

Regards croisés sur la réforme des pensions selon la commission des experts

À découvrir dans cette analyse

Le 29 septembre 2014, Énéo a organisé une journée d'étude sur la réforme des pensions formulée par la « Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension ».

Cette commission fut établie à l'initiative des Ministres De Croo et Laruelle en 2013 et, pour notre journée, nous avons eu le plaisir de recevoir Mme Bea Cantillon, professeure de politique sociale à l'Université d'Anvers – et également l'une des douze membres de ladite Commission.

La publication du rapport suscite beaucoup de réactions, certains le qualifiant de « révolutionnaire » tandis que d'autres manifestent plutôt de la méfiance à son égard. Néanmoins, une unanimité se dégage sur l'intérêt porté au « système à points » proposé par cette commission. En quoi ce système est-il révolutionnaire ? Révolutionnaire pour qui ? Pour quoi ? Dans quel sens ? Depuis, le nouveau gouvernement utilise ce rapport en justification de ses décisions relatives aux pensions. Dans quelle mesure ces décisions découlent-elles de ce rapport ? Voici autant de points d'interrogation qui méritent d'être éclaircis !

L'objectif de la journée était de clarifier autant que possible le contenu des propositions – y compris le fameux « système à points » – et de tenter d'élargir le débat vers des questionnements plus sociétaux.

Nous verrons dans cette analyse que la journée nous a permis d'approfondir la réflexion sur la nécessité de proposer des mesures sociales procurant une réelle protection ainsi qu'un sentiment de sécurité, par des politiques de redistribution à la fois efficaces, solidaires et acceptées par la majorité des citoyens. (Nous reviendrons dans des analyses ultérieures sur les motivations et conséquences des orientations prises par le nouveau gouvernement.)

Questions pour lancer et/ou prolonger la réflexion

- Qu'est-ce que la « Commission pour la réforme des pensions 2020-2040 » ?
- Quel est le « nouveau contrat social » prôné dans le rapport de la Commission ?
- Qu'est qu'un « système à points » ?
- Qu'est-ce que la répartition et la capitalisation ?
- Qu'est-ce que la prestation définie et la contribution définie ?
- Comment peut-on renforcer le financement alternatif (autre que le revenu du travail) ?
- Plus de financement alternatif signifie-t-il automatiquement plus d'intervention de l'État ?

Thèmes

- Pensions
- Sécurité sociale
- Commission de réforme des pensions 2020-2040
- Solidarité
- Justice sociale

1. Introduction

En avril 2014, nous avons envoyé une lettre ouverte¹ aux experts avant la publication de synthèse de la « Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pensions² » afin de les sensibiliser à la nécessité de renforcer le système de pensions au profit des citoyens.

Une fois le rapport publié, il était important, voire logique, pour nous de poursuivre notre réflexion, de voir si notre préoccupation avait été reflétée ou non dans leur synthèse et de clarifier les points de convergence et/ou de divergence par rapport à notre revendication : une pension légale décente pour tous.

C'était l'objet de l'échange qu'Énéo a organisé le 29 septembre 2014 sur la réforme des pensions en présence de Mme Bea Cantillon, professeure de politique sociale à l'Université d'Anvers et membre de ladite Commission³.



Mme Cantillon ainsi que plusieurs des participants de la journée

Cette clarification du rapport des experts s'avère d'autant plus d'actualité que les mesures « pensions » du programme du gouvernement qui s'installe ce 11 octobre 2014 sont justifiées par les formateurs au travers d'extraits de ce texte.

2. Rôle et objectif de la Commission selon l'oratrice : proposer un nouveau contrat social dans le système des pensions

La journée a commencé par le développement de Mme Cantillon sur la raison d'être de cette commission. Pourquoi cette commission a-t-elle été établie ? Et surtout, pour quoi faire (proposer) ?

Selon le Ministre De Croo, la « Commission pour la réforme des pensions 2020-2040 est chargée d'examiner quelles réformes spécifiques contribueraient à garantir l'efficacité ainsi que la durabilité sociale et financière des régimes de pensions belges à moyen et à long terme⁴ ».

