



La pension à points : 5 principes pour plus d'équité dans les régimes de pension en Belgique

La proposition de pension à points émise par la Commission de réforme des pensions 2020-2040 a fait l'objet ces derniers mois de diverses appréciations. Au-delà de la technique du mécanisme, nous explicitons pourquoi cette réforme est en réalité porteuse de valeurs d'équité et de progrès sensiblement absentes des régimes actuels.

Pierre Devolder

Jean Hindriks¹

La proposition de réforme des régimes belges de pension légale émanant de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 et visant à introduire une pension à points (voir par exemple *Regards économiques* n°130 – mars 2017) a fait l'objet ces derniers mois de nombreuses interrogations et critiques, souvent basées sur une mécompréhension du mécanisme envisagé. Certains ont ainsi parlé à son sujet d'une loterie («quand c'est flou, il y a un loup»); d'autres ont évoqué le fait que, par ce système, les pensions devenaient une variable d'ajustement du budget général de l'Etat. Si la réforme proposée rompt effectivement avec un certain nombre d'habitudes des régimes anciens, elle ne conduit certainement pas à de tels arbitrages. Si la soutenabilité financière des régimes futurs est un impératif évident de responsabilité vis-à-vis des générations futures, leur adéquation sociale est tout autant au cœur des principes proposés. En particulier, la réforme répond à un certain nombre de critères d'équité sensiblement absents des régimes actuels. Nous nous proposons ici, au-delà de la technique même du système qui a déjà été décrite, d'analyser et de comparer sous l'angle de quelques principes d'équité les systèmes existants et le nouveau régime à points. Ceci nous permettra de mieux expliciter les valeurs fondamentales qui sont au cœur du projet. L'enjeu est d'expliquer pourquoi il est opportun de changer de système de pension, et pourquoi ce projet de réforme constitue un progrès social dans un contexte où les réformes sont souvent perçues comme des régressions sociales.

1. Equité entre actifs et pensionnés : la parité de pouvoir d'achat

Les systèmes actuels de pension légale en Belgique sont basés sur une philosophie dite de prestations définies (Defined Benefit / DB); selon ce mécanisme, une formule explicite définit à la fois l'âge de la retraite et la pension en euros à laquelle l'affilié aura droit en fonction des rémunérations qu'il a perçues durant sa carrière professionnelle.

¹ Les auteurs remercient Vincent Bodart et Muriel Dejemeppe pour leurs commentaires et suggestions.

... *Equité entre actifs et pensionnés : la parité de pouvoir d'achat*

Ainsi, dans le système des fonctionnaires, la pension est égale à un certain pourcentage de la moyenne des rémunérations des 10 dernières années; dans celui des travailleurs salariés et indépendants, elle est fonction d'une moyenne de l'ensemble des rémunérations plafonnées de la carrière. On notera déjà ici l'absence d'équité manifeste entre ces deux formulations, toutes deux par ailleurs foncièrement critiquables. En effet, la prise en compte pour les fonctionnaires uniquement des dernières rémunérations de la carrière a un effet anti redistributif évident : elle favorise les carrières à forte progression salariale (les fonctionnaires les plus qualifiés) au détriment des carrières longues et à faible progression salariale (les fonctionnaires moins qualifiés). D'autre part, si la formule des salariés peut sembler plus juste, elle contient en réalité une grande part d'incertitude. Le salaire annuel moyen de carrière est obtenu à partir des salaires annuels plafonnés et revalorisés en fonction des prix et de la croissance réelle des salaires. Dans le système actuel, l'ajustement à la hausse des plafonds salariaux et la revalorisation des salaires ne sont nullement garantis. Cela rend illusoire l'impression de certitude engendrée par des pensions garanties en valeur nominale.

Du point de vue du financement, les pensions légales en Belgique, comme dans la plupart des pays, sont financées par la technique dite de répartition : les retraites ne font pas l'objet d'un provisionnement pendant la vie active, contrairement à l'impression qu'en ont souvent les affiliés. Dans un système en répartition, les cotisations de sécurité sociale prélevées sur les actifs du moment sont directement versées aux pensionnés du moment. On comprendra aisément que cette association d'un système en prestations définies avec un financement en répartition fait reposer sur les seules épaules des travailleurs actifs et des générations suivantes le coût du vieillissement.

