

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 18 mars 2009 – 9 h 30

« Le pilotage des régimes de retraite selon les différents modes d'acquisition des droits à retraite et les exemples à l'étranger »

Document N°4.2

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Le pilotage du système de retraite en Belgique

*Réponses des missions économiques sur la base d'un questionnaire initié par la
Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique*

BELGIQUE

1. Présentation brève du système de retraite du pays

- *l'organisation du système de retraite : principaux régimes publics et privés, parts respectives dans le PIB des pensions versées par les régimes publics et privés ;*

Les **systèmes obligatoires de pension** (par répartition) belges couvrent les pensions de vieillesse, d'invalidité et de survie et se composent de trois régimes : un pour les travailleurs salariés du secteur privé, un pour les travailleurs non salariés (indépendants selon la terminologie belge) et un pour les fonctionnaires. Les retraités qui ont cotisé à plusieurs de ces régimes reçoivent une retraite du type «carrière mixte».

Un nouveau régime de «**retraites sectorielles**» (en répartition) a été instauré en 2003 afin d'élargir l'offre de retraite du second pilier et d'étoffer le régime de retraite complémentaire existant (régimes d'entreprises). L'affiliation à ce régime peut être obligatoire au niveau sectoriel si les conventions collectives le prévoient, et elle est possible quelle que soit la taille des entreprises. Une allocation minimale garantie est prévue sur la base des cotisations versées par les employeurs et les travailleurs à des régimes de retraite professionnels.

De plus, la souscription volontaire à des **plans de retraite individuels** (par capitalisation) est encouragée par des déductions fiscales sur les cotisations, dans les limites d'un plafond maximal (qui s'élevait à 830 EUR par an en 2008).

- *les modalités d'acquisition des droits et de liquidation des pensions (pour les principaux régimes);*

Il n'existe pas en Belgique de durée minimale d'affiliation pour ouverture de droits. La durée de la carrière complète est de 45 ans avec un âge légal de retraite à 65 ans (l'égalité homme/femme dans ces domaines est d'application depuis le 1^{er} janvier 2009 en vertu de la réforme de 1997).

Montant des rémunérations, durée d'assurance et situation de famille sont pris en compte pour le calcul du montant de la pension des salariés du secteur privé. Pour chaque année prise en considération, il est accordé une part de pension égale à :

- Salaire de référence x 60% x 1/45 pour les personnes isolées ou mariés sans conjoint à charge ;
- ou Salaire de référence x 75% x 1/45 pour les personnes mariées avec conjoint à charge.

Le salaire de référence est calculé comme suit :

- pour les années antérieures au 1^{er} janvier 1955 : forfait annuel de 12 392,17 €;
- années 1955-1980 : salaire brut non plafonné ;
- Années postérieures à 1980 : salaire brut plafonné (valeur du plafond annuel en 2008 : 46 895,18 €).

De nombreuses périodes non contributives sont assimilées ou prises en compte (chacune selon des conditions légales spécifiques) : chômage involontaire, prépension conventionnelle, certaines périodes d'interruption de carrière, incapacité de travail, repos d'accouchement, vacances annuelles, service militaire, grève reconnue, détention préventive, périodes d'études régularisées.

Il a également été fixé un montant minimum de la pension de retraite pour une carrière complète, selon la situation familiale (14 629,39 €/an pour le montant ménage et 11 707,19 €/an pour le montant isolé). Il existe un montant maximum qui résulte du plafond salarial annuel entrant dans la base de calcul. Par exemple, pour un salarié exerçant son droit à pension en 2008 et dont les salaires de référence étaient supérieurs aux plafonds, la pension sera plafonnée à 20 017,36 €/an (personne isolée)

- *quelques éléments statistiques descriptifs (niveaux moyens de cotisation et de pension, nombre de pensionnés, niveau de vie relatif pensionnés / actifs, situation financière des régimes (déficits en point de PIB), actuelle et projetée).*

Compte tenu de la gestion financière globale en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1995, par l'ONSS qui perçoit toutes les cotisations et finance les branches de la sécurité sociale en fonction de leurs besoins de trésorerie, il n'est pas possible de calculer des déficits par régime.

