallèle. La législation sur les pensions doit pouvoir intégrer cette donnée évolutive avec souplesse. Une différenciation des conditions d’âge et de carrière ne constitue pas un instrument souple, adaptable au fur et à mesure aux nouvelles réalités sociales, au contraire.

2) Dans la pratique, l’application d’une différenciation des conditions d’âge et de carrière présente souvent un caractère de type ‘tout ou rien’. En revanche, travailler avec des points supplémentaires que l’on reçoit en fonction de la pénibilité des métiers et de la *longueur de la période* durant laquelle on exerce ce métier pénible permet de créer plus facilement un système *graduel*, où les droits supplémentaires sont strictement proportionnels à la longueur des périodes d’exercice d’un métier pénible.

3) Travailler avec des augmentations de points permet de maîtriser la charge budgétaire des métiers pénibles dans le système de pension en rendant possible la fixation du nombre global de points supplémentaires alloués aux métiers pénibles. On peut ainsi responsabiliser les partenaires sociaux pour les choix qu’ils font en matière de métiers pénibles, sans risque pour la soutenabilité financière du système de pension.

La Commission estime que la concertation sociale a un rôle crucial à jouer dans la définition de ce qu’est un ‘métier pénible’. Dans le présent avis, la Commission souligne que la pénibilité d’une profession est un concept multidimensionnel qui peut, jusqu’à un certain point, être objectivé ; il existe à ce sujet de nombreuses études européennes et belges qui doivent être mises à profit dans le débat belge. Mais la problématique des métiers pénibles ne doit pas être abordée uniquement dans le cadre du système de pension : il convient, au contraire, de s’y attaquer autant que possible ‘à la source’, par des modifications de l’organisation du travail et de la qualité des emplois qui sont proposés ; sur ce plan également, des engagements forts sont nécessaires. C’est entre autres en

raison de cet aspect préventif que la concertation sur les métiers pénibles est par excellence une responsabilité aussi des partenaires sociaux.

La Commission est consciente des problèmes techniques et administratifs qui vont de pair avec l'introduction d'une pension à temps partiel dans la législation existante en matière de pension. *La Commission déconseille, pour des raisons administratives également, d'instaurer la pension à temps partiel dans les réglementations de pension actuelles.* Pour que la pension à temps partiel soit une réforme cohérente et praticable, il est préférable de l'inscrire dans un système à points. Si l'on devait malgré tout envisager d'instaurer la pension à temps partiel avant qu'un système à points soit mis en place, alors on devrait montrer de quelle manière cette pension à temps partiel répond à la nécessaire cohérence mise en exergue dans le présent avis : cette cohérence, décrite dans cet avis, est en effet indispensable avec ou sans système à points. On devrait également montrer comment éviter que des contradictions apparaissent lorsqu'un système à points sera mis en œuvre dans une phase ultérieure.

Quoi qu'il en soit, compte tenu de l'impact sur le marché du travail et de l'interaction avec les régimes d'allocations connexes, une étude et une concertation sociale larges et très approfondies s'imposent avant que des décisions soient prises en ce qui concerne la pension à temps partiel.

Élaborer un consensus, en termes de contenu, sur les métiers pénibles n'est pas chose aisée, mais si un tel consensus est atteint, il est facile techniquement parlant de l'intégrer dans un système à points. Il y a donc, en ce qui concerne les métiers pénibles, aussi un lien logique avec le système à points proposé par la Commission.

La Commission tient en outre à souligner que l'instauration d'un système à points ne représente pas une rupture fondamentale par rapport à une série de principes de calcul qui valent aujourd'hui : il s'agit d'une réforme, pas d'une révolution.

La Commission préconise dès lors que le gouvernement propose avant toute chose un processus de réforme bien structuré, propre à garantir que la cohérence entre les différentes composantes de la réforme et la chronologie des réformes soient sauvegardées.

AVIS

Métiers pénibles, pension à temps partiel et flexibilité équitable dans le système de pension

1. Points de départ généraux de la Commission de réforme des pensions

La Commission insiste sur quatre points de départ généraux : le rôle de la concertation sociale, l'importance de la comparaison européenne, la nécessité de mettre en place une réforme cohérente et l'importance d'une politique préventive du marché du travail.

1.1. Concertation sociale

Certaines questions importantes évoquées dans le rapport de la Commission de réforme des pensions relèvent explicitement, selon la Commission, de la compétence des partenaires sociaux, tant au niveau des principes que sur le plan de l'exécution. Cela vaut notamment pour la problématique des métiers lourds. Le rapport de la Commission propose ainsi que les partenaires sociaux rédigent une liste des métiers lourds, dans un cadre à définir plus précisément (section 8 du rapport de la Commission). Le rapport souligne également qu'une forme de concertation appropriée doit être mise en place à cette fin au sein du secteur public. Dans la suite de cette note, nous développons d'autres arguments justifiant la nécessité d'une concertation sociale pour la délimitation des métiers lourds.

1.2. Comparaison européenne

Dans tous les pays européens, des questions se posent en ce qui concerne la qualité du travail et l'adéquation des emplois pour les plus âgés, et il existe à ce sujet une grande quantité de données comparatives. La Commission souligne dès lors que la concertation et les réformes doivent s'appuyer sur des données comparatives relatives aux expériences acquises avec les politiques menées dans d'autres pays européens, en ce qui concerne tant la qualité du travail que la manière dont les systèmes de pension traitent les métiers lourds et la sortie du marché du travail.

1.3. Approche cohérente

La Commission préconise une réforme structurelle qui débouche sur un système de pension cohérent, c.-à-d. un système de pension qui forme un ensemble logique et compréhensible et qui soit cohérent avec la politique menée en termes de marché du travail et d'emploi. Compte tenu de l'indispensable cohérence, la Commission met en garde contre des mesures *ad hoc*, y compris lorsqu'elles concernent les métiers lourds. La Commission observe que le gouvernement prend des mesures à court terme concernant les conditions d'âge et de carrière pour la pension anticipée et des mesures portant sur l'âge de la pension légale à long terme, ce qui soulève d'emblée des questions concrètes quant aux exceptions précises par rapport à ces critères d'âge et de carrière pour les métiers pénibles. Le risque est que l'on s'engage ainsi dans un processus de réformes qui ne réponde pas à la cohérence préconisée par la Commission. La Commission plaide dès lors pour que l'on s'appuie sur une vision à plus long terme du futur système de pension. Des propositions relatives au traitement des métiers lourds dans le système de pension doivent être cohérentes avec cette vision.

La Commission déconseille d'instaurer la pension à temps partiel dans les régimes de pension actuels. Pour que la pension à temps partiel soit une réforme praticable, elle doit s'inscrire dans un système à points, pour des raisons qui sont détaillées dans la suite de cette note. Quoi qu'il en soit, compte tenu de l'impact sur le marché du travail et de l'interaction avec les systèmes d'allocations connexes, une étude large et approfondie et une concertation sociale s'imposent avant que des décisions soient prises en ce qui concerne la pension à temps partiel.

Bâtir, en termes de contenu, un consensus sur les métiers lourds n'est pas chose aisée ; mais si un tel consensus est atteint, il est facile – techniquement parlant – de l'intégrer dans un système à points. En ce qui concerne les métiers lourds aussi, il y a donc un lien logique avec le système à points proposé par la Commission.

La Commission préconise dès lors que le gouvernement propose en premier lieu un *processus* de réforme bien structuré, dans lequel on veille à la cohérence entre les différentes composantes de la réforme et à la chronologie des réformes.

1.4. L'importance d'une politique préventive de marché du travail

En ce qui concerne la problématique des métiers pénibles, la clé réside dans la politique de marché du travail : on peut en effet, à ce niveau, agir préventivement pour faire en sorte que les emplois soient et restent aussi praticables que possible, y compris pour les travailleurs qui prennent de l'âge. Lorsqu'il s'agit de métiers pénibles, le rôle de la politique de pension est avant tout curatif : cette politique de pension entre en effet en action 'après les faits' (*ex post*). Une politique de marché du travail préventive intervient 'à la source' (*ex ante*). Pour être la plus efficace possible, la prévention exige une politique globale. En effet, des aspects très divers entrent ici en considération : contenu du travail, organisation du travail, horaires de travail, possibilités de formation, possibilités de changer d'emploi et/ou de fonction,... Cette problématique cruciale ne peut toutefois être développée par la Commission de réforme des pensions 2020-2040, car l'expertise requise n'est pas présente au sein de la Commission, dont la mission se limite du reste à la politique de pension.

2. Métiers pénibles

2.1. Points d'appui dans le rapport de la Commission de réforme des pensions

Dans la vision élaborée par la Commission en soutien de ses propositions de réforme concrètes, il y a, en termes de contenu, deux points d'appui importants pour un débat sur les 'métiers pénibles'.

Le *premier point d'appui* est l'idée d'une 'carrière de référence'. Dans la proposition de la Commission, la carrière de référence constitue un important paramètre dans le calcul des pensions (via le calcul de la 'valeur du point' ; voir la section 6.3 et la section 8.4 du rapport). Ceci est un paramètre qui évolue dans le temps, plus précisément en fonction de conditions démographiques qui peuvent rendre une adaptation nécessaire. La carrière de référence répond, quant à la longueur, à une norme de 'carrière complète'. Autrement dit, il s'agit de la longueur, exprimée en années, d'une norme de 'carrière complète'. Le rapport précise à ce sujet (p. 50) : « Dans le système à points esquissé dans la section 8, la prémisse de départ suivante est capitale : la carrière de référence évolue en fonction de la démographie (et éventuellement aussi de changements survenus dans le contexte économique structurel). La longueur de cette carrière de référence n'est toutefois pas la même que celle de la carrière *minimale* qui vaut comme condition pour pouvoir prendre sa pension. Il s'agit d'une norme utilisée pour le calcul de la pension. En même temps, il est important que la carrière de référence puisse être atteinte, en tant que norme factuelle d'une carrière complète. Si, malgré les réformes opérées sur le marché du travail, la future norme devait s'avérer irréalisable pour la majorité des futurs retraités, elle ne pourrait mener, dans la pratique, qu'à une diminution généralisée des pensions. » Dans le cadre du système de pension proposé par la Commission, on pourrait donc décrire un 'métier pénible' comme *un métier dans lequel, pour des raisons objectives, il est moins facile de satisfaire, en termes de longueur de carrière, à la carrière de référence.*

À la question de savoir quel est le *degré de pénibilité* d'une profession **Z** donnée par rapport aux professions ordinaires ('non lourdes'), on pourrait donc répondre, en principe, par une 'équivalence' : supposons que notre norme pour une profession ordinaire, en termes de faisabilité, soit une carrière de 45 ans ; supposons que l'on estime que la norme en termes de faisabilité pour une carrière complète normale dans la profession **Z** soit de seulement 40 ans ; dans ce cas, un an dans la profession **Z** compte pour 45/40^e : 40 ans dans la profession **Z** équivalent à 45 ans dans une profession ordinaire.

Le *deuxième point d'appui* pour le débat sur les 'métiers lourds' est l'idée d'un 'âge normal de pension'. Le rapport introduit la notion d'*âge normal de pension* dans la discussion sur les corrections qui, selon la Commission, doivent être appliquées selon le moment où la pension est prise. Le rapport propose ce qui suit (p. 86) : « [...] lors de la conversion des points acquis en un montant de pension : à ce moment, une correction a lieu si une personne s'écarte de ce qui, dans son cas, est 'l'âge normal' auquel elle peut prendre sa pension : cet 'âge normal' dépend de la carrière prestée (il s'agit donc d'une correction qui diffère d'une personne à l'autre et non de la valeur générale du point, qui est identique pour tous ceux qui partent à la pension pendant une année donnée). » Par exemple, pour une personne qui commence sa carrière à l'âge de 18 ans, 'l'âge normal de pension' serait de 63 ans si la longueur de la carrière de référence est égale à 45 ans ; pour une personne qui commence sa carrière à l'âge de 20 ans, l' 'âge normal de pension' serait alors de 65 ans. La correction proposée par la Commission est décrite formellement dans l'encadré 6

du rapport de la Commission ; dans l'annexe 3 au présent avis, il est expliqué que la formule présentée dans l'encadré 6 répond effectivement à une correction actuarielle complète si le paramètre τ de l'encadré 6 est égal à 1.

La vision de la Commission est concrétisée par la proposition d'attribuer des fractions de points supplémentaires pour les métiers pénibles. Reprenons l'exemple théorique du métier **Z** avancé ci-dessus ; si l'on veut atteindre, via l'attribution de points, une 'équivalence' *totale* entre une personne qui exerce la profession **Z** pendant 40 ans et une personne qui exerce une profession ordinaire pendant 45 ans, celui qui exerce la profession **Z** doit recevoir une quantité de points supplémentaire de 12,5% par rapport à quelqu'un qui a les mêmes revenus sans exercer un métier pénible.⁵ Nous insistons sur le fait que ceci est un exemple théorique destiné à illustrer notre raisonnement, et non une proposition de la Commission.

La cohérence du rapport de la Commission tient à ce que les métiers pénibles donnent droit à des points supplémentaires et *pas* à des dérogations dans le domaine de l'âge de la pension. Cela signifie qu'une personne ayant exercé un métier lourd peut prendre sa pension après une carrière plus courte qu'une autre personne n'ayant pas exercé un métier lourd, tout en recevant un montant de pension similaire (malgré la carrière plus courte). La différenciation entre ces deux personnes ne se fait pas par une dérogation à l'âge de la pension légale ou à l'âge minimum auquel elles peuvent accéder à la pension, mais bien par une différenciation dans la collecte des points. Concrètement : supposons que la personne A et la personne B soient entrées sur le marché du travail au même âge ; leur 'âge normal de pension' est donc le même ; l'âge légal de la pension et l'âge minimum de la pension sont eux aussi identiques pour ces deux personnes. Supposons que A et B aient eu les mêmes revenus durant leur carrière ; si A a acquis des fractions de point supplémentaires en raison de la pénibilité de sa profession et que B n'a pas acquis un tel supplément, il est possible, en principe, que A prenne sa pension plus tôt que B avec un montant de pension similaire, bien que la pension soit calculée sur la base de la carrière et que des corrections soient appliquées en fonction de 'l'âge normal de la pension' qui, dans le cas présent, est le même pour les deux personnes (celui qui prend sa retraite avant 'l'âge normal de pension' subit une correction négative). Notons toutefois que ni la personne A, ni la personne B ne peut prendre sa pension avant l'âge minimum de pension.

