

# Le gouvernement et les pensions

LAREVUENOUVELLE - MAI-JUIN 2012

article

La réforme des pensions est dans l'air du temps. Il était prévisible que les quatre principaux sujets retenus dans la déclaration gouvernementale de la coalition « papillon » (l'âge de la retraite, les périodes assimilées, les relations entre pensions légales et pensions complémentaires, la réforme des pensions de survie), feraient partie du menu, même si peu d'acteurs s'étaient engagés sur des pistes concrètes. On ne peut pas dire que les réformes annoncées ou réalisées soient marquées par une grande cohérence. Mais il faut reconnaître aussi que les réactions aux décisions finalisées jusqu'ici, et la concertation qui a suivi, ont porté essentiellement sur des intérêts catégoriels et des mesures transitoires. Est-il impossible de trouver en Belgique la dynamique qui a permis, ailleurs, de concevoir un système plus avantageux et plus cohérent ?

PAUL PALSTERMAN

Lors des élections de juin 2010, et pendant les interminables négociations qui ont suivi, il fut de bon ton de citer les pensions comme un des dossiers majeurs de la législature à venir. Mais en définitive, bien peu de programmes de partis s'engageaient sur un diagnostic précis et des pistes concrètes<sup>1</sup>.

En 2008, Marie Arena, fraîche émoulue ministre des Pensions, avait persuadé ses collègues de convoquer une conférence des pensions. Mais en cours de législature, Marie Arena a cédé sa place à Michel Daerden, qui n'avait apparemment pas de raison personnelle de faire des pensions

l'occasion d'un raout mondain, ni de raison politique, en fonction du programme du gouvernement où il officiait, de produire des propositions « à faire sketter l'baraque ». La conférence accoucha d'un épais « Livre vert », compilation de chiffres et de données, bien utile aux étudiants qui préparent un mémoire de master sur la question, et qui devait être suivi d'un « Livre blanc » contenant des orientations concrètes. Mais la chute du gouvernement Leterme, en avril 2010, dispensa le gouvernement et le ministre en charge de révéler le fond de leur pensée — si tant est que pensée il y eût.

Parallèlement aux conciliabules belges, la Commission européenne produisait, en juillet 2010, un « Livre vert » (plus court que le belge!), suivi, lui, en février 2012,

<sup>1</sup> Pour un résumé des textes officiels, y compris des partenaires sociaux, voir P. Palsterman, « Le financement des pensions », *CH Crisp* 2011, n° 2088-2089.

d'un « Livre blanc ». Ces documents mettent surtout l'accent sur la dimension démographique — l'allongement de l'espérance de vie, et donc l'augmentation corrélative du nombre de personnes âgées et de leur proportion dans la population totale. Ils en infèrent assez logiquement la question de l'âge de la retraite. Ils consacrent aussi pas mal de développements à l'encadrement juridique des pensions complémentaires. On a critiqué la Commission pour avoir envisagé les choses par le petit bout de la lorgnette. La dimension démographique et les pensions complémentaires sont certes des aspects de la problématique, mais on hésite à dire que ce sont les aspects les plus importants, et en tout cas ce ne sont pas les seuls.

À la décharge de la Commission, il faut reconnaître que son texte est strictement fidèle aux compétences de l'Union européenne. Comme l'emploi, les soins de santé et l'inclusion sociale, les pensions font l'objet au niveau européen d'une « méthode ouverte de coordination ». Cela signifie que les États européens se reconnaissent confrontés à des enjeux communs, face auxquels ils se proposent des objectifs communs; ils conviennent d'indicateurs communs pour évaluer la réalisation de ces objectifs, et chaque pays est invité à faire un rapport, décortiqué par la Commission et soumis à un « jugement des pairs » lors des Conseils des ministres. Les objectifs communs en matière de pension, sont le droit pour tous à des pensions « adéquates et soutenables » — j'épargne au lecteur la demi-page qui élabore quelque peu ce concept très consensuel.

Quel est, en rapport avec cet objectif, l'enjeu commun auquel sont confrontés les vingt-sept pays de l'Union, dans la diversité de leur niveau de développement économique et social et dans la variété de leurs systèmes de protection sociale? On n'en voit guère d'autre que la dimension démographique.

Quant aux pensions complémentaires, il ne peut être contesté que l'Union a une légitimité pour s'en occuper, dans le cadre de ses compétences en matière de marché unique. Les assureurs spécialisés dans les assurances vieillesse et les fonds de pensions sont des institutions privées, dont la plupart ont par ailleurs un but de lucre. Et il reste pas mal de choses à faire, qu'il s'agisse des droits des bénéficiaires en cas de changement d'employeur ou de pays, moins bien protégés que dans les pensions légales, de la sécurité financière des institutions, surtout lorsqu'elles sont liées à une entreprise, ou de grands principes, notamment le principe de non-discrimination.

