

Vers des pensions durables : analyse prospective

À découvrir dans cette analyse

Une commission appelée « commission pour la réforme des pensions 2020-2040 » a été mise en place par le ministre des Pensions et la ministre des Indépendants le 15 avril 2013. Cette commission « a pour mission de préparer les futures réformes des pensions, afin d'encore améliorer la durabilité sociale et financière de nos régimes de retraite. Au printemps 2014, la commission remettra un rapport dans lequel elle formulera des recommandations de politique concrètes »¹.

En attendant la publication du rapport (qui était prévue avant les élections 2014), Énéo exprime ses appréhensions sur la réforme des pensions actuellement en cours et une série de recommandations en vue de renforcer la pension légale, véritable filet de sécurité (sociale) plus qu'indispensable dans le contexte socioéconomique demeurant fragile. Cette analyse a été communiquée à la commission susmentionnée sous forme de lettre ouverte.

Questions pour lancer et/ou prolonger la réflexion

- Quels sont les impacts positifs/négatifs de la réforme des pensions auprès des citoyens ?
- Quels sont les éléments permettant de renforcer la pension légale d'aujourd'hui et de demain ?
- Faut-il penser à la durabilité financière avant de penser au caractère social de la pension légale ?
- Quelles sont les influences des recommandations européennes en matière de sécurité sociale (y compris les pensions) ?
- En quoi les pensions « complémentaires » peuvent-elles apporter une solution à tous ?
- Les revenus de travail doivent-ils être la seule source de financement de la sécurité sociale (y compris les pensions) ?

Thèmes

- Pensions
- Pauvreté
- Sécurité sociale
- Stratégie Europe 2020

1. Introduction

Au mois d'avril 2014, Énéo a envoyé une analyse de la question des pensions sous forme de **lettre ouverte**² à la commission pour la réforme des pensions 2020-2040 mise en place par le ministre des Pensions et la ministre des Indépendants le 15 avril 2013. Cette commission, composée de douze experts, a pour une mission de dégager des pistes à moyen et à long terme en matière de politique de pensions.

Notre initiative a été inspirée par l'envoi du rapport intitulé « Pensions : Parole aux jeunes »³. Réalisé par le Groupe du Vendredi (un groupement des jeunes intellectuels belges épaulé par la

¹ <http://www.ministredespensions.be/fr/commission-pour-la-r%C3%A9forme-des-pensions-2020-2040>

² Idem.

³ http://www.v-g-v.be/wp-content/uploads/2013/03/VGV_Pensions_Web-FR.pdf

Fondation Roi Baudouin), ce rapport énumère des propositions concrètes à faire valoir auprès de la commission pour la réforme des pensions 2020-2040. Notre lettre ouverte est quant à elle basée sur le mémorandum d'Énéo pour les élections 2014, réalisé en collaboration avec notre partenaire néerlandophone Okra⁴.

Par cette lettre, Énéo a souhaité rappeler aux experts de cette commission les enjeux exprimés par les membres d'Énéo et d'Okra, ainsi que les pistes d'améliorations qui devraient être débattues prioritairement.

Cette analyse est complétée d'un état des lieux de la réforme des pensions dans un contexte socioéconomique européen qui nécessite, plus que jamais, un système de sécurité sociale solide et solidaire.

2. Constats alarmants, mais non (ou peu) pris en considération par la réforme des pensions

Avant de détailler les recommandations d'Énéo à moyen et à long terme, il est important d'effectuer un état des lieux des pensions en Belgique. En effet, en quoi la réforme des pensions réalisée par le gouvernement Di Rupo a-t-elle répondu (ou non) aux enjeux sociaux du système de pensions ?

2.1. Pension légale

1. Retard des anciennes pensions

Selon la statistique annuelle 2012 de l'Office national des pensions, le montant moyen de la pension légale prise en 1991 s'élève, pour les hommes salariés, à 868 € ; celle prise en 2012, à 1132 €, soit une différence de 30 %. Pour les femmes salariées, les montants sont respectivement de 474 € et 708 €, soit une différence de 49 %.