La mesure dans laquelle il est possible pour la personne A d'anticiper son départ à la pension comparativement à la personne B tout en recevant un montant de pension équivalent dépend, dans cet exemple, (i) de l'importance des majorations pour métier lourd qu'elle reçoit et (ii) de

⁵ Cet exemple simple fait abstraction des minimums, des équivalences, etc. La manière dont le calcul des points est présenté dans le Tableau 8A du rapport implique que la garantie minimale de points est attribuée *après* que la majoration éventuelle pour une profession lourde ait été comptabilisée. Cela signifie que l'avantage que la personne A reçoit comparativement à la personne B serait neutralisé dès lors que les deux font effectivement appel à la garantie minimale de points. Le bonus de pension est attribué, dans le Tableau 8A, *sans* tenir compte de la pénibilité de la profession (comme c'est le cas aujourd'hui, étant donné que la notion de profession lourde n'existe pas dans le régime de pension du secteur privé). On pourrait aussi décider que la majoration pour métier pénible n'est accordée qu'*après* application de la garantie minimale de points, et/ou que les points de bonus doivent également être majorés compte tenu de la pénibilité du métier qui est exercé. Ceci est parfaitement défendable. La Commission n'a pas pris position à cet égard lors de la rédaction du rapport. Une autre question est de savoir si une majoration pour métier pénible doit être étendue aux périodes d'inactivité qui font suite à l'exercice de ce métier.

l'importance de la correction qui est opérée en raison du fait qu'elle prend sa pension avant son 'âge normal de pension'.⁶ Nous allons illustrer cela par un simple calcul arithmétique. Supposons que la personne A soit née un an après la personne B⁷ et soit entrée sur le marché du travail un an plus tard ; supposons que ces deux personnes acquièrent 1 point par année de carrière ; supposons que la correction par année d'anticipation du départ à la retraite par rapport à l'âge normal de pension soit de 2,5%. Si A prend sa pension après une carrière de 44 ans et B après une carrière de 45 ans, ils partent tous les deux en pension au même moment ; leurs points auront donc la même valeur. La personne A n'a que 44 points, là où B en a 45 ; en outre, la pension de A sera inférieure de 2,5% à la pension de B en raison de la correction pour anticipation. En conséquence, la pension de A sera égale à $0,975 \cdot 44/45$ de la pension de B (autrement dit, elle sera inférieure d'environ 4,66%). Pour l'exprimer encore autrement, si la quantité de points sur le compte de la personne A était multiplié par un facteur $45/(0,975 \cdot 44)$, elle recevrait la même pension que la personne B (ceci équivaut à une multiplication par un facteur 1,049 (chiffre arrondi), soit une augmentation de 4,9%). Si la personne A reçoit 2,1538 points supplémentaires pour 'métier pénible' sur l'ensemble de sa carrière (ceci correspond à $45/0,975$, autrement dit environ 4,9% de 44)⁸, elle peut prendre sa pension un an plus tôt que la personne B (ce qui signifie la même année, cette personne étant par hypothèse un an plus jeune) avec le même montant de pension que la personne B.

Il est important, à cet égard, de faire remarquer ce qui suit. Le concept 'âge normal de pension' tient implicitement compte du fait que l'espérance de vie connaît une 'stratification sociale' (ou 'gradient social'), à savoir que les personnes de formation supérieure vivent plus longtemps ; singulièrement, elles vivent plus longtemps en bonne santé. Étant donné que par définition, les personnes plus formées arrivent plus tard sur le marché du travail⁹, le concept 'âge normal de pension' apporte de fait une correction pour l'espérance de vie moindre des personnes moins formées (si la carrière de référence est de 45 ans, l'âge normal de la pension est de 63 ans pour quelqu'un qui est entré dans le marché du travail à 18 ans tandis que l'âge normal de la pension est de 65 ans pour celui qui est entré sur le marché du travail à 22 ans). Cette correction particulière, inhérente au système proposé dans le rapport de la Commission offre aux moins qualifiés (statistiquement, c.-à-d. 'en moyenne'), malgré leur espérance de vie plus courte, un 'temps de pension supplémentaire' pour lequel ils ne sont pas pénalisés par une correction.

Autrement dit, le concept 'âge normal de pension' tient compte de la stratification sociale de l'espérance de vie ; le concept 'points supplémentaires pour métiers lourds' permet de tenir compte d'une différence dans la pénibilité de la profession, *indépendamment* de la stratification sociale de

⁶ Dans notre exemple, nous simplifions grandement le raisonnement en présupposant que les deux personnes relèvent du même régime de pension (p. ex. celui des salariés) et qu'elles ne diffèrent pas quant à la valeur du point qui est attribué au moment de leur retraite ; autrement dit, elles prennent leur pension au même moment. Ce qui signifie, en d'autres termes, que leur date de naissance est différente.

⁷ Voir la note de bas de page précédente : cette hypothèse simplifie l'exemple et le raisonnement, étant donné qu'il n'y aura pas de différence entre les deux personnes quant à la valeur du point.

⁸ Les chiffres sont arrondis.

⁹ Notez que la Commission part du principe que les périodes de chômage au début de la carrière sont assimilées d'une manière ou d'une autre dans le calcul de la pension ; celui qui est au chômage après ses études n'est donc pas pénalisé *pour cela* selon l'approche de la Commission. Autrement, il ne serait pas correct d'établir que les personnes de formation supérieure, par définition, commencent leur carrière (significative pour la pension) plus tard. Sur ce point également, il y a dans le rapport de la Commission des Pensions une cohérence à laquelle il faut être attentif.

l'espérance de vie. La relation 'formation/pénibilité de la profession/espérance de vie' forme évidemment une seule et même problématique. Nous pouvons admettre qu'il existe, dans la pratique, des corrélations entre (i) niveau de formation et pénibilité de la profession, et (ii) pénibilité de la profession et espérance de vie (ceci vaut certainement pour l'espérance de vie en bonne santé). La Commission choisit, de façon tout à fait délibérée, d'intégrer les deux dimensions de cette problématique (la dimension 'formation-espérance de vie' d'une part, la dimension 'pénibilité de la profession et faisabilité d'une carrière complète' d'autre part) *indépendamment l'une de l'autre* dans le système de pension. Étant donné qu'il s'agit de deux dimensions différentes de la problématique des pensions, l'approche de la Commission n'implique donc pas que l'on opère 'deux fois' une correction pour le même problème.

En tant que solution au problème des métiers pénibles, cette approche de la Commission est intrinsèquement liée à son postulat selon lequel l'âge de pension doit être *flexible* : celui qui a un métier lourd doit avoir la possibilité de prendre sa pension avant l'âge légal de la pension. Les scénarios étudiés par la Commission dans son rapport partent du principe qu'il se crée à long terme une fourchette durable de 5 ans entre l'âge minimal de la pension et l'âge légal de la pension, et que dans cet intervalle, il doit y avoir un libre choix pour la personne qui répond à une exigence (stricte) de carrière (dans les scénarios étudiés, il s'agit d'une exigence de carrière de 44 ans). Dans le présent avis, la Commission estime qu'une telle fourchette de 5 ans est un objectif logique si l'on vise à mettre en place un système de pension flexible, mais ceci est bien entendu un point qui doit encore être étudié et faire l'objet d'une concertation sociale.¹⁰ *Il se peut cependant que l'exigence de carrière minimale (la longueur de la carrière avant que les gens puissent prendre leur retraite anticipée, soit 44 ans dans le scénario étudié par la Commission) devienne si stricte qu'elle ne soit pas réalisable pour les gens qui ont un métier pénible.* Si l'exigence de carrière minimale n'est pas réalisable pour ceux qui ont un métier pénible, ce problème n'est pas résolu par l'attribution de 'points supplémentaires pour métier pénible' ; à eux seuls, ces points supplémentaires ne créent pas la flexibilité qui est nécessaire dans ce cas. La vision que la Commission postule en matière de métiers pénibles n'a donc de sens que s'il y a un espace suffisant et une réelle flexibilité quant au moment où l'on peut prendre sa pension. Si la 'pension à temps partiel' était possible sous certaines conditions *avant* que l'on atteigne l'âge minimal de la pension, ceci constituerait peut-être un élément de flexibilité supplémentaire et une réponse à la problématique des métiers pénibles. Nous y reviendrons.

Le fait que la Commission des pensions propose des corrections au montant de pension selon le moment où la pension est prise, est à son tour intrinsèquement lié au choix de la flexibilité. Cette cohérence dans le rapport de la Commission des pensions est importante. Comme la Commission des pensions l'a fait remarquer précédemment, l'accord de gouvernement n'a pas repris l'idée des corrections, et cet accord contient aussi la suppression de ce que l'on appelle le 'bonus de pension'. Il en résulte, selon la Commission, une perte de cohérence dans l'approche de la réforme.

¹⁰ Les mesures du gouvernement réduisent à présent cette fourchette à 3 ans (65-62) et proposent à long terme une fourchette de 4 ans (63-67), si nous comprenons bien l'accord de gouvernement ; en ce qui concerne le court terme, il est compréhensible que l'on relève d'abord l'âge minimal pour la pension anticipée. Dans le présent avis complémentaire, la Commission estime qu'à long terme, une fourchette de 5 ans constitue un point de départ logique ; il va de soi que ce point doit encore faire l'objet d'études et de concertation.

2.2. Données sur la stratification sociale de l'espérance de vie

La stratification sociale (ou 'gradient social') de l'espérance de vie, et de l'espérance de vie en bonne santé, a fait l'objet de nombreuses études. La dernière étude belge réalisée à partir de données administratives avec une identification unique de toutes les données nécessaires est basée sur le recensement de 2001. Ceci étant le dernier recensement en date, une étude aussi fiable n'est malheureusement plus possible aujourd'hui. L'étude basée sur le recensement révèle clairement un gradient social : le niveau de formation détermine aussi bien l'espérance de vie que le nombre d'années où l'on peut vivre 'sans limitation'.¹¹ Les études plus récentes doivent se baser sur des enquêtes, si bien qu'il faut tenir compte d'éventuels problèmes d'échantillonnage et d'intervalles de confiance statistiques. Cherafeddine *et al.* utilisent le Health Interview Survey (HIS) 2001 et le Statistics on Income and Living Conditions Survey (SILC) 2004.¹² Ce qui est frappant, c'est que le gradient social de l'espérance de vie et de l'espérance de vie en années sans limitation à l'âge de 65 ans établi sur la base de ces échantillons est moins clairement présent qu'à l'âge de 25 ans.¹³ Des écarts statistiquement significatifs dans l'espérance de vie 'sans limitation' entre les personnes avec le niveau de formation le plus bas et le plus élevé sont constatés dans les deux enquêtes à l'âge de 25 ans ; à l'âge de 65 ans, les écarts ne sont significatifs que sur la base du HIS.¹⁴ En outre, le schéma n'est pas 'régulier' en ce sens que l'espérance de vie n'augmente pas systématiquement avec le niveau de formation. Les résultats diffèrent aussi en fonction des enquêtes sous-jacentes (HIS ou SILC), et des différences se dessinent entre hommes et femmes. Ce schéma quelque peu irrégulier est illustré par la figure 1.1 et la figure 1.2 ci-dessous, tirées de Cherafeddine *et al.* (il s'agit des figures 4.3 et 4.4 dans ce rapport; 'HLY signifie 'Healthy Life Years', ce qui correspond à l'espérance de vie 'sans limitation' ; d'autres données sont fournies dans l'annexe 1 de la présente note).

¹¹ Van Oyen et al., *Sociale ongelijkheden in gezondheid in België*, Academia Press, 2011.

¹² Charafeddine et al, *Social inequalities in Healthy Life Expectancy. Alternative Methods of Estimation in the Absence of the National Census*, Belspo-research, 2011. Sur la base des enquêtes HIS et SILC, on calcule les Healthy Life Years (HLY) ; le concept sous-jacent est le 'Global activity limitation indicator' (GALI) ; les répondants indiquent s'ils ont été au cours des 6 derniers mois (sérieusement) limités dans l'exécution des activités 'normales' à cause de problèmes de santé. On peut, de cette manière, estimer le nombre attendu d'années 'sans limitation'. Pour HIS, il y a un suivi des répondants jusqu'en 2007 ; pour SILC, jusqu'en 2009.

¹³ Dans une discussion sur la manière dont l'espérance de vie doit être intégrée comme paramètre dans les corrections pour la pension anticipée, il est logique de partir de l'espérance de vie à l'âge de 65 ans. Si la question est de savoir si un concept de 'pénibilité du métier' peut être déduit des données relatives à l'espérance de vie (sans limitations), il n'est pas évident de prendre comme point de départ l'espérance de vie à l'âge de 65 ans ; des différences dans l'espérance de vie sans limitation *avant l'âge de 65 ans* sont dès lors pertinentes ; voir également à ce sujet la note de bas de page 24, *infra*.

¹⁴ Cherafeddine et al., p. 38. Dans l'enquête HIS, il y a une surreprésentation des personnes âgées dans l'échantillon, si bien que celle-ci est plus appropriée que l'enquête SILC pour l'estimation des HLY à l'âge de 65 ans (p. 50).

Figure 1.1.: HLY and years in disability for males aged 65 years

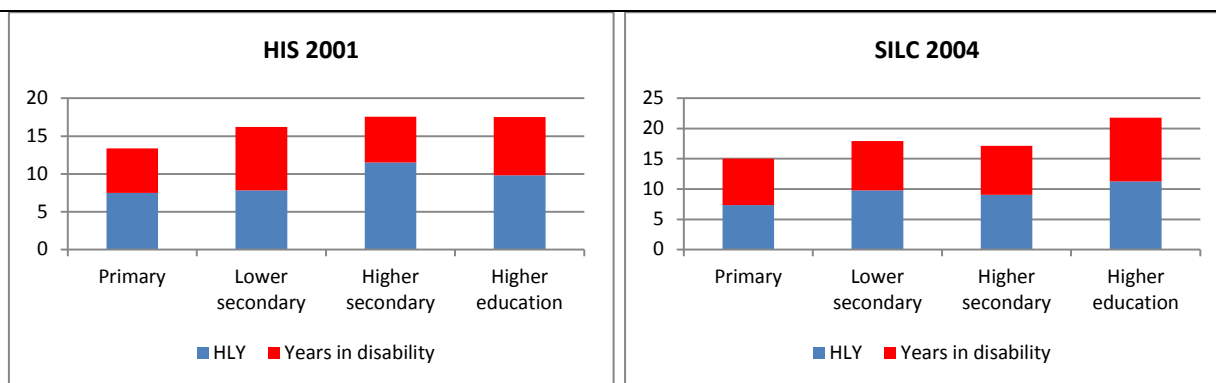
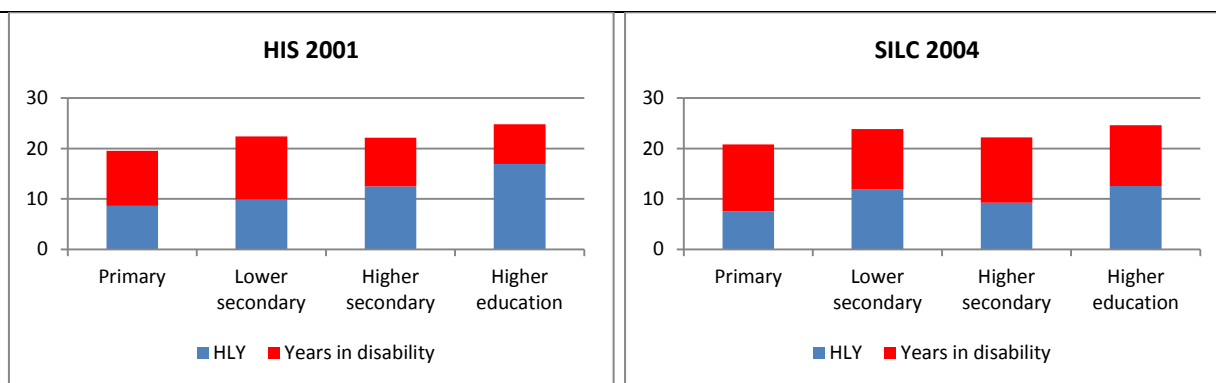


Figure 1.2.: HLY and years in disability for females aged 65 years



Deux conclusions peuvent être tirées de ce qui précède.

Premièrement, même si certaines tendances se dégagent clairement, on ne peut, sur la base des études scientifiques existantes, tirer aucune conclusion précise quant à l'importance exacte du gradient social d'espérance de vie (ou d'espérance de vie sans limitation). En d'autres termes, les études existantes ne font pas entièrement la clarté sur *l'adaptation précise* de la 'correction pour retraite anticipée' qui est nécessaire dès lors que cette adaptation doit être la traduction exacte du gradient social d'espérance de vie (ou d'espérance de vie sans limitation). Le rapport de la Commission propose une correction du montant de pension en cas de retraite anticipée sur la base du concept 'âge normal de la pension' ; ce concept tient compte du début de la carrière, autrement dit de la durée de la formation. La proposition de la Commission peut dès lors être considérée comme une approximation grossière du gradient social d'espérance de vie sur la base de la formation, mais elle n'est pas la traduction exacte des écarts observés statistiquement dans l'espérance de vie. Les écarts observés statistiquement dans l'espérance de vie ne correspondent en effet pas aux écarts dans la durée de la formation.