Le vrai danger serait que cette approche fragmentaire guide aussi la Commission dans ses recommandations contraignantes aux pays qui transgressent les normes d'endettement public. Sous cette réserve importante, qui nécessiterait un article entier, on assumera donc le fait que l'Europe, dans ce domaine, joue un rôle limité, et que c'est bien au niveau belge que doivent se faire les principaux choix.

La déclaration gouvernementale envisage quatre grands chantiers :

- l'âge du départ à la retraite;
- l'assimilation de certaines périodes d'inactivité;
- la possible généralisation d'un deuxième pilier de pensions;
- la refonte de la pension de survie.

On m'excusera de ne pas aborder certains autres sujets, comme le fait que les pensions de fonctionnaires seraient désormais calculées sur les dix dernières années de leur carrière, et non plus les cinq dernières. Je ne sous-estime pas l'importance de ces sujets, mais je ne voudrais pas abuser de l'hospitalité de *La Revue nouvelle*. J'imagine que ce que le lecteur

cherche dans cet article, ce sont des clés pour essayer de comprendre les enjeux, et non un programme pour calculer sa propre pension.

## L'âge de la retraite

L'âge de la retraite, en Belgique, est fixé à soixante-cinq ans. À cette règle générale, il existe diverses exceptions.

Tout d'abord, au moins dans le secteur privé, l'âge de la retraite ne signifie nullement qu'on ne peut plus travailler après cet âge, ni que le contrat de travail prend fin d'office à cet âge, ni que le travail accompli après cet âge ne compte pas pour la pension. Atteindre l'âge de la retraite a pour principale conséquence pratique qu'on perd le droit aux allocations de chômage et aux indemnités de mutuelle, et donc la possibilité de faire compter de telles périodes dans le calcul de la pension. Si on veut faire valoir des périodes d'assurance après soixante-cinq ans, on est donc prié de ne pas tomber malade, ni être mis en chômage. Très peu de travailleurs salariés peuvent se permettre ce luxe.

Il est possible de prendre anticipativement sa pension à partir de soixante ans, sur la base des années de carrière atteintes à ce moment. Dans le régime des indépendants, il y a en outre une pénalisation pour anticipation, du fait qu'en prenant sa pension avant l'âge normal, on en bénéficie plus longtemps. Cette pénalisation, classique dans les assurances basées sur l'espérance de vie, n'existe pas dans le régime des salariés, ni dans les pensions de fonctionnaires.

Dans les régimes des salariés et des indépendants, il fallait, pour bénéficier de cette anticipation, avoir une carrière d'au moins trente-cinq années. Pour les fonctionnaires, cinq années suffisaient. La

principale mesure du gouvernement est que, à partir de 2016, il faudra, dans tous les régimes, au moins soixante-deux ans et quarante années de carrière. Cette dernière condition implique donc que, pour prendre sa pension à soixante-deux ans, il faut avoir commencé sa carrière au plus tard à vingt-deux ans, et ne pas l'avoir interrompue. J'épargne au lecteur le détail des mesures transitoires qui ont fait l'objet des conciliabules des dernières semaines.

Il existe, dans le régime des salariés et, surtout, dans les pensions de fonctionnaires, des régimes spéciaux qui prévoient un âge de la retraite moins élevé, ou à tout le moins des conditions de carrière permettant de se constituer une pension complète avant soixante-cinq ans. Dans le régime des salariés, il s'agit des ouvriers mineurs, des marins de la marine marchande et du personnel navigant de la navigation aérienne. Dans les régimes de fonctionnaires, ces exceptions sont beaucoup plus répandues, et concernent un nombre bien plus considérable de personnes: enseignants, policiers, militaires, pompiers, magistrats, etc.

Le gouvernement a décidé de supprimer les régimes spéciaux de salariés (moyennant des mesures transitoires dont j'épargne le détail) et de modifier les régimes de la fonction publique permettant une pension complète après moins de trente-six années de carrière. Il s'agit principalement des magistrats et des professeurs d'université, ainsi que des parlementaires. On croit savoir que certains intéressés, de même que certaines associations catégorielles, préparent des recours juridiques contre cette mesure, ce qui ne manquera pas de poser un problème intéressant: les magistrats peuvent-ils sans se récuser juger de la constitutionnalité de lois qui les concernent directement ou indirectement?

La problématique de l'âge de la retraite ne se réduit pas à la question de savoir à partir de quel âge on peut demander sa pension. Beaucoup plus importante, du point de vue de la politique de l'emploi comme du point de vue de l'équilibre financier de la sécurité sociale, est l'âge auquel les gens cessent effectivement de travailler, ce qu'un jargon désormais bien implanté appelle l'« âge effectif de la retraite ».

