



Note préparatoire Atelier « Situation de bien-être »

**En vue de la conférence de clôture de
L'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les
générations**

Service Public Fédéral - Sécurité sociale

David Natali

Observatoire social européen, asbl

Introduction

Cette note a pour but d'alimenter la discussion pendant l'atelier 'Situation de bien-être' lors de la conférence de clôture de l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations en Belgique (prévue pour le 27 novembre 2012 à Bruxelles). La note organise les informations relatives au système des pensions belge d'une manière systématique (compte-tenu de l'Audition qui a eu lieu le 11 octobre à Bruxelles), formule les défis liés au vieillissement de la population (et aux changements socio-économique en cours), esquisse la politique existante et les alternatives possibles et pose une série de questions-clés qui doivent stimuler la discussion à l'occasion de la conférence de clôture.

Dans les lignes qui suivent, nous passerons en revue dans un premier temps (Partie I) les éléments-clé du système des pensions en Belgique. Les données qualitatives (les institutions) et quantitatives (les dépenses publiques, le niveau des prestations, le risque de pauvreté) aident à comprendre les caractéristiques des pensions belges. Dans la Partie II, trois questions clés sont posées à l'attention des participants à la conférence de clôture de l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations en Belgique: la question de l'adéquation de la protection contre la vieillesse ; la question des inégalités ; et la question institutionnelle (la nécessité d'une coordination efficace des outils dans le domaine des pensions – premier et deuxième piliers -, et entre les différentes politiques publiques intéressées – pension, emploi, taxation, etc.). Les trois questions sont liées aux défis politiques en général : une nouvelle légitimité pour le système des retraites en transformation.

Dans la Partie III, le focus est mis sur les défis majeurs pour la soutenabilité sociale du système (sa capacité de garantir le bien être des aînées). Sur base de l'analyse de Jos Berghman – proposée lors de l'Audition du 11 octobre - nous avancerons un cadre systématique et détaillé des défis actuels et futurs pour le système des retraites en Belgique. Les 7 défis représentent la spécification des trois questions clés proposées dans la Partie II. Dans ce contexte, le débat lancé au moment de l'Audition 'Situation de bien être' qui a eu lieu le 11 octobre 2012 au SPF – Sécurité sociale sera résumé. Une fois les défis majeurs définis, nous présenterons les mesures les plus récentes introduites pour adresser les défis actuels et futurs au bien être des aînés en Belgique (Partie IV). Sur cette base, nous concluons cette note par l'indication des progrès déjà réalisés et encore à réaliser pour adresser le thème du vieillissement actif.

PARTIE I : Les pensions belges et leur performance

Pour bien aborder les questions les plus importantes dans l'agenda politique, il convient dans un premier temps de résumer les éléments clés du système des pensions en Belgique¹. Ces informations rendent possible une contextualisation des éléments du débat qui seront introduits dans les Parties II et III.

Les piliers

Le système des pensions en Belgique se base sur le premier pilier (régimes légaux) qui comprend tant les pensions de vieillesse que de survie. Le pilier public repose sur les principes de répartition² et de solidarité et couvre les travailleurs. Le système s'articule en trois régimes : le régime pour les salariés ; le régime pour

¹ Pour une analyse systématique des pensions en Belgique, voir le Conférence nationale des pensions (2010), *Consolider l'avenir des pensions*, www.conferencepensions.be; le chapitre sur la Belgique dans la publication de l'OCDE, *Pensions at a glance*, Paris, 2012, http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-pensions-outlook-2012_9789264169401-en ; et le rapport sur la Belgique dans le Rapport conjoint en matière des pensions de la Commission européenne, 2010, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/pdf/ocp71_en.pdf

² Les actifs financent la retraite des personnes qui ont atteint l'âge de la pension.

les indépendants ; et le régime du secteur public (qui couvre les fonctionnaires nommés à titre définitif et qui travaille pour l'Etat fédéral, les Régions, les Communautés, les administrations communales et les CPAS). A côté des régimes traditionnels, il y a un nombre de régimes avec des modalités particulières quant aux modalités de calcul, à l'âge de la retraite et aux conditions d'octroi.

Pour les personnes âgées qui sont sans ressources ou qui ne disposent pas d'une pension suffisante, il existe le dispositif d'aide financière GRAPA (Garanti de revenu aux personnes âgées), accordée à l'âge de 65 ans et après enquête sur les ressources. Des pensions minimales et d'autres mécanismes de redistribution sont également à l'œuvre pour limiter le risque pauvreté.

Les pensions complémentaires (deuxième pilier) sont axées sur la capitalisation et représentent un surplus de protection pour les salariés et les indépendants. Pour les salariés, la pension complémentaire est octroyée sur la base des versements déterminés dans un règlement de pension ou dans une convention de pension d'entreprise ou sectorielle. Pour les indépendants, la pension complémentaire est constituée sur base des versements effectués sur la base d'une convention de pension. Les agents du secteur public par contre ne sont pas concernés par ce pilier. Selon le Livre Vert³ de la Conférence nationale des pensions, actuellement près de 60% des travailleurs salariés bénéficieraient du deuxième pilier : environ 70% de ces salariés sont affiliés à une assurance groupe et 30% auprès d'une IRP (Institution de retraite professionnelle).