Il n'est pas inutile de rappeler ici que la population belge compte actuellement une personne de 67 ans et plus pour quatre personnes âgées entre 18 et 66 ans. Ce rapport augmente à un rythme soutenu jusqu'en 2040 pour se stabiliser ensuite à 1 pour 2,6 personnes suite à la disparition progressive de la génération du baby-boom.²

Face au risque de spirale d'augmentation des prélèvements sur les actifs, un certain nombre de pays ont choisi un changement radical de philosophie de leur régime de pension légale : tout en maintenant le financement par répartition, socle de solidarité de la sécurité sociale, ils ont opté pour un passage à un système en contributions définies (Defined Contribution / DC) : cette fois, la formule explicite concerne non plus le niveau des prestations de pension mais le niveau des cotisations à verser. Il y a donc ici une garantie que les taux de cotisations n'augmenteront pas dans l'avenir pour les générations suivantes. Ces cotisations sont inscrites sur un compte «notionnel» («notionnel» car les cotisations ne sont pas réellement versées sur un compte); l'affilié reçoit à la pension l'équivalent de son compte final converti en une rente viagère (système des comptes notionnels adopté en Suède, Italie, Pologne, Norvège, Lettonie, etc.). Procédant ainsi, on répercute le coût du vieillissement uniquement sur le niveau des prestations de pension qui devront s'adapter, compte tenu de la contrainte du taux de cotisation constant.

La proposition belge de pension à points se veut un équilibre entre ces deux extrêmes : il n'est en effet pas équitable de faire peser tout l'effort d'ajustement lié au vieillissement soit sur les seuls actifs soit sur les seuls pensionnés. L'effort devrait être partagé entre tous pour peser moins sur chacun. C'est un retour à l'esprit initial du système de répartition qui visait à «répartir» les risques entre générations (notamment en versant une pension aux générations d'entre-guerres). Loin d'être une loterie ou une variable d'ajustement budgétaire, la formule à

² Bureau fédéral du Plan, Perspectives démographiques 2017-2070, février 2018.

... *Equité entre actifs et pensionnés : la parité de pouvoir d'achat*

points proposée vise à répartir équitablement les coûts du vieillissement, et ce, selon des mécanismes clairs et transparents dont les formules ont été décrites dans le détail dans le rapport de la commission³. Plutôt que ne faire jouer qu'une seule variable d'ajustement (soit les taux de prélèvements comme dans la vision DB, soit les niveaux de prestations comme dans la vision DC), la proposition vise à ajuster conjointement trois paramètres : la durée de carrière, le taux de contribution et le taux de prestations, en obéissant scrupuleusement aux principes d'équité suivants :

- répartition équitable des gains de longévité de sorte à maintenir un rapport stable entre durée de carrière et durée de pension (parité entre période d'activité et période de pension);
- maintien d'un rapport stable entre le niveau moyen des pensions et le niveau moyen des rémunérations des actifs, nets des cotisations de pension (parité de pouvoir d'achat entre actifs et pensionnés).

2. Equité au sein des générations

Les formules traditionnelles de pension en prestations définies, comme c'est le cas actuellement de nos pensions légales belges, donnent souvent l'illusion d'être équitables au sein d'une même génération, notamment parce qu'elles définissent un âge légal d'accès à la pension identique pour tous.

Cette uniformité d'âge de pension donne une fausse impression d'équité au sein d'une même génération. On ignore en effet ainsi une réalité maintes fois confirmée dans de nombreux pays : l'inégalité sociale vis-à-vis de l'espérance de vie. L'espérance de vie est liée de façon évidente au niveau de vie et d'éducation; l'écart de longévité entre les plus riches et les plus pauvres au moment du départ à la pension est de 6 ou 7 ans, et cet écart de longévité à la pension, loin de se résorber a même une tendance à croître dans nos sociétés.⁴ Accepter un régime traditionnel en prestations définies avec un âge uniforme de pension, c'est donc à nouveau accepter qu'un régime de sécurité sociale conduise à des effets clairement anti-redistributifs.

Le système à points envisagé permet lui de compenser simplement cette injustice. S'il peut paraître difficile de lier l'âge de la pension à un niveau de vie ou de revenus, on peut constater que le niveau social est souvent lié à la durée des études, qui est elle-même étroitement liée à l'âge d'entrée dans la vie professionnelle. Plutôt alors que de fixer un âge légal de retraite identique pour tous, le système prévoit de fixer une durée de carrière de référence identique pour tous (uniformité des carrières au sein des régimes et uniformité des carrières entre les régimes). Chacun devra donc travailler durant cette durée pour pouvoir obtenir une retraite complète. L'âge normal de retraite devient différent pour chacun et dépend de son âge de début de carrière. On corrige ainsi indirectement les inégalités face à l'espérance de vie, en permettant aux travailleurs moins favorisés de partir plus tôt à la retraite et en demandant aux travailleurs les plus avantageés de partir plus tard. A titre d'exemple, si on fixe la durée de carrière de référence à 43 ans, un affilié débutant sa carrière professionnelle à l'âge de 20 ans aura un âge normal de retraite de 63 ans alors que cet âge sera de 67 ans pour un affilié débutant à 24 ans.

