

Quelques constatations concernant le chapitre “pensions” de l’accord de gouvernement

Commission pour la Réforme des Pensions

9.10.2014

Les membres de la Commission pour la Réforme des Pensions ont pris connaissance de l’accord de gouvernement. L’accord de gouvernement comporte beaucoup de références au rapport de la Commission pour la Réforme des Pensions. Le rapport de la Commission est mentionné comme base de l’accord. Les « dix principes » que pose la Commission devraient être traduits en dix chantiers. Le passage à un système à points sera préparé pendant la présente législature. La Commission a expliqué que le système des pensions doit être adapté, non seulement au vieillissement, mais aussi à un contexte social en mutation ; ce constat figure aussi dans l’accord du gouvernement. Ce sont là des points importants de convergence avec le rapport de la Commission. Sur certains points, l’accord de gouvernement s’écarte des propositions de la Commission, formule des propositions précises là où la Commission avait laissé les choses plus ouvertes, voire ajoute des propositions à celles de la Commission. Il y’a des propositions de la Commission, qui ne figurent pas dans l’accord du gouvernement. Le but de la présente note n’est pas d’entrer dans le détail, ni de procéder à une analyse exhaustive de l’accord de gouvernement. La Commission ne veut pas non plus se substituer aux mécanismes de décision politique et à la concertation sociale ; son rapport était une étape dans un processus qui doit se développer. Cette note se limite donc aux points d’attention principaux, que nous illustrerons par quelques exemples concrets, sans prétendre être complets.

La Commission a mis un accent fort sur (1) la nécessité de réformes en profondeur, formant un *ensemble cohérent et équilibré*, (2) la *stratégie* de réforme qui, à ses yeux, doit être développée, (3) le besoin de *concertation sociale* sur cette stratégie de réforme, et (4) *les conditions de succès*. Nous abordons ces thèmes en ordre inverse.

Sur le dernier point, *les conditions de succès*, la Commission a affirmé ceci : « A côté d’une combinaison équilibrée et juste de réformes destinées à maîtriser la hausse des dépenses de pension et d’un financement complémentaire qui ne peut peser sur les revenus du travail, un taux d’emploi plus élevé est la clé du succès. Les réformes des pensions et la politique de l’emploi non seulement se complètent, mais sont aussi interdépendantes : le succès de l’une détermine le succès de l’autre. Une politique de l’emploi énergique et novatrice est donc indispensable. » Le nouveau gouvernement doit pouvoir convaincre l’opinion publique que les conditions qui sont posées (à savoir un financement suffisant et adapté, une politique de l’emploi résolue, notamment pour les travailleurs plus âgés) sont remplies. La même chose vaut pour l’accent à mettre sur la *concertation sociale* : une réforme des pensions durable suppose une patiente concertation sociale, et cette concertation doit en pratique démarrer dès maintenant. C’est pourquoi il est important que le Comité National des Pensions, où les interlocuteurs sociaux et le gouvernement sont représentés (une proposition à laquelle se réfère le Gouvernement) soit mis rapidement sur pied. La Commission des pensions veut donner à ce comité un rôle important, non seulement consultatif, mais aussi dans la gestion même du nouveau système de pension.

La stratégie de réforme n’est pas encore élaborée dans l’accord de gouvernement. Un risque potentiel, est que l’on se contente de modifier les paramètres du système actuel, sans lien avec la réforme structurelle que prône la Commission. La réforme structurelle que la Commission propose

doit mener à ce que le système de pension soit piloté sur la base d'une série d'objectifs sociaux, visant à maintenir la qualité du système et d'assurer un équilibre intergénérationnel durable. Ce processus ne doit pas être différé. C'est maintenant qu'une trajectoire de réforme concrète doit être fixée, en concertation et en coopération avec les interlocuteurs sociaux.