Dans le monde académique et politique, il y a toujours un débat sur la nature du troisième pilier. Il s'agit des cotisations individualisées en dehors du cadre professionnel, sous forme d'épargne à travers des assurances-vie, des fonds bancaires et des fonds d'épargne pension. Normalement, ces formes d'épargne ne sont pas considérées comme partie prenante des pensions complémentaires, même si elles ont connu un succès croissant parmi les belges à partir des années '80.

La performance du système des pensions belges

Les dépenses publiques

Selon les chiffres proposés en 2012 par le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV)⁴, les dépenses publiques en matière de pensions en 2011 ont été de 9,9 % du PIB (à l'intérieur d'un coût budgétaire du vieillissement de 25,3% du PIB). Tandis que les dépenses publiques sont au-dessous de dépenses moyennes des pays membres de l'UE, le «2012 Ageing Report» qui est paru à la mi-2012 et qui présente des projections dont l'élaboration a été finalisée en 2011, met en avant un scénario dit «de référence» dans lequel l'accroissement des dépenses publiques considérées sur la période 2010-2060 est, pour la Belgique, l'un des plus élevés de l'UE.

L'adéquation des prestations

Le taux de remplacement brut (calculé par le CEV) correspond à la somme du taux de remplacement du premier et du deuxième pilier des pensions. Pour le cas type (salarié avec une carrière de 40 ans et une revenu moyenne), le taux de remplacement brut (à partir du premier pilier) en 2010 était de 51,3%. Le taux de remplacement net est considérablement plus élevé que le taux brut : 74%. Ceci s'explique par le régime (para)fiscal avantageux dont bénéficient les pensionnés⁵. En 2010, la pension complémentaire joue un rôle important pour limiter la forte baisse du niveau de bien-être des salariés lors de leur entrée en pension, principalement pour les revenus élevés. Tout comme pour les autres cas-types, le taux de

³ Conférence nationale des pensions (2010), Consolider l'avenir des pensions, www.conferencepensions.be

⁴ Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport Annuel, 2012, http://www.plan.be/publications/Publication_det.php?lang=fr&TM=30&IS=63&KeyPub=1174

⁵ Le taux de remplacement du premier pilier des pensions est le plus élevé pour le cas-type à faible revenu en raison des minima garantis dans le calcul de la pension. Le taux de remplacement le plus faible concerne le cas-type à revenu élevé.

remplacement de la pension du deuxième pilier est encore limité. Selon le Livre Vert publié en 2010, le taux de remplacement en Belgique, hormis le secteur public pour les salaires moyens et élevés, est inférieur à ceux montrés par les autres pays de l'UE.

Comme indiqué par le Livre vert de la Commission des pensions, « par comparaison avec d'autres pays européens à standard de vie comparable, les performances du système belge sont très moyennes (...) pour les revenus moyens supérieurs et élevés. (...) Pour les plus faibles revenus, en revanche, les performances sont largement comparables à la moyenne européenne ».

Le risque de pauvreté

Il ressort de l'enquête EU-SILC 2010 (cité par le Rapport annuel du CEV) qu'une personne de moins de 65 ans sur sept et près d'une personne de plus de 65 ans sur cinq est exposée, en 2009, à un risque de pauvreté. Cela signifie que leur revenu disponible équivalent est inférieur au seuil de pauvreté (973 euros par mois). Sont plus particulièrement concernées: les personnes âgées isolées, les femmes (70% des bénéficiaires de la GRAPA) et les personnes très âgées. Le risque de pauvreté plus élevé des personnes âgées doit cependant être nuancé. En effet, le concept de revenu sur lequel est établi le risque de pauvreté présenté ci-dessus ne tient compte ni du patrimoine (comme la propriété du logement), ni des avantages en nature (comme la gratuité des transports en commun ou des aides en matière de soins de santé). En comparaison avec l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, les personnes de plus de 65 ans et les pensionnés vivant en Belgique sont exposés à un risque de pauvreté relativement élevé. Cependant, en termes d'intensité de la pauvreté, la situation des personnes âgées semble moins précaire en Belgique qu'en Allemagne et en France. En comparaison avec l'étranger, le risque de pauvreté en Belgique est plus élevé, mais en moyenne moins profond. Un nombre important de retraités se situent juste en dessous du seuil de pauvreté.

Le taux d'emploi

La Belgique se caractérise toujours par des taux d'emploi relativement faibles, particulièrement pour les plus de 55 ans avec 37,3% en 2010. Toutefois, l'âge effectif de retrait du marché du travail est passé de 56,8 ans en 2000 à 61,6 ans en 2007. Néanmoins, les taux d'emploi pour les personnes âgées de 55 ans et plus restent en dessous des objectifs de l'Union Européenne à atteindre en 2020. Sur base des calculs du Comité d'Etude sur le Vieillissement, en 2011, le taux d'emploi total (emploi total en % de la population de 20 à 64 ans) était de 68,5% avec un taux de chômage de 11,9%. En particulier, le taux d'emploi (emploi total en % de la population de 15 à 64 ans) était, pour les femmes, de 64,8% (hommes 71,8%), et de 42% pour la population entre 55 et 64 ans.