¹ Pour le détail, veuillez consulter notre « Analyse prospective pour des pensions durables demain » disponible sur le site d'Énéo : <http://www.eneo.be/analyses-2014/etudes-analyses/analyses/analyses-2014/vers-des-pensions-durables-analyse-prospective.html>

² Cette commission fut établie à l'initiative des Ministres De Croo et Laruelle en avril 2013 : <http://pension2040.belgium.be/>

³ Nous remercions chaleureusement Mme Cantillon d'avoir accepté notre invitation. Elle développe depuis de nombreuses années des analyses à la fois fines et innovantes en matière de sécurité sociale. Nous vous suggérons en complément l'un de ses derniers articles parus dans la Revue belge de sécurité sociale (3^e trimestre 2013). « Lutte contre la pauvreté et sécurité sociale : Fissures dans un paradigme politique » : <http://socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/btsz/2013/btsz-3-2013-cantillon-vanmechelen-fr.pdf>

⁴ <http://www.ministredespensions.be/fr/commission-pour-la-r%C3%A9forme-des-pensions-2020-2040>

Pour cela, douze experts en pension et/ou en politique fiscale ou socioéconomique ont été désignés. Les experts devaient mener des « *travaux en toute autonomie et en cercle clos* ». La commission était invitée à réaliser un rapport de synthèse pour le printemps 2014⁵, et « *ce rapport ébauchera un cadre cohérent et abouti, proposant des scénarios spécifiques pour réformer à l'avenir les régimes de pensions. Ces scénarios devront ensuite faire l'objet d'un débat politique et social, notamment avec les partenaires sociaux et d'autres acteurs privilégiés. Cela permettra de prendre des décisions qui auront un impact structurel pendant la période 2020-2040* ». L'objectif de la Commission consistait donc à faciliter le débat et non à se substituer au rôle des partenaires sociaux et des législateurs⁶. Pour cela, les membres ont tenté d'éviter deux attitudes stériles : l'alarmisme et l'immobilisme.

Malgré des divergences importantes dans les tendances politico-idéologiques de chaque expert, une unanimité a pu être dégagée, selon Bea Cantillon, sur la nécessité d'une réforme structurelle et non paramétrique, c'est-à-dire une réforme basée sur des adaptations mineures et gardant la structure de base.

Selon les experts, la pension légale doit se baser sur la répartition, comme une assurance sociale, mais dans le cadre d'un nouveau contrat social. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement, car une focalisation sur le volet « répartition » uniquement nous semble mener à une vision tronquée.

Toujours selon les experts, le risque d'érosion de la qualité sociale des pensions est réel si l'on n'entame pas de réforme structurelle dans un temps raisonnable.

Enfin, le régime unique (allant au-delà des régimes actuels : salarié, indépendant et secteur public) n'est ni réalisable ni indispensable dans le contexte actuel belge, d'après Bea Cantillon. Néanmoins, il faut davantage de principes communs, et c'est le régime du secteur public qui devrait s'aligner sur le régime salarié.

3. Le « système à points » : le point, un monde complexe en soi...

Après la description de la Commission elle-même et de ses missions, Bea Cantillon a expliqué en quoi consistait ce « système à points », déjà souvent évoqué par les médias. Voici quelques éléments essentiels :

- Le système à points n'est pas un objectif en soi et n'est d'ailleurs arrivé qu'à la fin des réflexions entre les experts ;
- Selon le système, la pension est calculée comme suit : Pension = [nombre de points] x [valeur du point]
- On prend en considération non pas le revenu (réel et/ou fictif) de la personne concernée, mais le revenu moyen de l'année de prise de cours. En le faisant, les actifs et les pensionnés partagent (corrigent ensemble) le coût du vieillissement : valeur du point = [revenu moyen à l'année de prise de la retraite] x [coefficient de régularisation]
- Cette « correction » intergénérationnelle est l'idée centrale d'un « nouveau contrat social ». Autrement dit, on partage équitablement les charges entre les générations en tenant compte de la richesse d'un pays.

Sans l'annoncer clairement, ce « nouveau contrat social » remet en question un élément essentiel de la pension légale belge, celui de prestation définie. Avant de développer cette notion de prestation définie (de même que l'autre notion : la cotisation définie), nous présenterons brièvement d'autres mesures qui ont été développées par la Commission.

4. Autres mesures (mécanismes) proposées

Outre ce « système à point », plusieurs « mécanismes d'adaptation » ont été proposés par la Commission. C'est notamment le cas des corrections actuarielles (autrement dit, du système de

⁵ Le rapport a été présenté finalement après les élections de mai 2014.

⁶ Force est de constater que le manque de concertation préalable provoque depuis déjà deux ans des complications dans le système des pensions. En effet, la « précipitation » des arrêtés-royaux découlant de la loi portant dispositions diverses du 28 décembre 2011 ne fait qu'augmenter l'inquiétude auprès des citoyens et la charge supplémentaire auprès des administrations.

« malus » pour la pension anticipée) et du mécanisme d'ajustement automatique lié à l'espérance de vie.