L'image du travailleur qui offre un verre à ses collègues juste avant de partir à la pension appartient encore aux traditions du secteur public, mais de moins en moins à celles du secteur privé. Le tableau qui suit, basé sur des données de 1999 à 2002, et malheureusement non remis à jour depuis, montre que seule une petite minorité de bénéficiaires d'une pension de salarié, prennent leur retraite à partir d'une situation d'emploi. Chez les femmes, une proportion non négligeable prend sa pension à partir d'une situation de non-activité (« femme au foyer »). Mais la majorité absolue des hommes et une majorité relative de femmes prennent leur pension à partir

d'une situation d'allocataire social. Et parmi les hommes qui prennent leur retraite en tant que travailleurs, la majorité sont en réalité, à ce moment, fonctionnaires ou indépendants.

Ce tableau, il est vrai, a été établi avant les mesures des dernières années, qui restreignent l'accès à la prépension. Les statistiques des dernières années confirment une diminution du nombre de prépensionnés, mais pas une augmentation corrélative de l'emploi. On peut donc supposer que, pour une bonne part, la diminution du nombre de prépensionnés se traduit par un effet de vase communicant vers le chômage et la maladie. Cet effet est en tout cas avéré en ce qui concerne la maladie, où les chiffres sont moins fluctuants, et où les évolutions de fond se repèrent mieux : depuis quelques années, on assiste à une augmentation du nombre d'invalides, et le relèvement de l'âge de la pension des femmes, ainsi que les restrictions en matière de prépension, sont certainement parmi les causes principales du phénomène.

Statut en fin de carrière		Hommes	Femmes
Actif en tant que	Salarié	12,21	14,57
	Fonctionnaire	9,89	4,48
	Indépendant	7,20	4,20
	<b>Total actifs</b>	<b>29,30</b>	<b>23,25</b>
Allocataire social	Chômage	15,87	24,65
	Maladie	14,29	9,24
	Prépension	36,14	9,52
	<b>Total allocataires sociaux</b>	<b>66,30</b>	<b>43,41</b>
Inactif (dernière activité en tant que)	Salarié	0,73	30,81
	Fonctionnaire	2,44	0,84
	Indépendant	0,49	1,68
	<b>Total inactifs</b>	<b>3,66</b>	<b>33,33</b>
Étranger		<b>0,73</b>	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>		<b>100</b>	<b>100</b>

Au cours des dernières années, les statistiques Eurostat ont montré une augmentation soudaine et significative de la « population active » belge dans la classe d'âge des plus de cinquante ans. Cela ne permettait pas encore à la Belgique de rattraper le peloton de tête des pays nordiques, champions du « taux d'activité » des aînés, mais tout de même cela pouvait être interprété comme un signal encourageant. Le problème est que ces chiffres ne se retrouvaient pas dans les statistiques belges de l'emploi, basées par exemple sur les déclarations à l'ONSS. Le petit mystère n'était pas compliqué à percer : Eurostat enregistre dans la population active les chômeurs inscrits comme demandeur d'emploi. Or, en plus des restrictions dans la prépension, le gouvernement avait restreint les conditions dans lesquelles les chômeurs âgés peuvent obtenir une dispense de l'inscription comme demandeurs d'emploi : au lieu de pouvoir l'obtenir à cinquante ans, ils doivent désormais atteindre cinquante-huit ans, ou trente-huit années de carrière. D'un trait de plume, plusieurs dizaines de milliers de travailleurs se sont ainsi trouvés transférés de la rubrique « retirés du marché de l'emploi, assimilés (pré)pensionnés » à la rubrique « demandeur d'emploi, membre de la population active ». Anecdote ? Non ! Certes, on peut émettre l'hypothèse que rien n'a changé dans l'état d'esprit et les chances concrètes d'emploi de ces travailleurs. Rien non plus n'a changé dans les données budgétaires qui sont à la base des préoccupations en matière de taux d'activité : tout comme avant, ces personnes touchent une allocation et ne paient pas de cotisation. Mais on ne peut tout de même pas assimiler purement et simplement une personne inscrite comme demandeuse d'emploi et un (pré)pensionné.

À lire certains textes européens, gouvernementaux ou patronaux, sans parler des divers « think tanks » qui s'expriment sur

la question, on a l'impression que le choix du travailleur est le seul déterminant dans la décision de quitter le marché du travail avant l'âge officiel de la retraite. C'est peut-être le cas pour les fonctionnaires nommés et pour les travailleurs indépendants. Pour les travailleurs salariés, on a parfois tendance à oublier qu'une relation de travail est une relation contractuelle à deux. Il est vrai que la pratique de certaines entreprises, ou même certains discours syndicaux, entretient une certaine confusion sur la nature de la prépension, et donne l'impression qu'il s'agit d'un droit des travailleurs. Mais fondamentalement, il s'agit simplement d'une indemnité complémentaire de sécurité sociale, accordée à un travailleur licencié par son employeur. Si on la supprime complètement, les employeurs cesseront-ils de licencier les travailleurs âgés ? Ou engageront-ils plus volontiers des chômeurs âgés ?