PARTIE II : Questions clés à débattre

Les pensions en Belgique, comme ailleurs, se situent dans un contexte socioéconomique caractérisé par le vieillissement de la population et la crise économique et financière (avec des conséquences négatives du point de vue du marché du travail et des finances publiques). Par conséquent, trois questions-clés sont au centre du débat. La première concerne l'adéquation des prestations face à une situation économique et sociale en transformation. Une deuxième dimension-clé est celle des inégalités. La troisième question est de nature institutionnelle: il s'agit de mieux coordonner les différentes parties d'une stratégie de vieillissement. Tout d'abord, on a parlé des interactions entre assistance et assurance et entre le 1^{er} et le 2^{ème} pilier.

La Question d'adéquation des prestations

Comme indiqué par le programme de travail proposé par le gouvernement belge pour l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations en Belgique⁶ : « Pour vieillir de manière active et dans des conditions d'autonomie maximale, les personnes âgées doivent disposer de ressources suffisantes ».

Dans ce domaine, la première question est liée à la capacité de fournir une protection efficace à travers tant des prestations minimales – pour réduire le risque de pauvreté – que des prestations assurancielles pour un niveau supérieur de protection. Un deuxième point d'intérêt (très en phase avec le programme de réformes belge) tient au rôle croissant des régimes complémentaires et aux risques spécifiques qu'encourent les membres : les risques financiers, les risques d'investissement, les limites de l'information qui constituent les problèmes typiques auxquels les décideurs (en Belgique et ailleurs) ont tenté de s'attaquer. Bien que l'accroissement du rôle des pensions complémentaires puisse être utile, il implique de nouveaux défis, parmi lesquels le transfert des coûts (par exemple, le vieillissement de la population) des budgets publics vers les marchés financiers.

Un autre thème est lié à l'allongement de la carrière. Une série d'incitants susceptibles d'aider à retarder le départ à la retraite (bien au-delà de la seule révision de l'âge de départ à la retraite) peuvent avoir un effet en termes de taux d'activité, réduction des dépenses, et d'augmentation des prestations. Ces incitants à travailler plus longtemps peuvent provenir notamment : de nouvelles règles d'imposition des pensions et des salaires, de nouvelles réglementations en matière d'emploi.

La Question des inégalités dans la vieillesse

Une des questions pressantes pour le présent et l'avenir de la protection de la vieillesse est celle des inégalités. Le premier point a trait à la fragmentation progressive (ou segmentation) de la protection contre le vieillissement. Dans les rapports officiels publiés récemment par la Commission européenne⁷, l'accent est mis fortement sur la dimension de genre, mais d'autres clivages potentiels doivent être pris en compte : entre relations de travail standard et non standard ; entre citoyens européens et migrants ; entre les groupes professionnels, et en particulier pour les retraites complémentaires (surtout dans les pays où elles ne sont pas obligatoires) – par exemple, les travailleurs salariés par rapport aux indépendants, les travailleurs des grandes entreprises par rapport à ceux des PME, le secteur manufacturier par rapport à celui des services, etc.

Comme le prouvent certains des rapports publiés au cours de cette année, la solidarité intergénérationnelle joue un rôle clé dans la réforme des systèmes de retraite. Le cas de l'impact des nouvelles mesures d'austérité sur la transition vers l'emploi des jeunes générations en représente un exemple. Et à l'opposé, se retrouve le cas du développement des relations de travail atypiques (sans aucune obligation de cotisation ou avec des cotisations réduites) qui risque de couper la solidarité en faveur des plus âgés.

La Question institutionnelle

Les institutions des politiques des pensions doivent être mises à jour par rapport aux changements démographiques, mais aussi aux nouveautés du marché du travail, aux changements sociaux (structure des familles), et au contexte économique (crise récente).

⁶ Service Public de Sécurité sociale, Programme de travail pour la Belgique pour l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations, 2012, <http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/active-ageing/wp-ey2012-fr.pdf>

⁷ Commission européenne, Pension Adequacy in the European Union, 2012, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=it&pubId=7105&type=2&furtherPubs=no>

Mais cette mise-à-jour est particulièrement complexe. Le vieillissement actif se base sur l'interaction entre plusieurs politiques publiques : retraites, mais aussi politique d'emploi, d'inclusion sociale, fiscale, des soins de santé et de longue durée. Les risques actuels et futurs pour les personnes âgées ne peuvent être affrontés uniquement par des innovations en matière de politique des pensions. Un autre aspect de cette multi-dimensionnalité touche à la nécessité d'examiner les prestations (transferts), services et avantages en nature (et de situation en matière de propriété du logement) : l'investissement dans les aînés doit se poursuivre en préservant les retraites et en augmentant les services à destination des personnes âgées⁸.

