



LES PENSIONS : UN ENJEU DES LEGISLATIVES 2007

Les fonctions du système des pensions

La politique des pensions est d'une grande importance pour la protection sociale et la sécurité d'existence, ainsi qu'au regard de la justice sociale (égalité des droits sociaux, lutte contre la pauvreté et à l'encontre de trop fortes inégalités de revenus). Le système belge des pensions est composé de différents régimes de sécurité sociale (essentiellement celui des salariés, celui des indépendants, et les régimes des agents de la fonction publique). Quelles fonctions remplit ce système ?

Le système des pensions a pour fonction de permettre aux travailleurs de prendre leur retraite, arrivés à un certain âge, en percevant une pension basée sur leur carrière, et de garantir à toute personne âgée un revenu décent via « le filet » de l'aide sociale (la GRAPA). Il est sensé permettre aux personnes âgées de bien vivre leur retraite et de participer à la vie sociale, sans dépendre financièrement de leurs enfants ou de l'assistance sociale, ou le moins possible. Un régime solidaire et suffisamment financé, est aussi en mesure de limiter les inégalités et la pauvreté parmi les personnes âgées.

UNE SITUATION INSATISFAISANTE

Quelle est actuellement la situation des pensions, particulièrement du régime des salariés ? Ses fonctions sont-elles assurées de manière satisfaisante, en termes des finalités et des valeurs citées dans l'introduction ?

Notre système ne remplit pas entièrement son rôle actuellement. En effet, la moyenne des pensions

belges par rapport au dernier salaire se situe parmi les plus basses de l'UE. Pour les salariés, deux éléments expliquent grandement cette situation : le calcul sur base des salaires de toute la carrière plutôt que sur ceux des dernières années, et la relative longueur de la carrière complète (alors que la durée effective a diminué).

En 2005, la pension brute représentait 31,4% de la moyenne des salaires bruts (contre 33,5% en 1990 et 33,8% en 1980)¹. Après 45 années de

carrière, un ouvrier ayant gagné toute sa carrière le salaire moyen d'un ouvrier, pouvait recevoir en 2002 une pension représentant 67% de son salaire net. Celle de quelqu'un ayant gagné toute sa carrière complète deux fois ce salaire était évaluée à 46% de son salaire net.²

Pour beaucoup de nouveaux retraités, la chute de revenu est rude, et pour les plus anciens, leur pension est la plus éloignée du niveau de salaire des actifs. Pour les premiers, c'est l'absence de revalorisation des plafonds jusque 1999 qui est en cause, tandis que pour les anciennes pensions, c'est l'abandon depuis 1982 de la liaison au bien-être (à l'évolution des salaires des actifs) et l'extinction de la revalorisation des salaires gagnés de 1955 à 1974 dans le calcul de la pension (réforme de 1997). Ces dernières années les gouvernements ont augmenté les pensions les plus anciennes mais l'écart continue à se creuser entre l'évolution des salaires et celle de la pension moyenne.

Le taux de pauvreté est nettement plus élevé parmi les personnes âgées : 20,6% contre 14,9% pour l'ensemble de la population³. Et les inégalités entre les pensions sont importantes, malgré la solidarité qui prévaut dans le régime des salariés, via le financement, la pension minimale, le droit minimum par année de carrière et le plafonnement. Ces inégalités ne résultent pas seulement des écarts de salaire mais aussi des différences de durée de carrière et de temps de travail. L'assimilation de périodes non travaillées à des périodes travaillées, empêche heureusement des inégalités plus grandes. Les périodes de chômage, de prépension, d'invalidité, et les interruptions de carrière indemnisées, par exemple, sont ainsi valorisés pour la pension (sur base du salaire de l'année précédente). Mais jadis l'interruption de carrière indemnisée n'existait pas. Tandis qu'aujourd'hui, les emplois à temps partiel sont beaucoup plus nombreux, et ceux et surtout celles qui les occupent, même s'ils souhaitent un temps plein, peuvent parfois y perdre pour leur pension.

Ajoutons enfin que les femmes qui n'ont pu réintégrer le marché du travail après une interruption, ont été pénalisées par la réforme de 1997 qui a allongé la durée de carrière complète à 45 années, au niveau de celle des hommes.

