

ANALYSE
FINANCITÉ

AUTEUR
BERNARD BAYOT



VIEILLESSE

SÉCURITÉ SOCIALE OBLIGATOIRE OU LIBERTÉ SUBVENTIONNÉE ?

OCTOBRE 2023

Financité

Pour les personnes âgées, pouvoir échapper à la pauvreté dépend très largement du fait qu'elles sont, ou non, propriétaires de leur logement. Cette analyse vise à déterminer si le système de pension obligatoire en vigueur en Belgique répond encore à l'objectif de retraite décente.

En quelques mots :

- Les personnes âgées, et les pensionné·e·s dans une moindre mesure, sont donc confronté·e·s à un risque de pauvreté plus élevé que la population totale.
- Les personnes âgées, si elles veulent échapper à la pauvreté, ont intérêt à être propriétaires de leur logement, sans plus devoir assumer de charges de crédit, ou louer un logement à des conditions plus avantageuses.
- Le « pilier » d'épargne immobilière – comme son homologue d'épargne financière - ne favorise ni la solidarité, ni une retraite décente à l'ensemble de nos aîné·e·s, au contraire d'un système de sécurité social universel.

Mots clés liés à cette analyse : inégalités, pension

Introduction

La réforme des retraites en France a très largement occupé la scène politique et médiatique au cours des derniers mois. L'objectif principal annoncé par le gouvernement français était d'assurer la pérennité de la retraite par répartition. L'occasion de tenter un bulletin de santé de son homologue belge.

Nous en examinerons d'abord les prémisses et l'évolution historique, avant de voir si les pensions belges peuvent être qualifiées de décentes. Si le critère est de pouvoir échapper à la pauvreté, force est de constater que le risque de pauvreté pour les personnes âgées de 65 ans et plus dépend très largement du fait qu'elles sont, ou non, propriétaires de leur logement. Pour les inciter à le devenir durant leur vie active, l'aide publique belge est considérable : le propriétaire moyen reçoit beaucoup plus de prestations que le locataire moyen. Cette subvention à l'épargne immobilière et celle à l'épargne financière sont-elles justifiées, en particulier dans un contexte de vieillissement de la population ?

1 De la subvention à la sécurité sociale

Entre 1846 et l'été 1847, une crise agricole sévit dans toute l'Europe, entraînant une crise économique qui plonge les classes populaires dans le chômage et la misère. Une importante spéculation financière et boursière, en particulier dans les chemins de fer, entraîna de nombreuses faillites. La surproduction industrielle entraîna des licenciements en masse d'ouvriers.

C'est dans ce cadre qu'est adoptée la loi du 8 mai 1850 qui fonde la Caisse générale

Vieillesse : sécurité sociale obligatoire ou liberté subventionnée ?

de retraite auprès de laquelle des personnes prévoyantes pouvaient se constituer une petite pension pour leurs vieux jours, au moyen de versements volontaires, sous garantie de l'État. Ce sont les premières manifestations de ce qu'on appellera l'État-providence, c'est-à-dire les interventions de l'État dans le domaine social.

Intervention encore minimaliste, s'il en est, s'agissant de la seule garantie de l'État. Un niveau supplémentaire est atteint en 1891 lorsque les pouvoirs publics subventionnent cette assurance volontaire : un crédit pris sur le budget public est réparti entre les sociétés d'assistance mutuelle qui affiliaient leurs membres à la Caisse de retraite. En 1900, la loi sur l'assurance vieillesse conforte cette évolution en mettant formellement en place un système de pensions libres soutenues par des subventions de l'État.