Ces chiffres indiquent les conséquences de l'absence de liaison des pensions légales à l'évolution du bien-être, c'est-à-dire l'évolution des salaires. Ils montrent aussi le caractère très relatif (partiel) des quelques mesures de rattrapage mises en place au cours de la dernière décennie. En outre, l'enveloppe dite « bien-être » et censée opérer ce rattrapage a été amputée de 40 % pour l'exercice 2013-2014.

Force est donc de constater que ce point, pourtant crucial pour les anciennes pensions, n'a pas été abordé de manière structurelle par le dernier gouvernement.

2. Niveau général des pensions légales des salariés et des indépendants

Il est frappant de constater que ce niveau est, en Belgique, inférieur à celui des pays voisins (Pays-Bas et France)⁵. L'origine de ces différences se situe notamment dans la longueur de carrière requise (45 années) et l'absence de véritable liaison au bien-être.

Le fait que 70 % des pensionnés soient propriétaires de leur habitation est invoqué, notamment par le ministre des Pensions (Alexander De Croo), pour justifier la modicité des pensions légales des salariés et des indépendants. Il est ainsi perdu de vue que ces habitations ont été souvent acquises au moins 30 ans avant la pension et requièrent des coûts d'entretien et de réparation auxquels s'ajoutent l'impôt foncier et l'assurance habitation. La pression immobilière de ces dernières années relativise également l'argument du « 4^e pilier » des pensions, car il devient de plus en plus difficile d'acquérir un bien immobilier. Il est ainsi erroné de faire croire que l'acquisition d'un bien (ce qui n'est pas la portée de tous) puisse être considérée comme un « pilier » des pensions (du moins pour les générations qui ont débuté leur carrière professionnelle dans les 10 dernières années).

Malgré le fait que, depuis la réforme, les jours de travail soient désormais mieux pris en considération pour les personnes qui ont une longue carrière, le faible niveau du montant des

⁴ www.okra.be

⁵ http://www.fondsdevieillissement.be/pdf/vieillissement_2013.pdf (détail à la page 59 du rapport)

pensions légales continue à persister.

3. Harmonisation entre les régimes de pensions

Si une harmonisation est envisagée, il faudra procéder à un rapprochement progressif entre les trois régimes. Néanmoins, le gouvernement n'a pas eu le courage politique d'entamer des débats sur ce point, bien que cette harmonisation ait été préconisée dans le dernier rapport biennuel du service de lutte contre la pauvreté⁶.

2.2. « 2^e pilier » des pensions : assurances de groupe et plans sectoriels

1. Assurances de groupe

Le 2^e pilier des pensions complète opportunément les pensions légales. S'il peut constituer une forme de rétribution différée utile pour certains, les incitants sous forme de réduction linéaire des cotisations sociales patronales de 35 à 8,8 % ne semblent pas être justifiables.

Nous proposons une dégressivité de ces incitants en ce qui concerne les cotisations sociales comme la fiscalité. L'absence de publication du coût global de ces déductions par la Banque Nationale de Belgique est inadmissible sachant qu'on s'interroge sur le financement futur des pensions. On parle pourtant de près de 1,2 milliard d'euros chaque année !

Selon le dernier « livre vert » de la Conférence nationale des pensions⁷, « on peut constater qu'il est consacré quatre à cinq fois plus de moyens aux plans des cadres qu'à ceux des ouvriers : 6,3 % de la masse salariale totale est consacrée aux cadres, 3,4 % aux employés et seulement 1,4 % aux ouvriers ». Plus loin, nous lisons que « l'OCDE doute de l'opportunité de maintenir des incitants fiscaux coûteux qui bénéficient principalement aux hauts revenus lesquels auraient de toute manière constitué une épargne en vue de leur pension » (p. 203).

