

PENSIONS

CCE 2023-0653 CNT 2.354

8 mars

2023

AVIS

**La soutenabilité financière et sociale
des pensions, le deuxième pilier et la
dimension familiale des pensions**

Saisine

L'accord de gouvernement du 30 septembre 2020 prévoit que « le gouvernement examine quelles réformes peuvent être mises en œuvre pour garantir la durabilité financière et sociale des systèmes de pensions ».

Par lettre du 2 juin 2022, le Conseil central de l'économie (CCE) et le Conseil national du Travail (CNT) ont été saisis d'une demande d'avis des Ministres Karine Lalieux et David Clarinval concernant la réforme des pensions.

Dans cette saisine, le gouvernement fédéral demande la publication, par les interlocuteurs sociaux, d'un rapport intermédiaire pour le 6 juillet 2022. Ce rapport devait, selon la lettre, intégrer des « propositions de mesures concrètes sur lesquelles ils s'accordent ou sur lesquelles ils prennent l'engagement de travailler par la suite ».

Ces propositions devaient porter sur les trois thématiques suivantes :

- la soutenabilité financière et sociale du système de pension ;
- la généralisation et le renforcement des pensions complémentaires ;
- la modernisation de la dimension familiale.

L'examen de cette saisine a été confié à la sous-commission mixte ad hoc « Pensions ».

Sur rapport de cette sous-commission, le CCE et le CNT ont remis, en date du 5 juillet 2022, un rapport intermédiaire ([CCE 2022-1718 - CNT P/D.22-07](#)) qui contient une méthode de travail et un calendrier retenus par les interlocuteurs sociaux composant la sous-commission mixte ad hoc « Pensions » en vue d'examiner en profondeur les trois thématiques précitées et de formuler des propositions concrètes sur ces thématiques à la fin de l'année 2022.

En exécution du rapport intermédiaire du 5 juillet, le CCE et le CNT ont organisé une série d'auditions sur chaque thématique, auditions qui se sont déroulées jusqu'à début janvier 2023.

Sur la base des auditions et des travaux de la sous-commission mixte, ils ont établi un rapport regroupant par thématique toutes les données factuelles récoltées lors de cet exercice multiple.

Sur la base de ce rapport, la sous-commission mixte ad hoc « Pensions » a poursuivi ses travaux, lesquels ont abouti à la rédaction du présent avis.

Avis

Les interlocuteurs sociaux rappellent qu'ils sont partie prenante de l'ensemble du système de sécurité sociale en général, et du système de pension en particulier. C'est pourquoi ils doivent être impliqués à chaque étape de la réflexion, en ce compris les étapes préparatoires, et dans toute décision.

1. La soutenabilité financière et sociale de notre système de pension

Les questions de soutenabilité financière et sociale de notre système de pension ne peuvent pas être considérées isolément et doivent être abordées en parallèle.

Le renforcement du financement du système de pension doit aller de pair avec la construction d'un système de pension plus juste et plus équitable.

Les questions relatives à la soutenabilité financière du système de pension et plus largement de la sécurité sociale ne peuvent pas être séparées de celles des finances publiques dans leur ensemble, ni de celles des politiques socio-économiques menées.

Quant aux questions sur la soutenabilité sociale de notre système de pension, il est essentiel de rappeler que notre système de pension est un régime de sécurité sociale dont l'objectif est de préserver le niveau de vie après la retraite par l'octroi d'un revenu de remplacement adéquat (principe d'assurance) et d'assurer une protection contre la pauvreté, notamment via les minima de pensions ou les périodes assimilées (principe de solidarité).

Lorsque cela est nécessaire, dans une définition large de la « sécurité sociale », la protection contre la pauvreté fait aussi intervenir d'autres dispositifs résiduels, comme la GRAPA (régime d'assistance).

Le financement du système de pension des trois régimes doit être suffisamment solide, stable, socialement adapté, solidaire et doit conserver les cotisations sociales comme principale source. À ce titre, « si un régime exceptionnel n'atteint pas son but ou n'est plus légitime, il convient de l'adapter ou de le supprimer. Cela vaut tant pour les régimes préférentiels en matière de catégories professionnelles ou de formes de travail que pour les rémunérations alternatives »¹.