Budget 2007 de l'Office National des Pensions :

- Dépenses totales : 15,9 milliards d'euros dont :
 - Pensions du régime général : 11,0 milliards d'euros
 - Frais d'administration : 130 millions d'euros
- Recettes totales : 15,9 milliards d'euros dont :
 - Cotisations : 15,9 milliards d'euros dont 15,8 milliards de cotisations transférées via la gestion globale de la Sécurité Sociale.

Les dépenses de pension représentaient 5,8% du PIB en 2007 et devraient augmenter progressivement pour atteindre 8,6% du PIB en 2050.

Pension Moyenne (mensuelle, euros) et nombre d'ayants droit par régime, au 1er janvier 2007

Régime*	S	I	P	S + I	S + P	I + P	S + I + P	Total
Pension moyenne en euros	925	640	2062	838	1744	1658	1450	1111
Nombre d'ayants droit	1.054.140	116.323	208.673	332.520	204.413	9.479	28.065	1.953.613

* S, I et P représentent respectivement les pensions dans les régimes de travailleurs salariés, des travailleurs indépendants¹ et du secteur public. En cas de cumul, il s'agit des carrières mixtes et le montant indiqué est celui de la pension totale versée.

Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel 2007, juin 2008

Taux de remplacement par rapport au dernier salaire théorique pour un travailleur salarié isolé avec une durée de carrière de 40 ans, en 2006.

Evolution salariale lors de la carrière	Salaire moyen constant (100% du salaire moyen)	Bas salaire constant (66% du salaire moyen)	Salaire croissant (de 80% à 122% du salaire moyen)	Salaire croissant (de 100% à 200% du salaire moyen)
Brut, 1 ^{er} pilier	39.7	43.2	36.6	29.4
Brut, 2 ^{ème} pilier*	3.9	3.9	4.0	3.9
Brut, total	43.7	47.1	40.6	33.3
Net, total	69.5	69.7	64.3	53.9

* plans de retraite sectorielle

Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel 2007, juin 2008

Risque de pauvreté selon l'âge et le statut socio économique

Population totale : 14,7%

15-64 ans : 12,5%

65 ans et plus : 23,2%

Travailleurs (tout statuts) : 4,2%

Chômeurs : 31,2%

Pensionnés : 20,3%

Service Public Fédéral Economie, étude EU-SILC 2006

¹ Les pensions des indépendants sont inférieures pour deux raisons : un coefficient d'adaptation spécifique minore leurs pensions, et les revenus avant 1984 ne sont pris en compte que partiellement. La convergence a lieu progressivement, au fur et à mesure que le poids des années travaillées avant 1984 dans la carrière diminue.

Evolution du risque de pauvreté

	2004	2005	2006
Total	14.8	14.7	14.7
Travailleurs	4.3	3.9	4.2
Chômeurs	28.4	30.7	31.2
Pensionnés	17.7	19.1	20.3

Service Public Fédéral Economie, étude EU-SILC 2006

2. Etat des lieux du débat sur la question des retraites et de l'avancement des réformes

- *le système de retraite et son évolution font-ils l'objet d'un débat public régulier ou ponctuel ? ce débat est-il organisé institutionnellement ?*

Le système de retraite fait l'objet de débats publics ponctuels et relativement peu organisés (c.à.d. en dehors de la communication institutionnelle de l'Office National des Pensions), principalement dans le cadre de revendications liées au niveau de vie. Les notions d'âge légal de pension et de durée de cotisation n'apparaissent que très peu dans les débats.

