PENSIONS : PAROLE AUX JEUNES

SUGGESTIONS DU GROUPE DU VENDREDI À LA COMMISSION DES PENSIONS

Rapporteurs : Laurent Hanseeuw[1] et Brieuc Van Damme[2-3] Février 2014

GROUPE DU VENDREDI
A l'initiative de la Fondation Roi Baudouin

POSITION PAPER 2014/01

RÉSUMÉ

Le présent texte doit davantage être vu comme une note de synthèse et d'opinions que comme un rapport, dans tous les cas non-exhaustifs, sur les pensions. Il est le fruit de débats et d'échanges au sein du groupe suite à la lecture de certaines littératures de référence sur le sujet ainsi qu'à la consultation d'experts. En somme, il se veut être la vision qui peut émerger de conversations entre jeunes, de disciplines, d'horizons et de sensibilités politiques différentes. Les propositions qui en sont ressortis, si elles ne sont pas per se représentatives d'une génération, sont, nous le pensons, fondamentalement plurales. Nous les avons réparties en trois catégories, à savoir les propositions relatives à l'amélioration de la transparence et à la connaissance du système, les propositions relatives au premier pilier (les pensions légales) et les propositions relatives aux compléments de capitalisation (les deuxièmes et troisièmes piliers de pension).

1. **Les propositions relatives à la transparence/connaissance du système :**
   - Améliorer les données disponibles quant aux revenus des pensionnés afin de mieux évaluer le taux de pauvreté de ceux-ci, les revenus de remplacement dont ils disposent réellement, etc.
   - Mieux définir, évaluer, objectiver la pénibilité des emplois (afin d'améliorer l'octroi d'éventuels régimes préférentiels)
   - Mieux quantifier (et définir) le taux de pauvreté des ainés
   - Disposer d'évaluations plus précises des coûts engendrés par les pensions par catégorie et cohorte (de générations, d'âges, de catégories socioprofessionnelles, etc.)
   - Mesurer l'élasticité et la propension à l'épargne des différentes catégories de personnes et de travailleurs
   - Evaluer et distinguer plus précisément le coût temporaire lié à la cohorte des baby-boomers
2. **Les propositions relatives au premier pilier des pensions (pensions légales – système par répartition)**
   - Harmonisation des trois systèmes de pensions (indépendants, employés et fonctionnaires)
   - Prendre mieux en considération le coût de pension des fonctionnaires
   - Objectiver et mieux comptabiliser (dans le budget) le système des périodes assimilées
   - Baser le droit à la pension sur le nombre d'années de travail
   - Responsabiliser les entités fédérées au regard du coût des pensions de leurs fonctionnaires
   - Introduire un système automatique d'ajustement du montant de la pension en fonction du choix de l'âge de départ à la pension de l'individu et de l'évolution de l'espérance de vie (système notionnel)
3. **Les propositions relatives aux compléments de capitalisation (deuxième et troisième piliers)**
   - Généraliser l'accès aux piliers de capitalisation à toutes les catégories de travailleurs (ouvrir le second pilier aux fonctionnaires)
   - Encourager le paiement du second pilier en mensualité plutôt qu'en capital
   - Elargir l'horizon et la nature des investissements des fonds de pensions
   - Installer des limites efficaces, tant relatives qu'absolues, sur les montants déductibles par un individu dans le cadre des seconds et troisièmes piliers de pensions
   - Imposer aux employeurs de proposer une cotisation complémentaire de pensions à tous leurs employés
   - Donner la possibilité aux personnes inactives de cotiser davantage aux piliers de capitalisation lors de leur retour en activité
4. **Autres propositions**
   - Rendre le(s) système(s) de pension(s) plus adapté(s) à la mobilité des travailleurs (et des pensionnés) en Europe
   - Faciliter, pour les pensionnés, la transformation d'actifs financiers en revenus récurrents

---

1. Économiste chez Cushman&Wakefields et à l'ULB, membre du Groupe du Vendredi.

2. Économiste et conseiller santé publique et affaires sociales du Vice-premier ministre Alexander De Croo, président du Groupe du Vendredi.

3. Les auteurs souhaitent remercier tous les experts consultés ainsi que tous les membres du Groupe du Vendredi pour leur participation active et leurs contributions à la rédaction de ce rapport, et en particulier Romanie Dendooven, Hannelore Goeman, Ferdi De Ville, Jonathan Holslag, Naim Cordemans, Benoit Decerf et François Toussaint. Les erreurs éventuelles sont uniquement imputables aux membres du Groupe du vendredi. Les opinions, points de vue et recommandations exprimés dans ce document ne sont pas propres à chacun des membres individuels, des auteurs ou des experts consultés, mais doivent être considérés comme une tentative de proposer, en tant que groupe multidisciplinaire et pluraliste, une stratégie réaliste et équilibrée à long terme qui permettrait aux décideurs politiques – telle est notre conviction – de faire face de manière juste mais résolue aux défis en matière de pensions. Par conséquent, aucun membre du Groupe du vendredi ne peut être lié par un passage isolé du présent document, même si les membres souscrivent à la stratégie dans son ensemble.

1. INTRODUCTION ET MÉTHODE

Le ministre des Pensions Alexander De Croo (Open VLD) et la ministre des Indépendants Sabine Laruelle (MR) ont lancé en avril 2013 la Commission des Pensions, un comité consultatif interdisciplinaire composé de douze experts[4] dans le domaine du vieillissement et des pensions, en vue de préparer la prochaine grande réforme des pensions. Cette commission livrera en mars/avril 2014 un rapport dans lequel figureront des propositions de réformes concrètes pour le(s) prochain(s) gouvernement(s). Dans la mesure où toute réforme des pensions vise et impactera en premier lieu les jeunes générations – non représentées au sein de la Commission des Pensions –, le Groupe du Vendredi a voulu se mouiller en apportant sa propre contribution.

Les pensions, dit-on, constituent le défi socio-économique majeur de notre génération, la génération Y. Car pour nous, il n'y aurait plus de pension, du moins si nous arrêtons de travailler avant septante ans. Il ne fait aucun doute que le système de pensions et la carrière moyenne auront bien changé d'ici 35 ans. Mais en dépit de ces annonces alarmistes, les 18-35 ans ne semblent pas, en moyenne, se faire plus de soucis au sujet de leur pension que les 36-65 ans, comme le montre l'enquête sur les pensions menée par Delta Lloyd en 2010. Est-ce à dire que les jeunes sous-estiment la pression qui s'exerce actuellement sur le système belge des pensions ?

Les chiffres-clés sont aujourd'hui bien connus : alors que nous comptons actuellement 4 actifs pour 1 pensionné, nous évoluons vers un ratio de 2 pour 1 en 2050. Si l'on prend également en compte les engagements contractés, la dette publique s'élève à 655 % du PIB selon les calculs récents effectués par des professeurs de l'Universität Freiburg en Allemagne (2013). Et non seulement nous devons prendre en charge la pension des nombreux baby-boomers (composante conjoncturelle), mais nous bénéficierons, nous aussi, d'une période de retraite plus longue, étant donné que l'espérance de vie ne cesse d'augmenter (composante structurelle).

Mais nous ne nous voilons pas la face. Nous sommes conscients du défi : comment mettre en place un système viable et solidaire qui protège contre les risques du vieillissement, pour notre génération et les suivantes ? Cela étant, nous partons aussi du postulat qu'à tout problème il y a une solution et que derrière chaque défi se cache une opportunité. Tout comme les jeunes de l'enquête Delta Lloyd, nous ne sommes pas plus inquiets au sujet de notre pension que le citoyen moyen, car nous partons toujours du principe que le courage politique et la créativité nécessaires se manifesteront pour résoudre la question des pensions. Et qu'il n'est pas trop tard pour cela. C'est dans cet état d'esprit, et avec l'objectif de pouvoir présenter des solutions concrètes, que nous avons étudié la problématique passionnante des pensions. Il va de soi que l'importance d'un marché du travail performant et d'une économie dynamique ne doit pas être sous-estimée dans la question (du financement) de nos pensions, mais dans cette note, nous nous penchons en premier lieu sur les réformes qui sont inhérentes au système des pensions lui-même. Autrement dit, les recommandations reprises ici ne peuvent former, par définition, qu'une partie de la solution[5].