Améliorer le système peut coûter cher, alors que le Gouvernement peine à réduire la dette publique et à alimenter le « Fonds argenté » pour anticiper le vieillissement de la population.

L'INFLUENCE INSIDIEUSE DE LA VISION NEO-LIBERALE

Le néo-libéralisme est un courant de pensée, associé à certaines théories économiques (théorie néo-classique, monétarisme, etc.), qui a fortement influencé les orientations des politiques socio-économiques depuis les années 80, et continue à guider ou à inspirer certains acteurs, y compris en matière de protection sociale.

L'option néo-libérale consiste à minimiser le rôle de l'Etat, et à compter sur la rationalité de l'individu responsable de lui-même, et sur la profitabilité de l'économie de marché capitaliste. Si l'Etat veut garantir un minimum de moyens d'existence à ses citoyens âgés, il peut éventuellement garantir une pension de base. Mais le gros de la pension doit être le fruit d'une double capitalisation individuelle sous deux formes complémentaires : la pension convenue contractuellement avec l'employeur (2^{ème} pilier) et la pension individuelle tout à fait volontaire (3^{ème} pilier). La capitalisation des primes auprès d'une compagnie d'assurance ou d'un fonds de pension, revient à mettre à disposition des investisseurs une épargne à long terme. Si elle est placée dans l'entreprise du travailleur, cela encouragera sa productivité, mais comporte des risques pour la pension. Une bonne partie doit donc être placée dans un cocktail de placements, dont une bonne partie en actions, plus rémunératrices, que l'organisme financier se

chargera d'acheter et de vendre en spéculant au gré du marché. Il s'agit d'un système individualisé, dans lequel les avantages de la pension dépendent strictement des primes versées et de leur rendement, sans mécanismes de solidarité.

Dans un tel système, les bas revenus ne pourraient pas se payer une pension décente. Et la pension serait largement dépendante des risques d'inflation et de moindres rendements économiques dans le futur. La puissance des fonds de pension dans ce modèle multiplierait les restructurations et les délocalisations, au détriment de l'emploi et des salaires, pour hausser les profits des entreprises et ainsi maximiser le rendement des placements et le bénéfice des fonds de pension.

Ce modèle n'est défendu par certains acteurs politiques, patronaux et bien entendu par le secteur financier, qu'en complément à notre système, mais il a une influence insidieuse. Nous assistons en effet, à une croissance des couvertures privées (du 2^{ème} et du 3^{ème} pilier), auxquelles souscrivent davantage de travailleurs et d'épargnants, parce qu'ils s'aperçoivent du faible taux de remplacement actuel de la pension légale. Les gouvernements encouragent même ce glissement vers ces systèmes privés, par des exonérations sociales et déductions fiscales, aux frais de tous, sur lesquelles insistent fortement les publicités des banques et des assurances. Le gouvernement précédent a même fait voter une loi sensée démocratiser le 2^{ème} pilier. Véritable illusion ! Cette loi n'en fera pas bénéficier l'ensemble des travailleurs. Et au fil du temps, les inégalités entre pensionnés iront grandissant, suivant leur salaire, leur fonction et leur statut, leur secteur d'activité, la taille de leur entreprise, et la part du chômage dans leur parcours.

Peu à peu, nous pourrions arriver à un système où le secteur privé a beaucoup plus d'importance et qui s'apparenterait en partie à ceux qui existent en France, aux Pays-Bas ou en Grande-Bretagne, qui quoique très différents génèrent de fortes inégalités entre catégories professionnelles, entre secteurs et entre niveaux de salaire.

L'OPTION PROGRESSISTE

A l'option néo-libérale, s'oppose celle qui veut poursuivre le progrès social en restaurant une protection publique suffisante, qui n'incite guère à contracter des assurances complémentaires.

Les progressistes estiment que la pension légale (1^{er} pilier) doit éviter une trop grande perte de niveau de vie au moment de la retraite et offrir un revenu satisfaisant à ceux qui ont accompli une certaine durée de carrière, en considérant le moindre niveau des charges des pensionnés par rapport à un ménage actif. La pension doit aussi suivre l'évolution du niveau de vie des travailleurs actifs.