Un deuxième point concerne la nécessité d'intégrer plusieurs instruments : d'un côté, les paiements (transferts), de l'autre les services pour les aînés. La question centrale est liée à l'équilibre entre transferts et services, en sachant que ces derniers peuvent représenter une opportunité pour des emplois (toute la littérature sur les 'white jobs' est ici importante⁹).

Un troisième élément de l'intégration des politiques est lié à la dimension interne des pensions. Il s'agit de mettre en place une approche coordonnée par rapport au premier et deuxième pilier. Il s'agit de bien définir la complémentarité entre pilier public et pensions complémentaires, en gardant l'efficacité de la solidarité publique et de la solidarité professionnelle. L'exemple belge montre le risque de sommer les inégalités produites par le marché du travail, par la protection publique et par les fonds de pension professionnels¹⁰ (en ce qui concerne les femmes, les travailleurs atypiques, les indépendants, etc.) (Voir Partie III).

Comme souligné durant l'Audition « Situation de bien-etre » (interventions de Magda Lambert et Jos Berghman), les trois questions clés à débattre sont liées la dimension générale de légitimité politique du système des pensions en Belgique. Cette dimension est plus politique et concerne l'élément normatif à investiguer : il faut repenser le système de retraite notamment se poser la question des inégalités et de l'objectif du système. Quel est le but d'un système de retraite ? Comment poursuit-il l'objectif d'égalité ? S'agit-il d'agir sur les différences déterminées par le marché du travail et le contexte social, ou plutôt de réduire ces différences ? Ces choix ont des impacts sur les aspects institutionnels. Il faut trouver une cohérence entre élément idéologique et outil institutionnel. L'inclusion des parties prenantes dans la gestion de ces politiques publiques est fondamentale. Comme souligné durant l'audition, à l'avenir, la question de la légitimité des régimes de pension est au moins aussi importante que celle de la soutenabilité.

PARTIE III : Les 7 défis aux pensions belges

A l'occasion de l'audition du 11 octobre en vue de préparer la conférence de clôture de l'Année européenne, Jos Berghman (Professeur à la KUL Leuven) a présenté d'une façon systématique les défis majeurs aux pensions belges. D'une certaine façon, il s'agit d'une spécification des trois questions clés proposées dans la Partie II.

⁸ Plusieurs travaux dans la littérature scientifique montrent que l'incohérence entre politique d'emploi et politique des retraites peut mener à des résultats non efficaces. C'est le cas de la protection à donner pour les travailleurs 'atypiques' (temps-partiel, temps déterminé, etc.) qui risquent de subir la majeure flexibilité du marché du travail sans avoir une protection adéquate contre le risque de vieillissement, voir K. Hinrichs et M. Jessoula « Labour Market Flexibility and Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow? », Londres, Palgrave MacMillan, 2012.

⁹ E. Dijkgraaf (2012), Investing in the future of jobs and skills. Scenarios, implications and options in anticipation of future skills and knowledge needs, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/82/en/1/EF0982EN.pdf>

¹⁰ Voir P. Emmenegger, S. Hausermann, B. Palier, M. Seeleib-Kaiser "The Age of Dualisation », Oxford, Oxford University Press, 2012.

Tout d'abord, il faut rappeler qu'il y a deux dimensions importantes à prendre en compte dans l'analyse du bien-être et du vieillissement actif. Il faut tout d'abord analyser le vieillissement actif comme un facteur qui peut contribuer à des pensions adéquates. Il faut également veiller à des pensions adéquates pour la fin de vie. De plus, les politiques de retraite doivent prévenir le transfert d'une charge trop importante sur le reste de la société. Une politique de pension collective est essentielle. Dans ce contexte, sept défis conditionnant le présent et le futur des pensions doivent être pris en compte.

1. Une politique de pension ?

Il faut comprendre que toute la population est affectée par la politique des pensions : soit comme contributeur, soit comme bénéficiaire, même dans le cadre d'une redistribution entre les générations. Une politique des pensions se base sur une approche intégrée qui couvre plusieurs domaines politiques : les mesures concernant le marché du travail, les pensions et les mesures fiscales. Il s'agit donc d'un défi général d'approche (nécessairement multidimensionnel) aux pensions.

2. Les périodes assimilées

Le travail est la source fondamentale des droits à la retraite, mais surtout, dans les dernières années d'une carrière, les périodes assimilées sont très importantes. La notion de périodes assimilées recouvre des périodes qui, bien que non effectuées, sont assimilées à des périodes d'activité pour le calcul des pensions. Ces périodes couvrent – entre autres - des phases d'incapacité de travail, de préretraite, de chômage, et de grossesse. Elles permettent donc de corriger des inégalités et de couvrir des accidents de parcours. Sans les périodes assimilées, beaucoup de pensionnés (surtout les femmes) deviendraient financièrement vulnérables. Néanmoins, il faut se demander si la forme actuelle de solidarité est la plus souhaitable. Par exemple, à l'instar des périodes d'interruption de carrière ou de crédit temps, le travail à temps partiel n'est pas repris dans le calcul des périodes assimilées. Or, les statistiques montrent que ce sont surtout les femmes qui travaillent à mi-temps.