Deuxièmement, des études complémentaires s'imposent d'urgence dans ce domaine, ou à tout le moins une actualisation basée sur des échantillons plus récents.

2.3. Considérations sur la notion de ‘métier pénible’

Dans cette section, nous développons au sujet de la notion de ‘métier pénible’ trois considérations que la Commission juge importantes dans le cadre de la réforme du système de pension : il s’agit d’un concept multidimensionnel pouvant être objectivé ; il y a cependant des limites à cette capacité d’objectivation ; et il s’agit de constatations qui évoluent dans le temps.¹⁵

2.3.1. Métiers pénibles : un concept multidimensionnel

Une publication récente d’Eurofound, l’agence européenne qui se consacre à l’amélioration des conditions de vie et de travail et dans laquelle les partenaires sociaux sont également représentés, porte sur le thème *Sustainable work. Towards better and longer working lives*. Cette publication établit un lien entre ‘sustainable work’ et ‘quality of work’ : “*Job quality is crucial because the combination of the different aspects of working conditions has an impact on health, skills, and ultimately a person’s ability to work until retirement age*”.¹⁶ Les indicateurs de qualité, développés par Eurofound ces dernières années sur la base d’études approfondies à l’échelle européenne, comportent quatre dimensions dans lesquelles les emplois peuvent présenter des différences entre eux :

- i. *“earnings;*
- ii. *prospects, referring to job trajectories and job security;*
- iii. *intrinsic job quality, referring to the physical and social environment (including support from co-workers and superiors), skills and autonomy, and work intensity;*
- iv. *working time quality.”*

Bien entendu, ces dimensions ne jouent pas toutes lorsqu’il s’agit de la pénibilité des métiers ; ainsi, la dimension ‘revenus’ (earnings) est-elle importante pour la qualité d’un métier, mais le revenu gagné ne dit rien sur la pénibilité ou non de ce métier. La plupart des gens associent la ‘pénibilité d’un métier’ à la dimension (iii) de ce qu’Eurofound considère comme la ‘qualité du travail’ (‘intrinsic job quality’), mais ce point peut donner lieu à discussion. Et cette troisième dimension contient elle-même plusieurs ‘sous-dimensions’, dont l’environnement physique, l’environnement social, le degré d’autonomie dans le travail et l’intensité du travail. D’autres publications consacrées à la qualité du travail et aux ‘métiers pénibles’ mettent elles aussi, systématiquement en évidence le caractère multidimensionnel de la notion de ‘métier pénible’, à savoir qu’un métier est ‘pénible’ s’il cumule des caractéristiques négatives ou des facteurs de risque bien déterminés. Ces caractéristiques concernent aussi bien le contenu du travail (p. ex. trop de travail) que l’environnement de travail (p. ex. le bruit), les conditions de travail (p. ex. les horaires) et les relations de travail (p. ex. le manque de participation).

Une équipe de chercheurs belges a, sur mandat d’Eurofund et avec le soutien du SPF Emploi, Emploi et Concertation sociale, a publié un rapport étendu et approfondi sur ‘La qualité du travail et de l’emploi en Belgique’, dans laquelle une approche multidimensionnelle est développée. Sur cette

¹⁵ Nous partons ici d’une approche générique qui doit, en principe, s’appliquer pour les salariés, les fonctionnaires et les indépendants. Le fait qu’un même concept de ‘métier lourd’ soit applicable aussi bien dans le contexte du travail indépendant et du régime de pension des indépendants que dans les régimes de pension des salariés et des fonctionnaires n’est toutefois pas évident. Ceci mérite une clarification.

¹⁶ Eurofound, *Foundation Focus*, édition 16, décembre 2014, p. 4

base, les emplois des salariés belges sont classés en sept types, et le lien avec la santé, l'absentéisme et la précarité du travail est examiné.¹⁷ Outre de nombreuses données, on trouve aussi dans ce rapport un panorama des divers systèmes de classification en termes de 'qualité du travail'. Ce rapport, que nous ne commenterons pas davantage, constitue l'un des importants documents utiles dans le débat sur les métiers pénibles.

2.3.2. Métiers pénibles : limites à la capacité d'objectivation dans le cadre du débat sur les pensions

Même si la notion de 'métier pénible' est multidimensionnelle, *en principe* une telle notion doit pouvoir, dans une certaine mesure, être objectivée. Si l'objectivation consiste à délimiter les métiers pénibles sur la base de faits empiriques observables, il y a en principe deux méthodes pour y parvenir :

- i. évaluer les métiers sur la base de critères de qualité quantifiables ;
- ii. évaluer les métiers sur la base d'une relation avec les résultats en matière de santé et de bien-être.

i. Évaluation des métiers sur la base de critères de qualité quantifiables

Une première possibilité consiste à tenter de développer des critères quantitatifs pour les différentes dimensions de 'job quality' ou pour la troisième dimension ('intrinsic job quality') que distingue *Eurofound*. Pour certaines dimensions, cela semble difficile (p. ex. l'autonomie), mais ce n'est pas a priori exclu. *Eurofound* publie des indicateurs quantitatifs pour les quatre dimensions de 'quality of jobs' que nous avons évoquées plus haut (earnings, prospects, intrinsic job quality, working time quality). *Eurofound* ne synthétise pas ces quatre indicateurs en un seul indicateur composé, l'argument avancé étant que la corrélation entre les indicateurs est faible et qu'ils n'évoluent pas dans le même sens dans le temps.¹⁸ *Eurofound* utilise par contre ces indicateurs pour classer les emplois et observer des corrélations avec des critères de santé et de bien-être. Voici un extrait du résumé d'une étude publiée en 2012 :¹⁹

"Four indices were constructed for the study; earnings, prospects, intrinsic job quality and working time quality. The four indices cannot be reduced into a single index of job quality because associations between them are weak, and neither increase over time nor move in similar directions. They are, however, theoretically and conceptually coherent. (...) Using the four indices specifically constructed for this study, it was concluded that 14% of jobs in Europe are high paid good jobs; 37% well balanced good jobs; 29% are poorly balanced jobs and 20% are poor quality jobs. Workers in

¹⁷ Les sept types sont 'travail à temps plein équilibré', 'travail émotionnellement pesant', 'travail à des heures flexibles et atypiques', 'travail en excès', 'travail avec des possibilités de carrière réduites', 'travail lourd et répétitif' et 'travail peu valorisé'. Voir Tom Vandenbranden et autres, *Kwaliteit van het werk en werkgelegenheid in België*, KUL Leuven et Hiva, 2013 (<http://www.wrk.belgie.be/moduleDefault.aspx?id=36688>).

¹⁸ Selon notre Commission, ceci n'est pas en soi un argument convaincant contre l'établissement d'un seul indicateur composé ; la question pertinente est de savoir quel est l'objectif de l'utilisation d'indicateurs partiels ou composés, respectivement.

¹⁹ Eurofound, *Trends in Job Quality in Europe*, 2012.

poor quality jobs had, on average, the lowest levels of health and well-being, showing more health problems, lower subjective well-being, and found less meaning in their work.”

Eurofound étudie aussi le lien entre ‘job quality’ et ‘occupation’, mais la notion d’occupation est ici définie en fonction des neuf grandes catégories qui décrivent un statut professionnel, basées sur la classification ISCO. La catégorie ‘occupation’, en tant que telle, fait partie de la 3^e sous-dimension (intrinsic job quality) ; par ailleurs, les données *Eurofound* permettent de calculer les scores moyens pour les autres dimensions en fonction de l’occupation. Les neuf catégories ISCO, toutefois, ne fournissent pas de classification détaillée des professions.²⁰

En principe, il est pourtant concevable que les professions (selon une classification détaillée) soient évaluées par rapport à des caractéristiques qui correspondent à celles qu’*Eurofound* utilise comme critères pour l’ ‘intrinsic job quality’. Les professions qui obtiennent des scores sensiblement inférieurs à un seuil d’ ‘intrinsic job quality’ à déterminer peuvent être qualifiées de ‘pénibles’. Cette approche évite que l’on travaille *a priori* avec une liste de professions ; la liste des professions est établie *a posteriori* sur la base d’une analyse de risque multidimensionnelle. On peut même franchir un pas de plus et ne pas travailler sur la base d’une liste de professions ainsi fixée, mais appliquer directement cette analyse de risque multidimensionnelle à tous les emplois que les personnes ont exercés ; cela suppose que la qualité du travail de chaque personne puisse, d’une manière ou d’une autre, être attestée sur la base de critères génériques. Un avantage de cette approche générique est qu’elle peut être appliquée de la même manière à des emplois dans le secteur public et dans le secteur privé.

Une telle approche générique est séduisante d’un point de vue conceptuel, mais elle peut être source de complexité et engendrer trop de zones grises, donnant ainsi lieu à des contestations. Pour rendre cette approche applicable en pratique, il faut à première vue que l’on satisfasse à deux conditions :

- 1) Le nombre de critères génériques sur lesquels les emplois sont évalués doit rester relativement limité, l’accent étant mis sur des critères facilement vérifiables. À *titre d’exemple*, les critères facilement vérifiables sont les suivants²¹ : régimes de travail pénibles (travail de nuit, travail posté, horaires coupés) ; emplois exercés par tous les temps (construction, agriculture et horticulture,...) ; travail contraignant pour le dos ; travail dans une chaleur extrême (serres, hauts-fourneaux, ...) ou dans un froid extrême (chambres froides pour aliments,...), etc²². Les critères génériques pourraient aussi être appliqués aux

²⁰ Ces neuf catégories sont : managers, professions intellectuelles, scientifiques et artistiques, techniciens et professions intermédiaires, employés de type administratif, personnel des services directs aux particuliers, commerçants et vendeurs, agriculteurs et ouvriers qualifiés de l’agriculture, de la sylviculture et de la pêche, métiers qualifiés de l’industrie et de l’artisanat, conducteurs d’installations et de machines, et ouvriers de l’assemblage, professions élémentaires.

²¹ Nous tenons à souligner que la liste qui suit est purement exemplative et en aucun cas exhaustive. La Commission de réforme des pensions ne veut pas se substituer aux partenaires sociaux dans cette matière.

²² Si l’on s’accorde sur le critère ‘risque pour la sécurité’, il n’est pas difficile d’identifier les emplois qui présentent des risques importants pour la sécurité (de la police au transport de fonds armé). Indépendamment du risque pour la sécurité du travailleur ou du fonctionnaire concerné, il peut aussi y avoir un argument de sécurité en vertu duquel certaines personnes *doivent* prendre leur pension à un certain âge (comme c’est le cas dans l’armée). Nous ne développons pas la problématique de la sécurité dans le présent rapport.

travailleurs plutôt qu'aux emplois, ou à une combinaison de caractéristiques des travailleurs et de caractéristiques des emplois ; on pourrait par exemple considérer que pour les travailleurs dont l'aptitude au travail est fortement réduite²³, toute une série d'emplois constituent des 'métiers pénibles'...

- 2) Il convient, dans la mesure du possible, de rechercher des points d'appui juridiques dans la législation et la réglementation existantes.

Un exemple de critère répondant à ces deux conditions (critère assez facilement vérifiable ; point d'appui juridique dans la réglementation existante) est le 'travail dans des températures extrêmement élevées' ou le 'travail contraignant pour le dos'. On peut en effet se référer à cet égard au Code sur le Bien-être (ex-RGPT). À cet égard, la Commission souligne également qu'il pourrait être utile de rechercher des points de convergence avec la législation et la politique en matière de maladies professionnelles. La manière dont certaines maladies professionnelles sont reconnues peut éventuellement être une source d'inspiration pour l'objectivation des caractéristiques des métiers pénibles.²⁴

ii. Évaluation des métiers sur la base d'une relation avec les résultats en matière de santé et de bien-être.

Eurofound montre qu'il existe des relations entre, d'une part, les critères quantitatifs de 'job quality' et de l'autre, les critères de santé et de bien-être.

En principe, il est concevable d'élaborer un critère de 'métier pénible' via un *raccourci*, de sorte que les métiers (selon une classification détaillée) soient mis *directement* en relation avec la mesure dans laquelle les personnes qui ont exercé ces métiers ont plus ou moins de problèmes de santé (il s'agit d'un 'raccourci' dans la mesure où ces métiers ne sont pas évalués sur des critères quantitatifs relatifs à leur qualité). Les 'problèmes de santé' peuvent être mesurés à partir (a) des dépenses médicales, (b) de l'espérance de vie et de l'espérance de vie en bonne santé.²⁵

Cette approche pose deux problèmes :

- sur le plan des données : dispose-t-on des données qui rendent possible une telle étude ?
- sur le plan de l'identification économétrique, il y a plusieurs problèmes qui posent des difficultés (vu qu'une mauvaise santé peut aussi être une raison pour laquelle certains n'exercent pas des métiers lourds déterminés, ce qui engendre des *biais de sélection* qui doivent être économétriquement identifiés ; il faut également examiner quel est l'impact du facteur 'niveau de formation faible', indépendamment de la 'pénibilité du métier').

²³ Nous utilisons ici l'expression 'incapacité de travail' dans le sens général ; il faut être conscient qu'il existe différentes notions de l'incapacité de travail dans la réglementation AMI et la Loi relative aux contrats de travail.

²⁴ En disant cela, nous ne sous-entendons en aucun cas que tous les métiers auxquels sont associées des maladies professionnelles typiques doivent *pour cette raison* être considérés comme des 'métiers lourds'.

²⁵ Nous laissons ici de côté la question de savoir à quel âge l'espérance de vie devrait être déterminée pour se prononcer, dans le cadre d'une telle analyse, sur la pénibilité des métiers ; on pourrait par exemple examiner l'espérance de vie à partir de l'âge de 50 ans ; voir la note de bas de page 12, supra.

Nous renvoyons à l'annexe 1 pour un aperçu des banques de données et des études existantes. La conclusion est que l'on ne dispose pas actuellement de résultats et de données directement utilisables, et qu'il convient de lancer rapidement une étude approfondie à ce sujet. La Commission recommande dès lors une telle étude.

Limites à l'objectivation dans le cadre du système de pension

En principe, il est possible de développer des indicateurs quantitatifs en ce qui concerne la pénibilité des métiers, même si cela nécessite encore un important travail de recherche. De tels indicateurs sont 'objectifs' dans la mesure où ils sont basés sur des faits observables. Dans le cadre de la réglementation des pensions, toutefois, on n'échappe pas à un débat dans lequel intervient inévitablement un élément subjectif : la question de savoir dans quelle mesure il faut remédier 'à la source' à un manque de qualité (par exemple par des changements dans l'organisation du travail et les relations de travail), plutôt que par l'octroi de points supplémentaires pour le calcul de la pension par la possibilité de prendre (totalement ou partiellement) la pension avant l'âge normal. Exemple : si nous constatons (objectivement) que les emplois intensifs avec peu d'autonomie sont plus difficiles à maintenir après un certain âge et/ou sont plus étroitement corrélés avec des problèmes de santé, comparativement aux emplois intensifs avec beaucoup d'autonomie, le 'manque d'autonomie' doit-il dès lors être une raison pour laquelle on peut prendre sa pension plus tôt ? Ou faut-il remédier au manque d'autonomie par des réformes dans l'organisation du travail ? Une organisation du travail qui limite l'autonomie n'est pas une fatalité.