On répète à l'envi que, par rapport à beaucoup de pays, la Belgique donnait un taux d'emploi des travailleurs âgés assez faible. Ce que montrent les statistiques, c'est en fait que le marché de l'emploi opère un fort écrémage des travailleurs âgés. Par rapport à la situation d'autres pays, et même par rapport à la moyenne belge, l'emploi des travailleurs âgés belges apparaît de meilleure qualité (plus qualifié, plus stable, davantage de temps plein). Cela signifie qu'une bonne partie des travailleurs les moins qualifiés, voués aux emplois les plus pénibles, a déjà quitté le marché de l'emploi, à la suite d'un licenciement, une incapacité de travail, etc. Maintenir l'emploi des travailleurs âgés ne passera pas seulement par un aménagement de leur poste de travail dans l'emploi qu'ils occupent en arrivant dans les catégories d'âge concernées. Dans beaucoup de cas, il s'agira de leur proposer un nouvel emploi avec un autre régime de travail, dans une autre entreprise, un autre secteur.

Les situations les plus crispées concernent les bénéficiaires de régimes spéciaux de pensions, liés à une profession ou à un secteur d'activité déterminés. Tour à tour on a vu les pompiers, les pilotes d'avion, les marins (et on peut gager que d'autres professions n'ont pas été en reste, même si leur action était plus discrète) justifier de la pénibilité de leur travail et de l'impossibilité, sans provoquer des désastres humanitaires, de poursuivre une telle profession jusqu'à l'âge canonique de soixante-cinq ans. Le gouvernement est parvenu à garder le cap, mais non à éliminer certains paradoxes.

Beaucoup de membres du personnel navigant de l'ancienne Sabena, par exemple, ont été confrontés au dilemme suivant : soit retrouver un emploi en dehors du secteur de l'aviation civile, et perdre le bénéfice des conditions avantageuses de carrière et de plafond de salaire dont ils bénéficiaient dans le cadre de leur régime spécial ; soit rester en chômage. Certains ont fait ce dernier choix, et attendaient impatiemment de pouvoir prendre leur retraite à cinquante-cinq ans... en vue de profiter des possibilités de travail des pensionnés, plus larges que celles des chômeurs, pour commencer une nouvelle carrière. Les enseignants vivent un problème du même ordre, rivaux non seulement à un métier et à un secteur, mais en plus à un réseau, parfois même à un pouvoir organisateur.

Favoriser l'emploi des travailleurs âgés implique sans doute aussi d'assumer le fait qu'une partie d'entre eux deviendront bel et bien des allocataires sociaux, au moins en partie. L'enjeu étant de concevoir dans les conditions d'octroi des allocations sociales une règle intelligente de cumul avec des activités intermittentes ou à temps partiel, de façon à inciter les intéressés à travailler dans la mesure de leurs possibilités. Cet enjeu ne concerne d'ailleurs pas seulement les travailleurs âgés.

L'assurance-maladie a déjà pris ce chemin. On attend que le régime du chômage fasse de même : celui-ci reste encore très imprégné du dualisme « chômage complet-travail à temps plein » qui ne caractérise plus le marché du travail actuel, ni d'ailleurs les besoins de la population en chômage. Le régime des pensions pourrait suivre le même exemple, notamment pour les pensions de veuves avant l'âge de la retraite.

### **Les périodes assimilées**

Le régime belge des pensions de salariés est formellement un régime d'assurance sociale, mais en fait son engagement principal consiste à garantir un minimum vital. La valorisation des cotisations joue un rôle, mais limité par le plafonnement des rémunérations prises en considération dans le calcul de la pension, par le lissage de la pension sur la moyenne des rémunérations de toute la carrière et, surtout, par le fait que les rémunérations prises en compte sont encore adaptées à l'inflation, mais plus à l'élévation générale du niveau de vie, ni à la croissance économique générale, ou d'autres paramètres pouvant équivaloir à un placement « en bon père de famille » des cotisations versées.

Par ailleurs, une pension complète suppose quarante-cinq années de carrière, objectif quasi inatteignable pour qui commence sa carrière au-delà de vingt ans (dans le régime des salariés, les années d'études ne sont assimilées que moyennant paiement d'une cotisation, à des conditions peu avantageuses) ou qui l'a interrompue, par exemple pour éduquer ses enfants — et on laisse de côté les autres « trous » représentatifs de vies moins « formatées ».

Plusieurs dispositifs assurent par contre un minimum vital, qui représente, pour les petits salaires (notamment ceux des

travailleurs à temps partiel) et pour les allocataires sociaux, un taux de remplacement supérieur aux 60 % affichés normalement par le système :

- le « minimum en carrière complète » et le « minimum par année de carrière<sup>2</sup> »
- l'assimilation gratuite de diverses périodes d'inactivité, notamment le chômage, la prépension et l'incapacité de travail; en principe, cette assimilation se fait sur la base de la rémunération de la dernière période d'activité;
- la « garantie de revenus aux personnes âgées » (Grapa), égale à 900 euros par mois<sup>3</sup>, il est vrai avant enquête sur les ressources.