Comme souligné par plusieurs intervenants à l'Audition, les périodes assimilées sont liées aux questions plus larges : de l'offre des soins sur base volontaire (faut-il faire en sorte que les formes d'activité qui sont utiles pour la société soient promues ?) ; de la réforme des règles de prise en charge des périodes assimilées (favoriser la vie active des femmes à tous prix ?) ; et la couverture des périodes assimilées par les pensions complémentaires. En ce qui concerne l'offre des soins, à l'occasion de l'Audition, Lieve Vander Leyden (service d'étude du gouvernement flamand) a souligné qu'il apparaît que beaucoup de personnes sont disponibles pour offrir des soins sur base volontaire (en travaillant à temps partiel par exemple). Le point est de savoir quelles sont les mesures qui en tiennent compte dans le calcul de la pension du fait que l'on s'occupe de personnes qui ont besoin de soins. Dans le même sens, Jef Maes (FGTB) a souligné « qu'on parle maintenant de réduire les périodes assimilées, mais on devrait aussi examiner s'il n'y pas lieu d'ajouter d'autres formes de protection ». La question de la couverture donnée par les pensions complémentaires est centrale : Chris Serroyen (ACV) a rappelé qu'il faut veiller à ce que les périodes assimilées soient également prises en compte dans le cadre des systèmes complémentaires de retraite

3. Couples et survivants

La plupart des femmes qui perçoivent une pension de survie ont un revenu plus important que celles qui perçoivent uniquement une pension de retraite. La pension de survie permet globalement de limiter les situations de pauvreté chez les veuves et de maintenir le niveau de vie antérieur. Néanmoins, vu les changements dans la société, on est en droit de se demander si cette forme actuelle de solidarité est la plus souhaitable.

Comme rappelé par Jos Berghman à l'occasion de l'Audition, la pension de survie avait été conçue à une époque où le mariage était encore l'institution centrale du couple. Aujourd'hui, plus de la moitié des cohabitants en Belgique ne sont pas mariés. La stabilité des partenaires n'est pas plus élevée que dans le cas d'un mariage. La protection des pensions des personnes divorcées est radicalement différente de celle des veuves/veufs. Selon la législation en vigueur, une veuve touchera 60 % du salaire du conjoint (80% de 75%) tandis qu'une personne divorcée ne touchera que 37,5 % au maximum (50% de 75%). De plus, il n'existe pas de pension de divorce pour les femmes qui étaient mariées avec un fonctionnaire, ni pour celles qui cohabitaient hors mariage.

4. Les grandes différences entre les systèmes de retraite

Il y a une grande variation entre les systèmes de retraite du premier pilier, notamment entre les fonctionnaires (secteur public) et les travailleurs du secteur privé et entre les travailleurs indépendants et les travailleurs salariés : la pension des fonctionnaires est beaucoup plus élevée que celle des employés du secteur privé ; et la pension des travailleurs indépendants est beaucoup moins élevée que celle des employés du secteur privé.

Les conditions des hommes et des femmes représentent une autre dimension d'inégalité (potentielle et réelle). Comme souligné par Françoise Goffinet de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, la question se pose d'abord au niveau constitutionnel. En 2002, la Belgique a inscrit dans sa Constitution l'égalité entre les hommes et les femmes. Il y a plusieurs sources d'inégalités : la question du travail non rémunéré ; le défi de l'écart salarial; les inégalités entre secteurs, etc. Les femmes fournissent beaucoup plus de travail invisible tout au long de la vie. Il y a un écart salarial persistant qui a un impact sur les allocations, les interventions. Comme les femmes ont des revenus plus faibles, elles ont moins de possibilités d'économiser. Un nombre important de femmes travaillent beaucoup moins que les hommes pour permettre de concilier vie professionnelle et vie familiale.

5. Le rôle du deuxième pilier

En 2008, un peu moins de 40 % des retraités étaient couverts par le deuxième pilier. Le montant du deuxième pilier a par ailleurs augmenté. Mais quand on parle du deuxième pilier comme une solution aux limites de protection du premier pilier, il faut rappeler que les pensions du deuxième pilier ne suffisent pas à corriger les inégalités produites par le système public. Au contraire, ils accroissent ces problèmes. On constate qu'il y a d'importantes différences de couverture et de hauteur du montant de la pension entre hommes et femmes, entre jeunes et vieilles générations et suivant l'importance de la pension du premier pilier. Les clivages sont confirmés par cette protection supplémentaire¹¹.

6. Le paiement des retraites complémentaires sous forme d'un capital et en une fois.

Une autre question importante concerne le paiement des cotisations versées dans le deuxième pilier. En Belgique, la plupart des fonds de pension payent sous forme d'un capital sans prévoir des annuités. Par conséquent, il y a un risque supplémentaire pour les assurés : celui qui dérive de l'investissement du capital, sous plusieurs formes possibles.