Comme le souligne aussi *Eurofound*, il y a des pays où l' 'age management policy' est une réalité dans l'entreprise, comme la Finlande.²⁶ L'examen d'une comparaison internationale nous apprend que dans des pays comme le Danemark, la Suède ou la Finlande, le marché du travail se caractérise par un nombre relativement plus élevé d'emplois avec davantage d'autonomie²⁷. La même réflexion peut être faite en ce qui concerne les critères pour les 'métiers lourds' qui sont basés sur des corrélations avec les résultats en matière de santé (*supra ii*). Supposons aussi que certaines professions présentent de fortes corrélations avec une espérance de vie en bonne santé plus courte, y compris après un contrôle par rapport au niveau de formation. Dans quelle mesure faut-il y remédier en agissant 'à la source' (dans l'organisation du travail) ? Dans quelle mesure faut-il apporter un ajustement dans le système de pension ?

Si tout le poids de l'ajustement repose sur le système de pension, il se crée à l'évidence une forme d'aléa moral ('*moral hazard*') : la possibilité est donnée aux employeurs de maintenir de mauvaises pratiques en ce qui concerne la qualité des emplois, à charge du système de pension. Le système de pension soutient en ce cas une mauvaise politique sur le marché du travail. Tous les problèmes ne peuvent cependant pas être aisément résolus 'à la source' ; certaines tâches sont intrinsèquement pénibles, quels que soient les changements apportés dans l'organisation du travail. Le fait de tabler sur les possibilités de changer de travail après une certaine période (et donc sur une formation complémentaire, si celle-ci est requise pour une nouvelle fonction) peut alors jouer un rôle dans la politique préventive. L'accompagnement de carrière, en tant que droit des travailleurs, est dès lors

²⁶ Eurofound, *Foundation Focus*, p. 5.

²⁷ Voir le rapport mentionné précédemment "Kwaliteit van werk en werkgelegenheid in België", Tableau I-24, p. 68. (<http://www.werk.belgie.be/moduleDefault.aspx?id=36688>).

un élément important, tout comme l'investissement dans le développement de compétences larges. Mais ici aussi, il y a des limites : tout le monde, en effet, n'est pas en mesure d'apprendre de nouvelles tâches ou un nouveau métier. En d'autres termes, si le poids de l'ajustement se situe entièrement 'à la source' (dans l'organisation du travail, dans les possibilités de changer de travail), on obtient le risque inverse, à savoir que certains travailleurs sont lésés compte tenu de conditions de travail qui ne peuvent pas être améliorées par leur employeur.

Une politique préventive est donc essentielle, en même temps, il faut être conscient que les mauvaises conditions de travail du passé ne peuvent plus être corrigées et qu'une nouvelle politique en matière de conditions de travail n'a sans doute qu'un effet graduel. Autrement dit, même si une série de problèmes peuvent aujourd'hui être résolus 'à la source', ces solutions auront seulement un impact à l'avenir. Même si aujourd'hui, des solutions 'à la source' sont disponibles, il peut être nécessaire de reconnaître la 'pénibilité' de certains métiers dans la législation sur les pensions pendant une période de transition (qui peut être longue), aussi longtemps que ces solutions 'à la source' n'auront pas été mises en œuvre. Cela souligne que l'interprétation concrète de ce qu'est un 'métier pénible' peut être une donnée évolutive. Nous y reviendrons ultérieurement.

Dans le rapport de la Commission des pensions il est affirmé que ces problèmes doivent être abordés 'autant que possible à la source' (autrement dit *ex ante*) (p. 93) : « 9.7. *La Commission est parfaitement consciente de ce que la prolongation d'une carrière ne signifie pas la même chose pour tout le monde, parce que les métiers diffèrent en termes de conditions de travail, d'autonomie et de degré de liberté dans l'organisation du travail, de monotonie du travail, de pénibilité du travail, de stress qui y est lié... Une 'flexibilité équitable' doit tenir compte de cela aussi. La Commission est d'avis que ces problèmes doivent être abordés autant que possible à la source, c'est-à-dire par des modifications dans l'organisation du travail, une conception large de la gestion des compétences et des plans de développement personnels pour tous les travailleurs, et en offrant des parcours de carrière alternatifs.* »

'Autant que possible à la source', voilà qui laisse de la marge à l'évaluation subjective : *ce que cela signifie ne peut être déterminé qu'en concertation sociale, autrement dit sur une base négociée.* La Commission plaide donc pour que soit développé un raisonnement en deux étapes :

- dans un premier temps, des études permettront de dresser la carte des facteurs qui contribuent objectivement à ce qu'un métier soit considéré comme 'pénible', c'est-à-dire comme un métier dans le cadre duquel, pour des raisons objectives, il est, en termes de durée de la carrière, moins facile de répondre à la carrière de référence ;
- dans un second temps, sur la base d'études et d'une concertation sociale seront déterminés les facteurs à résoudre 'à la source' (par une politique active en termes de conditions de travail et d'organisation du travail) et quels facteurs donnent lieu à un traitement spécifique dans le cadre de la réglementation des pensions (tel que l'attribution de points supplémentaires).

La Commission fait remarquer à cet égard que la constatation que certains facteurs de risque en rapport avec la pénibilité du travail sont susceptibles d'être résolus à la source, ne peut rester sans suites contraignantes : cette constatation doit être assortie d'actions et d'engagements en vue d'améliorer les conditions de travail et l'organisation du travail.

2.3.3. Les métiers pénibles : une donnée évolutive

Le fait qu'un métier donné soit considéré comme 'pénible' est une donnée évolutive, notamment lorsque cette évaluation joue un rôle dans le régime des pensions, et ce pour deux raisons.

Pour commencer, des modifications apportées aux technologies et aux conditions de travail peuvent faire que les métiers qui, au cours d'une période donnée, présentent des caractéristiques qui en font objectivement des 'métiers pénibles' (parce qu'ils sont physiquement éprouvants, par exemple), ne présentent plus ces caractéristiques ultérieurement. Cela peut également être la conséquence d'une politique préventive délibérée en matière d'organisation du travail, telle que préconisée à la section précédente.

Deuxièmement, l'évaluation qui doit être faite dans le cadre du régime de pension est, dans une certaine mesure, relative : un métier est pénible lorsque, dans l'exercice de ce métier, il est, en termes de longueur de carrière, moins facile de satisfaire à la carrière de référence. Il s'agit donc d'un métier qui, en termes de faisabilité d'une carrière de référence, *diffère de la majorité* des métiers : il s'agit ici d'un critère relatif qui peut évoluer dans le temps, parce que la longueur de la carrière de référence évolue et/ou que, dans la majorité des métiers, les conditions et circonstances de travail changent progressivement.

La Commission plaide pour que l'architecture du régime de pension permette de tenir compte du fait que le contenu concret des 'métiers pénibles' constitue une donnée évolutive.

2.4. Exceptions pour les métiers pénibles : travailler via une différenciation des conditions d'âge et de carrière pour la pension anticipée ?

Dans les régimes des travailleurs salariés et des indépendants, aucune exception n'est aujourd'hui faite aux conditions d'âge et de carrière pour la pension anticipée, sauf pour trois catégories :²⁸

- les mineurs
- les marins
- le personnel navigant de l'aviation civile

Étant donné qu'une notion de 'métiers pénibles' intervient implicitement dans l'accès à certaines périodes assimilées (à savoir le CCE, ou Chômage avec complément d'entreprise, et les aménagements de fin de carrière), la notion de 'métiers pénibles' a bien aujourd'hui implicitement et indirectement une influence sur l'acquisition des droits de pension. Le concept de 'métiers pénibles' qui est ainsi utilisé ne renvoie pas à une liste nominative de métiers pénibles mais à une description de ce que sont des arrangements de travail pénibles.²⁹

Dans le régime de pension des fonctionnaires, la situation est différente : il existe des différences sur le plan de l'âge et des conditions de pension qui – du moins sur le plan historique – peuvent dans

²⁸ Dans le cas des journalistes professionnels, il existe un régime dérogatoire en matière de pension légale (en tant que travailleur salarié), dans le sens où les gains sont majorés d'1/3 pour le calcul de la pension. Il n'existe toutefois aucune différence en termes de critères d'âge ou de carrière pour la prépension.

²⁹ Voir CCT 103, art. 8 §4, [http://www.cnt-nar.be/CAO-ORIG/cao-103-\(27-06-2012\).pdf](http://www.cnt-nar.be/CAO-ORIG/cao-103-(27-06-2012).pdf).

certains cas être interprétées comme le reflet de différences dans la pénibilité des métiers³⁰. Pour les pensions des fonctionnaires, différents tantièmes préférentiels jouent également un rôle : ils donnent lieu aussi bien à une différence dans le calcul du montant de la pension qu'à des différences dans les conditions de carrière concrètes applicables pour une pension anticipée (parce que les années de carrière sont pondérées un peu plus lourdement en raison des tantièmes préférentiels, de sorte qu'il est satisfait plus rapidement aux exigences de durée de carrière). Nous y reviendrons à la section 5 de la présente note.

La Commission ne plaide expressément pas pour l'introduction dans les pensions du secteur privé³¹ d'une différenciation des *conditions d'âge et de carrière* pour la pension anticipée, basée sur la notion de 'métier pénible'. Elle estime qu'il serait préférable d'instaurer la différenciation nécessaire par le biais de points supplémentaires accordés pendant la carrière. Elle avance trois arguments à ce propos :

1) L'application d'une différenciation des conditions d'âge et de carrière complique l'adaptation du régime au caractère évolutif des métiers.

Nous l'avons déjà souligné à la section précédente : nouvelles technologies, nouvelles formes d'organisation du travail, nouvelles fonctions... apparaissent et disparaissent, et la réalité des 'métiers pénibles' évolue en conséquence. La législation sur les pensions doit pouvoir intégrer cette donnée évolutive avec souplesse. Lorsqu'un 'métier pénible' donne lieu à une exception en ce qui concerne l'âge de la pension et les conditions de carrière, l'évolution dynamique de la politique en est compliquée. Des *changements* dans la possibilité de partir plus tôt en pension constituent en effet un point extrêmement sensible, puisque se pose toujours la question de savoir à quel moment ces changements seront mis en œuvre : on crée toujours une 'attente légitime' pour un groupe-cible. En revanche, si le 'métier pénible' donne lieu à l'octroi de points supplémentaires, il est nettement plus simple de faire évoluer l'application de la notion. En effet, un travailleur qui a obtenu une augmentation de points en raison d'un métier pénible conserve cette augmentation, même si son métier n'est par la suite plus reconnu comme un métier pénible. Attention : pour qu'un système basé sur une 'augmentation des points pour cause de métier pénible' puisse fonctionner, une flexibilité générale suffisante doit être garantie pour ce qui concerne un départ anticipé à la pension. Un travailleur qui a obtenu des 'augmentations de points' pourra plus facilement se permettre de prendre sa pension plus tôt, malgré le fait que sa carrière est plus courte et que des corrections négatives seront éventuellement appliquées.

En d'autres termes, les changements dans les conditions d'âge et de carrière ont toujours un caractère quelque peu dramatique et requièrent aussi toujours des périodes de transition. Les

³⁰ Dans le régime de pension des fonctionnaires, du reste, il faut aussi faire une différence entre, d'une part, les *limites d'âge* et d'autre part, les *seuils d'âge*. Une limite d'âge implique que l'intéressé doit partir à la retraite à cet âge ; dans le cas du seuil d'âge, l'intéressé peut partir à la retraite à partir de cet âge. Il existe une limite d'âge dans l'armée.

³¹ Dans le cadre du régime de pension des fonctionnaires, il existe déjà des différenciations sur le plan des conditions d'âge et de carrière. La Commission plaide dès lors contre le fait de prendre une telle approche comme point de départ pour le débat sur les métiers lourds, et *a fortiori* contre son introduction dans le régime de pension des salariés. Des différences dans les conditions d'âge et de carrière peuvent aussi être légitimées en raison des *aspects de sécurité* qui vont de pair avec certaines professions. L'argument 'sécurité' est différent de l'argument 'métier lourd' et n'intervient pas dans le présent avis.

changements apportés au régime en ce qui concerne l'octroi de points supplémentaires ne présentent pas ce caractère dramatique ; de tels changements peuvent être instaurés à tout moment et ne requièrent aucune période de transition.

2) Dans la pratique, l'application d'une différenciation des conditions d'âge et de carrière présente souvent un caractère de type 'tout ou rien' : une personne qui remplit certaines conditions se voit accorder une exception (un critère d'âge et/ou de carrière qui diffère du critère généralement en vigueur) ; la personne qui ne remplit pas ces conditions ne bénéficie pas de cette exception. Il faut donc déterminer des seuils à partir desquels une exception est en vigueur (exemple : l'exercice d'un 'métier pénible' pendant X années fait office de seuil pour bénéficier de l'exception). Même si l'on applique une gradation des exceptions (une exception permettant 1 année d'anticipation supplémentaire, une exception permettant 2 années d'anticipation supplémentaire, une exception permettant 3 années d'anticipation supplémentaire, ...), il s'agit toujours d'un système binaire : le travailleur bénéficie d'une exception ou n'en bénéficie pas. Ce système peut entraîner une certaine incompréhension et/ou une manipulation des carrières. En revanche, l'application d'un système de points que le travailleur reçoit en fonction de la pénibilité de son métier et de la *longueur de la période* durant laquelle il exerce ce métier permet de créer plus facilement un système *graduel*, en vertu duquel les droits supplémentaires sont strictement proportionnels à la longueur des périodes d'exercice d'un métier pénible.³² La Commission préfère une approche graduelle.

3) Travailler avec des augmentations de points permet de maîtriser la charge budgétaire des métiers pénibles dans le système de pension en rendant possible la fixation du nombre total de points supplémentaires alloués aux métiers pénibles. On peut ainsi donner aux partenaires sociaux la liberté de négocier sur les métiers pénibles et en même temps les responsabiliser pour les choix qu'ils font en matière de métiers pénibles. Concrètement, cela peut se traduire par une 'enveloppe' de points supplémentaires pour les métiers pénibles qui serait dans une relation fixe (en pourcent) par rapport à l'enveloppe annuelle totale de points. On pourrait par exemple décider que, pour l'augmentation pour métiers pénibles, la quantité supplémentaire de points à ajouter ne sera jamais supérieure à une fraction p du nombre total de points acquis (cette fraction p pourrait être égale à 4%, 5%, 10%...; la Commission ne fait pas de proposition spécifique à cet égard). Afin de respecter cette *contrainte p*, la somme des points supplémentaires accordés dans le cadre du régime 'métiers pénibles' est comparée année après année à un nombre maximal correspondant à la fraction p des points acquis avant l'application de la notion de 'métier lourd'. Si la somme est supérieure au nombre maximal autorisé, une péréquation est opérée afin que la somme soit égale au maximum de la fraction p . Cette 'péréquation' devrait pouvoir avoir lieu au début de l'année $T+1$, avant que les citoyens ne soient informés de la situation de leur compte individuel pour l'année T . Cette procédure présente cependant un inconvénient en ce sens que les points supplémentaires octroyés pour les mêmes métiers peuvent fluctuer dans le temps (en raison de la péréquation) ; les

³² En principe, il est évidemment envisageable de gradualiser une différenciation des conditions d'âge et de carrière en fonction de la longueur de la période d'exercice de ce métier lourd. Dans la pratique, cela semble moins évident. La 'gradualité' dont il est question ici est appliquée, par exemple, à Chypre et en Croatie. Par ailleurs, il y a également des pays de l'UE où l'accumulation de compensations pour métier lourd s'effectue graduellement sans qu'il en résulte nécessairement une réduction graduelle des conditions d'âge ou de carrière. C'est le cas par exemple en France et en Slovénie. Dans le cas de la Slovénie, il faut également signaler que la compensation pour un métier lourd s'effectue par le biais d'une pension complémentaire que l'employeur est obligé de constituer.

partenaires sociaux peuvent éviter ces fluctuations par l'intégration d'une marge de sécurité en vertu de laquelle les points supplémentaires octroyés restent sous la limite résultant de la fraction p .³³

2.5. Financement

La Commission part du principe que les points supplémentaires octroyés aux métiers pénibles sont financés au sein de chacun des trois régimes de pension (travailleurs salariés, fonctionnaires et indépendants), autrement dit avec mutualisation des coûts au sein de chaque régime. Une option alternative pourrait être de responsabiliser les employeurs (éventuellement par secteur) afin de les inciter à élaborer une politique préventive en la matière. Cette option alternative se heurte cependant à des obstacles pratiques en raison de la complexité administrative qui en résulterait pour le prélèvement des cotisations. Par ailleurs, il convient de faire remarquer que les pouvoirs publics accordent aujourd'hui une aide financière (dans le cadre de la politique de compétitivité) aux secteurs qui emploient des travailleurs prestant en équipes.