Le gouvernement a pris deux mesures (je passe le détail des mesures transitoires et des exceptions) :

- limitation à une année de l'assimilation des périodes de crédit-temps ou d'inter interruption de carrière;
- assimilation de la « troisième période de chômage<sup>4</sup> » et de la prépension avant soixante ans, sur la base de la rémunération de base du « minimum par année de carrière ».

2 Le « minimum carrière complète » est de l'ordre de 1 090 euros par mois pour une carrière complète de quarante-cinq années, ou une fraction de ce montant pour les carrières incomplètes (lesquelles doivent atteindre au moins trente années). Le « minimum par année de carrière » consiste à revaloriser le salaire réel des travailleurs qui travaillent au moins à un tiers-temps, de façon à garantir, par année de carrière, une pension mensuelle de l'ordre de 1/45 de 1 150 euros.

3 Pour les « isolés ». Pour les « cohabitants » (essentiellement les personnes qui vivent en couple), la Grapa est de l'ordre de 600 euros par mois par personne, ou 1 200 pour le couple.

4 Il s'agit de la période, intervenant en principe après huit mois de chômage, sauf prolongation en fonction du passé professionnel, durant laquelle l'allocation est limitée à un forfait.

Ces mesures n'ont rien changé au fait que le système dans son ensemble n'est pas des plus lisibles, ni des plus cohérents.

Pour des travailleurs à petits salaires, notamment les travailleurs à temps partiel, le fait de travailler et de cotiser n'a en réalité pas d'importance : la pension qu'on touchera au bout du compte sera du même ordre de grandeur que si on n'avait pas travaillé du tout. C'est surtout dans les milieux des travailleurs indépendants que se manifeste la hargne que peut soulever cette caractéristique : la pension proméritee sur la base d'une carrière complète à un faible revenu<sup>5</sup> peut être inférieure à la Grapa, accordée sans condition de carrière à toute personne de soixante-cinq ans, ou à la pension de salarié acquise en partie sur la base de périodes assimilées en tant que chômeur. La gauche, y compris les organisations syndicales, fait souvent preuve de timidité face à ce genre de questions. Il faut bien dire que, dans les débats publics, celles-ci prennent souvent la forme de discours virulemment antichômeurs (ou antiimmigrés) bien entendu irrecevables.

Mais il est possible d'y répondre en valorisant les cotisations sans pour autant renoncer à des dispositifs de pension minimum, en s'inspirant par exemple, dans le régime suédois des pensions, des modalités d'articulation entre la pension de base (*garantipension*), la pension légale en assurance (*inkomstpension*) et les pensions extralégales. Notre Grapa, qui est du même ordre de grandeur que la pension de base suédoise, se prête à une telle démarche sans avoir besoin de réinventer l'eau chaude<sup>6</sup>.

5 La pension des indépendants se calcule sur le revenu imposable, et il existe dans certains cas (chez certains salariés aussi, d'ailleurs!) une distorsion entre le revenu réel et le revenu déclaré. Mais bon : il y a aussi des indépendants qui effectivement n'ont pas un revenu élevé.

6 Sur ce sujet, je me permets de renvoyer à mon article : « Peut-on tirer des leçons du modèle nordique des pensions ? », *La Revue nouvelle*, 2011, n° 5-6.

L'introduction d'une telle mesure rendrait logiquement cohérentes les restrictions dans les conditions d'assimilation des périodes d'inactivité. Telles que décidées par le gouvernement, ces restrictions sont de simples mesures de régression sociale.

En ce qui concerne les restrictions dans l'assimilation des interruptions de carrière, il faudra voir les effets de cette mesure dans le comportement des femmes — puisque, qu'on le veuille ou non, la grande majorité des interruptions de carrière sont prises par des femmes pour des raisons familiales. Si elles ont pour effet d'en revenir à l'existence d'années d'interruption non assimilées, on peut se demander si la réduction des droits dérivés, décidée par ailleurs dans le cadre des pensions de survie, représente bien une mesure potentiellement émancipatrice, ou une simple régression.

### Les pensions complémentaires

« Dans le cadre des négociations interprofessionnelles, le gouvernement invitera les partenaires sociaux à [...] envisager une généralisation d'un deuxième pilier ou d'un premier pilier bis, en priorité pour ceux qui n'ont pas accès au deuxième pilier. »

Reprenons un élément du point précédent : le système des pensions légales de salariés est relativement efficace en tant que garantie d'un minimum vital.

Par contre, il peut décevoir en tant que système de maintien du niveau de vie, si du moins on bénéficie durant sa vie active d'un niveau de vie lui-même supérieur au minimum vital.