Pour tirer le meilleur parti possible de l'expertise technique[6] et des points de vue idéologiques très hétérogènes des membres, une méthode spécifique a été mise au point. À partir d'un document de synthèse sur les notions de base, les chiffres clés et le fonctionnement et l'organisation du système belge des pensions, complété par une littérature didactique sur ce thème, il a été demandé aux membres de se préparer à deux débats de 4 heures sous la conduite d'experts, organisés respectivement le vendredi 6 décembre 2013 et le jeudi 16 janvier 2014. Après le premier débat, dans lequel les principaux défis du système belge des pensions ont été esquissés et analysés, chaque membre a eu 3 semaines pour rédiger une courte synthèse reprenant leurs messages-clés et leurs desiderata pour une large réforme des pensions à long terme. Ces éléments ont été rassemblés en un seul document par Laurent Hanseeuw et Brieuc Van Damme, qui forment le comité de rédaction ad hoc de la présente note, lequel document a été une nouvelle fois soumis à discussion aux membres lors de la deuxième soirée de débat en janvier.

La synthèse des messages-clés et des desiderata qui, dans un deuxième temps, a encore été complétée, modifiée et débattue, a débouché sur le présent document. Cette note de positionnement ne constitue pas un exercice académique, mais n'est pas non plus un pamphlet politique. C'est le résultat d'un exercice de réflexion constructif et solidement encadré mené par des jeunes aux compétences, activités professionnelles et sensibilités idéologiques très diverses, mais qui partagent une même préoccupation quant à l'avenir et la durabilité de l'État-providence et du système de pensions. Nous n'avons pas la prétention d'être représentatifs, et encore moins de proposer une solution simple ou universelle. De surcroît, nos propositions ne sont, pour l'essentiel, pas chiffrées. Nous espérons plutôt, à travers notre démarche et les analyses et recommandations qui en découlent, alimenter le débat en faisant entendre à l'unisson une voix jeune et pluraliste, afin que les prochains gouvernements prennent en considération nos priorités et nos suggestions.

4. Les membres de la Commission des Pensions sont : Frank Vandenbroucke (KU Leuven), Jos Berghman (KU Leuven), Bea Cantillon (Universiteit Antwerpen), Ria Janvier (Universiteit Antwerpen), Erik Schokkaert (KU Leuven), Yves Stevens (KU Leuven), Pierre Devolder (Université Catholique de Louvain), Jean Hindriks (Université Catholique de Louvain), Alain Jousten (Université de Liège), Jacques Boulet (Viaxis), Françoise Masai (Banque Nationale) et Gabriel Perl (l'ancien grand patron de l'Office des Pensions).

5. Au sommet européen de Stockholm en 2001 il a en effet été convenu que les coûts du vieillissement seraient gérés par une stratégie en trois parties : 1) diminuer la dette publique et créer des surplus budgétaires ; 2) augmenter le taux d'emploi et donc l'activité économique ; et 3) réformer les systèmes de sécurité sociale.

6. Les profils des membres du Groupe du vendredi peuvent être consultés sur notre site Web www.v-g-v.be.

2. LE SYSTÈME BELGE DES PENSIONS

VUE D'ENSEMBLE ET POINTS À CONSIDÉRER DANS LE DÉBAT[7]

Nous reprenons ci-dessous une description succincte du système belge des pensions, ainsi que les notions de base du jargon des pensions. D'emblée, une série de questions et d'éléments à considérer dans le débat s'en dégagent, et comme c'est souvent le cas, poser la question, c'est en grande partie y répondre. Ces questions ont, parmi d'autres, orienté les discussions, si bien qu'il nous semble important de donner un bref aperçu de la manière dont les discussions se sont déroulées et dont les recommandations (section 3) ont pris forme.

2.1. Aspects économiques

Comment répartir au mieux les risques dans un système de pensions ? Par la répartition, ou par la capitalisation ?

RÉPARTITION CONTRE CAPITALISATION

Il y a deux manières de financer les pensions : selon un système de répartition ou un système de capitalisation.

- **Répartition** : les pensions actuelles sont payées à l'aide des cotisations actuelles de la population active. En Belgique, les pensions légales sont payées par la sécurité sociale qui, à son tour, est financée par les cotisations sociales prélevées sur le salaire de la population active (7,5% des 13,07% du salaire brut payés par les travailleurs ; 8,5% des 34% du salaire brut payés par les employeurs). Étant donné que les cotisations sociales ne suffisent plus pour financer les missions de la sécurité sociale, et qu'il existe un consensus parmi tous les partis politiques pour ne pas augmenter les charges sur le travail, en 2013, 34% de la sécurité sociale étaient également financés avec des ressources générales (recettes TVA, accises et précompte mobilier). Dans un système de répartition, la solidarité s'exerce à la fois au sein d'une même génération (plus le salaire est élevé, plus les cotisations sont élevées, avec un plafonnement du salaire qui est pris en compte pour calculer la pension) et entre les générations. Par conséquent, un système de répartition est plus sensible aux risques démographiques, comme la vague de vieillissement actuelle.

- **Capitalisation** : dans un système de capitalisation, les cotisations des actifs servent aussi à payer les pensions des actifs. Cela peut se faire tant au niveau national qu'au niveau de l'entreprise ou de la personne. Le capital "épargné" est placé et investi afin qu'il ne perde pas de sa valeur (pouvoir d'achat). La solidarité s'opère donc avant tout au sein d'une même génération, et compte tenu de l'investissement indiqué, un système de capitalisation est plus sensible aux risques financiers et économiques.

Les différents régimes de pension (salariés – fonctionnaires – indépendants, voir l'encadré) ne doivent-ils pas progressivement évoluer vers plus de convergence dans l'optique d'un marché du travail moderne et dynamique qui élimine autant que possible les cloisons entre les différents statuts ? Est-il trop volontariste de penser que cela aura un effet d'activation ? Ne faut-il pas, au vu d'un marché du travail en mutation, plus dynamique, favoriser une revalorisation des carrières mixtes ?

7. Cette section est notamment basée sur : Jos Berghman et Hans Peeters (KULeuven, 2012), De drie pijlers van het Belgische pensioenlandschap. Overzicht en uitdagingen. Également disponible en français. Jos Berghman et al. (KULeuven, 2010), De pensioenatlas. Également disponible en français. OCDE (2013), Pensions at glance

LES TROIS RÉGIMES DE LA PENSION LÉGALE (PREMIER PILIER)

- **Type** : répartition obligatoire organisée au niveau national
- **Financement** : cotisations sociales et impôts
- **Montants payés** : 35 milliards d'€ en 2013, soit 10% du PIB. La pension légale moyenne en Belgique est d'environ 1 300 € brut par mois pour les salariés, 900 € brut par mois pour les indépendants et 2 200 € brut par mois pour les fonctionnaires statutaires.
- **Évolution** : selon le dernier rapport du Comité d'Étude sur le Vieillissement (2013), la charge des pensions augmentera, à politique inchangée, de 3,4% du PIB d'ici 2030 (soit 13 milliards d'€ par an) et de 4,5% du PIB d'ici 2060 (soit 17 milliards d'€ par an).
- **Variations** (régimes) et calculs : il existe en Belgique trois régimes distincts de pension légale : un pour les travailleurs salariés, un pour les indépendants et un pour le personnel statutaire des services publics (en fait un ensemble de près de 100 régimes distincts : fédération, communauté, région, provinces, différentes communes, différentes intercommunales, organisations parastatales, etc.) :

  1. le régime des travailleurs salariés : 60% du salaire moyen sur l'ensemble de la carrière (plafonné à 50 000 € brut) multiplié par la fraction de carrière (= le nombre d'années travaillées ou assimilées / 45) (isolés – pour les ménages, c'est 75%).

  2. le régime des travailleurs indépendants : 60% du revenu professionnel moyen sur lequel des cotisations sociales sont payées sur l'ensemble de la carrière (plafonné à 52 000 € brut) multiplié par la fraction de carrière (isolés – pour les ménages, c'est 75%).

  3. le régime des administrations publiques (c.-à-d. des fonctionnaires) : 75% du salaire moyen sur les 10 dernières années multiplié par la fraction de carrière (il n'y a pas de pension de ménage). La pension des fonctionnaires est également plafonnée, mais à un niveau sensiblement plus élevé que celui des salariés et des indépendants (environ 6 150 € brut par mois).