7. Un système complexe : les sept piliers

Le dernier défi concerne la complexité institutionnelle des pensions belges. Les systèmes de retraite sont complexes. On peut en effet distinguer sept éléments différents (ou piliers) :

¹¹ Plusieurs interventions durant l'Audition ont souligné les aspects critiques du développement du deuxième pilier par rapport à la solidarité professionnelle et à la capacité des fonds de pensions d'adresser d'une façon efficace les risques du marché financier.

1er pilier : statutaire

2ème pilier : fonds de pension professionnels (basés sur le statut occupationnel)

3ème pilier : assurance privée encouragée par le système fiscal

4ème pilier : assurance privée non encouragée par le système fiscal

5ème pilier : l'épargne

6ème pilier : propriété et bien immobilier

7ème pilier : subvention pour l'accès aux biens et services.

PARTIE IV. Les mesures les plus récentes et le progrès ultérieurs

Face au vieillissement de la population, les réformes en Belgique ont largement suivi les lignes directrices proposées par l'UE (voir le rapport conjoint en matière d'adéquation des pensions). Comme souligné par le Livre Vert de 2010 publié par la Conférence nationale des pensions, au delà de la réduction de l'endettement public, la réforme des pensions s'est concentrée sur l'augmentation du taux d'emploi (et de la productivité du travail), la modération des coûts, la tentative de développer d'avantage la couverture du deuxième pilier, en gardant au même temps l'objectif de l'adéquation des prestations.

Cette partie de la note se concentre sur les mesures les plus récentes contenus dans l'Accord de gouvernement de décembre 2011 (voir le Rapport annuel du CEV pour une analyse plus détaillée, une série de données est citée dans les pages qui suivent). Il s'agit des réformes qui répondent aux défis majeurs illustrés dans la Partie II. Cohérent avec les réformes des dernières années, les mesures structurelles concernent plus particulièrement :

- le relèvement de l'âge de départ à la retraite anticipée de deux ans (de 60 à 62 ans) dans les trois régimes de pensions légales, assorti de l'augmentation de la condition de carrière pour y accéder dans les régimes salariés et indépendants (de 35 à 40 ans), et de l'introduction d'une condition de carrière (40 ans au terme de la période transitoire) dans la fonction publique ;
- la valorisation de certaines périodes assimilées au droit minimum par année de carrière, au lieu du dernier salaire perçu, lors du calcul de la pension dans le régime salarié ;
- le calcul de la pension dans la fonction publique sur la base du traitement moyen des 10 dernières années et non plus des cinq dernières années ;
- le renforcement des conditions d'accès au chômage avec complément d'entreprise (anciennement prépension conventionnelle à temps plein) et la suppression du régime de prépension à mi-temps ;
- dans le régime de l'assurance-chômage, un nouveau système pour les jeunes sortant des études, une dégressivité accrue des allocations de chômage et le relèvement à 55 ans au lieu de 50 ans de l'âge d'accès au complément d'ancienneté ;
- enfin un ensemble de mesures destinées à réduire l'accès aux systèmes de crédit-temps et d'interruption de carrière.

Les effets prévus

Les mesures citées ont eu tout d'abord pour but d'augmenter le taux d'emploi et d'activité totale. La logique est que le vieillissement actif peut aider à améliorer le niveau de vie des personnes âgées : l'augmentation de l'âge de départ à la retraite peut, par exemple, aider à améliorer l'adéquation des prestations de retraite. En même temps, il contribue à soulager la situation financière du système. Dans cette partie de la note on fait référence aux prévisions proposées dans le Rapport annuel du CEV.

En général, les réformes structurelles présentées dans l'Accord de gouvernement de décembre 2011 permettent d'alléger le coût budgétaire du vieillissement de 0,3 point de pourcentage du PIB entre 2011 et

2060, de 0,1 point de pourcentage de dépenses de pension, de 0,1 point de pourcentage dans la branche chômage et de 0,1 point de pourcentage dans la branche chômage avec complément d'entreprise (anciennement prépension). En ce qui concerne le chômage avec complément d'entreprise, la réduction des dépenses induites par les réformes découle, outre d'un PIB accru, de la diminution du nombre de bénéficiaires : en 2060, près de 22 000 personnes n'ont plus accès temporairement ou définitivement à ce régime, soit 18% du nombre de bénéficiaires, par rapport à une simulation sans réforme.

Dans la branche chômage et crédit-temps/interruption de carrière, les mesures ont été introduites dès 2012. Les dépenses de crédit-temps/interruption de carrière se réduisent en raison de la baisse du nombre de bénéficiaires induite par les mesures plus strictes d'accès à ce régime. Dans le régime du chômage proprement dit, certaines mesures telles qu'une dégressivité plus importante et l'augmentation de l'âge d'accès au complément d'ancienneté permettent de réduire les dépenses via une diminution de l'indemnisation moyenne. A ces effets s'ajoute l'effet résultant d'un PIB accru par les réformes.