Une réforme du système de pension doit tenir compte du contexte socio-économique actuel et des évolutions de la société et du monde de travail dont certaines caractéristiques sont les suivantes :

- une population vieillissante, et ses implications pour les politiques d'emploi, pour la sécurité sociale et le système de pension ;
- un niveau de dépenses de pension comparable à celui d'autres pays de niveau de richesse similaire ;
- un taux de remplacement moyen plutôt faible par rapport à d'autres pays de niveau de richesse similaire ;
- un lien entre les pensions et la prospérité ;
- des progrès importants à faire pour stimuler la croissance de la productivité ;
- des progrès importants à faire pour le taux d'emploi des personnes âgées, des personnes peu qualifiées et des personnes issues de l'immigration ainsi que pour renforcer la faisabilité et le caractère réalisable du travail tout au long de la carrière ;
- une participation accrue des femmes au marché du travail, mais la persistance de dimensions inégalitaires comme leur surreprésentation dans les temps partiels ;
- des différences d'espérance de vie en bonne santé, liées notamment à l'impact physique et psychologique des conditions de travail ;

¹ Déclaration pour les 75 ans de la sécurité sociale des travailleurs.

- l'existence de périodes assimilées dans la constitution des droits de pension dont la nature et l'origine sont très diverses, et qui connaissent des évolutions en termes de nature ou de recours ;
- des différences importantes entre les trois régimes de pension ;
- des départs à la retraite résultant de préférences personnelles et/ou de contraintes liées notamment à l'impact des conditions de travail.

Il est nécessaire d'intégrer toutes ces dimensions dans les réflexions futures afin de mettre en place un système de pension solide, juste et équitable, de sorte à restaurer la prévisibilité et la confiance. Toute réforme doit prévoir des périodes transitoires qui tiendront compte de droits constitués dans le système précédent.

Un monitoring doit être mis en place par les pouvoirs publics pour permettre un processus d'évaluation en continu par les interlocuteurs sociaux au sein des organes et institutions compétents, afin de garantir une progression en parallèle du processus de réforme avec les garanties financières nécessaires et l'indispensable stabilité sociale.

2. La généralisation et le renforcement des pensions complémentaires

2.1 Considérations préalables

Les Conseils prennent note des intentions du gouvernement concernant la généralisation du deuxième pilier de pension. À cet égard, l'accord du gouvernement prévoit ce qui suit :

« En ce qui concerne le deuxième pilier des pensions, l'objectif est de le généraliser davantage. Dans un premier temps, l'harmonisation entre les ouvriers et les employés dans le domaine de la pension complémentaire doit être menée à bien. Dans le même temps, les partenaires sociaux sont invités à réfléchir à la manière dont chaque salarié peut être couvert dans les meilleurs délais par un régime de retraite complémentaire comportant une cotisation d'au moins 3 % du salaire brut. »

Les Conseils rappellent que la loi relative aux pensions complémentaires (LPC) vise à démocratiser les pensions complémentaires. Les Conseils entendent dès lors continuer de soutenir cette démocratisation du deuxième pilier de pension.

Les Conseils souhaitent toutefois déterminer eux-mêmes la voie à suivre pour le deuxième pilier de pension, étant donné que cette question relève essentiellement de la concertation sociale. C'est en effet cette dernière qui est à la base du régime du deuxième pilier de pension. Les partenaires sociaux sont par conséquent les mieux placés pour fixer des objectifs appropriés en ce qui concerne le deuxième pilier de pension.

2.2 Priorités identifiées par les partenaires sociaux

1. Les Conseils souhaitent en premier lieu que l'harmonisation des pensions complémentaires pour ouvriers et employés soit menée à bien.

Tant que l'harmonisation des pensions complémentaires pour ouvriers et employés n'aura pas été réalisée, les Conseils considèrent que la généralisation obligatoire du deuxième pilier de pension, avec une cotisation pour tous d'au moins 3 % du salaire brut, est prématurée.

Les Conseils soulignent que l'achèvement de l'harmonisation des pensions complémentaires pour ouvriers et employés apportera une contribution importante, mais pas entièrement suffisante, à la démocratisation du deuxième pilier de pension.

L'article 14/4 de la LPC prévoit un trajet d'harmonisation obligatoire pour les pensions complémentaires pour ouvriers et employés.

Les secteurs doivent entamer des négociations en vue de conclure des protocoles d'accord qui doivent mener à la conclusion, d'ici le 1er janvier 2027 au plus tard, d'une ou plusieurs conventions collectives de travail sectorielles visant à mettre fin, pour le 1er janvier 2030 au plus tard, à la différence de traitement qui repose sur la distinction entre ouvriers et employés en matière de pensions complémentaires.