Doit-on, dans l'optique d'une politique d'activation, (ré)introduire une correction automatique pour l'âge auquel une personne prend sa pension (bonus-malus[8]), telle qu'elle s'appliquait encore en Belgique jusqu'à la fin des années 80 pour les salariés, et jusque l'an dernier pour les indépendants ? Et comment peut-on inciter les gens à cotiser au moins jusqu'au niveau de la pension minimale ?

Le système de la pension à temps partiel dans le but de maintenir plus longtemps les gens au travail (autrement dit la possibilité, sous certaines conditions de carrière, de prendre une partie de sa pension tout en continuant à travailler) peut-il faire grimper le taux d'activité? Ou doit-on continuer plus dans la voie du salaire complémentaire illimité (personnes qui, au-delà de leur pension, continuent à travailler et à gagner de l'argent – mais qui paient donc aussi des cotisations) ?

8. En Belgique il n'y avait qu'un malus pour les employés et les indépendants. Pour les fonctionnaires statutaires ce malus n'existait pas. En 2001 avec le complément âge un bonus fut introduit pour les fonctionnaires statutaires. En 2005, les employés et indépendants recevaient également un bonus pension. En 2013 les différents régimes ont été harmonisé et réformé en nouveau bonus pension.

2.2. Aspects sociaux

Devons-nous avoir, dans notre système de pensions, une correction automatique pour l'augmentation constante de l'espérance de vie ? Et ne doit-on pas, à cet égard, tenir compte des différences socioéconomiques ? En moyenne, en effet, les personnes hautement qualifiées cotisent plus, mais elles vivent aussi plus longtemps.

Et jusqu'où doit/peut aller la solidarité de notre système de pensions ?

- Périodes assimilées (voir l'encadré) : Faut-il mettre en œuvre une réforme des périodes assimilées en tenant compte du type de période assimilée et d'un nombre maximum d'années assimilées ?
- Prévoit-on une protection minimale ? Celle-ci doit-elle être intégrée dans le système de pensions, par exemple via une pension de base (comme c'est le cas aux Pays-Bas) ou via des pensions minimales garanties (principe sur lequel repose le système belge actuel) ? Ou ceci doit-il se faire par le biais d'un régime d'assistance spécifique pour les personnes âgées ?
- Le principe de l'assurance doit-il être maintenu (il doit y avoir une relation entre cotisations et paiements) ? Et si oui, comment allons-nous procéder dans le futur si nous voulons aussi un système solidaire et viable ?

PÉRIODES ASSIMILÉES

Les périodes assimilées sont des périodes d'inactivité (chômage, invalidité, interruption de carrière, jours de grève, congé de maternité, prépension, etc.) qui comptent malgré tout comme périodes actives pour la constitution de la pension. Il ressort d'une étude de Peeters et Larmuseau (2005) que si la part des périodes assimilées dans la constitution de la pension était d'environ 13% en 1970, en 2001 elle atteignait 27% chez les hommes et 34% chez les femmes (donc environ 15 ans en moyenne sur une carrière théorique de 45 ans). On observe également des différences entre les catégories professionnelles. C'est ainsi qu'un ouvrier bénéficie de deux fois plus de périodes assimilées qu'un employé. Par rapport aux autres pays, la Belgique est généreuse en matière de périodes assimilées, qu'il s'agisse du type d'inactivité (qu'est-ce qui est assimilé ?) ou du nombre d'années assimilées (pratiquement aucune restriction, alors que dans d'autres pays il existe des maxima).

N'est-il pas plus équitable de prendre la carrière plutôt que l'âge comme élément central afin d'opérer une correction sociale tenant compte de ceux qui ont fait de plus longues études (et qui récoltent ainsi, bien souvent, un supplément de revenus) ? Ou encore : que peut nous apprendre une simulation de la charge de pension nette par statut socioéconomique sur la solidarité entre les différents groupes ?

Le deuxième pilier doit-il et peut-il être généralisé à tous ? Et si oui, comment (songeons par exemple aux chômeurs et aux allocataires sociaux) ? Cela peut-il se faire par le biais des charges salariales ? (Et avec quel effet sur la compétitivité ?) Dans l'optique d'une protection sociale maximale, quel rapport entre capital et rente doit-on viser ? Ou la liberté des pensionnés doit-elle primer en la matière, même si ce choix comporte des risques ?

9. Dans De solidariteit van gelijkgestelde periodes. Een extrapolatie van de aard, het belang en de zin van de gelijkgestelde periodes in de totale pensioenopbouw bij werknemers, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 1er trimestre 2005.

LA PENSION COMPLÉMENTAIRE OU EXTRALÉGALE (DEUXIÈME PILIER)

- **Type** : système de capitalisation organisé au niveau du secteur ou de l'entreprise : les cotisations sont capitalisées auprès d'un organisme de pension (assureur-groupe ou fonds de pension) et l'affilié ne peut en principe en disposer qu'au moment de la pension (c.-à-d. à partir de 65 ans, même si un retrait anticipé est possible à partir de 60 ans).
- **Sortes** : il existe deux sortes de plans de pension complémentaire : les plans à prestations déterminées ("defined benefit" ou DB) et les plans à cotisations déterminées ("defined contribution" ou DC). Dans les plans DB, l'employeur promet au travailleur, au moment de la pension, un montant déterminé ou un relèvement déterminé du taux de remplacement de sa pension légale. Dans ce cas, le risque d'investissement est assumé par l'employeur. Dans les plans DC, l'employeur promet uniquement de cotiser chaque mois ou chaque année au plan de pension du travailleur pour un montant déterminé. Dans ce cas, le risque d'investissement est assumé par le travailleur. Pour offrir malgré tout une certaine protection sociale dans ce domaine, il existe en Belgique une garantie de rendement imposée par la loi pour les plans DC à charge de l'employeur. Actuellement, la garantie de rendement est de 3,25 % pour les cotisations de l'employeur et de 3,75 % pour les cotisations du travailleur.
- **Financement** : ceci est généralement financé à l'aide des cotisations patronales sur le salaire du travailleur. Les travailleurs peuvent également cotiser, bien que ce soit plus rare. Les cotisations patronales constituent une charge professionnelle entièrement déductible et les cotisations sociales dues sur ces montants ne sont que de 8,86% (au lieu de 35% - voir plus haut).
- **Montants payés** :
  1. 63,2 milliards d'€ de provisions en 2011, pour quelque 2,8 millions de travailleurs, soit 71% du total (38% en 2000)
  2. Payables sous forme de rente (montant mensuel) ou en capital (tout en une fois). Dans ce domaine, la Belgique se distingue au niveau international. Dans tous les pays où le deuxième pilier joue un rôle important dans la politique de pension, les pensions complémentaires sont versées en majeure partie sous forme de rente. En Belgique, 78% prennent leur pension complémentaire en capital, auxquels s'ajoutent encore 12 % qui prennent leur pension sous une forme mixte (capital et rente). Il faut cependant constater que le pourcentage élevé de retraits sous forme de rente dans les autres pays s'explique bien souvent par une obligation légale. Dès lors que la législation permet le retrait (partiel) en capital, la plupart des pensionnés optent pour le capital.

2.3. Aspects budgétaires

Comment faire pour que les pensions restent viables sans jeter par-dessus bord les objectifs sociaux poursuivis (limiter le risque de pauvreté et maintenir le niveau de vie après la vie active) ?

- Sur le plan conjoncturel : comment gérer le papy boom (plus d'ainés)?
- Sur le plan structurel : comment gérer l'augmentation constante de l'espérance de vie (y compris après le papy boom) ?

Un relèvement des prélèvements publics (via les cotisations sociales, l'impôt des personnes physiques, la TVA, etc.) est-il envisageable pour pouvoir faire face aux implications budgétaires du vieillissement, ou "suffit-il" de mettre de côté une plus grande part des gains de productivité macroéconomiques – il est vrai en diminution – pour contrer la vague de vieillissement ?

Devons-nous à cet effet, en guise de garantie de durabilité, intégrer dans notre système de pensions une correction automatique pour les déséquilibres budgétaires ? La règle de Musgrave peut-elle apporter une solution ? Et ne peut-on pas utiliser l'avantage fiscal du troisième pilier comme "lubrifiant" pour une réforme systémique (ce qui libérerait un budget de l'ordre de 300 millions d'€s selon de récents chiffres du SPF Finances) ?

