

énéo FOCUS

JUIN 2017

Nos pensions : trois piliers, trois régimes

THÈMES

Pensions

Politique

Sécurité sociale

À DÉCOUVRIR DANS CETTE ANALYSE

Notre système de pensions repose sur trois régimes: salariés, indépendants et fonctionnaires ; et repose sur trois piliers. Dans cet Énéo Focus nous faisons le point sur ce système et envisageons son avenir. Nous terminerons en proposant la vision d'Énéo en la matière.

QUESTIONS POUR LANCER ET/OU PROLONGER LA RÉFLEXION

Comment proposer un système de pensions qui soit le plus équitable possible ?

Est-il possible d'améliorer la situation des pensionnés d'aujourd'hui et de demain ?

NOS PENSIONS : TROIS PILIERS, TROIS RÉGIMES

Notre système de pensions repose sur trois régimes: salariés, indépendants et fonctionnaires ; et repose sur trois piliers. Dans cet Énéo Focus nous commençons par vous expliquer comment fonctionne ce système en trois piliers. faisons le point sur ce système et envisageons son avenir.

Les trois piliers, explications

1. Premier pilier : la pension légale

La pension légale est un système de répartition. Il est principalement alimenté, dans le régime salarial par des cotisations payées par l'employeur et par le travailleur, proportionnel aux salaires, sans plafond, et par des cotisations payées par les indépendants, mais avec un plafond.

Ces cotisations financent le système à concurrence de 69% chez les salariés et de 59% chez les indépendants. Le solde (appelé financement alternatif) est financé par l'État essentiellement par des taxes affectées et une partie de la TVA.

Nos cotisations sociales ne financent donc pas notre pension, mais celle des pensionnés actuels. La pension est proportionnelle au **nombre d'années de cotisation** et aux **revenus** (mais avec un plafond pour le régime salarié et le régime indépendant). Un certain nombre d'années sont comptées comme années de travail (études, congés, notamment de maternité, chômage, crédit-temps), ce sont les *périodes assimilées*.

La pension est calculée en soixantièmes, mais est plafonnée à un maximum aujourd'hui de 45/60^{ème}. Cette pension est constituée par une rente versée mensuellement et taxée de façon quasi équivalente aux revenus du travail. Toutes les pensions varient en fonction de l'index des prix. Les pensions des indépendants et salariés bénéficient chaque année d'une allocation dite de « bien-être » censée représenter une partie de l'évolution (hors index) des salaires. Mais cette adaptation n'est ni automatique ni complète. Elle peut être exclusivement réservée aux plus petites et/ou plus anciennes pensions sur proposition des partenaires sociaux.

La pension du régime de la fonction publique est une proportion du salaire moyen des dix dernières années de travail et n'est pas plafonnée. Elle bénéficie en outre de la péréquation automatique. Elle varie donc en fonction des revalorisations accordées aux fonctionnaires actifs du même grade.

2. Deuxième pilier: la pension complémentaire

La pension complémentaire se fait **par capitalisation** : chacun cotise pour sa pension, c'est le système des assurances-groupe. Employeur et travailleur cotisent tout au long de la carrière professionnelle et souvent proportionnellement aux revenus du travail. Ces cotisations bénéficient d'avantages fiscaux (déduction des versements et taxation à un taux fixe et limité lors de la prise de pension : à 65 ans, le capital constitué est taxé à 10,09%), et d'avantages sociaux (pas de cotisations sociales sur les versements effectués). La pension peut être servie soit sous forme de rente soit sous forme de capital versé à 65ans.

3. troisième pilier: l'épargne pension

Chacun constitue sa pension par des **versements individuels** produisant un capital versé à 65 ans. Ce complément de pension est déductible de sa déclaration fiscale (jusqu'à 940€ par an).

Comment prévoir le coût des pensions ?