Les entreprises ont jusqu'au 1er janvier 2030 pour mener à bien l'harmonisation à leur niveau. Elles peuvent attendre le résultat des négociations au niveau sectoriel avant d'entamer l'harmonisation à leur niveau. L'harmonisation des pensions complémentaires fait l'objet d'un suivi étroit par le Conseil national du Travail dans le cadre de l'obligation de rapportage telle que prévue à l'article 14/4, § 2 de la LPC.

Le Conseil national du Travail a conclu récemment (le 24 janvier 2023) la convention collective de travail n° 163, et a émis l'avis concomitant n° 2.346. Ces instruments ont pour objectif de clarifier l'application du trajet d'harmonisation obligatoire pour les pensions complémentaires pour ouvriers et employés au niveau sectoriel, afin de réaliser des progrès sur le terrain.

Les partenaires sociaux soulignent dès lors l'importance de laisser l'espace nécessaire à la concertation sociale.

2. Par ailleurs, les Conseils entendent réfléchir à la possibilité d'étendre l'approche sectorielle.

Afin d'améliorer l'accès des petites entreprises au deuxième pilier de pension, il est notamment envisagé de permettre à ces petites entreprises de faire usage des structures sectorielles existantes, sans préjudice de la possibilité pour ces entreprises de mettre en place des plans d'entreprise. Des solutions visant à renforcer les structures sectorielles existantes pourraient également être envisagées. L'expérience acquise dans le cadre du trajet d'harmonisation pour les pensions complémentaires pour ouvriers et employés pourra servir de fil conducteur dans ce cadre.

3. Les Conseils sont d'avis qu'il convient de renforcer la confiance dans le deuxième pilier de pension, étant donné qu'il existe sur le terrain des obstacles à l'accès au régime du deuxième pilier de pension et à l'élargissement de ce régime.

Afin de renforcer cette confiance à court, moyen et long terme, les Conseils soulignent l'importance d'assurer la sécurité juridique et la prévisibilité.

Il convient en outre d'éliminer les incohérences de la législation existante, qui aboutissent à des situations injustes entraînant une perte de confiance dans la pension complémentaire, comme par exemple l'utilisation de coefficients de conversion obsolètes (cf. les avis n° 2.282 du 29 mars 2022 et n° 2.334 du 7 décembre 2022 du Conseil national du Travail).

Les Conseils constatent que la problématique du manque de confiance dans le deuxième pilier de pension a un impact sur l'harmonisation des pensions complémentaires pour ouvriers et employés, ainsi que sur la poursuite de la démocratisation du deuxième pilier de pension.

4. Les Conseils constatent qu'il existe des différences entre les réserves acquises. Plusieurs facteurs en sont à l'origine. Certains de ces facteurs s'expliquent historiquement par le développement des pensions complémentaires en Belgique. Ainsi, la pension complémentaire libre pour les indépendants a été introduite en 1981 (article 52 bis de l'AR n° 72), alors que c'est en 1995 qu'un régime légal a vu le jour pour les travailleurs salariés (loi Colla).² Les Conseils s'engagent à analyser ces différences, ainsi que les facteurs qui en sont à l'origine, dans le cadre de leurs futures discussions.

2.3 Deuxième phase

Un certain nombre d'éléments auxquels les partenaires sociaux sont confrontés feront l'objet d'un examen plus approfondi, dans une deuxième phase.

Les Conseils constatent que, dans le rapport, les experts mettent en lumière un certain nombre d'obstacles à la poursuite de la démocratisation du deuxième pilier de pension. Les partenaires sociaux s'engagent à examiner ces obstacles plus avant.

Les partenaires sociaux continueront d'assurer un monitoring de l'évolution des pensions complémentaires, y compris de la dimension de genre dans les différents secteurs.

3. La modernisation de la dimension familiale

À la demande du Gouvernement, les Conseils se sont également penchés sur la modernisation de la dimension familiale dans le régime des pensions. À la lumière des différentes auditions d'experts en la matière, les Conseils ont souhaité formuler les remarques et observations suivantes :

1. Les Conseils constatent que la branche des pensions est composée de plusieurs droits dérivés, à côté de la pension au taux ménage : la pension de conjoint divorcé, la pension de conjoint séparé, la pension de survie, la pension d'allocation de transition.

² Voir aussi le rapport : 3.1. L'ampleur du deuxième pilier de pension.