Ce ne sont pas les timides plafonnements de prime récemment mis en place (avec une cotisation supplémentaire de 1,5 % sur les primes dépassant le plafond) qui apportent une correction suffisante. En effet, le plafond des primes demeure assez élevé (30.000 euros) et impactera donc peu de travailleurs. Dès lors, la cotisation récoltée ne compensera pas les inégalités en la matière.

2. Plans sectoriels (conclus par convention paritaire de secteur)

La loi d'avril 2003 instaurant les plans sectoriels de pension complémentaire était censée pallier l'absence d'assurances de groupe pour de nombreux travailleurs. Les organisations syndicales ont largement utilisé ce moyen de négocier un avantage pour leurs affiliés alors que les augmentations de salaire sont bloquées en dehors de l'indexation. Selon le rapport 2013 de l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA)⁸, la cotisation moyenne par affilié est en baisse et s'élève à 0,91 %. De cette modeste cotisation, il faut déduire les frais normaux de gestion des assurances commerciales. Les capitaux ainsi constitués seront évidemment très modestes et sans rapport avec ceux de l'assurance de groupe. On a ainsi créé l'illusion d'un complément significatif à la modeste pension légale. Cela n'empêche pas de grands économistes proches du groupe d'experts d'affirmer que le deuxième pilier s'est démocratisé et touche désormais près de 2 millions de travailleurs... Néanmoins, ils ne précisent pas dans quelle mesure ni avec quelles disparités !

2.3. « 3^e pilier » des pensions : épargne-pension

L'épargne-pension et la déduction fiscale dont elle bénéficie se justifient notamment pour les personnes dont les revenus professionnels sont modestes et pour celles qui ne bénéficient pas d'une assurance de groupe (par exemple, les femmes qui n'ont pu travailler qu'à temps partiel, ou encore une partie importante du personnel du secteur non marchand).

Néanmoins, on peut se demander si le dégrèvement fiscal au-delà d'une certaine rémunération (par

⁶ http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport7/4_pension.pdf (p. 335)

⁷ <http://www.fondsdevieillessement.be/pdf/Livre%20vert.pdf>

⁸ http://www.fsma.be/-/media/Files/publications/ver/apwn/fr/fsma_sp_2013.ashx (p. 11)

exemple, 70.000 € par an) se justifie réellement.

Il y a lieu d'établir la somme totale des dégrèvements d'impôts et de cotisations dont bénéficient les 2^e et 3^e piliers. On pourra ainsi apprécier la partie de ces dégrèvements qui ne peut se justifier. Par une dégressivité des incitants en fonction des rémunérations, on pourrait contribuer au financement du 1^{er} pilier. À terme, d'autres recettes seront aussi nécessaires étant donné la diminution de la part des salaires dans le PIB et les réductions de plus en plus importantes de cotisations sociales.

3. Renforcement de sécurité sociale contre la crise économique et sociale comme véritable objectif à moyen et à long terme

L'importance du filet de sécurité sociale doit être reconnue et garantie. Le FMI et l'OCDE ont reconnu que notre modèle a permis mieux qu'ailleurs d'amortir les effets de la crise. Il y a donc lieu de le protéger des excès de la libre concurrence et de la pensée unique vantant privatisation et responsabilisation individuelle pour des problématiques qui sont pourtant collectives.

Dans ce cadre, il est plus qu'urgent de renforcer le système de pension légale basée sur la répartition/prestation définie et sur la solidarité, et nous préconisons d'éviter par exemple d'instaurer le compte notionnel ou le mécanisme automatique d'ajustement du montant de la pension qui ne fera que fragiliser le système.

3.1. Trois grandes priorités : relever la pension minimum garantie, instaurer (enfin) la véritable liaison au bien-être et réduire les inégalités dues aux pensions complémentaires

Pour Énéo et Okra, l'objectif de la pension légale doit être double : éviter que les personnes âgées ne sombrent dans la pauvreté et leur offrir la possibilité de maintenir un niveau de vie décent. Il ne s'agit donc nullement de tenter de remplacer intégralement le revenu de travail par la pension légale. Pour Énéo et Okra, trois priorités s'imposent afin d'atteindre cet objectif :

1. **Des pensions minimales plus élevées (et non limitées à un revenu minimum d'existence).** La majorité des personnes âgées doivent vivre avec une pension relativement faible. Même si l'on a beaucoup œuvré pour le relèvement des pensions minimales ces dernières années, elles demeurent trop basses. Le problème se pose surtout au moment de l'admission en maison de repos et de soins.