Un autre élément important de l'équité apportée par la pension à points résulte à la fois de la prise en compte de tous les salaires de la carrière mais aussi d'une reva-

³ *Un contrat social performant et fiable*, Rapport de la commission de réforme des pensions 2020-2040, juin 2014 : <https://socialsecurity.belgium.be/fr/publications/un-contrat-social-performant-et-fiable>.

⁴ Voir notamment Bosworth, B. , G. Burtless et K. Zhang (2016), «Later Retirement, Inequality in Old-Age, and the Growing Gap in Longevity between Rich and Poor», The Brookings Institution.

... *Équité au sein des générations*

lorisation réelle de ceux-ci en fonction de l'évolution moyenne des salaires. A ce sujet, un document de travail récent du Bureau fédéral du Plan⁵ analyse qui sont les gagnants et les perdants de l'introduction d'une pension à points pour une cohorte de pensionnés en 2011 dans le régime des salariés (avec une carrière de 40 ans et plus). L'analyse se concentre sur l'effet de la revalorisation des salaires de carrière sur la base de la croissance salariale moyenne, qui est implicite au système à points. L'étude montre que les pensionnés percevant une faible pension, les personnes faiblement qualifiées, et les femmes sont les gagnants de la réforme et que les pensionnés bénéficiant d'une pension élevée, les personnes hautement qualifiées, et les hommes sont les perdants. L'explication réside dans le fait que la revalorisation rééquilibre le calcul des pensions en faveur des salaires de début de carrière et au détriment des salaires de fin de carrière.

3. Équité et responsabilité individuelle

Qu'il s'agisse d'un âge légal de retraite identique comme dans les systèmes actuels, ou d'une durée de carrière de référence identique comme dans le système envisagé, on sait que tout le monde ne part pas nécessairement à la date prescrite. Certains peuvent désirer partir plus tôt que l'exigence légale, pendant qu'au contraire d'autres désirent prolonger leur carrière professionnelle. Cette flexibilité est une réalité à laquelle le système de retraite doit pouvoir répondre avec équité et transparence. Or force est de constater que les systèmes actuels de pension légale ne répondent pas du tout à cette double exigence. Les régimes successifs de prépension ou autres anticipations ont été imaginés sous le postulat que la sortie en masse des travailleurs plus âgés allait permettre l'embauche de jeunes travailleurs. C'est l'étonnante stratégie du Coucou des gouvernements belges en matière de lutte contre le chômage⁶. Cette stratégie s'est avérée inefficace car la mise à la pension anticipée des seniors grève le coût du travail et, par la disparition d'une main d'œuvre disponible et adéquatement formée, constitue un frein à la création d'entreprises et d'emplois au profit de tous, y compris des jeunes générations. Mais ces formules ont conduit de fait à favoriser à la fois les employeurs (en leur permettant de se délester des travailleurs plus âgés) et les préretraités en octroyant des prestations peu en lien avec les contributions réellement payées. Des mécanismes de bonus et de malus ont dû être mis en place, imprécis et complexes. Au final ces corrections pour départ anticipé à la pension ne constituent guère d'incitatifs réels à prolonger les carrières, que du contraire.⁷

Le système des points vise au contraire dès le départ à inscrire, dans son architecture même, une équité en permettant la flexibilité dans la décision individuelle de départ à la pension mais tout en responsabilisant l'affilié des conséquences d'un départ anticipé volontaire à la pension. Il n'y a plus lieu d'envisager des bonus ou des malus; la formule introduit dans son mécanisme même la neutralité actuarielle.⁸ Cette neutralité actuarielle naturelle du système permet par ailleurs de prévoir une sortie partielle du marché de l'emploi en instaurant la possibilité d'une pension progressive. L'affilié liquide une partie de ses droits de pension à un certain âge tout en poursuivant une activité professionnelle à temps partiel; il

⁵ Hans Peeters, «Reële herwaardering van de lonen via een puntenstelsel - Winnaars en verliezers bij recent gepensioneerden met een werknemerspensioen», Bureau fédéral du Plan, Working paper 09-17.