Ces différents droits dérivés présentent des incohérences et ne prennent pas suffisamment en compte les nouvelles formes d'organisation de la famille, le mariage étant, à quelques exceptions près, la seule forme de cohabitation ouvrant des droits dérivés. Se pose dès lors la question de la pertinence de leur maintien (notamment la pension de conjoint divorcé) ou de leur adaptation en fonction des évolutions sociales et familiales. Les moyens budgétaires éventuellement dégagés devront être consacrés au premier pilier de pension.

2. Il ressort également des auditions qu'il existe un important manque de diffusion des informations relatives à l'implication des statuts de cohabitation en matière de droits de pension à destination des citoyens. L'impact de ce manque d'informations est encore renforcé par le fait que les droits de pension ne sont pas identiques en fonction du régime de cohabitation applicable. Même si des progrès ont déjà été engrangés ces dernières années sur ce plan, il convient d'améliorer encore la diffusion d'une information correcte et de qualité envers les citoyens concernant leurs droits de pension en fonction de leur forme de cohabitation.

3. Les Conseils estiment par ailleurs essentiel de lever tous les freins à l'accès au marché du travail. L'amélioration de la participation des femmes va de pair avec l'individualisation progressive des droits (sans appauvrissement des bénéficiaires moyennant des périodes transitoires à convenir reposant sur le maintien des droits). Celles-ci constituent des éléments centraux pour atteindre cet objectif.

4. Les Conseils se sont également penchés sur l'opportunité et la faisabilité d'instaurer un système de répartition des droits de pension ou « splitting de pension ». Ce système aurait pour vocation de tenter de répondre aux situations de toute personne qui a fait des choix de carrière compte tenu de la famille et s'est dès lors constitué moins de droits propres. Ce système viserait en particulier la situation spécifique des femmes nouvellement entrantes dans le régime des pensions qui ne bénéficient pas d'une carrière suffisante pour activer des droits propres importants en raison des choix qu'elles ont posé ou dû poser à l'époque pendant leur carrière (occupation dans des formules de travail à temps partiel, occupation dans des secteurs moins rémunérateurs...).

S'ils reconnaissent l'importance d'apporter une solution à cette problématique, les Conseils estiment cependant que le splitting de pension n'est pas une réponse adéquate, et ce pour plusieurs raisons qui ont déjà été énumérées par ailleurs par le Conseil national du Travail dans le cadre de son avis n°2.173 du 14 juillet 2020 concer-

nant la répartition des droits de pension complémentaire après le divorce ou la dissolution de la cohabitation légale ([voir dossier sur le site internet du CNT](#)), et de manière plus spécifique :

- De par sa portée générale qui apporte une solution unique à des situations fondamentalement distinctes, lesquelles requièrent des réponses différentes ;
- De par son impact social : l'introduction d'une répartition des droits de pension, en ce compris des montants de pensions qui sont déjà assez faibles, risque d'entraîner des effets non voulus, voire d'accroître l'appauvrissement des pensionnés ;
- De par la complexité législative et technique de la répartition des droits de pension, certainement si l'opération concerne tant le premier pilier de pension que le deuxième pilier de pension ; en outre, cette mesure pourrait entraîner une nouvelle forme d'optimisation en faveur de ceux qui sont les mieux informés.

5. Partant du constat selon lequel les situations actuelles en matière de pension sont le reflet des choix sociétaux réalisés des décennies auparavant, les Conseils estiment dès lors nécessaire de faire la distinction entre les cohortes plus âgées, qui quittent actuellement le marché du travail, pour lesquelles une solution spécifique doit être trouvée à très brève échéance, et les autres cohortes sur le marché du travail.

Pour les cohortes quittant à l'heure actuelle le marché du travail pour rentrer dans la pension, se pose la question de savoir quelle réponse doit être trouvée en priorité dans le cadre du régime des pensions voire, si celle-ci n'est pas possible, quelle alternative peut être explorée en dehors de ce cadre, le cas échéant via une nouvelle sorte d'allocation, qui pourrait prendre ces situations en charge, sachant que ces situations évoluent dans le temps et devraient s'éteindre progressivement. Les Conseils se proposent d'envisager concrètement cette piste dans la suite de leurs travaux.

Pour ce qui concerne les cohortes sur le marché du travail, les Conseils se proposent d'entamer une réflexion en vue d'une individualisation des droits de pension dans la suite de leurs travaux, tenant compte du fait que si des changements doivent être opérés dans le cadre de la dimension familiale, ces choix doivent être opérés à très long terme, pour ceux qui entrent sur le marché du travail et en prenant notamment en compte la dimension genre et les évolutions des carrières, ainsi que la nécessité éventuelle de prévoir une couverture décès.