Le coût des pensions légales est un élément essentiel des budgets actuels et futurs de l'État. En effet, les cotisations sociales actuelles ne sont pas suffisantes pour couvrir les dépenses liées au service des pensions. Les gouvernements successifs ont eu tendance à limiter la hausse des cotisations sociales et à les réduire pour assurer la compétitivité des entreprises par une réduction des cotisations des employeurs ou par les exonérations diverses telles que les voitures de société ou les cotisations deuxième pilier, et en limitant les cotisations des travailleurs pour augmenter le salaire net. Cette réduction est compensée par un paiement par l'État d'une partie du coût des pensions via l'impôt.

Cela représente actuellement environ 31% du coût annuel des pensions des salariés et 41% de celui des indépendants.

Plusieurs éléments entrent en ligne de compte pour la prévision du coût des pensions :

- L'évolution démographique et le phénomène du vieillissement ;
- L'évolution socioéconomique, c'est à dire la répartition future entre actifs et inactifs et la date probable de départ à la retraite ;
- Les hypothèses macroéconomiques: quels seront, dans les années et décennies à venir, la croissance du PIB, les gains de productivité, l'évolution du chômage structurel... ;
- Les hypothèses de politique sociale: y aurait-il à l'avenir une revalorisation des allocations sociales? ;
- Les réformes des gouvernements (pension à 67ans, mesures de restriction, harmonisation des régimes, orientation vers le deuxième pilier...).

Les moyens mis en place pour effectuer ces calculs et prévisions

Le croisement de ces différentes données permet de dégager des modèles du coût du vieillissement, de l'augmentation de la population et de sa répartition entre actifs et inactifs pour la période d'ici 2060... En général on couple l'analyse du coût des pensions avec celle des dépenses de santé dont on sait qu'elles sont de plus en plus importantes au fur et à mesure que l'on vieillit.

Un comité d'étude du vieillissement a été institué, composé de techniciens sous la présidence d'un membre de la Banque Nationale qui ajuste les prévisions annuellement. Par ailleurs, le Bureau du Plan effectue régulièrement des projections économiques en la matière. Enfin, le Gouvernement a institué un comité de pensions divisées en deux branches, l'une constituée de représentants des partenaires sociaux, l'autre est un comité d'experts composé de scientifiques et d'experts.

Quelles sont les prévisions d'évolution ?

En 2014 le PIB belge s'établissait à 400,6 milliards d'euros.

En 2015, les pensions représentaient 10,4% du PIB :

- Salariés: 5,6%
- Indépendants: 0,8%
- Fonctionnaires: 3,9%

Les soins de santé ont représenté 8% du PIB, le chômage 2,3%. L'ensemble de la sécurité sociale représente 25,3% du PIB.

À politique inchangée, en intégrant l'évolution démographique, les mesures acquises des réformes du gouvernement et un taux de croissance de 1,5% en moyenne par an, la situation évoluera comme suit, en sachant que le pic de croissance du nombre de pensionnés sera atteint en 2040:

	2020	2040	2060
Pensions	10,9%	12,7%	12,6%
Soins de santé	8,4%	10,1%	9,9%
Chômage	1,6%	1,1%	1%
Total sécurité sociale	25,6%	28,4%	27,3%

En fonction des modifications législatives adoptées par l'actuelle majorité, depuis 2014, les dépenses sont déjà bien maîtrisées. La part du PIB consacrée aux pensions croît de 2015 à 2018 de 0,8%, et de 2021 à 2060 de 1,5%. Les soins de santé augmentent de 0,3% pour la période 2015-2021 et de 1% pour la période 2021-2060. Dans le même temps, les dépenses relatives au chômage diminuent de 0,6% pour la période 2015-2021 et de 0,5% de 2021 à 2060.

Tous ces chiffres reposent sur les données démographiques et macroéconomiques visées ci-dessus. Les annonces catastrophiques disant que les pensions sont devenues impayables sont donc inexactes. Il est cependant nécessaire de contrôler annuellement l'évolution. En effet, certaines données peuvent varier (notamment la croissance économique).