En vue de renforcer la sécurité d'existence des personnes âgées et de maintenir leur autonomie, Okra et Énéo revendiquent, pour chaque retraité, **une pension minimale égale à 90 % du salaire minimal garanti** pour une carrière complète dans le régime salarié. Le système des périodes assimilées⁹ ainsi que celui de maintien des droits¹⁰ devront être renforcés afin de ne pas pénaliser doublement les personnes – et notamment les femmes – qui se trouvent involontairement dans des emplois partiels et/ou précaires.

2. **Des pensions vraiment liées au bien-être.** Le gouvernement qui sera prochainement formé doit œuvrer à des pensions véritablement en phase avec cet objectif via le couplage automatique, annuel et structurel, des pensions avec l'évolution des salaires. L'évolution de la pension légale par rapport au seuil de risque de pauvreté présentée dans le dernier rapport du Comité d'étude sur le vieillissement¹¹ montre clairement les dégâts inhérents à cette absence de liaison au bien-être.

L'enveloppe disponible doit prioritairement servir à relever les pensions les plus basses et les plus anciennes, sans perdre de vue le principe de l'assurance. Lors des

⁹ Il s'agit des périodes - chômage, maternité, crédit-temps, incapacité, etc. - qui sont considérées comme des périodes d'occupation professionnelle pour le calcul de la pension.

¹⁰ Il s'agit d'un statut de travailleur à temps partiel qui garantit une prise en considération des périodes non prestées pour le calcul de la pension (période illimitée pour les travailleurs qui bénéficient d'une allocation de garantie de revenu et limitée à 1560 jours pour les travailleurs qui n'en bénéficient pas). Attention, ce droit n'est pas automatique et il faut introduire une demande auprès de l'ONEM !

¹¹ http://www.fondsdevieillissement.be/pdf/vieillissement_2013.pdf

relèvements des pensions, le plafond de revenus et/ou les montants de référence pour l'octroi d'avantages aux personnes âgées doi(ven)t également être adapté(s) automatiquement (barèmes fiscaux, intervention majorée de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, APA, électricité, etc.).

3. **Réduction des inégalités** résultant des trop grandes différences entre les régimes et les incitants excessifs au 2e et 3e piliers. Ces réductions de cotisations sociales ou fiscales devraient être envisagées de manière dégressive en fonction des montants et/ou revenus.

3. Comment y arriver financièrement ? En réduisant le manque à gagner et la responsabilisation individuelle !

Pour atteindre ces objectifs, il faut bien entendu évoquer la question du financement, ce qui passe notamment par une **meilleure assiette fiscale**, au-delà des revenus du travail. Des pistes immédiates telles que la **diminution** – et non la suppression brutale – **des avantages fiscaux et sociaux** pour le 2^e pilier à partir d'un certain niveau de revenus (système de dégressivité) et le maintien du soutien au 3^e pilier jusqu'à un plafond de revenus seulement pourraient déjà dégager près de 1,2 milliard d'euros par an.

Tant en matière de pensions que de fiscalité, l'augmentation de la **visibilité** des services d'information sur les pensions (l'Office national des pensions de même que les mutuelles) ainsi que des moyens mis à disposition doit permettre un suivi et un accompagnement réguliers et automatiques des pensionnés les plus précarisés afin de les aider à obtenir les aides auxquelles ils ont droit.