Le taux nominal de la pension est de 60 % du salaire brut, soit environ 75 % du salaire net. Mais ce taux est appliqué aux salaires

de l'ensemble de la carrière, simplement revalorisés en fonction de l'inflation. Même le travailleur dont le niveau de salaire, à valeur monétaire constante, est resté constant, ce qui correspond à une carrière type d'ouvrier, ne retrouvera pas complètement dans sa pension l'élévation du pouvoir d'achat durant sa vie professionnelle.

À fortiori, les travailleurs dont le profil de carrière est ascendant (carrière type d'employé ou de cadre), subiront une perte de revenus sensible par rapport à leur niveau de vie au sommet de leur carrière ; cette perte de revenus sera d'autant plus ressentie que ce sommet se situe en fin de carrière (profil type d'employé de service public). Ce phénomène est encore accentué si, durant une partie de la carrière, le salaire dépasse le plafond du salaire de base<sup>7</sup>. Et enfin, le taux de 60 % suppose qu'on ait une carrière complète de quarante-cinq années, ce qui n'est pas donné à tout le monde, notamment si on a étudié au-delà de vingt ans.

Ce sont ces caractéristiques qui déterminent le besoin ou le souhait de pensions complémentaires.

Mais le débat est parfois obscurci par d'autres arguments.

Certains présentent les pensions privées comme une réponse à une prétendue incertitude du financement des pensions légales. Les pensions légales sont financées par l'impôt et par les cotisations, et ceux-ci sont décidés par les politiques. Et chacun, n'est-ce pas, sait que la parole des politiciens n'engage que ceux qui les écoutent. Tandis que les pensions privées sont gérées par des professionnels encore mieux payés que les politiciens, ce qui est bien la preuve qu'ils sont compétents.

<sup>7</sup> Environ 49 000 euros brut par an, soit un peu plus de 2 000 euros net par mois : il ne s'agit pas d'un « petit salaire », mais pas non plus d'un salaire mirobolant.

Il y a encore quelques années, il fallait quelques dizaines de minutes d'exposé argumenté (ou plusieurs pages de *La Revue nouvelle*) pour démontrer ces sophismes. Aujourd'hui, tout le monde a entendu parler de « bulle financière » et presque tout le monde a fini par comprendre une donnée de base de l'économie politique : la valeur d'une épargne n'est pas celle inscrite sur un compte ou sur un contrat, mais est déterminée par la valeur de l'argent au moment où le capital est réalisé. Pour certains, la leçon a été dure. Pour se limiter à un exemple belge, les travailleurs de la centaine d'employeurs qui avaient confié leur assurance de groupe (pension ou hospitalisation) au petit assureur flamand APRA-leven, ont vu fondre leur capital de plus de moitié. L'assureur avait investi ses réserves dans l'immobilier espagnol qui, jusqu'à la débâcle des dernières années, pouvait donner l'illusion de combiner miraculeusement la sécurité traditionnelle des placements dans la terre et dans la brique, et les rendements offerts par les fonds spéculatifs ; lorsque la bulle de ce secteur a éclaté, les autorités de surveillance ont dû constater que l'assureur ne disposait plus des réserves représentatives de ses engagements, et l'ont mis en demeure de se recapitaliser.

Et comme les actionnaires ont refusé cette recapitalisation, cet assureur s'est vu retirer son agrément, ce qui a entraîné sa liquidation, qui sera déficitaire. Si les travailleurs souhaitent un capital pension conforme à la promesse faite par leur employeur, ils sont invités à prier leur employeur de repayer une deuxième fois, ce qui assurément remplira ces employeurs de félicité.

Cette mise en liquidation a fait très peu de bruit. C'est compréhensible pour les médias francophones, car cet assureur, issu d'entreprises anversoises du bâtiment et du secteur portuaire, était presque uni-

quement actif en Flandre (et en Espagne !). C'est moins compréhensible pour les médias flamands, qui ont consacré l'essentiel de leurs informations aux communiqués rassurants proclamant qu'APRA était un vilain petit canard nullement représentatif des pratiques du secteur. Amen.

Un autre biais dans les débats provient de ce que le paiement de primes de pensions complémentaires est considérablement moins taxé pour l'employeur que le paiement d'un salaire, et de surcroît ne compte pas dans la norme salariale. Dans beaucoup de secteurs ouvriers se sont créés des fonds de pension vendus sous l'argument de « faire comme les employés ». Certains de ces fonds promettent, en fin de contrat, des montants de quelques milliers d'euros qui, certes, font plaisir lorsqu'ils se trouvent sur un compte en banque, mais qui ne sont guère de nature à soutenir le niveau de vie au cours des vingt ou trente années que, avec un peu de chance, compte une retraite. Bien qu'intitulées juridiquement « pensions complémentaires », ces prestations s'apparentent plutôt aux montres en or et autres cadeaux payés naguère aux ouvriers méritants.