C'était l'expression d'un système de « liberté subventionnée » qui allait fonder l'État-providence sous les gouvernements catholiques homogènes de la période 1884-1917. Il signifie que le gouvernement prévoit, en proportion variable, toutes sortes d'instruments, compensations et réductions, sans prendre lui-même d'initiatives.¹

Préoccupés du sort des travailleur·euse·s, les gouvernements de cette période veulent surtout couper l'herbe sous le pied des socialistes et favoriser les associations catholiques qui, de fait, sont les principaux bénéficiaires de cette politique.² Sauf pour les marins naviguant sous pavillon belge, pour qui une assurance obligatoire a été instituée dès 1845 par un arrêté royal instituant une caisse de secours et de prévoyance en leur faveur, les assurances vieillesse demeuraient donc facultatives. Il faudra attendre les lois des 5 juin 1911, 10 décembre 1924 et 10 mars 1925 pour que l'assurance « en vue de la vieillesse et du décès prématuré » soit étendue respectivement aux mineur·euse·s, aux travailleur·euse·s manuel·le·s et aux travailleur·euse·s intellectuel·le·s.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs allait refondre le système mais ce n'est que dans les années cinquante que la capitalisation individuelle allait être abandonnée au profit d'une technique de financement axée sur la répartition. Celle-ci induit une double solidarité : il y a une redistribution horizontale qui s'exerce entre deux générations dans le cas des retraites (les personnes actives cotisent pour payer les allocations de leurs aîné·e·s) mais aussi verticale (des ménages à revenu supérieur vers les ménages à revenu inférieur lorsque les prélèvements sont plus importants pour les revenus élevés et/ou les prestations plus importantes pour les détenteurs de bas revenus).

¹ Les origines de ce principe de « liberté subventionnée » renvoient à la nécessité pour les associations d'être reconnues officiellement après la période napoléonienne.

² Pasture, Patrick. « 20. Le pilanisme belge : les fruits doux et amers du succès des mouvements sociaux en Belgique », Michel Pigenet éd., Histoire des mouvements sociaux en France. De 1814 à nos jours. La Découverte, 2014, pp. 229-237.

**La loi du 8
mai 1850
fonde la
Caisse
générale de
retraite.**

Comme on le voit, les assurances vieillesse ont évolué au gré de deux paramètres : leur caractère ou non obligatoire et leur financement par capitalisation individuelle ou par répartition. Historiquement, les systèmes de retraite par répartition ont été créés ou se sont généralisés lorsqu'un événement grave (guerre, crise financière) ne permettait pas à une fraction importante de la population de disposer d'un capital qui lui assurerait une retraite décente.³

Mais le système de pension obligatoire en vigueur en Belgique répond-il encore à cet objectif de retraite décente ?

2 Retraite décente

Selon les chiffres de la pauvreté pour l'année 2022 que Statbel, l'office belge de statistique, publie sur base de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC), on constate que le risque de pauvreté⁴ en Belgique est, en 2021, de 13,2% pour la population dans son ensemble, de 15,6% pour les pensionné·e·s et de 17,9% pour les personnes âgées de 65 ans et plus.⁵ Il résulte de ce qui précède que les personnes âgées, et les pensionné·e·s dans une moindre mesure, sont donc confronté·e·s à un risque de pauvreté plus élevé que la population totale.

Attention toutefois que cette conclusion appelle deux remarques qui sont liées à la manière dont le risque de pauvreté est mesuré. Il est en effet basé sur le seul revenu disponible sans prendre en considération le patrimoine en tant que tel (mais bien les revenus du patrimoine).

Cela biaise le calcul. En effet, une partie importante des personnes âgées sont propriétaires de leur logement, sans plus devoir assumer de charges de crédit, ni, bien sûr, de loyer. Leur risque de pauvreté diminue sensiblement lorsque le « loyer imputé » (le loyer que les propriétaires auraient dû payer s'ils·elles louaient leur habitation) est ajouté au revenu disponible.

Lorsque l'on tient compte de ce « loyer imputé » (cela comprend également l'avantage de louer un logement à des conditions plus avantageuses lorsqu'on occupe une habitation subventionnée), le risque de pauvreté pour les personnes âgées de 65 ans et

³ Jean-Pierre Laffargue, « La réforme des systèmes de retraite : qui paiera ? », dans Philippe Askenazy et Daniel Cohen (dir.), 27 questions d'économie contemporaine, Paris, Hachette littératures, coll. « Pluriel », 2008, 536 p. (ISBN 978-2-01-279481-8), partie II, chap. VIII, p. 311-342.

⁴ Une personne présente un risque de pauvreté si son revenu disponible équivalent (revenu corrigé en fonction de la composition du ménage) est inférieur à 60% du revenu disponible équivalent médian en Belgique.