⁶ Voir Jean Hindriks, «La réforme des pensions : en finir avec le consensus du coucou», *Regards économiques – Focus*, 7 juillet 2015.

⁷ Voir B. Cockx, M. Dejemeppe et B. Van der Linden (2017), *L'emploi des seniors en Belgique : quelles politiques pour quels effets ?*, UGent et UCLouvain, Politique scientifique fédérale : <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=fr&COD=TA/00/44>.

⁸ La neutralité actuarielle implique que la formule de la pension tient automatiquement compte de l'âge effectif de prise de la pension; un départ anticipé à la retraite se traduit par moins de cotisations et des prestations à payer plus longtemps, nécessitant une adaptation en conséquence de la pension à payer. Le système des comptes notionnels ou le système par points intègrent cette neutralité, contrairement aux régimes classiques en prestations définies.

... *Equité et responsabilité individuelle*

accumule ainsi de nouveaux droits (points) s'ajoutant à la partie des droits (points) non liquidés antérieurement. Il reçoit ensuite sa pension totale à l'arrêt définitif de son activité. Un tel mécanisme, qui permet un atterrissage en douceur des fins de carrière, n'est possible et équitable que moyennant, comme dans le système à points, une logique de neutralité actuarielle.

4. Equité entre régimes et carrières mixtes

L'historique de développement des régimes de sécurité sociale a conduit à avoir en Belgique trois grands régimes de pension légale, aux niveaux de prestations très différents : les travailleurs statutaires des services publics, les travailleurs salariés et les travailleurs indépendants. Cette existence de régimes différents selon le statut du travailleur (qui se retrouve dans d'autres pays comme la France par exemple), pose naturellement la question de l'éventuelle harmonisation de ces régimes et la mise en place d'un régime universel comme par exemple dans les pays scandinaves. Les réalités différentes des trois statuts ne permettent sans doute pas une harmonisation totale des régimes, du moins à court terme; des différences objectives existent dont on ne peut faire fi (absence de deuxième pilier pour les fonctionnaires, absence d'abondement de l'employeur pour les indépendants, ...). Mais plus rien ne justifie d'avoir aujourd'hui des systèmes aux philosophies et aux formules inutilement contrastées. La multiplication de carrières mixtes dans plusieurs régimes pour un même affilié renforce cette exigence de cohérence au risque sinon comme aujourd'hui de verser dans l'illisibilité des droits. Comment justifier des règles d'accès différentes à la pension, des mécanismes d'anticipation différentes ou des formules de calcul de la pension basées tantôt sur les dernières rémunérations, tantôt sur l'ensemble de la carrière ? Comment gérer rationnellement des règles où le montant des droits d'un régime dépend des droits d'un autre régime ? Le tableau 1 ci-dessous illustre la forte disparité existant aujourd'hui entre les régimes.

Tableau 1. Montant moyen de pension par régime

Source : Service Fédéral des Pensions

Année de Prise de Cours 2016	Montant Mensuel Moyen de la Pension de Retraite (en €)	
	Hommes	Femmes
Fonctionnaires	2.677	2.414
Salariés	1.531	918
Indépendants	1.041	284
Indépendants + fonctionnaires	3.145	2.237
Indépendants + salariés	1.280	844

Note : Les chiffres concernant les carrières «pures» de fonctionnaire proviennent du datawarehouse «fonctionnaires». Les autres chiffres - à savoir les carrières «pures» de salarié, d'indépendant et les carrières «mixtes» (dans 2 ou 3 régimes) émanent du second datawarehouse. Dans tous les cas, seules les pensions de retraites sont prises en compte pour le montant et pour la détermination du régime.

Le système des points permet d'avoir une philosophie commune à tous les régimes et une simple «additivité» des droits acquis dans différents régimes mais tout en prévoyant le maintien de trois régimes distincts, les différences étant maintenues là où elles se justifient objectivement.

Un autre aspect important de l'équité entre les travailleurs est la reconnaissance au-delà d'un statut juridique, de la pénibilité réelle de certains métiers. Les formules actuelles de pension légale ne répondent que très imparfaitement à cette

... *Equité entre régimes et carrières mixtes*

problématique. Une prise en compte équitable de la pénibilité dans le montant de la pension doit en effet se concevoir dans une double perspective à la fois individuelle et collective : d'une part un même individu peut être amené à n'effectuer un métier pénible qu'une partie de sa carrière; de manière équitable, il convient alors de prendre en compte de manière équivalente ces périodes, quel que soit le moment dans la carrière où le métier pénible est exercé. D'autre part, le caractère de pénibilité d'une même activité peut évoluer dans le temps. La prise en compte équitable de la pénibilité doit donc se faire au fur et à mesure pendant la carrière dans l'accumulation même des droits et non pas de manière unique au moment du départ à la pension. Le système à points, contrairement aux systèmes actuels, permet sans difficultés cette gestion au travers de l'octroi de points complémentaires durant les années où un métier reconnu pénible est exercé.