Les Gouvernements belges successifs n'ont pas mis en place de véritable débat sur cette question. Il existe un comité d'étude sur le vieillissement, au Conseil Supérieur des Finances (CSF). Ce comité établit chaque année depuis 2002 un rapport qui présente notamment une estimation des conséquences financières de l'évolution démographique sur les différents régimes légaux de pension. Le Comité d'étude peut, sur sa propre initiative ou à la demande du gouvernement, effectuer des études spécifiques en relation avec le vieillissement (pauvreté, pensions du deuxième pilier, etc.).

- *l'organisation et le fonctionnement actuel du système de retraite sont-ils jugés satisfaisants ? si non, de qui émanent les principales critiques (partis politiques, partenaires sociaux, universitaires,...) ?*

Les principales critiques des syndicats et des associations spécialisées (de type associations de personnes âgées telle que l'Union Chrétienne des Pensionnés, mouvement social des aînés) portent sur les préoccupations de pouvoir d'achat et ont particulièrement agité l'opinion publique à la fin du premier semestre 2008.

Il faut noter qu'en raison des particularités politiques de la Belgique, on peut assister à des critiques du système de retraite au sein même du gouvernement, lors de la conception du budget. La composition du gouvernement alliant socialistes, chrétiens démocrates et libéraux, les débats se font selon la dichotomie classique gauche/droite.

- *quels sont les principaux points de débat ou de critiques (situation ou viabilité financière, niveau des pensions, niveau de vie des retraités, poids des cotisations, durée de cotisation ou âge de retraite, équité,...) ?*

Il existe un consensus très fort entre les principaux organismes économiques belges (Banque Nationale de Belgique, bureau fédéral du Plan, universitaires) et internationaux (FMI, OCDE) sur la non soutenabilité du système de retraite belge ainsi que sur le besoin que des réformes soient entreprises afin de favoriser une plus forte activité des seniors par une élimination progressive du régime de retraite anticipée et des prestations de sécurité sociale pour les prépensionnés.

La stratégie recommandée par le Conseil supérieur des Finances repose sur une réduction accélérée de la dette publique via la constitution de surplus budgétaires, pour ensuite permettre une diminution de l'excédent budgétaire au moment où les effets du vieillissement se font ressentir. Le CSF tient compte du coût budgétaire du vieillissement estimé par le Comité d'étude sur le vieillissement.

En outre, la loi du 5 septembre 2001 relative au Fonds de vieillissement vise à alimenter ce Fonds par les surplus budgétaires réalisés. Le Fonds de vieillissement pourrait ainsi financer l'augmentation des dépenses des différents régimes de pension légale (tant le régime général des travailleurs salariés et indépendants que celui à charge du budget des dépenses générales du pouvoir fédéral, y compris la garantie de revenus aux personnes âgées) pendant la période 2010-2030. La sécurité sociale serait de cette manière en mesure de financer la croissance des dépenses de pension du régime général grâce aux transferts du Fonds de vieillissement. En 2007, un crédit de 900 millions d'euros a été inscrit sur le budget fédéral, sans qu'aucun excédent budgétaire ne vienne s'ajouter à cette somme. Le gouvernement a annoncé en octobre que le Fonds ne sera pas approvisionné pour 2008 en raison de la crise financière. Depuis sa création, un montant total de 13,1 milliards a été mis à la disposition du Fonds de vieillissement.

Le reste des débats sur le système de pension belge concerne le niveau de vie des retraités et le niveau des pensions, ce qui résulte de récurrentes publications statistiques alarmantes concernant le risque de pauvreté de la population âgée. Les inégalités de niveau de pension entre régime des salariés et régime des indépendants font aussi l'objet de nombreuses critiques.

- *(sauf pour Suède et Italie) Existe-t-il un débat sur l'intérêt que pourrait présenter le passage à un système de comptes notionnels ?*

Les mécanismes de comptes notionnels ne sont évoqués que dans des travaux universitaires et rarement comme système unique².