Une telle pension est possible dans un système obligatoire et solidaire, à travers un financement principalement fondé sur des cotisations sociales mais auquel contribuent aussi l'ensemble des autres revenus, de façon à pouvoir générer une certaine redistribution verticale des revenus. La solidarité doit aussi se traduire dans les prestations, notamment par un plafonnement, par des seuils minimaux de pension, par une garantie de ressources minimales pour tous, par la pension de survie et par la prise en compte de périodes assimilées (chômage, maladie, crédit-temps, maternité, etc.). Le principe de solidarité doit être justement combiné avec le principe d'assurance selon lequel les droits en pension doivent dépendre de la carrière (durée de carrière, durée du travail, rémunérations perçues).

Une autre condition pour obtenir ce niveau de pension est de donner priorité absolue au 1^{er} pilier dans l'allocation des ressources publiques pour les pensions. L'extension des couvertures privées ne devrait en rien compromettre l'amélioration des pensions légales.

Un des résultats attendus de notre système est de limiter les inégalités entre pensionnés et d'abaisser le taux de pauvreté parmi les personnes âgées. Un autre résultat recherché est l'égalité entre les hommes et les femmes.

La durée de carrière pour obtenir une pension complète, doit tenir compte de l'allongement des études, des possibilités d'aménagement du temps de travail et du taux de chômage. Une certaine souplesse doit permettre d'opérer un retrait progressif de la vie professionnelle et d'anticiper l'âge de la retraite, alors que les différences de pénibilité du travail peuvent être prises en compte dans l'âge d'accès à la prépension.

La légitimité du système est notamment fondée sur la stabilité des droits acquis et sur la garantie d'une viabilité financière à terme. C'est une des raisons pour lesquelles les interlocuteurs sociaux doivent avoir un rôle à part entière dans la gestion des régimes.

PROPOSITIONS POUR LA POLITIQUE DES PENSIONS

Concrètement, au vu de la situation décrite plus haut, l'option progressiste pourrait se traduire par les mesures suivantes :

- Une véritable liaison automatique de toutes les pensions et de la GRAPA au bien-être, c'est-à-dire à l'évolution des salaires, à partir de 2008, sur base de critères légaux précis, et non plus de simples adaptations ciblées (en 2007 toutefois, des augmentations plus fortes pour la pension minimum et pour les anciennes pensions). Une application effective de la péréquation dans la fonction publique, qui fait office de liaison automatique au bien-être, alors que la pension y est considérée comme un salaire différé⁴.
- La poursuite d'une adaptation régulière des plafonds au bien-être, mais sans discriminations entre les périodes travaillées et les périodes assimilées (contrairement à ce que prévoit le Pacte de solidarité entre les générations).
- Porter la pension minimale au moins à 10% au-dessus du seuil de risque de pauvreté (soit à 66% du revenu médian) alors que le Gouvernement a relevé la GRAPA au niveau de ce seuil (à 60% du revenu médian).
- Un rattrapage via la réinstauration progressive d'un coefficient de revalorisation des salaires des différentes années de la carrière, suivant l'évolution générale des salaires depuis lors.
- Une amélioration du niveau des pensions, par exemple en réduisant progressivement la durée de carrière complète à 40 ans, de façon à garantir pour une carrière complète un certain niveau de pension. Plusieurs références ont été citées à ce propos : au moins 1000 euros pour une « pension d'isolé » et 1200 ou 1250 euros pour une « pension de ménage », (Elio Di Rupo l'avait proposé pour 2011) ; de façon à au moins pouvoir payer la maison de repos ou l'aide et les soins à domicile (CSC au Congrès 2002) alors que l'instauration d'une assurance autonomie fédérale se fait attendre.
- Notamment en faveur de l'égalité entre hommes et femmes, la révision des règles d'assimilation et de certaines conditions de carrière pour les travailleurs à temps partiel et les interruptions de carrière⁵.
- Plafonner le cumul de la pension de survie avec des indemnités de maladie ou de chômage à 130% d'un revenu de référence et sans limite dans le temps. Le « Pacte de solidarité entre les générations » limite en effet le cumul à un an et le plafonne au niveau de la GRAPA.
- Instaurer une pension à temps partiel pouvant être progressive. Evaluer l'impact social du bonus incitatif. Ne pas étendre le travail autorisé pour les pensionnés, car cela profiterait surtout aux meilleures pensions (pas d'extension des plafonds).