La situation difficile des pensionnés d'aujourd'hui et de demain

On le voit ci-dessus, la politique du vieillissement est sous contrôle. Cependant, la situation de base des pensionnés en Belgique est loin d'être satisfaisante, sauf en ce qui concerne le régime du secteur public, même si celui-ci est constamment menacé par la difficulté de le maintenir à flots (voir le régime des fonctionnaires des pouvoirs locaux) et que l'on nomme de moins en moins de fonctionnaires dans la fonction publique. En effet, on peut relever les problèmes structurels suivants:

Le faible taux de remplacement des pensions (pourcentage du dernier salaire). Notre pays est à cet égard l'un des plus faibles au sein de l'Union européenne. C'est le cas de la pension légale (1^{er} pilier), même si la correction est importante pour les personnes qui bénéficient d'une pension du deuxième pilier. Au niveau des pensions légales, le taux de remplacement belge est de 44% alors que les pays voisins ont un taux de remplacement variant de 60% (Allemagne) à 74% (Luxembourg) avec 64% (France) et 59% (Pays-Bas).

La pension du deuxième pilier reste inaccessible à bon nombre de travailleurs (secteur non marchand notamment) et son rendement s'est effondré en raison des taux d'intérêt bas. Elle est par ailleurs très inégalitaire (les hauts salaires ont une couverture optimale) et elle coûte très cher à l'État (exonérations fiscales) et à la sécurité sociale (absence de cotisations).

La durée de carrière complète est élevée (45 années de travail pour une carrière complète). Il est dès lors de plus en plus difficile d'atteindre une carrière complète notamment en raison du fait que l'on entre de plus en plus tard dans la vie professionnelle vu les exigences d'études et les contrats précaires en début de parcours professionnel.

Le piège de la pension à temps partiel

Le ministre des pensions prône la mise en place d'une pension partielle comme solution douce aux fins de carrière. En fait il s'agit là d'une mesure d'économie budgétaire bien camouflée.

La pension partielle ne serait accessible qu'après 62 ans. Elle figerait les droits à la pension pour la moitié ou le tiers du temps. Pour cette partie de temps vous bénéficieriez d'une pension de 37/45° et si vous continuez jusque 67 ans votre pension sera calculée à 42/45° pour l'autre moitié ou les 2/3.

Dans le système actuel, si vous prenez ce crédit temps fin de carrière à mi-temps, cette partie « assimilée » (voir les effets des dernières mesures sur l'assimilation) continuera à bonifier votre pension même de manière limitée. Elle serait alors calculée complètement en 42/45°.

Petit exemple chiffré :

Soit une pension de 1450 € en 45/45°

Si crédit temps 42/45° sur l'ensemble donnerait environ 1350 euros si pas de diminution due aux assimilations

Si pension à temps partiel : 37/45° sur 725 = 596 + 42/45° sur 725 = 676.5 donne une pension de 1272.5

⇒ Perte de 77.5 par mois soit 930 euros par an !

Le rachat des années d'études est élargi aux trois régimes, mais reste coûteux (chaque année rachetée coûte au travailleur une cotisation volontaire calculée sur base du salaire minimum soit 1357 €) et ne porte que sur les années d'études postérieures à 20 ans. Le système de rachat a été étendu aux régimes indépendants et aux fonctionnaires (fin de la prise en compte automatique).

En ce qui concerne les périodes de chômage longue durée, leur assimilation varie en fonction de la période envisagée (restriction du salaire de référence pour les 3^{ème} et 2^{ème} périodes). Il faut aussi distinguer la période avant 1968 (référence à une année normale de rémunération), et après 1968 (calcul sur base de la dernière année de travail) et depuis 2013 (salaire fictif limité pour la troisième période et aujourd'hui pour la deuxième période). La deuxième période commence après un an de chômage et dure de quatre mois à trois ans.

Les femmes sont particulièrement pénalisées par la carrière complète, leur durée moyenne de carrière étant de 35 ans :

- Les femmes sont titulaires des pensions les plus faibles (58% des femmes ont une pension inférieure à 1000€) contre 32% des hommes.
- L'enveloppe « bien-être » est incertaine et rabotée. Elle devrait se concentrer sur les pensions les plus faibles.

Certes, la GRAPA (par personne maximum de 701,72 €) corrige partiellement la situation, mais elle prend en considération les revenus du ménage en ce compris les immeubles ou le produit de leur réalisation.