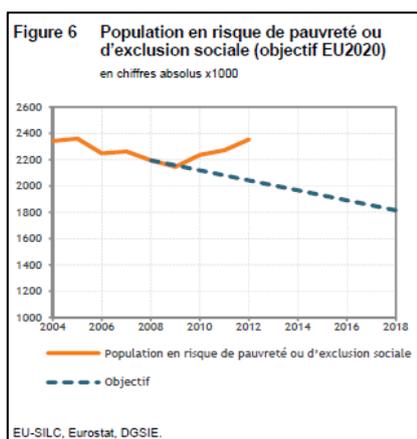
En effet, ces derniers sont souvent les moins bien informés et outillés pour entreprendre les démarches nécessaires. Les informations relatives aux pensions complémentaires devront également être plus transparentes, notamment en ce qui concerne le **coût global des déductions fiscales** et la **nature des placements** dans lesquels les primes sont investies. Dans le même ordre d'idées, nous réclamons aussi l'**automaticité** de l'attribution des avantages dérivés quand les critères sont connus (notamment le statut BIM pour les pensionnés qui ont des faibles montants, mais ne peuvent pas encore bénéficier de la GRAPA).

La **révision de la fiscalité** sera un autre enjeu des années à venir. De nombreuses idées circulent : supprimer ou ajuster la cotisation de solidarité en augmentant le plafond des pensions exonérées et, en contrepartie, augmenter proportionnellement le pourcentage retenu sur les tranches supérieures ; instaurer un impôt sur la fortune, mais avec une détermination bien ciblée de la niche fiscale (en prévoyant des mesures de prévention contre le risque d'augmentation des loyers) ; revoir la fiscalité des couples de retraités avec un seul revenu ou celle des personnes seules... Ces pistes demandent réflexion et ne peuvent s'implanter à la va-vite et sans concertation avec les aînés aussi.

4. Nécessité d'une réflexion globale sur la sécurité sociale afin de renverser la hausse du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale

Comme le montre le graphique présenté dans le dernier **programme de réforme national (PRN)**¹², l'objectif européen de lutte contre la pauvreté commence sérieusement à dérapier. Le renforcement de la pension légale (et autres mesures sociales) profiterait non seulement aux bénéficiaires actuels, mais donnerait également un sentiment de sécurité et de confiance à l'égard des institutions européennes et nationales.

¹² Veuillez consulter notre étude sur les fonctionnements européens, notamment le mécanisme de programme de réforme national : http://www.eneo.be/images/balises/Balises_43.pdf



Source : Programme de réforme national 2014¹³

Il est important qu'une réflexion globale soit menée quand on parle des pensions, en tenant compte non seulement des pensions légales, mais aussi des pensions complémentaires sur base d'un inventaire complet de celles-ci – y compris par tranches de revenus et de cotisations – ainsi qu'en éclairant les frais de fonctionnement.

Néanmoins, cela suppose notamment d'analyser d'autres branches de la sécurité sociale et des éléments relatifs au financement et à la redistribution. La création d'activités à haute valeur ajoutée en termes tant économique que social et environnemental sera également indispensable, puisque le système des pensions restera fragile si la création de richesse et de bien-être ne suit pas.

Jean Hallet
(Président honoraire d'Énéo)
Philippe Andrianne
(Secrétaire politique d'Énéo)
Kusuto Naïto
(Expert/chargé de projets pour Énéo)

Pour citer cette analyse

Hallet, J., Andrianne, P., & Naïto, K. (2014). Analyse prospective pour des pensions durables demain. *Analyses Énéo*, 2014/08.

Avertissement : Les analyses Énéo ont pour objectif d'enrichir une réflexion et/ou un débat à propos d'un thème donné. Elles ne proposent pas de positions avalisées par l'asbl et n'engagent que leur(s) auteur(e)(s).

Énéo, mouvement social des aînés asbl

Chaussée de Haecht 579 BP 40 – 1031 Schaerbeek - Belgique
e-mail : info@eneo.be – tél. : 00 32 2 246 46 73

En partenariat avec



Avec le soutien de



Avec l'appui de



¹³ http://www.be2020.eu/uploaded/uploaded/201405060938300.PNR_2014_FR.pdf