⁵ Le risque de pauvreté plus élevé des personnes âgées de 65 ans et plus par rapport aux pensionnés peut s'expliquer par le fait que les personnes âgées de 65 ans et plus qui n'ont pas le statut de pensionnés ont généralement peu ou pas de passé professionnel.

plus passe en effet de 17,9 % à 11,9 % tandis que celui des moins de 65 ans progresse de 12,2 % à 13,6 %.⁶

Autre biais avec les pensions complémentaires, le plus souvent versées sous forme de capital et non de revenu mensuel, de sorte qu'elles ne sont souvent pas incluses dans le revenu disponible.

L'analyse de la pauvreté ne peut se limiter aux indicateurs monétaires.

Le calcul du risque de pauvreté des personnes âgées sur base des seuls indicateurs monétaires doit donc être fortement nuancé. En outre l'analyse de la pauvreté ne peut se limiter aux indicateurs monétaires. Les indicateurs complémentaires, à savoir l'indicateur de privation matérielle et sociale⁷ et la pauvreté subjective⁸, permettent de nuancer encore davantage le risque de pauvreté relativement élevé des personnes âgées et des retraité·e·s.

Selon l'enquête EU-SILC, les personnes âgées ressentent moins de privations matérielles et sociales que les jeunes. Cet écart selon l'âge semble surtout concerner les personnes isolées (11,6 % contre 20,5 %), qui indépendamment de l'âge font bien davantage état de privations matérielles que les couples (4,1 % contre 5,3 %). Même tendance pour la pauvreté subjective : 21,5 % contre 29,1 % chez les isolé·e·s et 10 % contre 10,9 % chez les couples.

La conclusion, à ce stade, tient en trois points :

- a) en dépit de notre système protection sociale, les personnes âgées sont confrontées à un risque de pauvreté plus élevé que la population totale,
- b) le calcul de ce risque ne tient toutefois pas compte du patrimoine, souvent plus élevé chez les personnes âgées, en particulier le fait qu'une partie importante des personnes âgées sont propriétaires de leur logement sans plus devoir assumer de charges de crédit,

⁶ Comité d'étude sur le vieillissement, Rapport annuel 2023, 11 juillet 2023, pages 58 et s.

⁷ Une personne se trouve dans une situation de privation matérielle et sociale lorsqu'elle déclare qu'elle-même (pour les aspects individuels) ou son ménage (pour les aspects relevant du ménage) ne peut pas faire face à au moins 5 catégories de dépenses parmi une liste de 13. Ces treize éléments sont : 1) faire face à des dépenses inattendues, 2) financer une semaine de vacances par an en dehors du domicile, 3) éviter les arriérés de paiement (crédit hypothécaire, loyer, factures d'eau et d'énergie), 4) prévoir un repas avec protéines animales tous les deux jours, 5) chauffer en suffisance son habitation, 6) acheter une voiture personnelle, 7) remplacer du mobilier usé, 8) remplacer de vieux vêtements par des vêtements neufs, 9) disposer de deux paires de chaussures de bonne pointure 10) disposer chaque semaine d'un petit montant à consacrer à soi-même, 11) s'offrir des loisirs, 12) rencontrer au moins une fois par mois de la famille ou des amis pour partager un repas ou une boisson, 13) avoir une connexion internet. Les éléments 1-7 sont mesurés au niveau du ménage, tandis que les éléments 8-13 sont demandés pour tous les individus de 16 ans ou plus.

⁸ Pourcentage de la population éprouvant des difficultés, voire de grandes difficultés, à joindre les deux bouts.

Vieillesse : sécurité sociale obligatoire ou liberté subventionnée ?

- c) l'indicateur de privation matérielle et sociale et celui de la pauvreté subjective permettent de nuancer encore davantage le risque de pauvreté des personnes âgées qui ressentent, en moyenne, moins de privations matérielles et sociales que les jeunes.

Ou, pour formuler cette conclusion autrement, les personnes âgées, si elles veulent échapper à la pauvreté, ont intérêt à être propriétaires de leur logement, sans plus devoir assumer de charges de crédit, ou louer un logement à des conditions plus avantageuses.

