

VIABILITÉ FINANCIÈRE, ADÉQUATION SOCIALE ET ÉQUITÉ DE NOTRE SYSTÈME DE PENSION

Pierre Devolder

REPRINT | 2023 / 05

ISBA

Voie du Roman Pays 20 - L1.04.01

B-1348 Louvain-la-Neuve

Email : lidam-library@uclouvain.be

<https://uclouvain.be/en/research-institutes/lidam/isba/publication.html>

VIABILITE FINANCIERE, ADEQUATION SOCIALE ET EQUITE DE NOTRE SYSTEME DE PENSION

Pierre Devolder

*Institute of Statistics, Biostatistics and Actuarial Sciences
Catholic University of Louvain
pierre.devolder@uclouvain.be*

Abstract

The reform of the Belgian social security pension system is at the agenda for years. Considering its financing mechanism based on pay as you go and the well-known aging process influencing our population, the financial sustainability of our regime is under threat for the following decades. But other reasons to reform the existing system are as much important. Our mechanisms are often unfair and far from being transparent. Therefore, financial sustainability, social adequacy, equity and communication must be simultaneously addressed. In this context, the purpose of this paper is to present various challenges to consider such as flexibility of the retirement age, intergenerational equity of funding or convergence between regimes and to propose a new universal architecture for our first pillar of pension, based on pension accounts and able to match these requirements.

1. Introduction

Telle une lancinante mélodie, la réforme de nos systèmes de pension se rappelle à nous régulièrement au fil de périodiques soubresauts politiques. Depuis plusieurs décennies, il est bien connu que le vieillissement de la population va fortement impacter le financement de nos retraites, qui repose largement sur la technique de répartition (faisant payer les pensions par les actifs du moment). Nos populations vieillissent inexorablement sous l'effet conjoint d'un taux de renouvellement insuffisant et d'un allongement de la longévité. Et ce vieillissement déjà perceptible est loin d'être arrivé à son terme. Il n'est par exemple pas inutile de rappeler que le taux de dépendance des âgés (défini comme le rapport entre la population de 67 ans et plus et la population 18- 66) s'élève en 2021 à 27,3% et devrait passer à 40,1% en 2050 et 42,6% en 2070¹. Si les dépenses de pension pour l'Etat représentaient en 2019, 10,5% du PIB, elles devraient passer, à politique inchangée, à 13,6% en 2070 voire plus de 15% dans des scénarios macroéconomiques moins optimistes². Il s'agit bien sûr là de projections mais contrairement aux mouvements des marchés financiers, la démographie présente un aspect beaucoup plus prédictif sur le long terme. Si, face à cette vague inéluctable, on analyse les politiques menées en Belgique ces 40 dernières années, on ne peut sans doute pas dire que rien n'a été fait mais comment ne pas être frappé par le contraste entre l'importance des enjeux et le caractère souvent ponctuels voire anecdotiques des décisions. Des mesures ont été prises, certaines utiles, d'autres sans doute moins mais le grand chantier est toujours devant nous, sans cesse reporté. Certes, le gouvernement a insufflé en 2013 une volonté de vision à plus long terme en instituant une commission de réforme des pensions. Cette commission, devenu conseil académique des pensions a remis un rapport en juin 2014 proposant une réforme de fond de nos systèmes de pension de sécurité sociale³. Mais ses conclusions sont restées lettre morte, son rapport enterré, le conseil académique mis en coma prolongé et la gestion publique de pensions s'est depuis transformé en une bataille de trophées politiques.

Les enjeux sont pourtant considérables, d'autant plus que, si la soutenabilité financière de nos régimes sera mise à mal comme rappelé ci avant, de multiples autres raisons devraient nous inciter à repenser des régimes institués il y a plusieurs dizaines d'années et dans un tout autre contexte socio-économique. Nos systèmes actuels ne sont pas justes, ils contiennent de nombreuses iniquités et reposent sur des postulats devenus caduques, qu'il s'agisse de l'évolution des carrières, du marché de l'emploi ou de la situation des familles. Ils sont devenus illisibles et de continuelles adaptations le rendent tous les jours encore plus opaques, semant le discrédit et la méfiance. Une vraie réforme de nos pensions se doit donc d'adresser simultanément les axes de soutenabilité financière, d'adéquation sociale, d'équité et de lisibilité. L'objectif de cet article est de présenter dans ce contexte un certain nombre de grands défis auxquels seront confrontés nos régimes publics de pension⁴ et auxquels une réforme se doit de répondre. Nous proposerons ensuite une voie de réforme intermédiaire à même de répondre à ces challenges, et qui se veut un juste intermédiaire entre les réformettes successives qui ont ponctué ces dernières années et une réforme trop brutale et anxiogène.