L'ÉPARGNE-PENSION OU ASSURANCE-VIE INDIVIDUELLE (TROISIÈME PILIER)

• Type : système de capitalisation volontaire organisé au niveau individuel. Il s'agit d'une sorte d'assurance-vie personnelle dans laquelle on verse chaque année un certain montant auprès d'une institution financière (banque ou assureur).
• Financement : la personne se constitue une pension complémentaire individuelle en faisant usage d'un avantage fiscal de 30% sur un maximum de 940 € par an. Ceci coûte au fisc environ 300 millions d'€ par an.
• Montants payés : la moitié du groupe-cible y participe actuellement.

Sans avoir la prétention de pouvoir apporter une réponse définitive à toutes ces complexes questions budgétaires, sociales, éthiques et économiques, un consensus s'est néanmoins dégagé au terme de nos discussions sur le paquet de mesures ci-dessous, lesquelles doivent, selon nous, être considérées dans leur globalité si l'on veut pouvoir faire face d'une manière équilibrée aux différentes facettes – parfois très disparates – du défi que représentent les pensions. Libre aux décideurs politiques, bien entendu, d'opérer leur propre sélection parmi ces mesures et ce faisant, d'envisager notre stratégie plutôt comme un catalogue.

---

10. Si la règle des 80% est respectée (afin de ne pas contrecarrer la solidarité du 1er pilier), autrement dit si la pension complémentaire exprimée sous la forme d'une rente + la pension légale ne dépasse pas 80% du dernier salaire perçu. Vu la complexité de cette condition, celle-ci n'est que fort peu contrôlée actuellement.

11. Chiffres Assuralia.

12. Cette règle stipule que le rapport entre la part nette des actifs dans la prospérité et la part nette des pensionnés dans la prospérité doit rester constant. Le système fiscal sert alors de tampon destiné à amortir les chocs (p. ex. augmentation des impôts pour les pensionnés).

-7-

3. SUGGESTIONS DU GROUPE DU VENDREDI

A. CADRE GENERAL : UN SYSTEME BASE SUR LA REPARTITION ET LA CAPITALISATION

Avant de détailler plus avant nos propositions spécifiques à la réforme du système des pensions, il nous paraît opportun de tracer les grandes lignes qui sont ressortis des débats du groupe de vendredi à ce sujet. En premier lieu, il y a lieu de souligner qu'une vision commune s'est dégagée pour défendre le système-double de nos pensions, par répartition et capitalisation. Les deux systèmes nous paraissent adéquatement complémentaires car ils induisent une diversification des risques dans la gestion du système des pensions. Le système par répartition comprend un risque démographique en ce sens qu'un accroissement important du nombre de pensionnés par rapport aux personnes actives peut engendrer des problèmes budgétaires dans le système. Sauf à considérer un risque démographique global – et donc une production économique faible mondialement – un système par capitalisation ne connaît pas ce problème puisque c'est l'épargne du travailleur qui servira à payer sa propre pension. Par contre, cette capitalisation de l'épargne présente un risque lié aux instabilités financières puisque des fortes baisses des marchés financiers pourront rendre difficile le paiement des pensions promises (et dans certains cas, devront être baissées). Une combinaison optimale des deux systèmes diversifie dès lors, à nos yeux, adéquatement les risques pour les pensionnés, le budget de l'Etat et la population en général.

Par conséquence, nous nous inscrivons en faux par rapport à d'éventuelles revendications de l'abdication du système de pensions légales, parfois prêtés à certains jeunes estimant que le poids financier que les désormais papyboomers font peser sur le système n'a aucune raison de leur revenir. A l'évidence, la génération se retirant à l'heure actuelle du marché du travail a collectivement créé un engagement financier futur, ou en d'autres mots une dette, qui devra être partiellement payé par la génération qui la suit. Il est néanmoins naïf de considérer cette réalité comme des vases clos, notre génération ayant et continue à bénéficier indirectement de cette relative insouciance budgétaire (que ce soit via l'Etat, l'économie ou les transferts intrafamiliaux). Une rupture unilatérale du contrat des pensions ne nous paraît donc ni juste, ni à préconiser vu la crise de confiance qu'elle engendrerait. Des réformes ne nous semblent, par contre, pas moins indispensables.

Les propositions présentées ci-dessous, fruits des débats menés au sein du groupe, sont structurés autour de trois grands thèmes. Le premier thème concerne l'ensemble des éléments nécessaires à la connaissance et l'expertise existante sur le sujet. Le deuxième thème rassemble les propositions relatives aux pensions publiques (légales), connues comme étant le premier pilier des pensions. Le troisième thème aborde lui les propositions relatives aux pensions de capitalisation, c'est-à-dire le cadre mise en place pour favoriser l'accumulation d'un capital individuel lors du départ à la pension.

« UNE VISION COMMUNE S'EST DÉGAGÉE POUR DÉFENDRE LE SYSTÈME-DOUBLE DE NOS PENSIONS, PAR RÉPARTITION ET CAPITALISATION. »

B. LES PROPOSITIONS RELATIVES A LA TRANSPARENCE – LA DISPONIBILITE DE L'INFORMATION – L'AIDE A LA PRISE DE DECISION

Les pensions représentent, avec trente-cinq milliards d'euros, près de la moitié du budget de la sécurité sociale, près d'un cinquième de toutes les dépenses publiques en Belgique, soit dix pour cent du Produit Intérieur Brut (PIB). Son importance pour la population n'est pas moins grande. Quelconque réforme des pensions, quel que soit le pilier concerné, doit donc pouvoir s'évaluer sur base de données complètes, muni d'analyse détaillé, et dont l'impact d'un choix plutôt qu'un autre est à la fois clair et transparent. Force est de constater, qu'à l'heure actuelle, ces conditions ne sont remplies que partiellement ; ce qui ne tend pas à favoriser ni la tenue de débats transparents, ni une prise de décisions optimale sur ces sujets. Les pistes d'amélioration sont nombreuses mais nous voyons tout de même quelques aspects importants qui nous semblent à améliorer rapidement :

I. LES DONNEES RELATIVES AUX REVENUS DES PENSIONNES

Pour correctement évaluer l'impact d'une réforme des pensions, il faut évidemment pouvoir évaluer correctement le revenu des personnes en bénéficiant. Or, ces données sont pour le moins parcellaires dans notre pays (et en Europe). Le fait que les revenus du capital, mobilier et immobilier, ne soient pas, ou incorrectement, récoltés par l'intermédiaire de la déclaration fiscale empêche inévitablement une évaluation correcte et globale des revenus des pensionnés. Le débat relatif à la déclaration complète des revenus du capital dépasse évidemment celui de la réforme des pensions mais, en l'absence de données complètes à ce propos, il est indispensable que les décideurs disposent d'une meilleure estimation des revenus des personnes pensionnées. Cela est d'autant plus justifié par le fait que le capital, mobilier et immobilier, détenu par les particuliers belges serait principalement concentré dans les mains de nos aînés. Une estimation correcte de ces flux de revenus devrait permettre d'opérer un choix plus transparent entre une solidarité intra- et intergénérationnelle. Par ailleurs, ces données sont également primordiales pour effectuer une analyse correcte de la pauvreté chez les pensionnés, qui relève un aspect important pour les pensions modestes, et l'opportunité de les réévaluer. En effet, les chiffres de taux de pauvreté chez les pensionnés tels qu'avancés actuellement sont le fait d'une enquête[14], ce qui peut poser question sur le caractère robuste de la statistique qui en ressort.

II. LES DONNEES RELATIVES A LA PENIBILITE DE L'EMPLOI DANS LE CADRE DES REGIMES PREFERENTIELS

L'hypothèse de base est que l'âge de départ à la pension légale devrait être peu ou prou le même pour tous ou, de manière alternative, que le nombre d'années de travail soit similaire pour chacun. Un travailleur décidant de partir plus tôt (ou plus tard) à la pension devrait alors se voir octroyer un malus (un bonus). Il existe néanmoins un argument majeur pour réclamer un départ anticipé à la pension, sans malus, pour certaines catégories de travailleurs dont la pénibilité de l'emploi ne leur permet pas de continuer celui-ci au-delà d'un certain âge, et dont les caractéristiques de cet emploi ont pu entamer significativement l'espérance de vie en bonne santé du travailleur. Sans opérer un choix sur la pertinence de régimes particuliers, il apparaît évident que, si ceux-ci doivent exister, il y a lieu de les évaluer sur base de données objectives et quantifiables pour chaque catégorie socioprofessionnelle (espérance de vie en bonne santé, définition de la pénibilité, etc.), afin d'opérer un choix qui soit le plus transparent et explicite possible ; sans quoi l'octroi de ces régimes risque fort d'être davantage le fait du pouvoir relatif de certains groupes de pression plutôt que basé sur la pénibilité réelle des tâches. Les partenaires sociaux ont déjà, depuis de nombreuses années, tenté de négocier sur cette question sans résultats tangibles. Dans le cadre de la récente réforme des périodes assimilées, une liste limitée de travail lourd a été définie. Néanmoins, un système plus objectivant, calculant la pénibilité en points par année de travail pénible (le travailleur accumulerait alors une valise de pénibilité), nous paraîtrait adéquat dans le cas où des régimes préférentiels doivent être maintenus.