Le coût budgétaire du vieillissement n'est allégé que de 0,1 point de pourcentage du PIB par les dépenses de pension. Il va de soi que la diminution du nombre de pensionnés (environ 66 000 personnes en 2060 ou 1,7% du nombre total de pensionnés) et l'accroissement du PIB induits par la réforme tendent à réduire le poids des dépenses de pensions dans le PIB. A l'inverse, ces dépenses sont alourdies par des pensions moyennes plus élevées. Jusqu'au début des années 2020, des économies croissantes sont enregistrées dans les trois régimes de pensions en raison de la réduction de plus en plus importante du nombre d'entrées en pension, résultant de la progressivité du relèvement des conditions d'âge et de carrière jusqu'en 2016.

De plus, en réduisant les possibilités de retrait de l'activité via le régime de chômage avec complément d'entreprise (prépension) ou les départs anticipés de retraite, les mesures accroissent le taux d'activité des personnes âgées de 55 à 64 ans de 6,2 points de pourcentage en 2060 par rapport à une situation sans réforme. Cela correspond à un relèvement de 1 point de pourcentage du taux d'activité global. Ce relèvement du taux d'emploi entraîne également une croissance économique légèrement supérieure entre 2011 et 2060.

Dans les pages qui suivent, la référence est aux effets produits par les réformes cités sur les questions clés indiquées dans la Partie II et aux mesures pour adresser les défis plus spécifiques (mentionnés dans la Partie III).

Question de l'adéquation des pensions

L'augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite a pour effet d'augmenter les prestations. Les pensionnés voient leur pension relevée, ce qui augmente la pension moyenne de l'ensemble des bénéficiaires. Toutefois l'intensité du relèvement de cette pension moyenne est variable d'un régime à l'autre : elle entraîne une nette réduction des économies dans le régime salarié, voire des dépenses supplémentaires dans les régimes indépendants et de la fonction publique.

Si les pensions en Belgique connaissent des taux bruts de remplacement bas en comparaison avec les autres pays de l'Union européenne, il y a eu, pendant les dernières années, un relèvement des pensions les plus basses. Ici, la question-clé est liée à l'intégration entre prestations assuranciennes et assistance sociale. Les pensions (sécurité sociale) sont complétées par l'assistance sociale pour les pensionnés ayant des moyens de subsistance inférieurs à un certain seuil. Depuis quelques années, on assiste à une diminution de la pauvreté en parallèle avec une augmentation des minima de base de la retraite. En 2011, 93 000 retraités sur 1,9 millions ont bénéficié de la Garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA). Niek De Meester, représentant d'OKRA, a confirmé durant l'Audition ces données positives.

La simulation réalisée pour le Rapport 2012 du CEV montre une baisse sensible du risque de pauvreté chez les pensionnés entre 2006 et 2050. La tendance à la baisse déjà observée ces dernières années sur la base

de l'enquête EU-SILC se poursuivrait donc à long terme. Deux facteurs expliquent cette évolution. Le premier résulte du relèvement de la GRAPA de près de 14% au 1er décembre 2006. Grâce à cette revalorisation, les revenus des bénéficiaires de la GRAPA se situent désormais au-dessus du seuil de pauvreté simulé. Le second facteur est la progression continue du taux d'activité des femmes, engendrant des carrières féminines plus longues et donc des pensions féminines plus élevées. En fin de période de projection, le risque de pauvreté chez les pensionnés devrait légèrement augmenter.

Selon certains analystes, ces acquis sont à présent remis en question, notamment la proposition avancée de diminuer l'enveloppe bien-être de 40 %. Le conseil consultatif des pensionnés a fait connaître ses doléances au gouvernement. Jef Maes (ABVV) a avancé les doutes du mouvement syndical par rapport à une révision à la baisse des mécanismes d'adéquation des prestations.

Les réformes ont eu pour effet de réduire le taux de pauvreté des pensionnés. En effet, le renforcement des conditions d'éligibilité aboutit à un report des départs en pension. L'allongement des carrières qui en résulte mène à la constitution de pensions plus élevées qui permet aux pensionnés d'être mieux protégés contre le risque de pauvreté. La réduction du risque de pauvreté des pensionnés n'apparaît cependant pas immédiatement après la mise en œuvre de la réforme. Il faut attendre 2030, soit près de vingt ans, pour observer les premiers signes d'une baisse relative de la pauvreté. Avant cette date, la réforme ne semble pas avoir d'effet sur le taux de pauvreté des pensionnés. Après 2030, la réforme des pensions se traduit par une diminution progressive du taux de risque de pauvreté des pensionnés qui atteint, en 2060, 4 points de pourcentage.

Question des inégalités

On observe tout d'abord, sur la période 2010-2050, une baisse tendancielle de l'inégalité entre pensionnés, due entre autres au découplage entre la croissance des salaires et la croissance du plafond salarial dans le calcul des pensions qui se traduit par une distribution plus égalitaire des revenus de pension du premier pilier. Ensuite, entre 2050 et 2060, l'inégalité entre pensionnés devrait se stabiliser.