2.6. Mise en œuvre pratique

Pour intégrer dans les régimes de pension une réglementation relative aux métiers pénibles, il est nécessaire d'élaborer un système d'attestations, en vertu duquel des 'points supplémentaires' sont immédiatement ajoutés au compte individuel de pension des personnes concernées. La valeur informative d'un système de points est précisément qu'il permet aux travailleurs de suivre, pendant leur carrière, l'évolution de leurs futurs droits de pension. De plus, un système d'attestations serait de toute façon nécessaire si une réglementation relative aux métiers pénibles était introduite dans les régimes de pension actuels.

Dans une réaction au rapport de la Commission, l'ONP a fait observer que les banques de données qu'il utilise ne contiennent pas actuellement les informations relatives aux 'métiers lourds'. S'il doit être tenu compte dans le dossier de pension des métiers exercés pendant la carrière, ce processus devrait se faire automatiquement, autrement dit sans qu'il soit nécessaire d'interroger le citoyen pour chaque dossier individuel. Tenir compte de la pénibilité des métiers requiert en d'autres termes un investissement considérable sur le plan de la collecte et de l'échange de données.

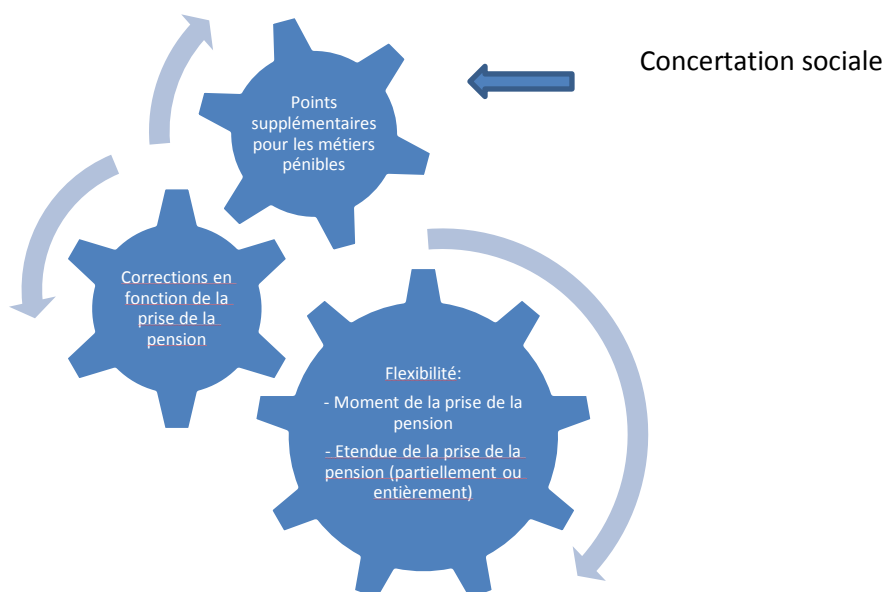
Il faut également poser la question de savoir dans quelle mesure les informations recueillies *par le passé* peuvent être utilisées. Si aucune donnée du passé ne peut être traitée (ou si la complexité administrative qu'entraîne leur traitement est trop importante), il ne peut être tenu compte des métiers lourds que dans la mesure où ces métiers sont exercés après l'instauration de la nouvelle réglementation. Cela peut constituer un obstacle et doit être examiné plus avant.

³³ Nous ne proposons pas de limitation en ce qui concerne les points supplémentaires qui peuvent être ajoutés au niveau individuel en raison d'un métier lourd (contrairement à ce qui existe, par exemple, dans le système français) ; la limitation que nous proposons s'applique uniquement au niveau collectif.

3. La pension à temps partiel dans le triangle flexibilité / corrections / points pour métiers pénibles

3.1. Le triangle flexibilité / corrections / points pour métiers lourds

La proposition de la Commission forme un ensemble cohérent axé sur les trois fondements suivants : (a) les *points supplémentaires pour les métiers pénibles* (pas d'exception en matière de conditions d'âge et de carrière), (b) la *flexibilité* (liberté de choix) dans le système de pension et (c) la présence de *corrections équitables* (sur la base du concept d' 'âge normal de la pension', qui tient compte de la longueur de la carrière et qui corrige ainsi le critère 'âge lors de la prise de la pension' pour la longueur de la formation). Nous résumerons cette logique par la figure suivante.



Il convient ici de formuler la remarque suivante : pour la Commission, le terme 'flexibilité' signifie liberté de choix *dans le système de pension*, en ce qui concerne notamment le moment de la prise de la pension à la fin de la carrière. Dans l'optique de la Commission, la flexibilité ne porte donc pas sur des choix à faire entretemps, tels que les choix en matière de formation par exemple. La Commission n'est donc pas en faveur du système français, en vertu duquel les points acquis pour les métiers pénibles peuvent être convertis en droits à la formation. Fondamentalement, c'est une bonne idée d'offrir à ceux qui exercent des métiers pénibles des possibilités de formation supplémentaires, afin de leur permettre de se réorienter à temps. Pour des raisons de transparence et de simplicité, la Commission préfère néanmoins que les points dans le système de pension servent uniquement des objectifs de pension. Un argument supplémentaire à cet égard est qu'il est préférable que le système de pension ne permette pas d'utiliser les points de pension à des fins autres que le paiement de la pension, de façon à éviter que des décisions à court terme mènent finalement à une pension trop faible.

Dans la présente section, nous allons approfondir le concept de 'pension à temps partiel'.

3.2. Pension à temps partiel : cadre de réflexion, questions et explications

L'un des avantages d'un système à points est que la pension à temps partiel est facile à mettre en place et est transparente : dans un système à points, le travailleur peut convertir en pension une partie des points acquis et conserver le solde sur son compte individuel. Lorsque cette prise de 'pension à temps partiel' a lieu avant l'âge normal de la pension, des corrections actuarielles sont, en raison de la prise anticipée, appliquées à la partie convertie (comme exposé à la section 9.2.2. du rapport, à savoir sur la base du concept 'd'âge normal de la pension', plus spécialement à l'encadré 6).³⁴ En même temps, on pourrait, éventuellement dans des limites déterminées, continuer à travailler et à constituer des droits de pension. Comme système de sortie, la pension à temps partiel est en principe plus logique et plus cohérente que les systèmes existants, tels le chômage avec complément d'entreprise ou les dispositifs d'aménagement des fins de carrière. D'une part, la pension à temps partiel peut être ouverte à tout le monde, sans distinction selon l'entreprise ou le secteur. D'autre part, la pension à temps partiel peut être octroyée sans restriction dans le temps (autrement dit sans les restrictions applicables au crédit-temps, par exemple), parce que le système de pension à temps partiel est basé sur les droits de pension que l'on a soi-même constitués et parce qu'une correction a lieu en fonction du moment où ces droits sont pris.

La pension à temps partiel peut aussi être, en conjonction avec davantage d'attention pour la pénibilité de certains métiers, un instrument pour contrer un recours accru aux allocations d'invalidité dans le groupe d'âge plus élevé. Le recours accru aux allocations d'invalidité aux âges plus avancés contrarie les effets d'activation de critères plus stricts en matière de pension anticipée et de chômage avec complément d'entreprise ; apporter une réponse à cette question suppose une approche novatrice, dans le système de pension également.

L'expression 'pension à temps partiel' peut prêter à confusion, car la notion de 'temps' ne joue aucun rôle dans cette formule. Cette expression signifie qu'une partie du montant de la pension est prise et que nous supposons que le titulaire de pension développe encore une certaine activité. Le 'temps' pris par cette activité n'a toutefois aucune importance.

La question de savoir quelle doit être l'ampleur de la correction du montant de la pension lorsqu'une pension à temps partiel est prise avant 'l'âge normal de la pension' est primordiale. Comme nous l'exposons plus loin, un choix important doit être fait ici : s'agit-il d'une correction qui neutralise entièrement (càd à 100 %), par la réduction du montant de la pension l'avantage actuariel qui résulte de la prise anticipée de la pension³⁵, ou d'une correction qui ne neutralise que *partiellement*

³⁴ La possibilité de la pension à temps partiel est déjà inscrite depuis 1997 dans la réglementation belge relative aux pensions des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. Dans la réglementation relative aux travailleurs salariés, il s'agit de l'art. 9 de l'AR du 23/12/96 (ayant force de loi), qui précise que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, instaurer un système de pension à mi-temps en faveur des ayants droit qui ont atteint l'âge de 60 ans conformément aux modalités d'octroi et de calcul qu'il détermine. Ces dispositions n'ont pas été mise en œuvre jusqu'à présent. D'après les informations obtenues auprès de l'ONP, les raisons sont d'abord d'ordre technique (entre autres la question de savoir si et comment les périodes de travail au cours de la pension à temps partiel contribuent à la poursuite de la constitution de la pension). À la note en bas de page 48, nous examinons plus en détail quelques problèmes techniques qui se posent lors de la mise en œuvre d'une pension à temps partiel dans le cadre actuel. Le système de points qui est présenté par ailleurs rend déjà l'application plus aisée.

³⁵ Par 'avantage actuariel qui apparaît lors de la prise anticipée de la pension', nous voulons dire, en termes simples, que la pension escomptée, exprimée en tant que *capital*, augmente parce que la demande est

cet avantage actuariel lors de la prise anticipée ? La question de savoir si la correction actuarielle en cas de prise anticipée de la pension doit être complète (100 %) est laissée ouverte dans le rapport de la Commission (voir encadré 6, la valeur du paramètre τ n'est pas précisée). Le rapport de la Commission ne plaide pas en faveur d'une correction actuarielle complète. La Commission partait du principe qu'il est essentiel de donner un stimulus suffisamment fort pour ce qui concerne le choix de l'âge de la pension, fût-ce par une correction moins importante qu'une correction actuarielle pure (dans la plupart des pays appliquant des corrections, cette correction est moins importante qu'une correction actuarielle complète). Comme nous l'expliquons plus loin, la possibilité de prendre une 'pension à temps partiel' renforce l'argument en faveur d'une correction à 100 %, et un arbitrage doit être fait.

Pour que la pension à temps partiel conduise effectivement à une plus grande liberté de choix dans un contexte de conditions de carrière et d'âge plus strictes pour la pension anticipée, le rapport de la Commission suggère la formule suivante (section 9.4) : on aurait la possibilité de prendre 50 % maximum des points acquis un an (ou deux ans) avant l'âge auquel on peut prendre sa pension anticipée (moyennant, évidemment, des corrections actuarielles complémentaires). Nous approfondissons cette suggestion plus loin dans la présente note.

Non seulement, la pension à temps partiel accroîtrait la flexibilité dans le système de pension, mais elle peut aussi être un levier pour augmenter le taux d'emploi. Quoiqu'une série de questions importantes et difficiles doivent encore être résolues pour que la pension à temps partiel soit une option réaliste, la Commission y voit une opportunité pour que les partenaires sociaux fassent de l'emploi des plus âgés un objectif partagé. On doit aussi examiner à quelles conditions la pension à temps partiel peut devenir un instrument pour enrayer l'accélération des mises à la pension (à temps plein) du côté des fonctionnaires. Il faut toutefois souligner à cet égard que la pension à temps partiel ne peut avoir du succès que si d'autres systèmes de sortie sont supprimés, tant dans le secteur public que dans le secteur privé. En d'autres termes, il s'agit d'élaborer une alternative attrayante aux systèmes de sortie existants. Cette alternative doit soutenir la liberté de choix individuelle, mais aussi être financièrement soutenable à long terme.

3.2.1. Quelques questions de principe

À la section 9.5 de son rapport, la Commission formule des questions et aborde des options pour clarifier ce qu'il faut entendre par 'flexibilité dans le système de pension'. Le rapport parlait à cet égard d'une 'flexibilité raisonnable (voir la section 9.6 du rapport et sa reprise dans la partie « Motivation et résumé de l'avis » ci-dessus). Nous reprenons ces questions ici, mais nous les avons complétées par d'autres questions et les avons développées de façon plus systématique. Ces questions ne portent pas seulement sur la formule de pension à temps partiel ; elles sont liées à la flexibilité du système de pension en général. La réponse à ces questions permet de décrire plus clairement ce que sont les caractéristiques d'une 'pension à temps partiel' comme application spécifique d'une notion plus large de flexibilité dans le système de pension.

anticipée. Une correction actuarielle complète (à 100 %) ferait en sorte qu'il n'y ait pas d'augmentation du capital pension (escompté) par la prise anticipée de la pension. Voir l'annexe 3 pour un exposé détaillé sur les corrections actuarielles.

Une approche cohérente d'une 'flexibilité raisonnable' suppose l'examen des questions suivantes dans leur cohérence sous-jacente:

- quel peut être le revenu complémentaire autorisé en plus de la pension ?
- peut-on continuer de constituer une pension tout en travaillant alors qu'on bénéficie déjà d'une pension ?
- quelles corrections sont appliquées en cas de prise anticipée de la pension ?
- un principe 'd'unité de carrière' est-il d'application pour le calcul de la pension ?
- quels plafonds sont d'application pour le calcul de la pension ?
- faut-il apporter des modifications dans la réglementation d'autres allocations de remplacement, comme le chômage ou les indemnités de maladie et d'invalidité (cette question est abordée ici en se focalisant sur le régime des salariés) ?

Les réponses à ces questions sont liées entre elles. Ceci nécessite des évaluations qui ne sont pas simples.

Avant d'approfondir certaines de ces questions, nous allons d'abord exposer les grandes lignes de cette cohérence. Supposons que l'on puisse combiner sans limite la prise anticipée (complète ou partielle) de la pension avec des revenus professionnels, et que l'on puisse continuer à constituer des droits de pension sur la base de ces revenus professionnels. L'évaluation que fera le titulaire de pension lorsqu'il estimera si la pension anticipée (complète ou partielle) est une opération intéressante financièrement, est alors basée *uniquement*, d'une part, sur la correction pour anticipation et d'autre part, sur les revenus financiers qu'il peut obtenir par le placement du montant de la pension anticipée. S'il n'y a pas de limitation au cumul de la pension et des revenus professionnels ni de restriction à la poursuite de la constitution de pension, il est dans tous les cas indispensable d'instaurer une correction actuarielle complète ; dans le cas contraire, tout le monde demandera sa pension anticipée.