3. Organisation institutionnelle du pilotage du système de retraite

- *quelle est la répartition des rôles en matière de retraite entre les différents acteurs (Etat / partenaires sociaux ; gouvernement / Parlement ; autres) ? (pour le ou les principaux régimes)*

La sécurité sociale proprement dite est une matière fédérale relevant de la compétence du Ministre ayant les Affaires sociales dans ses attributions, du Ministre de l'Emploi, du Ministre des Pensions, du Ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la politique des grandes villes, et de l'égalité des chances, de la Ministre ayant les Classes moyennes dans ses attributions, de la Secrétaire d'Etat aux Familles et aux personnes handicapées.

L'Office national de Sécurité sociale est une institution publique de sécurité sociale qui a pour principale mission la perception des cotisations (sauf en cas d'accidents du travail) et la répartition des moyens financiers entre les institutions centrales chargées de la gestion des divers secteurs de la sécurité sociale. Les institutions publiques de sécurité sociale sont gérées paritairement par un Comité de gestion composé d'un nombre égal de représentants des employeurs et des travailleurs nommés par le Roi. Dans quelques cas, ils comprennent également des représentants d'organisations qui s'intéressent ou participent à l'exécution de telle branche d'assurance, notamment en matière de prestations familiales ou de soins de santé. La présidence du Comité de gestion est confiée à une personnalité indépendante qui est souvent un parlementaire ou un magistrat. Le Comité a une autonomie de gestion en ce sens qu'il a un pouvoir propre de décision en matière d'administration mais la politique, la législation et la réglementation générale restent en principe l'apanage du Parlement, du Roi ou du Ministre compétent.

Un élément important est que le Comité doit normalement être consulté par le ministre compétent pour tout avant-projet de loi ou d'arrêté relevant de la mission de l'organisme. Le ministre compétent exerce la tutelle au sein du Comité par un Commissaire du Gouvernement chargé de veiller à ce que la décision dudit Comité ne soit pas contraire à la réglementation ou à l'intérêt général. Dans l'affirmative, la décision contestée peut être annulée par le ministre.

² <http://www.actu.ucl.ac.be/staff/devolder/comptesnotio.pdf>

- *quel est le degré d'indépendance des systèmes de retraites conventionnels ou privés par rapport à l'Etat ? quelles sont leurs obligations juridiques et de transparence ?*

Les mécanismes d'épargne pension privés sont régis par la [loi du 28 avril 2003 relative aux pensions complémentaires et au régime fiscal de celles-ci et de certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale](#). Un mécanisme d'agrément des organismes privés pouvant offrir des produits d'épargne/assurance ouvrant droit aux avantages fiscaux a été mis en place par l'arrêté royal du 14 novembre 2003. La Commission Bancaire, Financière et des Assurance exerce donc une supervision de l'offre de produits et rend des avis au ministre et à la Commission des pensions complémentaires de l'ONP via les travaux d'une Commission des pensions complémentaires (CBFA)

- *existe-t-il une institution spécifique dédiée à la question des retraites ? quel est son rôle : organisation du débat public et expertise ? (si non, ce suivi est-il assuré par d'autres instances à vocation plus large (suivi des politiques économiques et sociales ou des finances publiques) ; contrôle des engagements ? (si non, ce contrôle est-il assuré par d'autres corps de contrôle (équivalent de la Cour des comptes par exemple)).*

Cette mission est entièrement dévolue à l'Office National des Pensions (ONP). La mission d'organisation du débat public au titre de l'objectif 1er de l'article 3 du contrat d'administration et la mission d'expertise au titre de l'objectif stratégique 5ème (voir point 4.1). La mission de contrôle des engagements est aussi à la charge de l'ONP en vertu du Titre V de ce même contrat d'administration.

Comme évoqué plus haut, la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un fonds de vieillissement a également créé un Comité d'étude sur le vieillissement qui a pour mission d'étudier, non seulement les retombées financières du vieillissement, mais également ses conséquences sociales. Si ces objectifs sont plus larges que l'appréhension du seul domaine des retraites, l'expertise du comité sert régulièrement de base de pilotage du système de retraite.