Dans un tel contexte, que peut bien signifier la création d'un régime complémentaire obligatoire pour tous, comme l'ont suggéré naguère les socialistes flamands, et comme semble l'envisager le gouvernement ?

Si la pension de tous est insuffisante, ne vaut-il pas mieux améliorer la pension légale ?

Si l'idée est d'offrir aux « vrais travailleurs » un complément de pension dont ne bénéficieront pas les travailleurs sans emploi et les invalides, ne vaut-il pas mieux inscrire cet avantage dans le système légal, soit en jouant sur les règles de valorisation respectives des périodes de travail et des périodes assimilées, soit

éventuellement sous la forme d'un régime légal « bis » sur le modèle de ce qui existe en France ?

Car, hormis leur sécurité juridique et financière parfois illusoire, les régimes privés de capitalisation présentent deux défauts par rapport à un régime classique de répartition. D'une part, leurs frais de gestion sont plus élevés : il faut bien payer les petits génies qui s'occupent de faire fructifier les capitaux déposés ! D'autre part, un système de capitalisation, caractérisé par le fait que le montant promis en fin de contrat est déterminé dès le versement de la cotisation, a beaucoup de mal à s'adapter à des évolutions imprévisibles, par exemple l'inflation et l'élévation du niveau de vie ; c'est d'ailleurs cette considération qui a conduit à supprimer dès les années 1950 et 1960 les régimes de capitalisation qui existaient dans les régimes légaux des ouvriers et des employés.

Une réflexion utile peut se nourrir des péripéties autour du régime des journalistes, que le gouvernement avait décidé de supprimer, dans la foulée de la suppression des autres régimes spéciaux. Contrairement à ces régimes, le régime des journalistes ne comporte ni âge de la retraite ni conditions de carrière dérogatoires.

Il offre, moyennant cotisation spéciale, une majoration de la rémunération prise en compte. Inondés de mails et de « twitters » et soumis à des pressions diverses de la part de la profession, les ministres ont été soulagés d'apprendre que ce régime est autosuffisant sur le plan financier, et heureux de rapporter la décision qui prévoyait de le supprimer, moyennant « monitoring » par l'Office des pensions de son équilibre financier. Il faut en tout cas croire que la profession et ses employeurs ont fait leurs comptes, et que des règles spéciales dans le régime légal coutent moins cher qu'une assurance de

groupe, fût-ce auprès d'une compagnie mieux gérée que APRA-leven.

## Les pensions de survie

Le gouvernement annonce une réforme de grande ampleur : au lieu de bénéficier d'une « pension de survie », c'est-à-dire d'une prestation viagère, les veuves<sup>8</sup> ne recevraient plus qu'une « allocation de transition » temporaire. À l'échéance de cette prestation, leurs droits dépendraient de leur situation socioprofessionnelle propre. C'est actuellement le système applicable aux veuves de moins de quarante-cinq ans, sans enfants et aptes au travail, qui serait donc généralisé.

Je laisse de côté les nombreuses questions pratiques que pose cette idée, auxquelles la déclaration gouvernementale ne fournit pas comme telle de réponse : quelle serait la durée de cette allocation de transition ? ce système s'applique-t-il également aux veuves après l'âge de la retraite ? ce système entrerait-il en vigueur immédiatement, ou laisserait-on une période transitoire (à la limite d'une génération entière) pour respecter les choix faits dans le passé ?

Il est vrai que le système actuel pose questions. Une pension de survie viagère repose sur l'idée que le bénéficiaire pouvait nourrir l'attente légitime de bénéficier pendant toute sa vie du niveau de vie acquis dans le cadre du mariage. Cette « attente légitime » peut-elle encore être nourrie dans le cadre du mariage, si l'on considère, non seulement les chiffres des divorces, mais surtout les conditions ju-

<sup>8</sup> Dérogeant aux usages grammaticaux habituels, qui prescrivent de mettre au masculin tout groupe comportant au moins un homme, on parlera dans cet article de « veuves », bien que la pension de survie puisse être accordée à des hommes, aussi bien dans le cadre de couples mariés traditionnels que dans le cas de couples mariés homosexuels.

ridiques de celui-ci, après les réformes des dernières années, dont on retiendra la possibilité pour chacun des époux de demander le divorce sans devoir obtenir l'accord de l'autre ni démontrer sa faute, et la limitation sensible du devoir d'entraide entre ex-époux ?

Par ailleurs, le mariage n'est plus la seule manière d'organiser une vie de couple, et certains « concubinages » sont en réalité plus stables que certains mariages. La différence de traitement entre couples mariés et « couples de fait » est de plus en plus ressentie comme discriminatoire.