La situation change quelque peu si l'on introduit des restrictions à la poursuite de la constitution de pension : même si des revenus supplémentaires étaient autorisés sans limite lors d'une pension anticipée (complète ou partielle), le fait que l'on ne puisse plus acquérir de droits de pension supplémentaires constituerait alors un incitant négatif par rapport à la décision de prendre une pension anticipée, et mettrait donc un frein au système.³⁶

Dans le cadre de la formule de 'pension à temps partiel', il n'est cependant pas logique de rendre impossible la poursuite de la constitution de pension. L'idée est précisément que la pension à temps

³⁶ Même une correction actuarielle complète n'empêche pas les gens de demander une pension anticipée, si ceci est le seul mécanisme de limitation. En Norvège, il est possible de demander une pension anticipée partielle entre 62 et 67 ans, avec une correction actuarielle complète. Ceci peut être cumulé sans limite avec des revenus professionnels tout en continuant à acquérir des droits de pension (voir annexe 2). Malgré la correction actuarielle, cette option est, semble-t-il, très largement utilisée. Elle a conduit à des surcoûts budgétaires importants. Un expert norvégien que nous avons questionné à ce sujet écrit ceci : *"There is a more general concern that the opportunity to start taking out old age pensions from age 62 while continuing to work full time is being widely used particularly by males. This has come as a surprise to the policy makers. People prefer to grasp the liquidity offered and it has led to a higher pension expenditure in the short term."* Cette expérience est importante, mais le cas norvégien ne peut servir d'exemple pour ce que nous envisageons en Belgique. Notre but est clairement que la pension à temps partiel devienne un instrument pour accroître le taux d'activité chez les travailleurs âgés.

partiel joue un rôle dans la promotion de carrières suffisamment longues, si ce n'est que la fin de la carrière ne doit pas nécessairement être à temps plein. Il faut donc poser une question plus précise : *dans quelle mesure* une poursuite de la constitution de pension doit-elle être possible lorsqu'on a déjà une pension ? Actuellement, la *mesure dans laquelle* une poursuite de la constitution de pension est possible en continuant à travailler dépend de deux paramètres dans le système : d'une part le niveau des plafonds de calcul, d'autre part l'application du principe de l'unité de carrière. Pour les revenus qui dépassent les plafonds, plus aucun droit de pension n'est acquis. Lorsque l'unité de carrière est atteinte, il n'y a pas de constitution de pension supplémentaire.

Le présent avis part du principe de 'l'unité de carrière' tel qu'il s'applique aujourd'hui (nous y reviendrons) ; la Commission n'a pas eu le temps d'analyser ceci en profondeur. Du reste, on peut considérer que les gens qui demandent une pension anticipée et qui, en même temps, veulent continuer à travailler, n'ont généralement pas encore atteint, dans la pratique, l'unité de carrière. En d'autres termes, dans le cadre de la formule 'pension anticipée à temps partiel', la manière dont le principe 'd'unité de carrière' est appliqué n'est vraisemblablement pas le principal facteur qui influence la décision (mais cette question devrait faire l'objet d'une analyse plus approfondie).

Les plafonds de calcul, par contre, jouent un rôle important dans ce contexte. L'application des plafonds de calcul actuels crée une situation qui, tant sur le plan de l'équité que du point de vue des incitants, peut être jugée problématique dans le contexte de la 'pension à temps partiel'. Supposons que deux personnes, A et B, optent pour une pension anticipée (partielle ou complète) et réduisent de moitié leur temps de travail et leurs revenus professionnels ; supposons que le revenu à temps plein de la personne A soit inférieur au plafond de calcul actuel et que le revenu à temps plein de la personne B soit supérieur au plafond de calcul actuel ; si ces deux personnes réduisent de moitié leur temps de travail, leurs revenus réduits de moitié sont, dans les deux cas, inférieurs au plafond de calcul. Une formule de 'pension (partiellement ou intégralement) anticipée avec revenus complémentaires illimités et constitution de droits de pension supplémentaires' crée donc pour la personne B (comparativement à la personne A) un avantage relatif et un incitant relativement plus fort à opter pour une formule combinant pension anticipée et travail à temps partiel ; la décision de la personne B de travailler à temps partiel 'contourne' en quelque sorte le plafond de calcul dans la constitution de pension.

Ces considérations ont incité la Commission à suggérer une formule dans laquelle le niveau du plafond de calcul appliqué est adapté en fonction du pourcentage de la pension qui est demandée anticipativement. Ceci présente également un grand avantage sur le plan pratique. Nous y reviendrons.

Le reste de cette section est structuré sur la base de trois problématiques :

- i. Quel peut être le revenu complémentaire autorisé en plus de la pension ?
- ii. Peut-on, en combinant travail rémunéré et pension, continuer à constituer des droits de pension supplémentaires ?
- iii. Des modifications doivent-elles être apportées dans la réglementation d'autres allocations de remplacement ?

1) Quel peut être le revenu autorisé en plus de la pension ?

Une première série de questions porte sur le revenu complémentaire à la pension. À cet égard, on doit faire une distinction entre la pension prise à l'âge légal et celle prise après l'âge légal de la pension, la pension anticipée au sens classique du terme (autrement dit la pension qui est prise entièrement de façon anticipée) et la pension à temps partiel.

1.1) Les revenus complémentaires illimités sont autorisés depuis le 1^e janvier 2015 lorsqu'on a atteint l'âge légal de la pension de 65 ans ou que l'on a une carrière de 45 ans ; auparavant, il était nécessaire d'avoir atteint l'âge de 65 ans **et** d'avoir une carrière d'au moins 42 ans. En ce qui concerne les revenus complémentaires après l'âge légal de la pension, le rapport de la Commission préconisait de maintenir les règles qui existaient en 2014, à deux conditions. Une première condition est que ces critères suivent automatiquement les évolutions ultérieures éventuelles de l'âge légal de la pension et des conditions de carrière pour la pension anticipée. Une deuxième condition est que soit aussi introduite une correction actuarielle positive³⁷ pour le report de la prise de pension au-delà de l'âge normal de pension (voir plus haut la définition de 'l'âge normal de pension' proposée par la Commission). En soi, la libéralisation du travail autorisé après que l'on ait atteint un âge déterminé ou une certaine longueur de carrière (comme c'est le cas actuellement) n'a aucun effet positif univoque sur la disposition à travailler ; l'effet le plus évident est qu'après cet âge ou cette durée de carrière, on n'a plus aucun incitant à *ne pas* demander sa pension.³⁸ En cas de corrections actuarielles positives si on reporte la pension, il y a des incitants à éventuellement ne pas encore prendre sa pension si l'on continue à travailler après l'âge de la pension (étant donné que la somme des corrections actuarielles positives et de la constitution de droits de pension complémentaires peuvent alors rendre intéressant le fait d'attendre pour prendre sa pension). Étant donné la décision du gouvernement de libéraliser davantage le travail autorisé, ces conditions sont encore plus importantes aujourd'hui.

La combinaison de la suppression du bonus de pension et des mesures gouvernementales récentes concernant les revenus autorisés en sus de la pension fait normalement que davantage de gens demanderont leur pension, tant à l'âge de 65 ans qu'avant l'âge de 65 ans. Prenons le cas de ceux qui ont 65 ans mais n'ont pas encore rempli la condition des 42 ans de carrière ; même si le fait de continuer de travailler leur permettrait de continuer à constituer des droits de pension tant que les 45/45^e ne sont pas atteints, la suppression du bonus de pension diminue l'incitant à reporter la prise de la pension. Avant l'âge de 65 ans, le travailleur ne touche plus de revenus complémentaires lorsqu'il continue de travailler ; en raison de la suppression du bonus de pension, le fait de continuer à travailler n'est plus récompensé). Ce n'est pas une évolution souhaitable.

1.2) Pour celui qui prend sa pension de retraite avant l'âge de 65 ans, le revenu complémentaire autorisé est de 7.793 euros par an en tant que salarié et de 6.234 euros en tant qu'indépendant (ou

³⁷ À la section 9.5.2. du rapport, il est question d'une 'correction actuarielle positive' ; dans son rapport, la Commission ne parlait pas du principe qu'une correction actuarielle complète serait nécessaire. Dans le présent avis, nous développons des arguments qui plaident néanmoins en faveur d'une correction actuarielle complète.

³⁸ Si le travail autorisé est entièrement libéralisé, deux effets jouent : un effet de substitution et un effet 'revenus' : les personnes qui travaillent au-delà de l'âge légal de la pension (et gagnent plus que ce qui était autorisé précédemment) peuvent, dans ce cas, choisir de demander leur pension et de travailler un peu moins.

en cas de carrière mixte) ; ces montants sont majorés lorsqu'il y a des enfants à charge. Le nouveau gouvernement n'a pas modifié ces principes, mais a assoupli la sanction en cas de dépassement des plafonds. A ce sujet, le rapport de la Commission pose la question suivante : la pension anticipée devrait-elle pouvoir être combinée à des revenus complémentaires *illimités* ? Du point de vue de l' 'opportunité', on pourrait répondre *oui* à cette question, mais à une condition importante : l'anticipation de la pension doit alors mener à une correction actuarielle *totale* (100 %) ; sinon, nombreux sont ceux qui combineront une pension anticipée avec des compléments de revenu illimités, étant donné que le rendement financier sur le placement du montant de la pension est plus élevé que la correction négative pour anticipation. À ce sujet, le rapport de la Commission précise ce qui suit : « *Étant donné que nous ne proposons pas de correction actuarielle complète, il est indiqué, du point de vue de la faisabilité, de maintenir une limite à ce que l'on peut gagner comme revenu complémentaire en cas de pension anticipée* ».

1.3) Si la correction actuarielle en cas de pension anticipée n'est pas complète, il est a fortiori indispensable d'intégrer dans le cadre d'une formule de 'pension à temps partiel anticipée' des restrictions en termes de revenus complémentaires. Ce point nécessite une explication car il n'est pas développé dans le rapport de la Commission de réforme des pensions. Dans le cadre de la 'pension à temps partiel', le problème de la correction actuarielle se pose de manière encore plus aiguë, parce que la prise de la pension anticipée n'interrompt pas la constitution ultérieure des droits de pension. Nous partons en effet du principe que la pension à temps partiel sera combinée au travail, et que celui qui combine pension à temps partiel et travail continue de constituer des droits de pension (la question de la constitution ultérieure de droits de pension sera approfondie plus loin dans la présente note ; nous présumons ici qu'elle est possible). Étant donné que la prise de la pension à temps partiel n'interrompt pas la constitution ultérieure de droits de pension, l'examen auquel procédera le bénéficiaire d'une pension lorsqu'il devra déterminer si la pension à temps partiel est une opération financière intéressante sera purement et simplement basé sur, d'une part, la correction pour cause de prise anticipée de la pension et, d'autre part, les revenus financiers qu'il peut obtenir par le placement de la pension à temps partiel.

Nous abordons ici un scénario selon lequel la correction actuarielle n'est pas complète ; lorsque les taux d'intérêt sont suffisamment élevés, demander sa pension à temps partiel peut être une stratégie de placement intéressante pour le bénéficiaire d'une pension. Les autorités doivent alors intégrer une restriction en ce qui concerne les revenus complémentaires afin que tout le monde ne demande pas une pension à temps partiel afin de placer l'argent au moment où les taux d'intérêts seront suffisamment élevés. Si l'on veut considérer la 'pension à temps partiel anticipée' comme un régime de départ devant permettre un passage progressif à l'âge de la pension, le plafond actuellement en vigueur pour les revenus complémentaires en cas de pension anticipée est cependant extrêmement bas : un montant de 7.793 euros par an équivaut à environ 20 % de ce que la BNB considère comme le salaire brut moyen d'un salarié en 2013. Pour faire de la pension à temps partiel un régime de départ intéressant, l'on pourrait par exemple envisager un schéma avec une double différenciation, à savoir d'une part une différenciation relative à l'âge auquel le travailleur peut prendre sa pension à temps partiel, et d'autre part une différenciation relative aux revenus complémentaires autorisés. Un schéma possible figure à titre illustratif dans le tableau ci-dessous :

	Conditions d'accès	Revenu complémentaire maximum	Correction pour prise anticipée
Pension anticipée, départ avec plus de 50 % (jusqu'à 100 %) des points acquis	Critères d'âge et de carrière pour la pension anticipée	Plafonds actuels sans enfant à charge : (7.793 euros comme salarié, 6.234 euros comme indépendant)	Sur la base de l'âge 'normal' du départ à la pension, cf. encadré 6 du rapport
Pension anticipée, départ avec plus de 25 % (jusqu'à 50 %) des points acquis	Critères d'âge et de carrière pour la pension anticipée, <i>tous deux</i> diminués de 2 <i>ans</i>	Plafonds actuels x 2 (soit environ 40 % d'un salaire moyen)	Idem : sur la base de l'âge 'normal' du départ à la pension', cf. encadré 6 du rapport
Pension anticipée, départ avec maximum 25 % des points acquis	Critères d'âge et de carrière pour la pension anticipée, <i>tous deux</i> diminués de 2 <i>ans</i>	Plafonds actuels x 4 (soit environ 80 % d'un salaire moyen)	Idem : sur la base de l'âge 'normal' du départ à la pension, cf. encadré 6 du rapport

Ce tableau n'est qu'une illustration d'un schéma possible et non une proposition de la Commission. Avant de pouvoir introduire une telle proposition, il faut réaliser une étude approfondie de ses effets sur le marché du travail, tant en ce qui concerne l'offre qu'en ce qui concerne la demande. Ce type de schéma crée différents stimuli : certains qui, sans la possibilité de prendre une pension à temps partiel, auraient continué à travailler, opteront pour un travail à temps partiel et une pension à temps partiel ; d'autres, qui auraient complètement cessé de travailler s'ils n'avaient pas eu la possibilité de prendre une pension à temps partiel, opteront aussi pour le travail à temps partiel et la pension à temps partiel. Certains employeurs estimeront peut-être qu'il est plus facile de faire pression sur les travailleurs plus âgés pour qu'ils réduisent leur activité ou de les licencier en dépit de l'existence de la pension à temps partiel ; d'autres y verront peut-être une opportunité de garder tout de même les travailleurs plus âgés en fonction dans l'entreprise. La question de savoir si le résultat final est positif ou négatif pour la participation au travail et l'équilibre financier du système de pension doit être examinée de façon approfondie, et il est impossible d'y répondre à l'avance. La Commission recommande donc une étude approfondie et une concertation sur la question avant de prendre des orientations voire des décisions définitives. On peut aussi envisager, dans une première période 'expérimentale', d'autoriser uniquement une pension à temps partiel de 50%, afin de pouvoir estimer correctement les effets comportementaux qui découlent de ce système.

Ce schéma illustre également que la proposition crée, dans une certaine mesure, des alternatives aux régimes de départ tels qu'ils existent aujourd'hui au travers du crédit-temps et des mesures d'aménagement de fin de carrière. Des décisions prises récemment par le Gouvernement ont restreint ces possibilités. Il est recommandé de considérer cette problématique comme un tout.

Le scénario schématisé ici présente deux inconvénients. Premièrement, il est complexe parce que différentes limites doivent être introduites ; en outre, cela n'empêche pas les bénéficiaires de pension de procéder à une optimisation purement financière dans ces limites. Le deuxième inconvénient relève du principe. Les limitations actuelles au cumul valent uniquement pour les revenus du travail et non pour les autres revenus. Les indépendants qui ont une société sont en

mesure d'incorporer des revenus dans cette société et de cette manière, de générer des revenus de dividendes ou de constituer un patrimoine. En d'autres termes, les limitations au cumul par rapport aux revenus du travail peuvent être contournées.

La Commission préconise dès lors d'envisager une *option alternative* dans laquelle les corrections actuarielles en cas de pension à temps partiel anticipée soient tout de même complètes, autrement dit égales à 100 % de ce qui est nécessaire pour neutraliser l'avantage actuariel de la prise anticipée de la pension (prise anticipée par rapport à 'l'âge normal' de la pension). Ceci donnerait un schéma nettement plus simple puisque le fait de pouvoir bénéficier de revenus complémentaires illimités ne poserait aucun problème.

Sur le fond, se pose ici une question importante. D'une part, les arguments sociaux peuvent inciter à ne pas procéder à une correction actuarielle complète lors de la prise anticipée de la pension, en particulier dans un contexte où les pensions moyennes ne sont pas élevées. D'autre part, une grande flexibilité (autrement dit une grande liberté de choix avec un minimum de restrictions) suppose, *a fortiori* lorsque la formule 'pension à temps partiel' est prévue, des corrections actuarielles à 100 %. Si les corrections actuarielles sont importantes, le niveau moyen des pensions futures doit être suffisamment élevé pour éviter qu'il se produise dans la pratique une régression sociale. L'instauration de la pension à temps partiel réclame donc une réflexion approfondie sur le rôle des corrections actuarielles dans l'ensemble des régimes de pension.