« UN SYSTÈME PLUS OBJECTIVANT, CALCULANT LA PÉNIBILITÉ EN POINTS PAR ANNÉE DE TRAVAIL PÉNIBLE, NOUS PARAÎTRAIT ADÉQUAT POUR LES RÉGIMES PRÉFÉRENTIELS. »

14. Enquête EU-SILC qui présente un questionnaire où l'ensemble des sources de revenus et leur ampleur est demandé aux participants.

III.QUANTIFIER CORRECTEMENT LA PAUVRETE DES AINES

Un des débats récurrents relatifs aux pensions en Belgique réside dans le taux de pauvreté relativement élevé, en comparaison européenne, de personnes pensionnées. Ceci est, entre autres dû au montant des pensions de base qui, en Belgique, sont relativement faibles. Ce débat mérite néanmoins d'accroître tant la quantité que la qualité des données disponibles. Outre le fait que les revenus complémentaires des pensionnés sont mal connus (voir point I ci-dessus), d'autres informations seraient utiles à l'évaluation de cette problématique ; telles que la connaissance de l'évolution du taux de pauvreté par cohorte de pensionnés – les personnes de soixante-cinq ans en 2014 sont-elles plus pauvres que celles qui avaient 65 ans en 2004 -, par catégorie socio-économique ou professionnelle, par sexe, etc.

IV. EVALUER LE COUT ENGENDRES PAR LES PENSIONNES PAR CATEGORIE(S)

La pérennité d'un système de pensions par répartition (voir explications dans la première partie de ce working paper) dépend disproportionnellement de la confiance de la population à travers les âges et les cohortes. Un danger qui le guette est donc une perte de confiance envers le système, ce qui affaiblirait non seulement le système et la marge de manœuvre des décisionnaires, mais également la confiance envers le système de sécurité sociale dans son intégralité, ce qui pourrait accroître les problématiques de fraude et le recours à l'économie parallèle (un phénomène que l'on observe déjà en Belgique d'ailleurs). Disposer de données probantes sur les coûts engendrés par les pensionnés, y inclus les éventuelles différences d'espérance de vie, par catégories d'âges et socioprofessionnelles parait indispensable pour que les solidarités (intra- et intergénérationnelle) engagées puissent être transparentes et connues de chacun. Cela permettrait, il nous semble, d'accroître l'adhésion au système et, de là, de renforcer la résilience du système de pensions et de notre sécurité sociale à long-terme.

V. MESURER L'ELASTICITE DE L'EPARGNE DE LA POPULATION (ET DES DIFFERENTES CATEGORIES)

Notre système de pensions se basant également sur la capitalisation (via les deuxièmes et troisièmes piliers), il est important de connaître de manière plus précise le comportement d'épargne des citoyens et ce qui l'influence. En effet, en particulier pour le troisième pilier, il semble avéré que plus haut seront les revenus d'une personne plus elle épargnera, et que cette décision est indépendante des avantages fiscaux pris à cet égard[15]. Disposer de connaissances plus précises sur l'élasticité de l'épargne des citoyens, permettrait de cibler de manière plus adéquate les mesures et incitants nécessaires afin d'optimaliser le fonctionnement global du système de pensions.

VI. EVALUER PRECISEMENT LE SURCOUT TEMPORAIRE LIE A LA GENERATION DES BABYBOOMERS

Une de problématiques actuelles, et pour les quelques décennies à venir, du financement des pensions est celle des baby/papy-boomers. En effet, ceux-ci représentent une cohorte plus importante que celles qui la suivent et vont donc accroître temporairement (jusqu'à leur décès) le coût des pensions par travailleur, presque quel que soit le recul de l'âge de la pension que l'on imposerait (en considérant des reculs dans les limites du politiquement acceptable).

Ce sujet est néanmoins encore trop souvent confondu avec celui de l'augmentation de l'espérance de vie et l'augmentation du nombre d'années passées à la pension et du coût corollaire (ce qui est et sera vrai pour tous les pensionnés, pas uniquement pour la cohorte des baby-boomers). Il serait donc utile de pouvoir clairement délimiter le coût supplémentaire pesant sur notre système des pensions relatif à la cohorte spécifique des baby-boomers (c'est-à-dire la cohorte générationnelle proportionnellement plus nombreuse, à âge égal, que la génération qui la précède et qui la suit) afin d'évaluer et de parer adéquatement aux deux problématiques. Ce coût spécifique étant temporaire, il pourrait être envisagé de recourir à un financement alternatif et délimité dans le temps.

« DISPOSER DE CONNAISSANCES PLUS PRÉCISES SUR L'ÉLASTICITÉ DE L'ÉPARGNE DES CITOYENS PERMETTRAIT DE CIBLER DE MANIÈRE PLUS ADÉQUATE LES MESURES ET INCITANTS NÉCESSAIRES. »

15. Cheti et. Al, Active vs. Passive Decisions and Crowdout in Retirement Savings Accounts, NBER Working Paper, Décembre 2013.

C. LES PROPOSITIONS RELATIVES A LA REFORME DU PREMIER PILIER

I.HARMONISATION DES TROIS SYSTEMES DE PENSIONS

A l'heure actuelle, le premier pilier – les pensions légales – est structuré en trois modes de calculs pour l'octroi des pensions (voir première partie), à savoir la pension des fonctionnaires, des employés et des indépendants. Si la séparation de ces systèmes faisait peut-être du sens à leur création, il nous semble en faire beaucoup moins aujourd'hui. En effet, les carrières sont aujourd'hui, et sans doute encore plus demain, faites d'expériences multiples, souvent à travers ces trois statuts. Cette différentiation empêche une lecture simplifiée du droit à la pension et ne facilite pas la tâche d'un individu cherchant à anticiper ces revenus futurs. De plus, il peut freiner inutilement les changements de carrières – par exemple un fonctionnaire voulant se lancer dans l'entreprenariat – ou les reconversions. La justification financière voulant que la pension des fonctionnaires soit plus élevée que celles des employés ou des indépendants dus aux rémunérations moins élevés des premiers ne semblent plus être vérifiés par les chiffres actuellement[16]. Historiquement, la nécessité d'attirer de nombreux fonctionnaires pour reconstruire le pays après la guerre avait à l'époque justifié la mise en place de régimes de sécurité sociale particulièrement avantageux. Nous préconiserions plutôt d'attirer des bons fonctionnaires par des émoluments plus élevés plutôt que par des revenus différés par le biais des pensions, mode de rémunération moins transparent tant pour le revenu de l'individu que pour le coût budgétaire qu'il engendre pour l'Etat (méthode facilement utilisé par un politicien désirant faire un cadeau électoral en en faisant assumer le coût par ses lointains successeurs).

Nous ne sous-estimons néanmoins pas les obstacles énormes qui se dressent devant pareille réforme. Une uniformisation complète de la pension des indépendants justifierait de progressivement aligner leurs contributions sociales avec celles des employés (les indépendants sont actuellement soumis à des contributions plus faibles en pourcentage et plafonnées en euros), ce qui pourrait avoir un impact négatif sur la création d'emploi et l'entreprenariat, une idée médiocre. A l'heure où il faut davantage stimuler la création d'emploi dans le privé, plutôt que dans la fonction publique, il ne faut pas rendre cette dernière plus attractive qu'elle ne l'est déjà.