Mais l'assimilation pure et simple d'un ménage de fait à un mariage pose plusieurs problèmes, s'il ne s'agit pas, comme en matière d'impôts, de chômage ou d'invalidité, d'observer une réalité socioéconomique à un moment déterminé, ni, comme pour une épargne classique, de bénéficier des versements du passé, mais d'escompter des « attentes légitimes » pour le futur. Le premier est tout simplement de définir le « ménage de fait » en le distinguant du simple fait matériel de résider à la même adresse et de régler en commun certaines affaires. Pour prendre le contrepied de la maxime célèbre<sup>9</sup>, il existe aujourd'hui de multiples situations où des personnes « boivent, mangent, (voire) couchent ensemble », sans que cela ressemble à un mariage, indépendamment même de ce que l'Église (ou la mairie) n'y est pas passée. Faut-il accorder des pensions de survie dans toutes ces situations ? La seconde est que, par définition, la cohabitation de fait ne résulte pas d'un engagement. Dans le cadre de la cohabitation dite « légale », déclarée à la commune, les cohabitants s'engagent à s'entraider, d'une manière assez semblable à l'obligation qui existe entre époux, tant que dure la cohabitation. Mais ils ne s'engagent pas à cohabi-

ter. Leur obligation d'entraide cesse dès qu'ils cessent de cohabiter, ce qui peut résulter d'une décision unilatérale d'un des partenaires, lequel ne doit donner aucune raison ni respecter aucune formalité. Il n'est même pas nécessaire de révoquer la déclaration à la commune si la cohabitation cesse. Va-t-on accorder des pensions de survie dans de telles situations ?

Le principe même que des personnes adultes dépendent pour leur protection sociale du statut social d'un autre adulte a fait naguère l'objet de sévères remontrances de la part du mouvement féministe, qui plaçait vigoureusement pour l'individualisation des droits.

Il faut cependant s'entendre sur les mots. Une chose est que la protection sociale d'un adulte lui soit en effet assurée par son statut propre, et non par celui d'un quelconque seigneur et maître. Autre chose est de priver de protection sociale celui qui n'exerce pas ou n'a pas exercé de profession, même si l'absence de profession résulte d'un choix assumé dans le cadre d'un couple. Après tout, ce n'est pas que dans le cas des hautes fonctions politiques que les « (first) ladies » — ou les (princes) consorts — peuvent contribuer à la carrière de leur conjoint sans eux-mêmes exercer de fonction officielle. Et entre le statut de femme au foyer désespérée et celui de *superwoman* cougar en devenir, il existe une très vaste gamme de situations, où il est bien difficile de distinguer ce qui représente un choix personnel et un choix contraint, un sacrifice et une utilisation normale de ses potentialités.

Les pays — comme les pays nordiques — qui sont parvenus à supprimer les pensions de survie sont les pays qui sont parvenus à les rendre sans objet :

- grâce au fait que les possibilités d'emploi pour les femmes sont bien développées ;

<sup>9</sup> Du juriste Loysel (XVI<sup>e</sup> siècle).

- grâce à l'existence d'un socle de protection sociale universel indépendant du statut professionnel;
- grâce à la possibilité d'interrompre sa carrière, sans perdre sa protection sociale, notamment pour des motifs familiaux.

Autrement dit, la suppression des « droits dérivés » a été un réaménagement juridique de la protection sociale, mais non un bouleversement des flux de solidarité sous-jacents.

En l'occurrence, la réforme de la pension de survie est présentée de façon isolée, sans beaucoup de réflexion d'ensemble, et dans le contexte de décisions qui, en réalité, diminuent les droits propres, notamment l'assimilation des périodes d'interruption de carrière.

### Conclusion

Dans une interview récente, le président du SP-A, Bruno Tobback, qui fut ministre des Pensions, reprochait aux interlocuteurs sociaux en général, et aux syndicats en particulier, leur incapacité à proposer des lignes directrices dans les débats sur les pensions. Leur action se limiterait à revendiquer le maintien des acquis et à

négoier des règles transitoires ou des aménagements techniques aux mesures décidées par d'autres. On peut confirmer que telle a bien été l'action des syndicats par rapport aux mesures finalisées jusqu'à présent.

Mais on ne perçoit pas davantage de ligne directrice dans le programme du gouvernement. Celui-ci a pêché des idées dans les programmes des différents partis qui composent la coalition. Les mesures réalisées jusqu'à présent, en matière d'âge de la retraite et d'assimilations, provenaient de l'Open VLD.

Le thème d'un deuxième pilier généralisé, avec toutes les ambiguïtés qu'il comporte, vient plutôt du SP-A. La réforme des pensions de survie ne figurait comme telle dans aucun programme électoral, mais avait été évoquée dans les milieux syndicaux, à charge de recycler les économies réalisées dans une amélioration des pensions de retraite.

Est-il illusoire d'espérer que, dans le futur, se créera une dynamique semblable à celle qui a permis à certains pays nordiques de concevoir des systèmes qui, à défaut de fournir un modèle exportable comme tel, est généralement considéré comme de bonne qualité et semble rencontrer un consensus au sein des pays concernés? ■