5. Equité dans la continuité

Un régime peut s'avérer équitable à sa création compte tenu des circonstances démographiques et économiques du moment. Mais la gestion d'un régime de pension est une affaire de long terme; il doit pouvoir s'adapter aux changements de l'environnement (y compris les mutations du marché du travail et des structures familiales) et rester équitable. Les régimes classiques de sécurité sociale en prestations définies ne sont généralement pas à même de s'adapter progressivement, mais ils n'échappent nullement à ces contraintes d'adaptation. Les adaptations doivent alors se faire de manière discrétionnaire et abrupte en fonction de décisions politiques successives (comme par exemple la décision de reporter à un certain moment l'âge de la pension). Ces mesures sont par nature imprévisibles sur le long terme et parfois contradictoires en fonction de changements successifs de politique (voir par exemple les promesses de certains partis de revenir en arrière sur des mesures prises antérieurement). L'incertitude politique s'ajoute à l'incertitude du financement, qui progressivement, érode la confiance dans le système de pension par répartition, tout particulièrement aux yeux des jeunes générations. Ces changements discrétionnaires amènent aussi à des inégalités de traitement entre générations en fonction de la date de prise de pension et en fonction de la période de transition. Le système envisagé vise au contraire à doter les régimes de mécanismes d'adaptation souples et progressifs, connus a priori de tous et basés à la fois sur des indicateurs objectifs et publics et sur des mécanismes de garanties admis de tous. Les mécanismes d'ajustements sont conçus pour agir plus vite et donc plus efficacement en évitant l'écueil de la procrastination politique qui a pour effet de faire porter tout le poids de l'ajustement sur la génération suivante (cf. l'égoïsme générationnel qui caractérise beaucoup des réformes des pensions). L'enjeu de ces mécanismes d'ajustement est de rétablir la confiance dans le système tant sur l'adéquation sociale des pensions que sur la soutenabilité financière du système dans son ensemble.

Conclusion

Ces 5 principes d'équité sont clairement absents des régimes belges actuels. Le système à points proposé a pour ambition de combiner ces différents niveaux d'équité; sans doute d'autres types de réforme pourraient rencontrer certains de ces principes (par exemple un mécanisme de comptes notionnels permet de générer la neutralité actuarielle et peut contenir des mécanismes d'ajustement des prestations). Mais la mécanique des points, si elle n'est nullement une fin en soi, est apparue comme la meilleure manière de les combiner tous dans un projet cohérent plaçant sur le même pied la soutenabilité financière et l'adéquation sociale, et basé sur les objectifs majeurs suivants : mutualisation des efforts entre les générations, responsabilisation dans les choix individuels, correction des inégalités face à la longévité en mesurant l'effort contributif par la durée de

carrière plutôt que l'âge, partage équitable entre actifs et pensionnés des ajustements nécessaires pour la soutenabilité financière du système.⁹ Autant d'éléments porteurs d'un véritable progrès social.

Pierre Devolder est professeur d'actuariat et de finance à l'UCL et chercheur à l'ISBA (IMMAQ/UCL). Il est aussi membre du Conseil académique des pensions.

Jean Hindriks est professeur d'économie à l'UCL, senior fellow à l'Initerra Institute et chercheur au CORE (IMMAQ/UCL). Il est aussi membre du Conseil académique des pensions.

Pierre Devolder et Jean Hindriks
pierre.devolder@uclouvain.be
jean.hindriks@uclouvain.be

⁹ Le Conseil académique des pensions a poster sur son site une «foire aux questions» sur la pension à points : <http://www.conseilacademiquedespensions.be/documents#points>.

Directeur de la publication :
Vincent Bodart

Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : *Paul Belleflamme, Vincent Bodart, Muriel Dejemeppe, Frédéric Docquier, Jean Hindriks, Marthe Nyssens, William Parienté, Mikael Petitjean*

Secrétariat & logistique : *Virginie Leblanc*
Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques IRES-UCL

Place Montesquieu, 3
B1348 Louvain-la-Neuve

www.regards-economiques.be

regard-ires@uclouvain.be

tél. 010/47 34 26

ISSN 2033-3013