Obligations en matière de travail ?

Une question qui n'a pas été abordée dans le rapport de la Commission est la suivante : serait-il indiqué, en cas de pension à temps partiel prise avant l'âge requis pour la pension anticipée, d'intégrer l'*obligation* de participer activement au marché du travail ? Cela signifie qu'une activité minimale serait requise (on devrait par exemple avoir, au moment de la demande, une activité d'au moins x %). La Commission ne le recommande pas, parce que le suivi d'une telle obligation est complexe. Si aucune obligation de participer activement au marché du travail n'est intégrée dans le système, la correction pour départ anticipé doit néanmoins être suffisamment importante (sinon, les pouvoirs publics créeraient pour les travailleurs plus âgés une formule de placement intéressante qui pourrait très vite devenir populaire) et, en outre, le cumul avec des allocations de chômage, de maladie et d'invalidité doit être en principe interdit. Cela suscite une série de questions, qui seront abordées ci-après.

2) Peut-on, en combinant travail rémunéré et pension, continuer à constituer des droits de pension supplémentaires ?

Actuellement, la règle est la suivante : l'âge légal de la pension n'a, en soi, aucune influence sur la possibilité d'accumuler des droits de pension (celui qui travaille au-delà de 65 ans peut constituer des droits de pension supplémentaires ; la principale limitation est ici le principe d' 'unité de carrière', sur lequel nous allons revenir plus en détail) ; mais lorsque la pension est prise (à l'âge légal ou anticipativement), la situation change. Un pensionné qui exerce une activité professionnelle après la date de la prise d'effet de la pension ne constituera pas de droits de pension supplémentaires dans le même régime ou pour la même fonction que celle pour laquelle une

pension a déjà été accordée.³⁹ Si par exemple une personne est déjà pensionnée en tant que travailleur salarié et exerce une activité autorisée en tant qu'indépendant à titre principal (avec cotisations constitutives de droits de pension), cette activité donnera éventuellement lieu à une pension d'indépendant. À cet égard, il est cependant tenu compte du principe de la limitation à l'unité de carrière.

Dans l'optique de la Commission, ce principe est à revoir. La logique de la pension à temps partiel implique en effet que le travailleur continue de constituer des droits de pension alors qu'une partie de la pension lui est déjà payée. Ceci soulève deux questions : premièrement, *dans quelle mesure* la poursuite de la constitution de pension doit-elle être possible en cas de pension à temps partiel ? Deuxièmement, faut-il appliquer les mêmes principes pour une personne qui prend *intégralement* sa pension anticipée ? Comme nous l'avons indiqué précédemment, la *mesure dans laquelle* une poursuite de la constitution de pension est possible en continuant à travailler dépend actuellement de deux paramètres dans le système : d'une part le niveau des plafonds de calcul, d'autre part l'application du principe de l'unité de carrière.

En simplifiant, le principe de 'l'unité de carrière' est que le nombre d'années de carrière pouvant être intégrées dans le calcul de la pension peut en principe⁴⁰ atteindre au maximum 45 (45/45^e forme donc 'l'unité'). Ce principe a été affiné récemment : on compte désormais en jours équivalent temps plein et l'unité est atteinte lorsque 14040 jours équivalent temps plein ont été prestés ; dans la pratique, ceci représente un assouplissement. Par manque de temps, la Commission n'a pas encore analysé en profondeur le principe de 'l'unité de carrière'. Comme indiqué précédemment, l'application de 'l'unité de carrière' n'est sans doute pas le principal facteur susceptible d'influencer la décision de prendre une 'pension anticipée à temps partiel'. Le principe de l'unité de carrière devra cependant être analysé et examiné, parallèlement à l'analyse et à l'examen de la pension à temps partiel et des revenus complémentaires à la pension.

En ce qui concerne la possibilité de combiner la pension et la constitution de droits de pension supplémentaires, une approche envisageable pourrait être que la personne qui ne prend pas sa pension entièrement (donc qui la prend à temps partiel) peut encore constituer des droits de pension en travaillant à titre complémentaire, tandis que la personne qui prend intégralement sa pension ne peut plus constituer de droits supplémentaires, quel que soit son âge. L'inconvénient d'une telle règle est qu'elle peut conduire à l'ingénierie (une personne qui prend sa pension à 99% pourrait constituer des droits de pension supplémentaires, alors qu'une personne qui prend sa pension à 100% ne le pourrait pas). La Commission suggère dès lors la règle *graduelle* suivante : si l'on prend sa pension à x %, le plafond de calcul est diminué de $(1-x)$ %. Si par exemple une personne prend sa pension à 50 %, un plafond de calcul égal à 50 % du plafond de calcul général en vigueur est

³⁹ Ceci est l'interprétation stricte de la réglementation, mais dans la pratique administrative, il y a manifestement plus de souplesse. Il ne semble pas exclu qu'une personne qui poursuit normalement son activité après le début de la pension et qui, après le dépassement des limites pour le travail autorisé (entraînant le non-paiement de la pension) introduit un dossier pour le recalcul de sa pension, reçoive malgré tout un droit recalculé avec des années supplémentaires. Ceci, bien entendu, pour autant que ce soit encore possible suite à l'application du principe de l'unité de carrière. La cohérence entre cette pratique administrative et la lettre de la réglementation (A.R. du 28 mai 2013) doit être clarifiée.

⁴⁰ Nous écrivons 'en principe' car il existe aussi une limite au nombre d'années qui ne serait pas prise en considération par suite de l'application de l'unité de carrière dans le cas d'une carrière mixte fonctionnaire – salarié.

d'application pour la constitution de droits de pension supplémentaires.⁴¹ Pour celui qui prend sa pension (anticipée ou non) à 100 %, le plafond de calcul est donc ramené à 0. Cette règle conduit aussi à une plus grande équité entre pensionnés, comme nous l'avons déjà expliqué ci-dessus.⁴² Cette règle devrait être appliquée dans chaque régime séparément (voir le premier alinéa de cette section : la réglementation actuelle envisage aussi la constitution de pension par régime, sauf lorsque le principe d'unité de carrière est appliqué).

Il ne faut pas sous-estimer la complexité administrative qui se crée lorsque des personnes qui bénéficient déjà d'une pension peuvent constituer des droits de pension supplémentaires. Cela signifie en effet qu'à un moment donné, ces personnes pourront introduire une 'deuxième demande de pension' et qu'un deuxième dossier de pension devra être constitué par l'administration (nous reviendrons sur ce point à la section 3.2.2). La règle que nous proposons ici rend en tout cas impossible une situation dans laquelle des gens bénéficiant déjà d'une pension complète pourraient encore introduire ultérieurement une deuxième demande de pension, et limite donc aussi la complexité administrative.

3) Des modifications à la réglementation d'autres allocations de remplacement sont-elles nécessaires ?

Dans cette section, nous posons la question de savoir si un régime de pension flexible implique nécessairement des modifications à la réglementation relative aux allocations de remplacement (ici, il ne s'agit pas du crédit-temps et autres mais bien des allocations de remplacement classiques).

3.1) Pour définir la fenêtre de temps dans laquelle des choix flexibles peuvent être faits, il faut déterminer le moment à partir duquel les travailleurs ne peuvent plus prétendre à un revenu de remplacement pour incapacité de travail ou chômage. À l'heure actuelle, cette limite d'âge est de 65 ans. Si l'âge légal de la pension augmente, il est logique de relever cet âge pour le porter à l'âge légal de la pension. Une première question est de savoir si l'on est d'accord sur ce point, et si cette conséquence a été intégrée dans les décisions que propose l'accord de gouvernement en termes d'âge légal de la pension. Une mesure annoncée par le gouvernement Michel I s'y rattache. Actuellement déjà, celui qui continue à travailler après 65 ans constitue des droits de pension supplémentaires (si aucune pension n'est prise, voir supra) ; selon le plan du gouvernement, cette personne pourrait aussi ouvrir le droit à une indemnité pour chômage économique ou à une indemnité d'incapacité de travail si toutes les autres conditions requises à cet effet sont remplies.⁴³ Depuis le 1^{er} janvier 2015, un indemnitaire peut, même après 65 ans, ouvrir sous certaines conditions le droit à une allocation de chômage temporaire.⁴⁴ Cette nouvelle réglementation ne stipule pas, du reste, que la personne ayant droit à des allocations de chômage temporaires passerait automatiquement à une pension de retraite dès qu'un certain nombre d'années acceptables est démontré. En ce qui concerne les indemnités d'incapacité de travail, on examine

⁴¹ Nous utilisons ici l'expression 'plafond de calcul' dans un sens générique. Un plafond de calcul peut aussi être intégré dans un système à points.

⁴² La formule proposée implique que la possibilité de constituer des droits de pension supplémentaires est plus grande pour les bas revenus (chez qui, à x constant – et tant que x n'est pas égal à 100 % –, la probabilité qu'ils restent sous le plafond est en effet plus grande).

⁴³ Voir 'Un engagement économique, un projet social', accord de gouvernement du gouvernement Michel I (9 octobre 2014), p. 30, <http://www.premier.be/fr/accord-de-gouvernement>.

⁴⁴ Arrêté Royal du 30 décembre 2014, Moniteur Belge 31 décembre 2014.

actuellement si ce droit peut être rendu accessible aux personnes qui continuent à travailler au-delà de 65 ans.

3.2) Une autre question est de savoir si une pension ou une pension anticipée (complète ou partielle) peut être combinée à des revenus de remplacement. Si on veut encourager la combinaison pension-emploi, la question se pose de savoir ce qu'il advient de ceux qui combinent une pension et un emploi, mais tombent en incapacité de travail ou au chômage. Ici se posent plusieurs questions complexes nécessitant un examen plus approfondi et une concertation⁴⁵. Nous ne faisons que les ébaucher ci-après.

La Commission n'estime pas souhaitable d'autoriser la combinaison d'une pension avec des indemnités d'incapacité de travail ou de chômage, sauf s'il s'agit d'une courte période d'indemnité de maladie ou de chômage économique (pour les rentes en cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle, cf. la réglementation actuelle). Ceci implique naturellement une importante limitation par rapport à la personne qui, indépendamment de sa volonté, serait malade ou au chômage dans une telle situation ; mais si l'on autorisait le cumul de longue durée, les problèmes d'utilisation impropre (*aléa moral*) risquent de devenir trop importants.⁴⁶

Partant de ce principe de non-cumul, il y a dès lors deux possibilités. La première consiste à obliger les travailleurs qui combinent une pension anticipée avec un emploi et qui se retrouvent soudainement obligés de troquer leur revenu du travail contre un revenu de remplacement (pour une longue période), à prendre en totalité la pension qu'ils ont acquise à ce moment-là.

Une seconde possibilité, qui doit être examinée plus en détail, consiste à permettre aux personnes se trouvant dans une telle situation de renoncer à leur pension anticipée et de percevoir le revenu de remplacement (bien sûr seulement tant que l'on peut vivre avec un revenu de remplacement autre qu'une pension, autrement dit pas au-delà de l'âge légal de la pension). Cette deuxième option pose un problème technique dans le sens où le revenu de remplacement doit être calculé en fonction d'une activité fictive, plus importante que l'activité qu'exerçait l'intéressé ; dans le cas contraire, il s'agirait d'un revenu de remplacement extrêmement limité (vu les restrictions applicables à l'activité autorisée). La 'restitution' de points de pension doit alors de préférence s'opérer de manière actuariellement neutre. Toutefois, il conviendra d'examiner, ici aussi, s'il n'y a pas un grand risque d'utilisation abusive. Sur le plan administratif, cette option est sans doute fort complexe.

⁴⁵ La complexité tient notamment au fait qu'il existe aujourd'hui différentes notions d'incapacité de travail. Un travailleur peut de trouver dans une situation de 'chômage temporaire pour force majeure causée par des raisons médicales'. Ceci survient lorsqu'un travailleur n'est plus reconnu comme étant en incapacité de travail selon la législation AMI, mais est toujours inapte au travail pour l'exécution du travail stipulé dans son contrat. Cette situation peut résulter d'une interprétation différente de la notion d'incapacité de travail dans l'assurance maladie et selon la loi sur les contrats de travail.

⁴⁶ En Norvège, la possibilité est offerte de demander une pension anticipée partielle entre 62 et 67 ans, avec une correction actuarielle complète. Il est également possible, entre 62 et 67 ans, de combiner des indemnités de maladie ou des allocations de chômage et une pension. Cette question fait cependant débat en Norvège.

3.3) Le rapport de la Commission pose enfin la question de savoir s'il existe des types de revenu de remplacement à partir desquels le passage à la pension anticipée doit être impossible (comme aujourd'hui le chômage avec complément d'entreprise ou la prépension). Si une correction suffisamment forte est appliquée sur les pensions anticipées, il ne semble y avoir en principe aucune raison de continuer d'exclure pareille transition ; la Commission estime du reste que les systèmes d'allocations qui, à côté du système de pension, favorisent un départ définitif du marché du travail, devraient plutôt disparaître à long terme. Cela dit, les conséquences pratiques d'une telle situation doivent être examinées plus avant et faire bien évidemment, l'objet d'une concertation sociale approfondie.

3.2.2. Autres questions

Un point qui n'a pas été abordé dans le rapport de la Commission concerne les sanctions (autrement dit les retenues sur les pensions) en cas de dépassement des plafonds de revenus complémentaires autorisés, pour autant que de tels plafonds s'appliquent. Cette réglementation a été modifiée à plusieurs reprises au cours de la période écoulée. À première vue, il semble possible d'appliquer les sanctions actuelles également à la pension à temps partiel, si les limites de revenus sont maintenues, mais cela requiert un examen plus approfondi.

Un autre point dont il n'était pas question dans le rapport de la Commission concerne les personnes qui constituent des droits de pension dans différents régimes. Considère-t-on la pension à temps partiel comme une possibilité existant séparément au sein de chaque régime (serait-il possible, par exemple, de prendre une pension à temps partiel en tant que salarié, combinée à une pension de fonctionnaire à temps plein pour la carrière de fonctionnaire accomplie, ou *vice versa* ?) ? Si un système de points est mis en œuvre de telle façon qu'il existe trois différents modes de comptage des points pour les salariés, les fonctionnaires et les indépendants, avec des réglementations des minimums et maximums qui ne s'interfèrent pas entre eux, aucun problème ne se pose : l'intéressé est libre de choisir les points qu'il convertit et ceux qu'il ne convertit pas. Dans la réglementation existante, c'est néanmoins beaucoup plus compliqué (cf. plus bas), et il convient d'examiner la façon dont le concept de pension à temps partiel est mis en pratique dans le cas de carrières mixtes.

Enfin, une question se pose quant à l'éventuel cumul de la pension à temps partiel (du premier pilier) avec une pension complémentaire (du deuxième pilier). Pour ce qui concerne les pensions complémentaires, le rapport précise ce qui suit : « *les prestations de pension complémentaires ne peuvent être versées que lors de la prise de la pension légale.* » Dans ce contexte, la prise d'une pension à temps partiel ne peut être assimilée à la prise d'effet de la pension légale. Une question qui peut se poser est de savoir si une personne qui demande sa pension légale à temps partiel doit aussi avoir droit partiellement à sa pension complémentaire. La Commission n'a pas eu le temps d'approfondir cette question, techniquement complexe.