En même temps, une baisse abrupte de la pension des fonctionnaires (une hausse substantielle de la pension des employés et indépendants semblent difficilement envisageable budgétairement, sauf à considérer une hausse significative des contributions sociales et/ou des taux d'imposition, ou des coupes sombres dans d'autres budgets) aurait des conséquences déstabilisatrices sur la consommation des ménages, outre le fait d'être justement inenvisageable sur le plan politique et social. La mise en place d'un plan crédible à long-terme, appliquer des mesures de grandfathering dans le jargon économiste, est donc la clef à toute harmonisation, une implantation progressive nécessitant un étalement sur plusieurs décennies. Raison de plus pour ne pas traîner.

Enfin, une plus grande transparence quant au coût des fonctionnaires (et de leurs pensions) pourrait également être à préconiser. A l'heure actuelle, un fonctionnaire ne paie que 7,5% de cotisations sociales et l'Etat ne paie par contre aucune cotisation patronale pour ceux-ci (les statutaires du moins). Si d'un point de vue budgétaire globale des entités publiques, cela ne change rien, cela diminue artificiellement le coût de fonctionnement des administrations publiques en le noyant partiellement dans le coût de notre système des pensions ; ce dernier devant alors recourir à du financement alternatif. Certains changements aux méthodes comptables de l'Etat nous semble ici souhaitable également.

« LES CARRIÈRES SONT AUJOURD'HUI, ET SANS DOUTE ENCORE PLUS DEMAIN, FAITES D'EXPÉRIENCES MULTIPLES, SOUVENT À TRAVERS LES TROIS STATUTS. »

16. Voir la Revue Economique 2011 de la Banque Nationale de Belgique

II. MIEUX OBJECTIVER ET COMPTABILISER LES PERIODES D'INACTIVITES CONSIDEREES COMME ASSIMILEES

Pour des raisons diverses, un certain nombre de personnes ne disposent pas d'un emploi formel, à un moment où l'autre de leur vie supposément active (entre la fin de leurs études et l'âge de départ à la retraite) que cela soit des femmes ou des hommes qui passent un certain temps au foyer, des demandeurs d'emploi ou encore des artistes qui sont cotisants de manière intermittente, etc. D'un régime considérant les pensions légales uniquement comme une assurance contre la vieillesse, l'absence de paiements de cotisations durant cette période devrait résulter une réduction équivalente des revenus versés par la sécurité sociale une fois atteint l'âge de la pension. Néanmoins, notre système se veut – logiquement selon nous – solidaire à cet effet en considérant un certain nombre de ces périodes « d'inactivités » comme assimilée (au fait de disposer d'un emploi). Il y a néanmoins lieu d'opérer à nos yeux une plus grande objectivité et transparence sur ce fonctionnement. Tout d'abord, il faut que les périodes qui puissent être considérées comme assimilées soient objectivables et non le résultat de décisions ad hoc. Les périodes de chômage paraissent logiques et objectifs à cet égard (dans la mesure où le système de chômage est bien pensé et inclus effectivement les personnes ne trouvant pas d'emploi). Les mères ou pères qui décident de passer du temps à s'occuper de leurs enfants sont également des candidats objectifs à ces périodes assimilées, pour autant que le système ne constitue pas un incitant à des fonctionnements familiaux archaïques. Le distinguo à cet égard n'est cependant pas évident. Certaines périodes assimilées accordées à d'autres catégories d'inactifs posent davantage question. Sauf exceptions définies et objectives, les périodes assimilées devraient être accordées aux personnes dont l'inactivité est indépendante de leur volonté et non le résultat d'un choix individuel. Ensuite, le coût de la solidarité engendrée par l'octroi de périodes assimilées devrait être rendu plus transparent. A l'heure actuelle, l'octroi de période assimilée n'engendre aucun coût supplémentaire pour le budget de l'Etat à court-terme ; le coût ne se matérialisant que lorsque la personne ayant bénéficié de ces périodes assimilées partira à la retraite. Il s'agit là d'une mauvaise foi comptable à nos yeux. Une plus grande transparence sur le coût budgétaire de ces périodes assimilées, au moment où elles sont effectivement accordées nous semble à prévoir. L'Etat pourrait verser à la sécurité sociale des cotisations « pensions » pour ces personnes durant la période d'inactivité, ce qui induirait déjà une plus grande transparence budgétaire. Si l'on craint un laxisme budgétaire, l'on pourrait même contraindre l'Etat à verser ces montants dans un fonds de pensions pour périodes assimilées (une sorte de nouveau « Zilverfonds »). Cela serait toutefois assez inédit, et inattendu, nous le concevons, d'intégrer un élément de capitalisation dans notre système de répartition.

« LES PÉRIODES ASSIMILÉES DEVRAIENT ÊTRE ACCORDÉES AUX PERSONNES DONT L'INACTIVITÉ EST INDÉPENDANTE DE LEUR VOLONTÉ ET NON LE RÉSULTAT D'UN CHOIX INDIVIDUEL. »

III. BASER LE DROIT A LA PENSION SUR LE NOMBRE D'ANNEES DE TRAVAIL

L'âge de la pension est actuellement fixé à soixante-cinq ans, indistinctement du nombre d'années de travail prestées. Il nous semblerait plus équitable et logique de transformer progressivement ce système vers un droit à la pension calculé sur la base du nombre d'années de travail, plutôt que sur un âge atteint ; même si un âge limite pourrait être considéré pour lequel chaque individu aurait droit sans restriction à partir à la retraite, le but n'étant pas d'installer un système contraignant des personnes inaptes à continuer à travailler. L'évolution vers un système tenant compte du nombre d'années prestées pour déterminer le départ à la retraite (pour toutes précisions, le nombre d'années de travail est par contre déjà pris en considération pour le calcul de la pension légale) serait d'une part plus équitable en ce sens qu'il requiert de chacun le même nombre d'années de contribution, mais également induirait une plus grande justice sociale étant donné que les personnes commençant à travailler plus jeune aujourd'hui – et donc qui doivent travailler davantage d'années – sont également celles généralement pourvues d'une moins grande éducation et dont le revenu tout au long de leur carrière (et donc de leur pension) est inférieur à la moyenne. A l'inverse, les personnes arrivant tardivement sur le marché du travail sont généralement les plus éduqués et bénéficiant, par la suite, de revenus plus confortables. Il ne serait donc pas choquant de leur demander de partir plus âgé à la pension et ce, d'autant plus si l'on considère que ces personnes ont, pour la majorité, des métiers qui ne requièrent pas d'efforts physiques importants, pour lesquels un âge plus avancé est moins handicapant.

IV. ACCROITRE LE LIEN ENTRE LA DECISION ET LA RESPONSABILITE BUDGETAIRE DANS LE CADRE DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DES ENTITES FEDEREES

A l'heure actuelle, les coûts des pensions légales est assumé par le niveau fédéral par l'intermédiaire de la sécurité sociale. Néanmoins, une partie croissante du coût des pensions est le fait de fonctionnaires régionaux et communautaires partant à la retraite (les communes devant assumer une grande partie du coût de pensions de leurs ex-fonctionnaires). Si les entités fédérées n'ont pas de pouvoir de décision sur le niveau des pensions légales, elles en ont par contre sur l'âge de départ à la retraite de leurs fonctionnaires et, partant, de leurs nombres d'années de cotisation ainsi que celles passées à la pension. Cet éventuel coût supplémentaire ne leur incombe cependant que très partiellement et doit être assumé par le pouvoir fédéral qui, lui, n'a pas de pouvoir de décision sur cette question. Dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, le nombre de fonctionnaires passant au niveau des entités fédérés va encore s'accroître. Il est donc indispensable de trouver une manière optimale de régler la prise de décision dans le cadre des régimes de retraite anticipé, pendant la durée de vie restante de ces derniers.

V. MODULER L'AGE DE DEPART A LA PENSION ET LE MONTANT EVENTUEL DE CELLE-CI EN FONCTION DE L'EVOLUTION DE L'ESPERANCE DE VIE (SYSTEME NOTIONNEL)

Etant donné que l'espérance de vie de nos populations continuent, fort heureusement, à s'accroître, le coût de n'importe quel système de pensions, à âge de départ effectif à la retraite inchangé, continuera à augmenter et ce, même indépendamment du problème temporaire que représente le départ à la pension de la cohorte des babyboomers. Il en découle un dilemme relativement simple, à savoir que nous avons collectivement et individuellement le choix entre trois possibilités (ou une modulation entre elles) :

- Postposer le départ à la pension afin de moduler le nombre d'années totales passées à la pension
- Augmenter l'épargne des travailleurs, soit collectivement, par un accroissement de leurs contributions sociales destinés aux pensions, soit individuellement, en accroissant les cotisations versés aux fonds de pensions (l'un impliquant une solidarité et l'autre pas)
- Accepter une diminution de ses revenus une fois à la pension que cela soit via une réduction de la pension légale (collectif) ou une diminution des revenus générés par l'épargne.