Par ailleurs, la Commission propose une réinstauration de la liaison (mais partielle, d'après le rapport au bien-être, car l'un des problèmes majeurs de la pension légale provient du « décrochage » des montants par rapport à l'évolution salariale, faisant baisser, au fil des ans, les capacités financières des bénéficiaires de la pension légale.

5. Relèvement de l'âge et prise en considération de la pénibilité : le rôle des partenaires sociaux

La Commission ne propose pas de relever l'âge légal de la retraite, même si l'âge de 67 ans a été évoqué dans le cadre d'analyses de sensibilité. Selon Bea Cantillon, le relèvement (ou non) de l'âge légal doit être discuté et décidé au sein du Comité national des pensions, dans lequel se trouvent les experts des trois régimes⁷.

Selon la Commission, l'allongement de la carrière est nécessaire, mais pas suffisant pour garantir la soutenabilité financière. D'autres mesures additionnelles de financement resteront nécessaires.

Enfin, la Commission préconise également la prise en considération de la pénibilité du travail, mais Bea Cantillon estime que la réalisation de la liste des métiers pénibles sera un dossier « chaud ».

6. Pension minimum, assimilations, pensions complémentaires

Selon Bea Cantillon, l'amélioration de la pension minimum est indispensable, car le système actuel n'est pas toujours équitable. Si l'allongement de la carrière s'avère nécessaire, il faudrait éviter que cet allongement ne précarise davantage les personnes qui le sont déjà. Elle estime par ailleurs que la pauvreté devrait diminuer avec les nouvelles propositions.

Les droits dérivés restent importants, car ils solidarisent le risque sociétal. Néanmoins, cela représente un coût. La pension pour les conjoints divorcés serait appelée à disparaître. En cas de divorce, on diviserait la pension (les points obtenus) par deux entre les conjoints séparés.

Bea Cantillon n'est pas favorable à la disparition du taux ménage, mais cet avis n'est pas partagé par tous les experts de la commission. Les modalités d'assimilation pour les crédits-temps et l'interruption de carrière devraient également être discutées avec les partenaires sociaux.

Enfin, pour les experts, les pensions complémentaires doivent rester, comme leur nom l'indique, complémentaires, et ne doivent pas remplacer la pension légale. Le « troisième pilier » (épargne individuelle avec avantage fiscal) n'a pas été traité par les experts, car il a été considéré comme une épargne, et non comme une pension.

7. Un mot sur le financement alternatif

Certains experts auraient souhaité que le système de pensions se base uniquement sur la capitalisation. Mais cette idée a été rapidement balayée par d'autres experts en raison de l'infaisabilité d'un double financement : financer pour constituer un fond (capitalisation) et financer pour les pensionnés. Enfin, même si les propositions concrètes n'ont pas été détaillées, les experts estiment que l'allongement de la carrière, aussi prioritaire qu'il soit, reste insuffisant pour garantir la soutenabilité financière. Le financement alternatif – visant les patrimoines, par exemple – sera alors indispensable.

8. Séance de questions/réponses avec Bea Cantillon

Pour mieux appréhender certains aspects de ce rapport de manière synthétique, vous trouverez ci-dessous certains extraits de l'échange qui a eu lieu entre les participants et Bea Cantillon à la suite des points abordés par l'oratrice.

⁷ Ce processus décisionnel, prôné par Bea Cantillon, semble avoir été ignoré par le nouveau gouvernement, si on se réfère à l'accord gouvernemental...

Question 1 : Comment faire en sorte que les travailleurs en temps partiel – mariés ou non – puissent avoir une pension digne ? Les points additionnels sont-ils envisageables ?

Bea Cantillon : La seule solution serait de jouer sur l'assimilation. Dans le contexte belge actuel, le système à la française ou à l'allemande – accorder des « points pensions » qui n'ont pas de lien direct avec le travail – ne marchera pas.

Question 2 : Même si le rapport ne le propose pas explicitement, l'intention de relever l'âge légal de départ à la retraite (de 65 ans à 67 ans) est évidente, si on se fie à l'analyse de sensibilité. Cela ne signifie-t-il pas la diminution *de facto* des pensions ?

Bea Cantillon : La diminution des pensions moyennes est tout à fait plausible, car la question centrale, pour la Commission, est la manière dont on partage le risque et la croissance entre les générations.

Question 3 : Le rapport a ses intérêts intellectuels, mais ne contient-il pas finalement le risque d'augmenter l'incertitude à l'égard du système des pensions ?

