

FAUT-IL INTRODUIRE UNE PENSION COMPLÉMENTAIRE LIBRE INDIVIDUELLE ?

Le contexte

Le Gouvernement belge a entrepris depuis plusieurs mois divers chantiers de réforme du système belge des pensions, tels que le recul à terme de l'âge légal de la retraite de 65 ans à 67 ans ou le durcissement progressif de l'accès aux systèmes de pension anticipée.

Dans une récente note de politique généraleⁱ, il a aussi esquissé un certain nombre de propositions destinées à lui servir de feuille de route pour de futures réformes.

Parmi ces projets figure, dans le volet consacré au deuxième pilier, l'idée d'instaurer pour les travailleurs salariés la possibilité de se constituer librement une pension complémentaire de deuxième pilier. Les salariés détermineraient librement le montant qu'ils seraient prêts à verser dans ce contexte ; les avantages fiscaux seraient les mêmes que ceux applicables aux cotisations personnelles versées pour les pensions complémentaires instaurées par l'employeur. Il s'agirait donc en quelque sorte d'une assurance de groupe libre individuelle.

Notre position

Le Conseil académique des pensions émet de sérieuses réserves sur un tel régime, qui risque d'aller dans une direction opposée à celle d'un vrai renforcement d'un deuxième pilier basé sur une approche collective.

Les avantages apparents

L'architecture de nos pensions se fonde sur la superposition de trois piliers : le premier pilier relevant de la sécurité sociale (la pension légale), le deuxième pilier basé sur des systèmes complémentaires collectifs, initiés au niveau d'une entreprise ou d'un secteur, et enfin le troisième pilier, généré par l'épargne libre individuelle à long terme, soutenue dans certaines conditions par des avantages fiscaux (épargne-pension et assurance vie individuelle).

Si la réaffirmation de la place centrale du premier pilier dans notre politique de pension est plus que jamais d'actualité car seule capable de répondre aux défis de la solidarité intra et inter générationnelle, le développement et le renforcement du deuxième pilier constitue un axe complémentaire indispensable. Loin d'être un ennemi des pensions légales, ces pensions complémentaires permettent au contraire de renforcer la soutenabilité financière et sociale de l'ensemble du dispositif ; par le recours à la capitalisation, elles assurent une diversification des risques par rapport aux méthodes de répartition.

Si on est ainsi convaincu des bienfaits de cette combinaison de trois piliers, il semble naturel de tenter de l'offrir à tous et de généraliser au maximum les systèmes de pensions complémentaires. Dans ce contexte, la loi sur les pensions complémentairesⁱⁱ a instauré en 2003 un nouveau cadre visant à la fois à promouvoir le deuxième pilier et à lui donner une solide assise réglementaire, protégeant ainsi mieux les affiliés et bénéficiaires de ces systèmes. Cette législation a certes permis une sensibilisation, et une augmentation du nombre de plans, notamment au niveau sectoriel, mais un effort substantiel reste à faire si on désire à la fois couvrir un maximum de salariés et prévoir des avantages d'un niveau qui ne soit pas seulement symbolique.

L'initiative de créer un deuxième pilier facultatif au niveau, non plus de l'organisateur mais de l'individu s'inscrit sans doute dans cette volonté louable de permettre à un maximum de salariés de disposer d'un dispositif complémentaire améliorant le niveau de vie après la retraite.

Un instrument qui peut s'avérer pervers

S'il semble opportun, dans le cadre d'une politique globale des pensions, de poursuivre l'effort de généralisation et d'approfondissement du deuxième pilier, l'idée de recourir pour ce faire à une individualisation de ce véhicule, par essence collectif, nous paraît inadéquate, voire dangereuse. En effet

- a) **sur l'idée même** : dans l'architecture des pensions, le troisième pilier est là pour accueillir l'épargne à initiative purement individuelle, avec sa cohérence fiscale et ses règles de fonctionnement. Pourquoi prévoir un nouveau « troisième pilier » avec d'autres règles ? Quelle est encore par exemple la justification de prévoir une limite fiscale à l'épargne pension si par ailleurs un deuxième système individuel existe en parallèle et permet à certains de contourner cette limite ?

On pourrait objecter qu'il existe bien pour les travailleurs indépendants un système de pension libre complémentaire et qu'il est aussi prévu de développer pour les travailleurs indépendants en personne physique une pension complémentaire de deuxième pilier. Cette architecture individuelle est toutefois logique et naturelle pour les travailleurs indépendantsⁱⁱⁱ : elle est liée au mode d'exercice de leur activité. Cette individualisation n'est en revanche nullement nécessaire pour les travailleurs salariés.

- b) **sur le fonctionnement** : si le système est réservé aux salariés des entreprises qui n'offrent pas encore de deuxième pilier (ce qui semble être la ratio legis du système envisagé), comment faire si ces entreprises décident quand même un jour de créer un vrai deuxième pilier ? Que dire aussi d'entreprises qui auraient un deuxième pilier mais d'un niveau très faible et dont les salariés n'auraient alors pas droit à ces versements libres ?

Si par contre le système est ouvert à tous les salariés, l'objectif d'extension du deuxième pilier au plus grand nombre pourrait ne pas être rencontré, le système risquant d'être plutôt utilisé pour des raisons fiscales par des affiliés déjà largement protégés par les piliers existants.

- c) plus fondamentalement, **sur l'objectif** : cette individualisation de fait du deuxième pilier risque de donner un prétexte aux organisateurs pour ne plus devoir mettre en place un vrai deuxième pilier collectif, voire pour diminuer ou supprimer un système existant. Ainsi, sous une apparence de renforcement à court terme du deuxième pilier, on irait exactement à l'opposé des ambitions déjà énoncées par la loi de 2003 et maintes fois répétées depuis, de démocratisation et de généralisation d'une partie de pension en capitalisation.

Conclusion

Dans le contexte économique difficile vécu par nombre d'entreprises et de secteurs, la démocratisation et la généralisation progressive du deuxième pilier représentent sans doute un processus complexe et progressif pour lequel des solutions neuves seraient les bienvenues. Mais le projet d'individualisation envisagé risque bien d'avoir des résultats en totale contradiction avec l'intention affichée et suscite plus de questions qu'il n'en résout.

ⁱ Doc 54 1428/009 – 30 octobre 2015 – Chambre des Représentants de BELGIQUE

ⁱⁱ Loi sur les pensions complémentaires du 13 mars 2003 – Moniteur du 15 mai 2003

ⁱⁱⁱ Nonobstant l'existence de groupes collectifs pour indépendants mais qui ne concernent que des professions bien déterminées (notaires, médecins,...)