- *existe-t-il une procédure de suivi régulier des comptes et projections ? quelle est l'inscription du pilotage des retraites dans le pilotage global des finances publiques ?*

Le principe de gestion globale des éléments constitutifs de la sécurité sociale induit un suivi régulier des comptes et des projections par le Comité de gestion évoqué au point 3.1 puisque les branches de sécurité sociale se voient répartir les cotisations selon « le strict respect des besoins ».

4. Objectifs retenus pour le pilotage :

- *quels sont les objectifs poursuivis (explicitement ou implicitement) par le système ?*

L'article 3 du [contrat d'administration entre l'Etat Belge et l'Office National des Pension](#) expose explicitement les objectifs de ce dernier en disposant :

« Tout en assurant la continuité des services, l'Office s'engage à mobiliser ses ressources humaines et financières afin de répondre aux cinq objectifs stratégiques prioritaires suivants :

- Promouvoir une politique d'information et de communication externe de qualité envers le public cible
- Collaborer, avec les autres institutions publiques de sécurité sociale, à l'E-gouvernement,
- Développer une gestion proactive du dossier de pension,
- Assurer, dans les délais, un paiement correct des pensions
- Veiller à et assurer, de manière active, une information stratégique et une gestion valable et structurée à l'intention de l'autorité politique, des partenaires sociaux et de l'organisation. »

- *quelle articulation entre le pilotage financier (objectifs d'équilibre à court moyen long terme ? fonds de régulation ? poids dans les finances publiques ou le PIB) et le pilotage en terme de « rendement » individuel (taux de remplacement, taux de cotisation, taux d'emploi, taux de dépendance démographique ou économique, taux de pauvreté, taux de rendement, parité de niveau de vie, âge,...) ?*

On assiste en Belgique à une absence d'articulation spécifique au sein de la branche retraite du fait du principe de gestion globale de la sécurité sociale belge. L'absence d'objectif de pilotage financier global ou individuel dans le contrat d'administration pour favoriser des objectifs de qualité d'accueil, de suivi et de logistique montre bien l'absence de pilotage au niveau des branches de la sécurité sociale belge.

Cela aboutit à un équilibre précaire entre les réformes augmentant les recettes (limitation des cas de prépension qui, bien que dépendant de l'assurance chômage, entre dans le champ général de la sécurité sociale, alignement à la hausse des régimes, notamment hommes/femmes) et celles qui sont sources de dépenses (principalement le rehaussement des pensions) dans un but général d'amélioration des comptes.

Si l'on considère le long terme et que l'on élargit la question de la viabilité systémique à l'ensemble de la sécurité sociale belge, on observe une tendance identique de confiance dans le mode de gestion global lié à des modes de financement « atypiques » (puisque non liés aux recettes propres du système de sécurité sociale). Ainsi le rapport pays du MISSOC (Mutual Information System on Social Protection) relevait concernant la Belgique « *Ramener la dette publique à environ 60% du PIB d'ici 2015 est un objectif primordial. Une telle démarche, qui réduirait les charges d'intérêts, vise à créer une marge de manœuvre suffisante pour faire face à une augmentation future des dépenses dues au vieillissement de la population, tandis que la gestion globale de la sécurité sociale permet la redistribution des cotisations sociales selon l'évolution des besoins* ».

5. Méthodes / leviers d'action / indicateurs utilisés :

- *le pilotage de l'équilibre du système de retraite repose-t-il principalement sur des mécanismes d'ajustement ou de régulation automatique de certains paramètres ? si oui, quels sont les principes de ces mécanismes ? sont-ils purement automatiques ou admettent-ils certaines marges de manœuvre ? dans le cas contraire, comment a lieu le pilotage ? les modifications de paramètres (ou des réformes de plus grande ampleur) sont-ils effectués sans calendrier prédéfinis, ou reposent-ils sur un examen à intervalles réguliers de l'équilibre du système ?*

Du fait du principe de gestion globale de la sécurité sociale et de l'adaptation aux besoins de ses branches, le pilotage se fait en dehors de tout mécanisme automatique. La Belgique a introduit un financement alternatif de la sécurité sociale par l'affectation d'une partie des recettes de la TVA en sus des fonds issus de la répartition des moyens financiers par l'Office national de sécurité sociale.