La Commission a plaidé pour une réforme *cohérente et équilibrée*, avec un accent fort mis sur la durée de la carrière. A ce sujet, il ne peut bien entendu y avoir de malentendu: un système de pension ne peut être défini uniquement en termes de durée de carrière ; des critères d'âge restent également nécessaires. La Commission a dès lors clairement affirmé que les conditions d'âge pour la pension anticipée et l'âge de la pension légale devront aussi évoluer à l'avenir. L'accent mis sur la durée de carrière signifie au demeurant qu'on doit prendre des mesures concrètes pour inciter les gens à travailler plus longtemps, pour rendre plus souple la transition du travail vers la pension et pour pousser les entreprises à conserver leur personnel plus longtemps : c'est là la tâche prioritaire. L'accord de gouvernement prévoit de supprimer le bonus-pension pour ceux qui ne remplissent pas encore les conditions pour le constituer. Le rapport de la Commission soulignait expressément l'intérêt du bonus-pension comme incitant à rester effectivement plus longtemps au travail (aucun bonus-pension ne peut se constituer pendant des périodes de chômage). Le rapport illustre aussi l'impact relativement important de ce bonus pour les pensions plus modestes, pour autant que l'on ait continué à travailler. Le rapport de la Commission voulait donner à la population une perspective positive selon laquelle le montant moyen des pensions pourrait être maintenu grâce à un allongement de la carrière. Or, la suppression possible du bonus-pension semble donner un tout autre signal (mais les experts ne connaissent pas les raisons pour lesquelles cela est proposé maintenant dans l'accord du gouvernement).

S'agissant de l'âge légal de la pension, la Commission n'a fait aucune proposition précise mais a examiné divers scénarios, pour montrer les possibilités, les risques et les conditions de succès. A ce stade, les experts ne voient pas clairement si les scénarios que la Commission a étudiés correspondent à ce que le gouvernement envisage concrètement en ce qui concerne le relèvement de l'âge légal de la pension. Dans l'analyse de sensibilité à laquelle s'est livrée la Commission, les exigences de carrière et d'âge ne sont pas les seules à être modifiées : le calcul de la pension a aussi été adapté, en introduisant une fraction de carrière variable (dans la logique des mécanismes d'adaptation que la Commission propose). De plus, dans le calcul de la pension la Commission a aussi introduit une (forme simple de) correction actuarielle en cas de pension anticipée. Si ces éléments ne sont pas intégrés, le montant de la pension moyenne augmente avec l'allongement de la carrière et le recul de l'âge de la pension, de sorte que l'économie budgétaire souhaitée à terme est moindre. La combinaison de la suppression du bonus à court terme et de la non-adaptation du calcul de la pension à long terme en fonction du contexte démographique mène à une réforme différente de celle que la Commission avait étudiée, et implique donc un nouvel examen. Tout cela montre qu'une étude approfondie de scénarios alternatifs est indispensable.

Pour ce qui est des pensions complémentaires, les propositions qui figurent dans l'accord de gouvernement s'écartent sur une série de points des propositions élaborées par la Commission, et des propositions nouvelles s'y ajoutent. Le gouvernement propose un nouveau régime de pensions complémentaires individuelles grâce à des retenues salariales effectuées par l'employeur (il n'est pas clair, à ce stade, comment cette proposition s'articule avec l'ambition de renforcer le 2^{ème} pilier existant). L'accord de gouvernement esquisse un renforcement du 3^{ème} pilier comme élément de la

politique de pension ; le rapport de la Commission considérait que le 3^{ème} pilier n'a pas de place dans une politique de pensions... Sans entrer dans le débat sur ces questions et d'autres, et sans vouloir se substituer à la décision politique et sociale, les experts soulignent qu'en matière de capitalisation et de constitution de pensions complémentaires, il faut aussi une réforme cohérente et équilibrée.

L'accord de gouvernement doit par conséquent être considéré comme un ensemble de propositions qui nécessitent encore beaucoup d'étude et de concertation, de sorte à libérer un espace pour un large débat. Le principal souci de la Commission de Réforme des Pensions est que soit fixé une trajectoire de réforme dans lequel cette étude et cette concertation aient leur place. Les expériences d'autres pays montrent qu'une réforme réussie requière un processus continu et de la concertation. Cela n'est pas contradictoire avec la nécessité de prendre des mesures immédiates, au contraire : le court terme et le long terme doivent se rejoindre dans une approche cohérente.