Le prolongement de la vie et les risques inhérents à la perte d'autonomie menacent les pensionnés les plus pauvres. À cet égard, la pension moyenne est de 1200€ alors que le coût de séjour en maison de repos est en moyenne supérieur et atteint facilement 1400 à 1500€.

Les principaux axes et dangers de la politique du gouvernement actuel

La logique politique mise en œuvre par le gouvernement actuel vise à **limiter le coût de la hausse des pensions** et à **favoriser le deuxième pilier** ouvert aux trois régimes. Il poursuit cette politique par les principales mesures suivantes :

A- Reporter l'âge de la pension à 67 ans

L'âge de la pension reste à 65 ans jusqu'en 2024. À ce moment il est porté à 66 ans et atteindra 67 ans en 2030. Le prolongement de l'âge de la pension a un effet mécanique : augmenter les années de cotisation et retarder le paiement de la pension. Cette mesure est spectaculaire et n'est pas accompagnée de mesures relatives au travail (travaux lourds, formation professionnelle des plus de 50 ans, aménagement des fins de carrière).

B- La pension à points

La pension à points est un système dont le but est de contenir l'augmentation du coût des pensions en fixant annuellement pour les travailleurs admis à la retraite cette année-là la valeur du point. Cette valeur variera en fonction du rapport entre le salaire effectif du travailleur et le montant moyen des salaires pour cette année, dans le régime du travailleur. Si le salaire est égal à la moyenne, le travailleur a un point. S'il est supérieur, il a droit à plus et moins s'il est inférieur. Chaque année, le gouvernement fixe la valeur du point en fonction des salaires moyens du régime et peut le changer en fonction d'éléments conjoncturels. Mais, une fois fixée, la valeur du point s'impose définitivement aux pensionnés de l'année. Outre l'incertitude qui en résulte pour le travailleur, il y a là une tentation pour les gouvernements de peser sur la valeur du point et ainsi d'ajuster, à la baisse les pensions. Le SFP (anciennement ONP) a souligné la lourdeur, l'incertitude et le coût du système.



C- favoriser le deuxième pilier

La philosophie du gouvernement est de maintenir une pension légale de base assez faible et de laisser à chacun la responsabilité de se constituer une pension suffisante en recourant à une pension complémentaire. Cela passe d'abord par le renforcement des assurances groupes avec des avantages fiscaux et sociaux qui pèsent sur les recettes de l'État et de la sécurité sociale.

Le gouvernement y ajoute un nouveau volet: inciter les travailleurs à troquer des augmentations salariales contre des contributions à des pensions complémentaires. Les mesures sociales (pas de cotisations sur ces dotations) et fiscales (régime spécial-taxation unique reportée) qui accompagneront ces choix diminuent d'autant les assiettes sociales et fiscales liées au travail.

Une autre question se pose. Compte tenu des taux d'intérêts bas, le rendement des pensions complémentaires devient de plus en plus faible. Si on tient compte des frais de gestion, le rendement actuel repose quasi exclusivement sur les avantages sociaux et fiscaux. Cela veut dire que c'est l'État qui fournit l'effort essentiel pour ces pensions. Certains disent d'ailleurs que c'est l'État qui sauve le système. Si ces avantages fiscaux ou sociaux qui constituent d'importantes dépenses fiscales étaient supprimés et leur produit réorienté vers le premier pilier, on pourrait augmenter les pensions « premier pilier », qui sont plus équitables, et assurer un plus grand équilibre de la sécurité sociale.

D- limiter les périodes assimilées

Le principe de l'assimilation est de protéger la pension des travailleurs des incidents et accidents de la vie qui les empêchent de travailler (grossesse, chômage, maladie...) ou des nécessités de la vie (crédits temps avec motivation). Ces années non prestées sont "assimilées". Elles comptent pour la pension et, pour le calcul de la pension, une rémunération fictive se rattachant à une année antérieure prestée, leur est attribuée. Le gouvernement estime injuste cette assimilation au prétexte qu'il n'est pas normal qu'une année non prestée soit ainsi assimilée à une année prestée. La première cible est le chômage. Seule la