En ce qui concerne l'introduction de la pension à temps partiel dans le régime des fonctionnaires, le rapport de la Commission reprend déjà un questionnaire spécifique et détaillé, auquel nous renvoyons ; certaines de ces questions sont reprises dans le présent avis ; d'autres vont plus dans les

détails (voir l'annexe au rapport de la Commission sur les pensions des fonctionnaires sur le site internet de la Commission).⁴⁷

3.2.3. Impact budgétaire

Il s'impose de consacrer une étude approfondie à l'impact budgétaire de l'introduction d'une formule de pension à temps partiel. L'impact budgétaire dépend des effets comportementaux induits par la pension à temps partiel, lesquels effets dépendent de l'architecture du système. L'expérience en Norvège (voir la note de bas page 35) montre que l'instauration de la pension à temps partiel, même avec des corrections actuarielles à 100%, peut entraîner à court terme des surcoûts importants. En Norvège, le taux d'emploi parmi les plus âgés était déjà relativement élevé et la possibilité de cumuler travail et pension a engendré une hausse des dépenses de pension ; dans un pays comme la Belgique, l'introduction de la pension à temps partiel devrait *accroître* le taux d'emploi.

Enfin, le point suivant mérite également une attention particulière : même si l'impact des réformes dans le système de pension (comme la possibilité de pension à temps partiel) était neutre sur le plan budgétaire dans une perspective intertemporelle (p. ex. par une amélioration de la situation budgétaire à plus long terme qui neutralise une détérioration à court terme), l'impact à court terme doit être pris en compte.

3.2.4. Questions administratives (mise en œuvre)

Outre ces questions, il convient également d'examiner les questions administratives.

Dans une réaction au rapport de la Commission de Réforme des pensions 2020-2040, l'administration de l'ONP recommande de ne pas laisser aux citoyens individuels la liberté de choix pour ce qui concerne le pourcentage de pension à temps partiel et de n'autoriser par exemple qu'une formule à 50 %, par exemple. D'après la Commission, l'argument selon lequel une plus grande liberté de choix quant à ce pourcentage entraînerait une insoutenable complexité administrative n'est pas valable lorsque la pension à temps partiel est instaurée dans le cadre d'un système à points. Selon ce système, un pourcentage quelconque des points acquis (en ce compris la garantie minimum de points, les éventuelles augmentations pour métiers lourds, etc.) peut être converti en pension, et le solde peut rester sur le compte ; de nouveaux points sont ajoutés d'année en année en fonction de la carrière ultérieure (avec, le cas échéant, une nouvelle application de la garantie minimum de points, etc.).⁴⁸ La conversion des points a lieu conformément à la valeur du point en vigueur au moment de la conversion.

Comme évoqué précédemment, on pourrait cependant envisager, dans une première phase 'expérimentale', d'autoriser uniquement une pension à temps partiel de 50 %, pas tellement en

⁴⁷ On retrouve également ce questionnaire spécifique dans le livre – basé sur cette annexe – de Ria Janvier et Johan Janssens, *De toekomst van de pensioenen in de overheidssector*, die Keure, 2014, pp. 336-339.

⁴⁸ Ceci souligne la nécessité de prévoir un système de garantie minimum de points aussi simple que possible, en vertu duquel la garantie minimum de points n'est pas conditionnée par une condition relative au nombre d'années de carrière. Il s'agit ici aussi d'un élément de la cohérence du rapport de la Commission qu'il ne faut pas perdre de vue.

raison de la complexité administrative, mais pour pouvoir estimer correctement les effets comportementaux qui découlent de ce système.

L'administration de l'ONP souligne également qu'il faut éviter que les travailleurs demandent à plusieurs reprises une (partie de) pension à temps partielle, pour des raisons de complexité administrative et de charge de travail administratives. Pour éviter cette complexité et cette charge de travail, on pourrait préciser que l'on ne peut demander qu'une seule fois une pension à temps partiel. On pourrait donc fixer comme règle générale qu'une demande de pension ne peut être introduite que deux fois (cf. également le dernier paragraphe de la section 3.2.1). Cela réduirait bien entendu la flexibilité.

L'actuelle réglementation des pensions part du principe qu'on ne peut avoir qu'un seul dossier de pension, ce qui, pour l'administration, constitue un élément important. Faisant suite au rapport de la Commission, l'administration de l'ONP a posé la question de savoir si la pension à temps partiel donne lieu à l'ouverture de deux dossiers de pension qui subsistent côte à côte. Dans le cadre de la réglementation actuelle des pensions, il faut l'éviter : lorsqu'une personne ayant une pension à temps partiel part totalement en pension, les dossiers doivent être regroupés en un seul dossier de pension. Cela signifie que les éventuelles révisions auront lieu sur la base de la législation en vigueur au moment de la date de la dernière prise d'effet (c'est-à-dire, la législation applicable au deuxième dossier de pension) et les éventuelles adaptations ultérieures au bien-être seront apportées sur la base de cette même date. Dans le cadre d'un système à points, ce problème est moins pertinent.⁴⁹

La Commission plaide pour que l'on interroge dès maintenant les différents organismes de pension (ONP, INASTI, SdPSP) sur les problèmes de mise en œuvre pratique que posent les formules de pension à temps partiel.

La Commission souligne que les principes de pension à temps partiel peuvent être plus facilement mis en œuvre de façon transparente via un système de points. La Commission déconseille d'instaurer la pension à temps partiel dans la réglementation actuelle.

⁴⁹ Si l'on instaurait la pension à temps partiel dans la réglementation actuelle, cette pension pourrait être calculée comme une *fraction* du 'montant de la pension calculé normalement' (auquel d'éventuelles corrections actuarielles complètes ou partielles pourraient être appliquées) ; autrement dit, le calcul est basé sur les règles normales en vigueur à la date de prise d'effet de la pension à temps partiel, et une fraction est versée. Techniquement, c'est possible. La question est donc de savoir comment la pension 'totale' est calculée lorsque cette pension est prise intégralement. Ici, il existe deux possibilités : (a) la pension à temps partiel constitue un 'droit acquis' ; dans le cadre de la réglementation actuelle, voilà qui risque de poser diverses complications administratives et juridiques ; (b) la pension à temps partiel n'est pas un droit acquis, et l'ensemble de la pension est calculé conformément aux règles applicables lorsque la pension est prise intégralement ; cette option crée une situation plus simple sur les plans administratif et juridique (il n'y a qu'un seul dossier de pension) ; néanmoins, cela signifie que, dans cette option, la pension à temps partiel n'est qu'un 'avantage temporaire'. Ce problème complexe ne se pose pas dans le cadre d'un système de points : les points pris disparaissent du compte de points ; le montant de la pension versé constitue un flux de paiements auquel sont appliquées notamment les règles relatives aux adaptations au bien-être en vigueur à la date de prise d'effet de ce montant de pension. Tout cela suppose bien entendu que le système à points soit aussi simple que possible (cf. le rapport de la Commission, qui plaide notamment en faveur d'un régime minimum extrêmement simple).

4. Transition à partir des régimes de pension actuels pour les salariés et les indépendants

À l'exception des marins, des mineurs et du personnel navigant de l'aviation civile, il n'existe pas dans le régime de pension pour travailleurs salariés, d'exception aux conditions d'âge et de carrière pour la prise de la pension. Le régime applicable aux marins est extrêmement spécifique, dans le sens où il s'agit d'une conversion des 'jours de navigation' en 'années de carrière' (non pas pour le calcul de la pension mais pour l'accès à la pension) ; la Commission n'a pas examiné ce point en détail mais, dans le cas des marins, une telle définition spécifique des 'années de carrière' pour l'accès à la pension peut éventuellement se justifier (plutôt qu'une augmentation des points en raison de la pénibilité du métier). Le régime particulier relatif aux mineurs va s'éteindre progressivement⁵⁰. La même chose vaut pour le régime du personnel navigant de l'aviation civile (moyennant une période de transition très longue)⁵¹. Pour ces deux catégories, il s'agit donc de mesures temporaires. La Commission ne se prononce pas sur la longueur de ces périodes de transition instaurées dans le cadre des réformes récentes (ni d'ailleurs sur la longueur d'autres périodes de transition).

Dans le secteur privé, le principe que la Commission défend (pas d'exception aux conditions d'âge et de carrière sur la base de la 'pénibilité du métier', mais bien octroi de points supplémentaires) impliquerait donc un progrès explicite par rapport à l'approche actuelle, qui ne tient aucun compte de la pénibilité des métiers. La pension à temps partiel proprement dite représente elle aussi une avancée dans la mesure où elle crée davantage de flexibilité et de possibilités de mettre fin à sa carrière. En même temps, la Commission se rend compte que la logique qu'elle applique – à savoir que la pension à temps partiel *remplace* certains régimes de départ existants – amène la discussion sur un terrain sensible, qui relève typiquement des partenaires sociaux ; il s'agit au demeurant de régimes de départ tels que le crédit-temps, les mesures d'aménagement de fin de carrière et le chômage avec complément d'entreprise. Inversement, cela signifie qu'une révision fondamentale de ces régimes de départ doit être envisagée en conjonction avec l'instauration de la pension à temps partiel et de l'évolution de la notion de 'métiers pénibles' dans le système de pension.

5. Transition à partir des régimes actuels pour la pension des fonctionnaires

La transition vers le 'triangle' proposé par la Commission est plus complexe dans le régime de pension des fonctionnaires, et ce pour quatre raisons. D'abord, le secteur public se caractérise par divers régimes de pension avec des règles différentes en matière d'âge pour l'accès à la pension. Deuxièmement, dans le régime de pension des fonctionnaires il existe des tantièmes préférentiels qui sont importants en pratique, tant pour le calcul de la pension que pour l'accès à la pension (éventuellement anticipée). Troisièmement, il existe des régimes qui permettent le départ anticipé avant que la pension ne soit prise ; comme dans le cas du secteur privé, ces régimes doivent être revus dès lors qu'on instaure une pension à temps partiel. Dans le secteur public, il s'agit d'un large éventail de réglementations diverses qui eux aussi rendent indispensables un examen détaillé et une

⁵⁰ Les personnes qui ont moins de 55 ans au 31 décembre 2011 et qui ont moins de 20 ans de carrière comme mineur de fond sont considérées comme des travailleurs ordinaires. Cela signifie que les années antérieures et postérieures au 31 décembre 2011 sont des années de 'travailleur ordinaire' au regard des conditions pour la pension anticipée et que les périodes avant et après 2011 sont calculées en 45èmes.

⁵¹ Celui qui, à partir du 1^{er} janvier 2012, commence à travailler comme personnel navigant, reçoit pour ce travail une pension de travailleur ordinaire.

concertation approfondie. Quatrièmement, ces régimes de départ relèvent de la compétence des employeurs du secteur public respectifs, ce qui veut dire que, en termes de compétence, ils ne se situent pas au niveau fédéral.

À la section 15 du rapport, la Commission soulève les points suivants, éléments d'une 'convergence' sur certains points bien précis entre le régime de pension des travailleurs salariés et celui des fonctionnaires. Parmi ces points (nous citons) :

- a) « *Une analyse critique des limites d'âge de départ à la pension exceptionnellement basses pour certaines catégories de fonctionnaires. Ces limites d'âge sont liées à des exigences en termes d'aptitudes physiques ou psychiques. Par une politique de carrière adaptée il doit devenir possible de maintenir ces fonctionnaires plus longtemps dans le circuit professionnel, sans toutefois décevoir les attentes légitimes des intéressés ;*
- b) *La révision et l'éventuel réajustement des tantièmes préférentiels pour le calcul de la pension du secteur public. La question centrale est ici de savoir si cette différence par rapport au régime des travailleurs salariés est objectivement justifiable. Cette thématique doit être abordée surtout sous l'angle des fonctions lourdes et pénibles (voir précédemment en section 9). Il va de soi que des adaptations des tantièmes préférentiels impliquent une longue période de transition. »*

Si les tantièmes préférentiels sont maintenus lors du calcul de la pension, ils prennent, dans l'optique de la Commission, la forme d'une augmentation de points, comme expliqué notamment à la section 9 du rapport. Le rapport de la Commission précise encore ce qui suit :

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

Lors de la rédaction de son rapport, la Commission est partie du principe que les différences entre le secteur privé et le secteur public dans le traitement des métiers pénibles (qu'il s'agisse des exceptions relatives aux conditions d'âge et de carrière ou des points supplémentaires accordés) doivent pouvoir être justifiées objectivement. Cela signifie que l'on vise en principe une convergence dans cette vaste matière et que la même approche est développée dans les secteurs public et privé. Une question importante pour le Gouvernement et les partenaires sociaux est de savoir si cet objectif de convergence est effectivement retenu comme point de départ lors de la concertation sur les métiers pénibles, en raison des différences considérables qui existent actuellement. Ces différences portent non seulement sur les détails, mais concernent également l'architecture : les tantièmes préférentiels appliqués dans le régime de pension des fonctionnaires non seulement

entraînent aujourd'hui une hausse de la pension via le calcul de la pension – ce qui est comparable aux points supplémentaires qui seraient octroyés dans le cadre d'un système à points – mais ils débouchent en outre sur une autre interprétation de la notion d'année de carrière pour l'accès à la pension par l'application d'un coefficient de majoration, ce que la Commission, clairement, ne propose *pas*.

En bref, la mission qui consiste à moderniser le régime de pension des fonctionnaires et à le rendre conforme au 'triangle' logique proposé par la Commission est politiquement et socialement complexe. Cette mission requiert le lancement d'une forme spécifique de concertation avec les organisations syndicales et les représentants des différents employeurs du secteur public, et ce aux différents niveaux de pouvoir.

Dans l'attente de cette concertation, il convient de dresser un inventaire exhaustif des régimes de départ existants (pour la pension) dans les différents secteurs de la fonction publique. L'annexe 2 fait référence à une liste exhaustive qui a déjà été faite, des possibilités de départ anticipé dans le secteur public. La longueur de cette liste montre à quel point le sujet est complexe. Ajoutons à cela le fait que la compétence relative à ces régimes de départ relève souvent des employeurs du secteur public respectifs (dont les administrations locales, les Communautés et les Régions), tandis que la compétence en matière de législation sur les pensions est fédérale.

La Commission souligne également que le problème de la fin de carrière impose aux employeurs du secteur public aussi de repenser en profondeur l'organisation du travail et la façon dont ils gèrent leur personnel. Les employeurs du service public aussi doivent prendre des engagements concrets dans ce domaine et réaliser des progrès tangibles.

6. Politique dans d'autres pays européens : voir annexe 2

Dans tous les pays européens, des questions se posent quant à la qualité du travail et la faisabilité des emplois pour les travailleurs plus âgés et sur ce sujet, il existe un abondant matériel de comparaison. Parmi les sources indispensables à une comparaison européenne, citons le système d'information européen de la sécurité sociale, *MISSOC*, ainsi que l'agence *Eurofound*. En outre, il est possible d'interroger directement les États membres de l'Union européenne via leurs représentants auprès de l'Union européenne. L'annexe 2 offre un aperçu des informations déjà récoltées à ce sujet par le SPF Sécurité sociale.

Les informations reproduites à l'annexe 2 ne sont qu'un début. La Commission souligne qu'une concertation et des réformes doivent avoir lieu sur la base de matériel de comparaison approfondi sur l'expérience des politiques menées dans les autres pays européens, et ce en ce qui concerne tant la qualité du travail que la façon dont les régimes de pension traitent les métiers lourds et la sortie du marché du travail. Elle propose donc de dégager des moyens à court terme pour permettre la finalisation de l'étude entamée par le SPF Sécurité sociale, de façon à pouvoir en tirer des conclusions pour notre pays. En attendant, le SPF Sécurité sociale poursuivra l'étude qu'il a commencée.



© 2015

SPF Sécurité sociale

Centre administratif Jardin Botanique
Tour des Finances
Boulevard du Jardin Botanique 50
1000 Bruxelles

Les membres de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 signataires de cet avis

Jacques Boulet, Bea Cantillon, Pierre Devolder,
Jean Hindriks, Ria Janvier, Françoise Masai,
Gabriel Perl, Erik Schokkaert, Yves Stevens,
Frank Vandenbroucke

Editeur responsable

Frank Vandenbroucke

Papier : D/2015/10.770/13

Electronique : D/2015/10.770/14