3 Accéder à la propriété de son logement

En Belgique, depuis la première loi relative au logement (1889), l'option a toujours été de répondre aux problèmes liés au logement en favorisant l'accès à la propriété. Les méthodes utilisées sont empruntées à ce système, évoqué plus haut, de « liberté subventionnée ».⁹

C'est ainsi que, depuis 2005, l'accès au logement que le propriétaire occupe lui-même a été encouragé avec le bonus logement qui consistait en une réduction de l'impôt des personnes physiques pour l'acquisition, la construction ou la rénovation d'une habitation propre et unique pour laquelle un emprunt hypothécaire avait été contracté.

Suite à la sixième réforme de l'État et depuis 2016, la Wallonie a remplacé le bonus logement par un avantage fiscal pour le prêt hypothécaire sous la forme du Chèque Habitat¹⁰, la Flandre a supprimé le bonus logement mais a, par ailleurs, diminué les droits d'enregistrement tandis que Bruxelles a supprimé le bonus logement mais offre un abattement important sur les droits d'enregistrement.

Avant ces réformes, en 2015, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹¹ jugeait que l'aide publique belge avantagait trop la propriété du logement.¹² Lorsqu'on tient compte des aides fédérales et régionales, le-la

⁹ Witte, E., Craeybeckx, J. & Meynen, A. (1990). De politieke geschiedenis van België vanaf 1830 tot heden. Antwerpen: Standaard Uitgeverij.

¹⁰ Concrètement, celui qui emprunte pour acquérir son immeuble reçoit une réduction d'impôt convertible en un crédit d'impôt. Ce dispositif poursuit plusieurs objectifs : soutenir davantage les familles (dont les familles monoparentales), aider davantage les bas et moyens revenus et individualiser les droits (l'avantage est octroyé à l'individu et non plus pour l'unité logement), ainsi que réduire les « effets d'aubaine » de l'ancien système.

¹¹ L'OCDE est une organisation internationale d'études économiques, dont les pays membres — des pays développés pour la plupart — ont en commun un système de gouvernement démocratique et une économie de marché.

¹² OECD (2015), Études économiques de l'OCDE : Belgique 2015, OECD Publishing, Paris.

propriétaire moyen·ne en Flandre recevait en 2012 4,3 fois plus de prestations que la·le locataire moyen·ne.¹³

Cette « liberté subventionnée » à la belge nous pousse donc à acquérir notre logement et, pour ceux et celles qui peuvent se le permettre, c'est, comme nous l'avons vu, un atout considérable pour échapper à la pauvreté lorsque l'on est plus âgé·e puisqu'il permet de réduire ce risque presque de moitié (de 17,9 % à 11,9 %). Aujourd'hui, 72% des ménages belges sont propriétaires de leur habitation selon les derniers calculs de la Banque nationale de Belgique (BNB).¹⁴

4 Vieillesse de la population

Le vieillissement de la population devient un enjeu crucial, comme en atteste le dernier rapport annuel du Comité d'étude sur le vieillissement du Bureau du plan.¹⁵ En comparaison de pays voisins et semblables, les dépenses sociales publiques rapportées au produit intérieur brut (PIB), c'est-à-dire à la richesse que nous produisons en une année, sont en Belgique les plus élevées, juste derrière la France. Elles représentent, en 2022, 25,7 % du PIB, contre 20 % en moyenne dans l'OCDE et le Bureau du Plan estime qu'elles devraient atteindre 29,9 % en 2070, avec un pic de 30,1 % du PIB en 2050.

La hausse de ces dépenses sociales à l'horizon 2070 est tirée vers le haut par les pensions (13,5%) et les soins de santé (10,8%), avec une forte accélération entre 2022 et 2040. Elle se comprend aisément : nous avons 1,8 travailleur·euse actif·ive par pensionné·e en 2022 mais, en raison du vieillissement de la population, ce nombre passera à 1,4 en 2070, soit une baisse de 22%.

Le vieillissement a aussi des répercussions sociales, notamment sur le risque de pauvreté. Selon le scénario de référence du Bureau du plan, le risque de pauvreté des pensionné·e·s baisse jusqu'au milieu des années 2040 et repart à la hausse à partir du milieu des années 2050.