- Mesurer le coût des déductions fiscales et exonérations sociales pour les 2^{ème} et 3^{ème} pilier, prendre en compte le second pilier dans la limitation des hausses du coût salarial par la norme salariale, et revoir la déduction fiscale car elle favorise à l'excès les revenus élevés.
- Aligner les déductions fiscales pour le 3^{ème} pilier sur celles dont bénéficient d'autres formes de placement à long terme (comme l'assurance-vie), qu'il y a lieu d'ailleurs de réduire car elles favorisent surtout les plus hauts revenus.
- Une surveillance paritaire des systèmes de pensions du 2^{ème} pilier, une réduction des risques, des rendements corrects et des placements éthiques, mais le maintien de son caractère facultatif.
- Un financement de la sécurité sociale élargi à d'autres revenus du patrimoine et plus-values, notamment grâce à l'introduction d'une cotisation sociale généralisée sur tous les revenus(CSG). Faut-il refuser toute réduction du revenu réel des salariés, notamment en supprimant la cotisation spéciale de solidarité payée par les seuls travailleurs ? Dans ce cas, les pensionnés ne vont-ils pas revendiquer de supprimer la cotisation de solidarité sur les pensionnés, alors que celle-ci, dont les petites pensions sont exonérées, permet une solidarité de la part des pensions supérieures parmi les pensions de la fonction publique ?
- Réduire la dette publique et alimenter le Fonds de vieillissement de manière fiable en prévision de perspectives de dépenses réalistes tenant compte d'une croissance crédible des dépenses de soins de santé (au moins 3,5%) et d'une véritable liaison au bien-être et promouvoir une politique volontariste de développement durable de l'activité économique et de l'emploi.
- Un financement garanti des pensions notamment par des règles stables et respectées d'alimentation et d'utilisation du Fonds de vieillissement, un contrôle parlementaire et la gestion paritaire, et éventuellement une loi spéciale (les lois spéciales sont votées à la majorité des deux tiers).
- D'autres mesures pouvant améliorer le pouvoir d'achat des aînés : accès au logement social et à la propriété, réduction des coûts énergétiques, coût des soins et de la perte d'autonomie, etc.

Ces propositions n'ont pas de prétention d'exhaustivité. Mais elles peuvent servir un débat bien utile pour nourrir des revendications. Il est possible que ces propositions devront être modulées et qu'un ordre de priorité devra être choisi, en fonction des possibilités effectives de refinancement, compte tenu de l'impact financier du vieillissement. En effet, les possibilités de refinancement dépendent en partie de ce qu'il sera possible d'instaurer ou de relever comme taxation des revenus du patrimoine et du patrimoine, et éventuellement comme taxes indirectes (suivant des modalités sociales), dans le cadre de la concurrence fiscale européenne et de la mobilité des capitaux, et grâce à la nouvelle directive européenne sur l'épargne. Toutefois, le principal obstacle pourrait être la composition de la prochaine coalition gouvernementale à l'issue des élections fédérales de 2007.

Patrick FELTESSE

Notes

- 1 Source : Bureau fédéral du Plan.
- 2 Source : Conseil supérieur de l'emploi, Rapport 2004.
- 3 En 2003 pour les 65 ans et plus (Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale, sept 2006).
- 4 Un projet de loi négocié avec les syndicats prévoit à partir du 1er janvier 2007, de rendre la péréquation effective en appliquant un nouveau système de corbeilles regroupant plusieurs catégories. Le but est d'éviter ou de contourner le fait que les administrations ont instauré de nouvelles classifications et des conditions conduisant à ne pas devoir appliquer la péréquation pour tous et ainsi à ralentir la croissance des dépenses des pensions.
- 5 Travailleurs à temps partiel et interruptions de carrière :
 - L'amélioration des règles d'assimilation pour les travailleurs à temps partiel avec maintien de droit et de leur application (octroi automatique, salaires de référence, ...);
 - L'amélioration des règles d'assimilation durant les périodes avec enfants de moins de 6 ans (extension possible au-delà de trois années, prise en compte des interruptions effectives avant l'introduction légale de l'interruption de carrière);
 - Revoir la prise en compte des années à temps partiel pour certaines conditions de carrière (pas de compression ?).



**AVEC LE SOUTIEN DU MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ
FRANÇAISE,
SERVICE DE L'ÉDUCATION PERMANENTE**