Bea Cantillon : Le rapport dit clairement la nécessité de renforcer le premier pilier des pensions. Mais le système actuel crée une fausse certitude. Il faut expliquer les éléments d'incertitude. La certitude ne peut exister dans un monde incertain comme celui dans lequel nous nous trouvons.

Question 4 : En lisant le rapport, on constate que le système à points maintient la différence entre les régimes. Quid de la faisabilité, outre le risque de diminutions des montants ?

Bea Cantillon : L'objectif est de trouver des solutions pour amortir les différences entre les régimes. En ce sens, la bonification des diplômes accordée au secteur public n'est pas équitable.

Nous avons constaté qu'il est difficile de faire entendre la voix des pensionnés au sein du dialogue social (entre les syndicats, les patronats et le gouvernement). En effet, il arrive que la voix des pensionnés soit sous-estimée, notamment pour la répartition de l'« enveloppe bien-être » visant à majorer les allocations sociales.

Cette enveloppe ne concerne que les montants minimaux, mais il y a beaucoup de pensionnés (notamment des femmes) qui ne sont « même pas » concernés par cette pension minimum, car ils (elles, principalement) ne remplissent pas les conditions pour bénéficier d'une pension minimale (soit à 100 % du montant, soit à un montant calculé au prorata de la durée de carrière).

La conscientisation des personnes « oubliées » par les acteurs sociaux ne se fait que par une participation réelle et active des représentants des citoyens – en l'occurrence, des pensionnés – dans des concertations sociales.

9. Système basé sur la répartition : avec quel engagement ?

Il est courant d'entendre que le système belge des pensions légales se base sur la répartition. En la matière, le rapport de la Commission ne fait pas exception (comme nous l'avons observé plus haut). Ce constat est certes correct, mais il est incomplet. En effet, la répartition est un des principes selon lesquels on constitue un fond pour financer quelque chose (la pension, en l'occurrence). Pour ce faire, on répartit (d'où l'appellation « répartition ») une population en deux parties : l'une, contributrice ; l'autre, bénéficiaire. Le principe opposé est la capitalisation, car les bénéficiaires et les contributeurs sont des personnes identiques.

Pour parler des pensions, ou du financement de la sécurité sociale de manière globale, il est indispensable de se référer également aux principes d'engagement. Il en existe deux : la « prestation définie » et la « cotisation (ou contribution) définie ». Afin de poursuivre la réflexion, nous vous proposons ci-dessous une matrice de l'engagement et du financement, qui permet d'éclaircir le débat sur la responsabilité et l'équité intergénérationnelle.

Matrice de l'engagement et du financement

		Ce qui est défini (engagé) pour les futurs bénéficiaires	
		Prestation (pension)	Cotisation (sociale)
La manière dont on constitue un fond (pour financer la pension)	Répartition (implique deux groupes : ceux qui financent sont distincts de ceux qui reçoivent)	1. Ex. Belgique (actuellement)	2. Ex. Suède (majeure partie de la cotisation) Belgique (combinaison proposée par la commission)
	Capitalisation (implique un seul groupe : ceux qui financent sont ceux qui en bénéficient)	3. Certains fonds de pension	4. Ex. Suède (partie mineure de la cotisation) ou Chili

La matrice en question croise les principes de financement (répartition et capitalisation) et ceux d'engagement (prestation définie et cotisation définie). Nous pouvons en dégager quatre combinaisons :

1. Répartition/prestation définie : risque financier collectif au moment du financement ;
2. Répartition/cotisation définie : risque financier individuel au moment du paiement⁸ ;
3. Capitalisation/prestation définie : risque financier collectif au moment du financement ;
4. Capitalisation/cotisation définie : risque financier individuel et collectif au moment du paiement.

Le rapport de la Commission aurait dû proposer un outil de réflexion similaire afin de susciter un débat par la suite, car cette matrice permet d'analyser plus aisément la combinaison la plus adéquate pour le contexte socioéconomique belge.

Les travailleurs peuvent-ils être considérés comme seuls contributeurs (via les cotisations payées par eux et leurs employeurs en leur nom) dans un contexte économique dans lequel la richesse économique se concentre davantage dans le monde financier ? Quels sont les risques pour les bénéficiaires si on passe de la combinaison « répartition/prestation définie » à celle de « répartition/cotisation définie » ? En quoi le développement éventuel du « deuxième pilier » (sous quelle combinaison ?) va-t-il mieux partager le risque entre les citoyens ? Ne faudrait-il pas créer un système « hybride » entre la prestation définie et la cotisation définie comme l'envisagent déjà d'autres pays ? ...