La vérité se trouve sans doute dans une combinaison de ces trois réalités. Dans ce cadre, le recul de l'âge de la pension pourrait être modulé selon l'accroissement de l'espérance de vie moyenne de la population en âge de partir à la retraite en accroissant celui-ci selon une clef basée sur l'espérance de vie (ex. : un accroissement d'un an de l'espérance de vie découlerait sur un accroissement de six mois de l'âge de la retraite). Pour flexibiliser ce système, et minimiser les contraintes sur l'individu, on pourrait autoriser celui-ci à néanmoins quitter plus tôt le marché du travail. Alors, plutôt que de fonctionner sur un système ad hoc comme en place actuellement, un calcul automatique de la diminution des revenus de la pension (la troisième solution ci-dessus) correspondant exactement à l'accroissement du coût lié aux nombres de mois supplémentaires passées à la pension et à ceux en moins passés à cotiser, pourrait être présenté à l'individu qui serait libre de prendre sa décision en toute indépendance. Ce système a été introduit sous divers formes en Italie ainsi qu'en Suède. Il présente l'avantage de diminuer significativement le risque démographique dans le cadre du premier pilier de pension tout en minimisant la contrainte mise sur l'individu.

D. LES PROPOSITIONS RELATIVES A LA REFORME DES PILIERS DE CAPITALISATION (DEUXIEME ET TROISIEME PILIERS DES PENSIONS)

I. OUVRIR AUX FONCTIONNAIRES L'ACCES AU DEUXIEME PILIER DES PENSIONS

La conséquence logique d'une harmonisation progressive de la pension légale (voir proposition C.I.) de tous les travailleurs voudrait que l'ensemble de ceux-ci aient également accès aux mêmes droits au niveau de la partie capitalisation de leurs pensions. Pour ce faire, un élargissement du second pilier à l'ensemble des fonctionnaires semble évident. Il élargirait la diversification des risques démographiques et financiers à l'ensemble des travailleurs et amènerait également une actualisation, du moins partielle, des coûts des décisions relatives aux pensions du secteur public dans le budget de la législature l'ayant décidé, plutôt que de le reporter pour les législatures futures. On peut donc espérer également une plus grande discipline et transparence budgétaire de nos édiles. Budgétairement, le coût supplémentaire de la mise en place d'une telle mesure pourrait être financé par le gain lié à la diminution des coûts des pensions des fonctionnaires dans le cadre du premier pilier, pour autant que l'harmonisation se fasse vers le bas en ce qui les concerne (voir point 2.a). Vu que ces deux propositions devront très vraisemblablement être actées parallèlement, il s'agit donc d'une transformation de long-terme.

« UN ÉLARGISSEMENT DU SECOND PILIER À L'ENSEMBLE DES FONCTIONNAIRES NOUS SEMBLE SOUHAITABLE. »

II. ENCOURAGER LE PAIEMENT DU SECOND PILIER EN MENSUALITE PLUTOT QU'EN CAPITAL

Une fois atteint l'âge de la pension, chaque individu peut obtenir le capital accumulé par lui-même et son (ses) employeur(s) directement ou sous la forme d'une rente (paiement mensuel) pour le restant de ses jours. En Belgique, à l'inverse de la plupart des autres pays de l'OCDE/UE (chiffres/exemples nécessaires), la grande majorité des personnes opte pour le paiement du capital dans son intégralité au moment du départ à la retraite. Le fait que le régime fiscal appliqué au paiement en rente diffère, en étant moins avantageux, du paiement en capital n'est évidement pas anodin (même si une rente peut ensuite être constituée sur base du capital versé). Par ailleurs, il semble que ce comportement soit également le fait d'un manque de confiance de l'individu envers les institutions, qu'elles soient privées ou publiques.

Ce choix présente néanmoins des inconvénients à plusieurs égards. Tout d'abord, le fait que l'individu dispose d'un capital important immédiatement induit le risque qu'il l'utilise ou l'investisse à mauvais escient. Si, dans une société libérale telle que la nôtre, il faut laisser ce choix/risque à l'individu ; cela peut toutefois poser problème si l'individu se tourne par la suite vers l'Etat (GRAPA, CPAS) en cas de besoin. Deuxièmement, le paiement en capital encourage l'utilisation du second pilier à des fins d'investissement (voir de donation) alors que la nature d'un revenu de pensions est d'assurer un flux de revenus décent à un individu inactif jusqu'à la fin de ses jours. Cela dénature donc quelque peu le principe même pour lequel le système du second pilier, ainsi que les avantages fiscaux qui y sont associés, ont été mis en place. Enfin, un autre corolaire est que les investissements découlant de cette perception en capital se font probablement souvent par l'intermédiaire d'une acquisition immobilière – d'une seconde résidence ou d'un investissement – soit en Belgique, ce qui a alors pour effet d'accroître la demande pour les actifs immobiliers, accroît les prix, et impacte donc négativement les jeunes ménages qui cherchent à s'installer, soit à l'étranger, ce qui représente un manque à gagner en termes de consommation privée pour l'économie belge.

« L'OBJECTIF D'UN SYSTÈME DE PENSIONS DOIT RESTER D'OFFRIR LA POSSIBILITÉ À CHACUN UNE VIE DÉCENTE ET, AU PLUS GRAND NOMBRE, UNE VIE CONFORTABLE. »

Envisager une interdiction pure et simple du paiement en capital ne semble pas souhaitable car elle comporte un aspect par trop paternaliste et serait probablement très délicate politiquement. Il y a cependant lieu de réfléchir à la mise en place d'incitants/désincitants, fiscaux ou autres, visant à accroître la proportion des fonds accumulés dans le cadre du second pilier payés en rente plutôt qu'en capital. Imaginer des solutions intermédiaires, dans lesquelles une partie du capital pourrait être récupérer par les héritiers en cas de décès anticipé, devraient pouvoir être proposé par les assureurs afin d'accroître les choix de l'individu, ce qui devrait également supporter l'option du paiement en mensualités.

III. ELARGIR L'HORIZON ET LA NATURE DES INVESTISSEMENTS DES FONDS DE PENSIONS

Les montants investis dans les fonds de pensions (assurances groupes, pension libre complémentaire des indépendants, fonds de pensions du troisième pilier) se caractérisent, en termes financiers, par une durée relativement longue ; c'est-à-dire que ces montants sont investis pour un laps de temps assez long. Les possibilités d'investissements de ces montants diffèrent donc d'autres produits d'épargne ou d'assurances pour lesquels un retrait du capital peut s'effectuer à plus court-terme. En d'autres mots, les fonds de pensions ont la possibilité d'investir dans des actifs, réels ou financiers, pour lesquels la récupération du montant investit peut intervenir plusieurs décennies plus tard. Ceci revête donc une importance considérable pour notre économie, les acteurs ayant la possibilité d'investir à très long-terme n'étant pas légion. En sus, les nouvelles réglementations bancaires de solvabilité, mais surtout de liquidité (le Net Stable Funding Ratio) contraignent les banques à limiter la durée de leurs prêts et crédits d'investissements. Il est donc primordial que les assureurs, par l'intermédiaire des fonds de pension, jouent un rôle important dans le financement à long-terme d'investissements dans notre économie. Pour ce faire, une revue de certaines limitations quant à la nature et à l'horizon des investissements autorisés. De manière logique, il n'est pas possible pour le législateur d'imposer ou d'inciter les assureurs à investir de manière préférentielle en Belgique vu qu'il s'agirait d'une infraction à la liberté de circulation des capitaux en Europe. Les dispositions antérieures relatives aux fonds de pension contenaient d'ailleurs des aspects préférentiels et ont du être retirés suite à une injonction de la Commission Européenne.

Il nous semble néanmoins envisageable d'élargir les possibilités d'investissements des assurances-groupes, PLCI, OFP et fonds d'épargne-pension de manière à encourager le financement d'actifs réels à long-terme via des projets d'infrastructure, PPP, etc. pour une partie du fonds, plutôt que de trop les limiter à des actifs côtés (actions, obligations, etc.).