L'évolution à la baisse du risque de pauvreté chez les personnes âgées et des pensionnés, observée depuis 2005, se poursuit en 2009. Les femmes sont toujours davantage exposées à un risque de pauvreté que les hommes mais l'écart entre les deux sexes n'atteint plus que 1,3 point de pourcentage en 2009 (contre 4,3 points de pourcentage en 2006) principalement en raison d'une baisse plus forte du risque de pauvreté chez les femmes (due à leur taux d'activité croissant et à la proportion plus élevée de bénéficiaires de minima garantis).

Par rapport aux défis majeurs – liés aux inégalités - résumés dans la Partie III, le débat est encore ouvert.

Périodes assimilées (défis 2)

La prise en charge des périodes assimilées pose un problème stratégique pour les décideurs politiques. Le débat se situe entre améliorer le système assurantiel, ou plutôt garantir une pension de base inconditionnelle (comme aux Pays Bas).

Couples et survivants (défi 3)

Le défi des survivants et des prestations des femmes actives est toujours à adresser. Actuellement, la pension de survie constitue un important piège à l'emploi pour les jeunes veufs et veuves. Ceux qui n'ont jamais travaillé ont parfois une pension plus élevée que les personnes isolées ayant travaillé pendant 40 ans. Les veuves qui touchent la pension de survie sont limitées au niveau des activités professionnelles. D'autre part, la réduction des pensions de survie – où bien leur élimination – déterminerait des risques majeurs pour les femmes sans revenu du travail.

Il est à l'évidence nécessaire de recourir à un ajustement partiel entre politiques de retraite et dynamiques sociales. Plusieurs stratégies sont possibles pour aborder la question. Le système de droit à la pension peut prévoir une division des droits à l'intérieur du couple ('splitting' des pensions). Une alternative est celle suivie par les Etats scandinaves : faire payer une contribution supplémentaire pour garantir une protection majeure pour les femmes, ou bien encore, introduire une pension de base inconditionnelle¹². Par exemple, comme rappelé par Jef Maes (ABVV) durant l'Audition 'Situation de bien-être', les partenaires sociaux négocient en ce moment la possibilité de transformer la pension de survie en une allocation de transition temporaire pour les jeunes veuves et veufs.

Les grandes différences entre les systèmes de retraite (défi 4)

Les règles mises en place dans les trois régimes légaux ont déterminé des différences importantes en termes de traitement. Les fonctionnaires ont des prestations plus élevées que les salariés, tandis que les indépendants ont des pensions beaucoup moins élevées que les salariés. Plusieurs stratégies pourraient être suivies. Comme souligné par Jos Berghman, on pourrait envisager de diminuer les pensions des fonctionnaires, mais :

- le système public des pensions est le seul système de pension qui réussit à réaliser les deux objectifs principaux poursuivis : la prévention de la pauvreté et le maintien du niveau de vie ;
- est-il vraiment souhaitable de miser de façon croissante sur le développement des pensions du deuxième pilier ?

Autre option, l'écart peut être diminué de façon importante par une pension substantielle du deuxième pilier pour la plupart des salariés. Cette démarche est facilitée par le fait que les pensions du deuxième pilier sont sensiblement moins taxées que celles du premier pilier.

En ce qui concerne les travailleurs indépendants, on pourrait songer à augmenter la pension, mais :

- est-il possible de le faire sans augmentation des cotisations ? Le système de retraite des salariés est financé à 82 % par des contributions. Dans le cas des indépendants, le système est financé à seulement 60 % par des contributions ;
- il n'y pas seulement un problème de cotisations trop faibles, mais aussi un problème de bas revenus annuels bruts ;
- le budget public n'a pas de ressources pour augmenter les subsides au régime des indépendants.

Question institutionnelle

Le rôle du deuxième pilier (défis 5, défis 6 et défis 7)

On constate qu'il y a d'importantes différences de couverture et de hauteur du montant de la pension entre hommes et femmes, entre jeunes et vieilles générations et suivant l'importance de la pension du premier pilier. Les clivages sont confirmés par cette protection supplémentaire¹³.

Le point le plus important est de définir une stratégie cohérente pour une couverture plus large et homogène des fonds pensions professionnels, et un financement plus élevé des fonds :

- étendre la couverture à travers des incitations (fiscaux) aux accords entre partenaires sociaux ;
- renforcer la cohérence entre politique salariale et contributions aux fonds pensions (pour éviter le sous-financement).

¹² Christiane Robert (Président Senior Flex, ASBL) se pose la question si les pensions de survie seront éliminées.

¹³ Plusieurs interventions durant l'Audition ont souligné les aspects critiques du développement du deuxième pilier par rapport à la solidarité professionnelle et à la capacité des fonds pensions d'adresser d'une façon efficace les risques du marché financier.

Tandis que le deuxième pilier a eu un développement stable mais encore partiel, le troisième pilier a été marqué, à partir des années 1980, par un développement plus marqué (surtout les produits assuranciers), tant en terme de contributions que des ressources financières gérés¹⁴.

¹⁴ Voir J. DeDeken, Belgium. The paradox of persisting voluntarisme in a corporatist welfare state, in B. Ebbinghaus (eds.) *The Varieties of Pension Governance*, Oxford, Oxford University Press, pp.57-88.