Bref, les questions ne manquent pas. Néanmoins, le « nouveau contrat social » que préconise la Commission n'est rien d'autre que le glissement de la combinaison « répartition/prestation définie » vers une autre combinaison – fort vraisemblablement, la combinaison « répartition/cotisation définie » – grâce aux mesures proposées, dont le système à points. Ce glissement souhaité aurait dû être expliqué clairement. Qui (ou plutôt quel revenu) participe au financement ? Avec quel engagement ?

Voici deux questions fondamentales qui n'ont pas été ni suffisamment ni clairement traitées dans le rapport. Nous craignons fortement que le nouveau gouvernement « à la suédoise » s'en charge seul. C'est dès lors l'un des rôles des acteurs sociaux que d'apporter des éclairages suffisants pour maintenir une solidarité suffisante !

10. Conclusion : diminuer la « fausse certitude » avec de « fausses solutions » ?

Durant la journée d'étude, nous avons été interpellés par l'inquiétude formulée par de nombreux participants à l'égard des propositions formulées par la Commission. Face à cette inquiétude ambiante, Bea Cantillon a à juste titre répondu que le système actuel des pensions (« répartition/prestation

⁸ La Suède a opté pour cette combinaison depuis le début des années 2000. Si vous souhaitez connaître davantage les enjeux relatifs au régime suédois des pensions ainsi que l'influence de ce régime sur le monde académique et politique belge, veuillez consulter notre analyse « *Au-delà d'une vision réductrice du modèle suédois des pensions* » : <http://www.eneo.be/analyses-2013/etudes-analyses/analyses/analyses-2013/au-dela-d-une-vision-reductrice-du-modele-suedois-des-pensions-le-mecanisme-d-equilibrage-automatique-et-le-compte-notionnel-pas-si-indispensables.html>

définie », donc) donnait une « fausse certitude » à la population. Il faudrait dès lors proposer une nouvelle certitude dans un monde incertain.

En matière des pensions légales, l'observation de Bea Cantillon se confirme ; par exemple, par l'absence de liaison au bien-être. En effet, la pension sur base de la prestation définie perd son sens au fil des années, car l'évolution du montant est moins rapide par rapport à l'évolution des salaires. Ce qui est défini à l'avance ne l'est en quelque sorte plus. On pourrait en effet qualifier ce phénomène de « fausse certitude », par rapport à laquelle Énéo et d'autres acteurs réclament une correction depuis des années.

Nous pouvons par ailleurs difficilement qualifier les mesures proposées par la Commission d'éléments de certitude. Les propositions donneraient probablement une certaine stabilité à la dépense liée à la sécurité sociale, mais les besoins sociétaux vont continuer à exister et nous n'aurons d'autre choix que de recourir aux systèmes privés (assurance groupe, épargne-pension...). Or, les systèmes privés ne sont pas nécessairement moins coûteux (par ex., opacité des frais de gestions d'assurance groupe, pour n'en citer qu'un) et s'avèrent surtout plus risqués, particulièrement pour les personnes moins nanties...

L'étude de l'OCDE sur les dépenses sociales⁹ nous montre clairement que ce n'est pas parce que nous diminuons la dépense publique qu'il y aura une diminution des dépenses de manière globale (public et privé). En effet, à partir du moment où les besoins n'ont pas diminué (par les politiques de prévention, des aménagements de fin de carrière adaptés à chaque travailleur...), ce sont les dépenses privées qui risquent de grimper – avec les conséquences que nous pouvons facilement imaginer en termes d'inégalités socioéconomiques. Des « fausses certitudes » ne devraient-elles pas n'être résolues qu'avec des « solutions réelles » ?

Or, si le système à points est une méthode comme une autre de présentation de l'information sur la pension de chacun, il ne renvoie pas à un montant identifiable durant la carrière, vu la valeur du point définie sur les revenus moyens la dernière année de carrière et vu les coefficients actuariels et d'ajustement. La méthode servira sans doute à harmoniser la lisibilité des carrières mixtes (par ailleurs de plus en plus nombreuses). Néanmoins, ce rapport ouvre des horizons dont les détails d'application déjà choisis par le gouvernement seront à analyser de près. C'est bien ce à quoi s'attellera notre mouvement, car, comme on dit, « le diable se niche dans les détails » !

Kusuto Naito (Expert/chargé de projets à Énéo)
Philippe Andrianne (Secrétaire politique d'Énéo)

Pour citer cette analyse

Naito, K., & Andrianne, P. (2014). Regards croisés sur la réforme des pensions selon la commission d'experts. *Analyses Énéo*, 2014/20.

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



⁹ <http://www.oecd.org/fr/els/soc/basededonneessurlesdepensesociallessocx.htm>