IV. INSTALLER DES LIMITES RELATIVES ET ABSOLUES SUR LES MONTANTS DEDUCTIBLES DANS LE CADRE DES DEUXIEMES ET TROISIEMES PILIERS

L'objectif d'un système de pensions (basés tant sur la répartition que sur la capitalisation) doit rester d'offrir la possibilité à chacun une vie décente et, au plus grand nombre, une vie confortable une fois atteint l'âge de la pension. Il nous semble que d'encourager une minorité à accumuler un capital très important, ou de lui donner des avantages pour un capital qu'elle accumulerait de toute façon, ne fait pas partie de l'objectif d'un système de pensions. Dès lors, de la même manière qu'il y a du sens de limiter le montant des pensions légales en-deçà de

certains montants pratiqués actuellement, il nous semble sain de limiter les déductions octroyées dans le cadre des deuxième et troisième piliers à des niveaux qui permettent de constituer un complément confortable de pensions, sans plus. Chaque individu est libre d'épargner davantage s'il le souhaite mais l'Etat n'a pas à intervenir dans cette décision. Il découle de ce raisonnement que l'épargne complémentaire nécessaire à la constitution de l'assurance-pension a lieu de passer par l'intermédiaire de l'emploi (second pilier) et qu'offrir une déduction supplémentaire dans le cadre du troisième pilier (épargne-pension) ne devrait être possible que pour les personnes ne disposant pas, ou trop peu, des avantages du second pilier (ou peut-être également des personnes se situant dans le décile inférieure des revenus versés par les pensions légales en attendant une harmonisation).

Par ailleurs, les règles visant à limiter les montants que les employeurs constituent pour leurs employés dans le cadre du second pilier de pension doivent être adéquatement pensée. Jusqu'à la législature précédente, les employeurs pouvaient cotiser des montants illimités pour autant que le capital accumulé, exprimé sous forme de rente annuelle, ne dépasse pas 80% du dernier salaire perçu par l'employé. Cette règle avait pour effet pervers d'inciter les employés et employeurs à recourir massivement à des paiements à l'assurance-groupe et à augmenter l'employé lors de sa dernière année afin que ces montants puissent effectivement être déduits par l'employeur. Des adaptations progressives d'ici à 2015 sont prévues et cela nous semble opportun, sans pour autant être suffisant. Poursuivre des analyses plus détaillées des montants capitalisés dans les deuxième et troisième piliers nous semblent nécessaires afin de s'assurer que les déductions fiscales (et donc des dépenses budgétaires) soient investies pour assurer effectivement un niveau de vie confortable à nos pensionnés et non pour accorder un cadeau fiscal aux plus favorisés et à des entreprises.

Si l'on estime que les taux d'impositions marginaux et/ou moyens sont trop élevés, il y a lieu de les baisser par l'intermédiaire d'une réforme fiscale, et non par le biais non-transparents de déductions fiscales.

V. RENDRE OBLIGATOIRE LE DEUXIEME PILIER POUR TOUS LES TRAVAILLEURS (ET LES PERSONNES INACTIVES ?)

Si l'on considère le système de pensions belges comme une combinaison entre répartition et capitalisation, l'ensemble de la population doit bénéficier des deux volets de revenus de pensions. Dès lors, une globalisation du second pilier pourrait paraître attractive. A l'évidence, les employeurs risquent de craindre pour le coût du travail des moins qualifiés et mettront en garde quant à un impact possible sur l'emploi. Néanmoins, il nous semble qu'un système progressivement mis en place, basé sur un montant de cotisation minimum relativement bas devrait pouvoir être envisagé à terme.

En sus, une réflexion s'impose quant aux personnes se trouvant temporairement sans emploi (voir également le point 3.C.II). A nouveau, si l'on considère un système de pensions dual, empêcher ces derniers de bénéficier, pour une certaine période, de bénéficier de la partie capitalisation du système ne semble pas fondé. Que l'Etat capitalise pour eux durant cette période pourrait être attrayant (en sus du premier pilier) mais serait budgétairement couteux et il n'est pas sûr qu'une majorité d'opinions se dégagerait en ce sens. Un accès préférentiel à un troisième pilier éventuellement réformé, pendant ou après leur période d'inactivité, pourrait être une solution attractive.

E. AUTRES PROPOSITIONS

I. RENDRE LE SYSTEME DES PENSIONS PLUS EURO-FRIENDLY

Pour autant que l'intégration européenne et la sauvegarde de la zone euro restent des objectifs, la mobilité des personnes en Europe devrait être renforcée aussi bien pour le dynamisme et la stabilité économique de la zone que pour la formation d'un corpus démocratique à long-terme. Pour ce faire, les systèmes des pensions à travers les différents Etats Membres ont leur importance. En effet, au-delà des barrières linguistiques et éventuellement culturelles, les systèmes des pensions ne sont pas toujours des vecteurs favorisant la mobilité des personnes en Europe, la possibilité « d'emporter » ses droits à la pension (aussi bien légal que privé) n'étant pas toujours clairement établi et, du moins, pas toujours transparent pour le citoyen. Un souci d'amélioration, tant au fédéral qu'au niveau des initiatives que la Belgique pourrait prendre au niveau européen, devrait être à l'agenda.

II. FAVORISER LA TRANSFORMATION D'UN ACTIF EN REVENUS DE PENSIONS

De nombreux pensionnés ont parfois des revenus modestes, voir trop faibles, alors qu'ils disposent par ailleurs d'actifs tangibles acquis le long de leur vie active (un patrimoine immobilier). De plus nombreuses possibilités financières – surtout pour les pensionnés sans héritier par exemple – devraient pouvoir être proposées, tel que l'hypothèque inversée (une sorte de viager), pour pouvoir convertir, ou tirer, des revenus récurrents supplémentaires d'un actif tangible.

« AU-DELÀ DES BARRIÈRES LINGUISTIQUES ET ÉVENTUELLEMENT CULTURELLES, LES SYSTÈMES DES PENSIONS NE SONT PAS TOUJOURS DES VECTEURS FAVORISANT LA MOBILITÉ DES PERSONNES EN EUROPE. »

4. CONCLUSIONS

Comme précisé dans l'introduction, cette note ne se veut pas être un ouvrage autorisé, et encore moins autoritaire, sur le sujet des pensions, mais bien une illustration de ce que peut être la synthèse de l'opinion de jeunes à l'égard de notre système. Cela ne donne pas pour autant à cette note un caractère représentatif de l'opinion d'une génération mais, néanmoins, une perception de ce qui peut émaner de discussions et débats entre des jeunes d'expertises et d'horizons différents, dont les sensibilités représentent peu ou prou l'ensemble du spectre politique belge. Ni poujadisme, ni révolution. Les fondamentaux du système nous semble être à préserver. Il n'empêche pas moins que de nombreuses réformes nous semblent indispensables et, même si certaines doivent être très progressivement introduites, cette nécessaire lenteur appelle à une certaine forme d'urgence (rien ne sert de courir, il faut partir à point dit l'adage). En l'absence de changements, il est pratiquement mathématique que le coût du système s'accroitra et sera différé, chaque fois un peu plus, sur les travailleurs futurs. Ce jeu est dangereux car, le poujadisme, aujourd'hui absent de cette note, pourrait alors trouver sa place dans les générations qui nous suivent. Chacun devrait s'atteler à éviter pareille tournure.

SÉRIES GROUPE DU VENDREDI
Pensions : Parole aux jeunes

Deze publicatie bestaat ook in het Nederlands onder de titel:
Pensioenen: jongeren aan het woord

Une édition de la Fondation Roi Baudouin,
rue Brederodestraat 21 à 1000 Bruxelles

AUTEURS Laurent Hanseeuw
Brieuc Van Damme

LE GROUPE DU VENDREDI Le Groupe du vendredi rassemble un ensemble de jeunes professionnels
issus d'horizons variés qui souhaitent ré- fléchir à l'avenir de notre société.

COORDINATION POUR LA FONDATION ROI BAUDOUIN Brigitte Duvieusart

CONCEPT GRAPHIQUE Allison Baete
www.allisonbaete.be

Cette publication peut être téléchargée gratuitement sur notre site

www.kbs-frb.be et sur le site www.fridaygroup.be

DÉPÔT LÉGAL: D/2848/2014/10
ISBN-13: 978-2-87212-723-8
EAN: 9782872127238
N° DE COMMANDE: 3216

Février 2014

GROUPE DU
VENDREDI