première période (un an) est ainsi complètement assimilée. Pour les deuxièmes (projet) et troisièmes périodes, le salaire de référence est un salaire minimum (salaire minimum garanti temps plein : 23.355 € brut). Pour être plus clair, l'assimilation avec un salaire « normal » correspondant à une année travaillée est limitée en matière de chômage à une seule année sur toute la carrière. En matière de chômage, le principe du caractère involontaire du chômage est ainsi battu en brèche. Le chômeur est ainsi rendu responsable d'être chômeur et pénalisé de ne pas travailler. C'est une remise en question de l'assurance chômage. Le principe (différencier les années travaillées et les autres) pourrait, dans les années futures, s'étendre à toutes les périodes assimilées, en commençant par les crédits temps. Seraient sauvegardées les périodes de congé de maternité et une première période maladie. Par contre, les maladies chroniques (plus d'un an sur la carrière ?) seraient dans le collimateur. Comme dit ci-dessus, ce sont les femmes qui risquent d'être les plus affectées par ces mesures.

E- La suppression à terme des régimes spéciaux

L'objectif du gouvernement est de supprimer petit à petit les régimes spéciaux (militaires, policiers, enseignants, SNCB), mais aussi les régimes de prépension et de fin de carrière. Par la combinaison de la pension partielle et de la détermination d'avantages liés aux métiers lourds, on réduirait les retraits prématurés de la vie professionnelle. Le risque est de multiplier les périodes de maladie, mais la parade est développée au point D ci-dessus.

À plus long terme, la volonté est d'harmoniser les trois régimes. Cela se traduira par la réduction de l'exception du régime des fonctionnaires (en commençant par la péréquation automatique) et par une politique fortement incitative de développement du deuxième pilier y compris dans le régime public.

La reproduction des inégalités des salaires durant la vie professionnelle sera ainsi amplifiée par un système à la carte dans lequel chacun sera responsable de sa pension à travers une large privatisation et une individualisation de la démarche.

À chacun un socle minimal inférieur au seuil de pauvreté et au-delà des pensions privées bénéficiant largement de dépenses fiscales en réduction d'impôts et de charges.

Pour conclure

Le premier pilier assure une couverture minimale et une redistribution des revenus acceptable. Aujourd'hui elle n'est pas suffisante au regard des coûts du logement

Le premier pilier de notre système de pension procure aux personnes âgées, hormis les fonctionnaires, une couverture minimale qui, en moyenne, assure la couverture des besoins vitaux. Son taux de remplacement est largement inférieur à celui des pays voisins. Il assure, par son plafond, une redistribution des revenus acceptable. Cependant, aujourd'hui, la pension moyenne ne couvre pas le coût du séjour en maisons de repos. Plus que l'âge de la pension, la durée de la carrière s'avère fort longue et favorise les discriminations. La Grapa est un système correcteur utile, mais insuffisant.

Les conséquences du système sont défavorables pour les femmes (la moyenne des pensions des femmes est de 35% inférieure à celle des hommes) et les plus vieux (utilisation insuffisante de l'allocation bien-être).

L'addition des mesures et des orientations gouvernementales va renforcer un système dual. Le premier pilier restera faible, mais les plus riches le considéreront comme un système de base (une espèce d'allocation universelle ou de « super Grapa »), largement surpassé par la pension complémentaire devenue principale et, grâce aux avantages fiscaux et sociaux, procurant aux plus aisés des ressources importantes.

L'évolution du système accroît les inégalités. Plutôt que l'orientation du gouvernement en faveur du deuxième pilier, il serait plus efficace et sans doute moins coûteux de revoir le système en privilégiant le premier pilier. L'évolution du système des pensions et la réponse aux défis du vieillissement passent davantage par une politique du travail et de la gestion des fins de carrière et par une politique fiscale et sociale juste (éviter des exonérations de charges excessives sans véritable effet sur l'emploi) et efficace (réduction des dépenses fiscales liées au deuxième pilier).

Jean-Jacques Viseur

Pour citer cette analyse

Viseur J.-J., (2017), « Nos pensions : trois piliers, trois régimes », *Énéo Focus*, 2017/08.

***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