Conclusion : Pension individuelle ou solidaire ?

Résumons-nous : la tendance historiquement suivie par la Belgique a été celle du passage d'un système d'assurance volontaire fondé sur la « liberté subventionnée » en vue de se constituer une petite pension pour les vieux jours à celui d'un système de retraite par répartition pour assurer une retraite décente à chacun.

¹³ Heylen K. & Winters S. (2012), De verdeling van de subsidies op vlak van wonen in Vlaanderen, Steunpunt Wonen, Leuven.

¹⁴ Sola Perea, M. / Van Belle, L., Premiers résultats de la quatrième vague de l'enquête sur le comportement financier des ménages belges, Revue économique de 2022.

¹⁵ Comité d'étude sur le vieillissement, op. Cit..

Vieillesse : sécurité sociale obligatoire ou liberté subventionnée ?

Mais cet objectif n'est que partiellement atteint puisque le risque de pauvreté resterait à près de 18 % pour les personnes âgées de 65 ans et plus si une partie d'entre elles ne pouvait bénéficier de l'économie qu'elles réalisent en raison du fait qu'elles sont propriétaires de leur habitation. Cette planche de salut permet de réduire leur risque de pauvreté à un peu moins de 12 %.

Pour disposer d'une retraite décente, il vaut donc mieux avoir acquis son logement et, pour cela, les pouvoirs publics offrent un tombereau de subsides, beaucoup plus qu'aux locataires.

Pour les locataires, c'est la double peine.

Pour ces derniers, c'est donc la double peine : ils·elles ont reçus moins de subsides des pouvoirs publics durant leur vie active et, à la pension, ils·elles courent un risque de pauvreté beaucoup plus important ! Un risque qui va encore augmenter avec le vieillissement de la population.

Ce système de « liberté subventionnée » qui encourage donc l'acquisition immobilière peut mener jusqu'à une fiscalité régressive, c'est-à-dire dont le taux est plus élevé pour les plus modestes et moins élevé pour les plus riches ! En effet, 72% des ménages belges sont propriétaires de leur habitation, cela signifie qu'ils ont obtenus beaucoup plus de subsides publics que les 28 % qui ne le sont pas et que ces subsides n'ont pu être payés que grâce à la contribution de tous, y compris de ceux qui n'en ont pas bénéficié. Par définition, un système fiscal régressif accroît les inégalités, dans le sens où les écarts de revenus sont plus élevés après impôts qu'avant impôts.

En conclusion, les chiffres sont malheureusement têtus pour montrer que le système de retraite par répartition n'est pas suffisamment fort pour assurer une retraite décente à chacun et chacune, ce qui se traduit par une perte de solidarité horizontale ou intergénérationnelle, puisque le vieillissement de la population induit une réduction du nombre d'actifs qui cotisent pour payer les allocations de leurs aîné·e·s, mais aussi verticale car, en tenant compte des subsides offerts aux propriétaires, on assiste à une réduction, voire une suppression, de la redistribution des ménages à revenu supérieur vers les ménages à revenu inférieur.

Alors, est-ce la grande revanche de la « liberté subventionnée » sur le système de pension par répartition ? La question mérite d'être posée dès lors que, comme on l'a vu, les incitants publics en faveur de l'épargne immobilière ont une telle influence sur le risque de pauvreté des aînés. D'autant que les aides accordées pour la rénovation énergétique des habitations ne sont pas de nature à inverser cette tendance. Cela ne revient-il pas, in fine, à privilégier une pension individuelle, consacrant le chacun pour soi, au détriment tant de la solidarité intergénérationnelle que de la solidarité sociale ?

Vieillesse : sécurité sociale obligatoire ou liberté subventionnée ?