- *quels paramètres sont des cibles, quels paramètres sont ajustés ? y-a-t'il un certain nombre de règles définies à l'avance ? sur quel levier agit-on en priorité : âge, durée de cotisation, niveau des pensions, ressources du système (prestations définies ou cotisations définies) ?*

Il n'existe pas en Belgique de règles spécifiques concernant les leviers de réforme du système de retraite.

Dans la pratique, il faut toutefois noter que le levier régulièrement utilisé est celui d'une augmentation des ressources du système, profitant à plein des mécanismes de gestion globale³. Puisqu'il ne s'agit que d'un report de la problématique vers le Service Public Fédéral de Sécurité Sociale, il faut noter que des paramètres secondaires ont d'ores et déjà été ajustés : le plafonnement de fait des pensions (du fait du plafonnement des salaires de référence) et de façon plus marginale le couple âge/durée de cotisation.

³ La branche retraite n'a pas à être en équilibre, il s'agit d'un but global de l'ensemble du système de sécurité social belge. La « simple » justification d'un besoin (cf l'importance du critère de risque de pauvreté dans les analyses) permettant l'attribution de crédit.

Les dispositions de la loi du 21 mai 1955 relative à la pension de retraite et de survie des ouvriers prévoient que la pension de retraite peut prendre cours dans la période de cinq années qui précède l'âge légal de retraite. Dans ce cas, elle est réduite de 5% par année d'anticipation. Depuis l'arrêté royal du 16 juillet 1986, l'anticipation avant l'âge de 60 n'est pas possible dans le régime général. La pénalité de 5% n'est pas appliquée aux bénéficiaires de plus de 64 ans pouvant prouver une carrière d'au moins 45 ans (loi du 27 février 1976).

La loi du 23 Décembre 2005 dite « Pacte de solidarité des générations » est la dernière réglementation en date à rechercher le recul de l'âge de départ effectif à la retraite. Celle-ci portait de nombreuses mesures visant à limiter l'attrait que peuvent avoir les régimes de prépension et de pension anticipée, principalement par la promotion du travail des personnes âgées. Cela comprenait notamment des révisions des modes de calcul des pensions pour les longues carrières, une acceptation plus large (notamment par un relèvement des plafonds pécuniaires) du travail des pensionnés, des avantages fiscaux additionnels pour les plans de retraite individuels des actifs âgés... Les mesures catégorielles présentent dans cette loi concernent uniquement l'alignement des régimes hommes/femmes.

- *quels sont les indicateurs suivis (cf. objectifs poursuivis) ? à titre d'exemple, si les indicateurs suivis concernent le niveau des pensions : privilégie-t-on un indicateur de type taux de remplacement (et si oui, comment est-il défini : par rapport au dernier salaire, à l'ensemble des salaires ?) ? ou de type pension moyenne ? ou d'indexation des pensions ? ou encore de rendement par rapport aux cotisations versées ?*

Si l'on suit l'analyse faite par le Comité d'étude sur le vieillissement dans leur rapport annuel 2007 (daté de juin 2008), le principal indicateur suivi pour évaluer l'efficacité des prestations de pension est le risque de pauvreté des populations pensionnées avec comme instrument de mesure accessoire le taux de remplacement net (défini sur l'ensemble de la carrière avec des hypothèses variables d'évolutions). Le choix du net par rapport au brut est issu des conditions fiscales et parafiscales avantageuses pour les pensionnés.

Les indicateurs du type pension moyenne sont également utilisés mais uniquement dans le but d'analyser les écarts existant entre les régimes salariés/indépendant/carrières publiques.

L'indexation est quant à elle absente des études puisqu'il s'agit en Belgique d'un mécanisme commun utilisé pour la quasi intégralité des types de rémunération.