Ce constat en matière d'aides au logement rejoint celui que nous avons déjà fait en matière de patrimoine financier, dont l'acquisition est largement subventionnée également. La conclusion est sans appel : l'épargne de moyen et de long termes et les avantages fiscaux dont elle bénéficie sont très largement réservés aux ménages qui ont les revenus les plus élevés.¹⁶

Il est toujours hasardeux de superposer des chiffres, mais il est quand même interpellant de constater que, dans le même temps, 28 % de la population n'est donc pas propriétaire de son logement, 11,9 % des personnes âgées de 65 ans restent à risque de pauvreté, même lorsque l'on tient compte d'un « loyer imputé » pour ceux et celles qui sont propriétaires de leur logement, que le taux de privation matérielle et sociale est de 11,6 % chez les isolé·e·s (4,1 % chez les couples) et que la pauvreté subjective s'élève à 21,5 % chez les isolé·e·s contre 10 % chez les couples.

Cela ne signifie pas forcément que la moitié des personnes âgées locataires sont en situation de risque de pauvreté, voire de privation matérielle et sociale. Mais, ce qui paraît en tous cas sûr, c'est que ce « pilier » d'épargne immobilière – comme son homologue d'épargne financière - ne favorise ni la solidarité, ni une retraite décente à l'ensemble de nos aîné·e·s, au contraire d'un système de sécurité social universel.

Il est donc probablement temps, à l'occasion des projections liées au vieillissement de la population, de repenser les actions publiques de « liberté subventionnée » en faveur de l'épargne immobilière et financière, d'un côté, et du système de sécurité social universel, de l'autre, pour renforcer ce dernier, seul garant d'une retraite décente pour tou·te·s.

Bernard Bayot
Octobre 2023

¹⁶ Bernard Bayot, L'épargne est-elle si populaire en Belgique ? Constats et stratégies publique, in L'épargne pour tous est-elle possible ?, Financité, 2014.

Recommandations Financité

En lien avec cette analyse, le mémorandum Financité « *52 propositions pour une finance au service de l'intérêt général, proche et adaptée aux citoyen·ne·s* »¹⁷ plaide pour.

Globaliser les revenus du travail et du patrimoine

Financité demande à l'autorité fédérale de prévoir une égalité de taxation des revenus respectivement du travail et du patrimoine.

Renforcer la progressivité

Financité demande à l'autorité fédérale de prévoir une progressivité plus grande de l'impôt en augmentant les tranches d'imposition.

Imposer la fortune

Financité demande à l'autorité fédérale de prévoir une taxe sur la richesse modulée en plusieurs tranches, démarrant par un impôt de 1 % sur les patrimoines nets compris entre un et dix millions d'euros, puis de 2 % sur les fortunes de dix à cent millions, 3 % sur celles de cent millions à un milliard et, enfin, de 4 % sur celles qui dépassent le milliard, ainsi qu'un cadastre des fortunes permettant de vérifier les déclarations en la matière.

Rendre la fiscalité indépendante de la situation familiale

Financité demande à l'autorité fédérale de rendre la fiscalité indépendante de la situation familiale du contribuable.

¹⁷ Mémorandum Financité 2024 / <https://www.financite.be/fr/news/decouvrez-notre-memorandum-en-vue-des-elections-2024>

A propos de Financité

Si vous le souhaitez, vous pouvez nous contacter pour organiser avec votre groupe ou organisation une animation autour d'une ou plusieurs de ces analyses.

Cette analyse s'intègre dans une des 3 thématiques traitées par le Réseau Financité, à savoir :

Finance et société :

Cette thématique s'intéresse à la finance comme moyen pour atteindre des objectifs d'intérêt général plutôt que la satisfaction d'intérêts particuliers et notamment rencontrer ainsi les défis sociaux et environnementaux de l'heure.

Finance et individu :

Cette thématique analyse la manière dont la finance peut atteindre l'objectif d'assurer à chacun, par l'intermédiaire de prestataires « classiques », l'accès et l'utilisation de services et produits financiers adaptés à ses besoins pour mener une vie sociale normale dans la société à laquelle il appartient.

Finance et proximité :

Cette thématique se penche sur la finance comme moyen de favoriser la création de réseaux d'échanges locaux, de resserrer les liens entre producteurs et consommateurs et de soutenir financièrement les initiatives au niveau local.

Depuis 1987, des associations, des citoyen·ne·s et des acteurs sociaux se rassemblent au sein de Financité pour développer et promouvoir la finance responsable et solidaire.

L'asbl Financité est reconnue par la Communauté française pour son travail d'éducation permanente.