2. Les points cardinaux d'une réforme des pensions

Une réforme judicieuse et équilibrée de nos pensions se doit veiller simultanément aux quatre objectifs suivants qui peuvent parfois sembler à certains égards contradictoires mais qui doivent être adressés simultanément :

- *La soutenabilité financière* : comme rappelé ci avant, la vague démographique va venir frapper nos régimes de pension. La hausse des dépenses de pension sera aussi induite par un accroissement attendu des niveaux de pension. Ne rien faire comme le propose certains menace clairement l'équilibre général du système et amène à reporter sur les jeunes générations les coûts résultant de notre inaction ;

¹ Rapport du Comité d'études sur le vieillissement – juin 2022

² Idem

³ *Un contrat social performant et fiable* - Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension – juin 2014

⁴ Nous nous limitons ici au premier pilier de pension (pensions de sécurité sociale)

- *L'adéquation sociale* : notre système de sécurité sociale de pension a comme objectif de garantir à la population âgée une dignité de vie la préservant de la pauvreté, tout en liant les prestations aux contributions versées durant la carrière en récompensant le travail ;
- *L'équité* : la réforme doit supprimer les discriminations qui sont des héritages du passé lorsqu'elles ne sont plus justifiées objectivement. Il convient de veiller à cette équité à la fois d'un point de vue intra générationnel (types de carrière, profil socioéconomique, ...) et intergénérationnel.
- *La lisibilité* : il faut dans la mesure du possible assurer une compréhension d'ensemble des mécanismes et assurer une communication adéquate des droits de pension aussi bien pendant la période d'acquisition que lors de la période de versement.

3. Quelques grands défis

L'évolution démographique sociale et économique de nos sociétés ne manque pas de poser de multiples défis à nos systèmes de protection sociale. Nous en reprenons ci-dessous quelques-uns.

3.1. Le financement

Notre premier pilier de pension fonctionne en répartition qui comme évoqué ci avant est et sera mis sous pression dans le contexte du vieillissement. Le maintien de la répartition pour ces pensions publiques s'impose néanmoins, concomitamment à une vraie généralisation d'un deuxième pilier en capitalisation pour tous et d'un niveau suffisant. On sait que le moteur de la croissance de la répartition est la croissance de l'économie et de la masse salariale alors que le moteur de la capitalisation est la croissance des marchés financiers. La juxtaposition de deux piliers forts, l'un en répartition, l'autre en capitalisation constitue donc la meilleure stratégie de diversification des risques à long terme⁵. La pression sur le système de répartition imposera alors simultanément au développement du deuxième pilier de recourir d'une part à une augmentation du niveau d'activités (tout particulièrement dans le groupe des plus de 55 ans) et de réels incitants à un allongement des carrières et d'autre part à un meilleur partage des charges entre générations par le biais de mécanismes d'ajustement automatiques tels qu'ils existent dans de nombreux pays européens⁶.

3.2. L'âge de la retraite

Le concept d'âge légal de retraite constitue certainement un paramètre clé des systèmes traditionnels de pension et aussi un facteur psychologique important⁷. Pourtant, il est bien connu que l'âge réel de départ en retraite peut sensiblement différer de cet âge légal⁸. Une flexibilisation de l'âge effectif de pension est incontournable mais elle doit s'accompagner d'une responsabilisation par le biais de vrais ajustements actuariels basés sur l'âge effectif de prise de la pension et non pas par de simili bonus ou malus compliqués et artificiels. Ces ajustements doivent aussi constituer un véritable incitant à prolonger les carrières. A défaut, le départ anticipé à la retraite constitue du point de vue de l'individu la stratégie optimale tout en générant une forme de naufrage collectif.

3.3. La pension partielle

Dans le cadre de mesures visant à encourager l'allongement des carrières, la pension partielle, sans être la panacée universelle, peut apporter sa pierre à l'édifice. Elle permet un atterrissage plus en douceur

⁵ Il est de plus à noter que le maintien de la répartition pour nos pensions légales s'impose également pour des raisons évidentes de transition par rapport à l'existant.

⁶ On estime que deux tiers des pays de l'OCDE ont mis en place sous une forme ou l'autre des mécanismes d'ajustement automatique dans le cadre de leur régime de pension publique (*Pensions at a glance*, ODCE, 2021)

⁷ Les virulentes oppositions constatées récemment en France au passage de 62 à 64 ans illustre l'extrême sensibilité à cette variable

⁸ Voir par exemple *Ageing Report 2021*

des fins de carrière, en autorisant le cumul d'une pension à temps partiel et d'une activité professionnelle à temps partiel (la poursuite de cette activité professionnelle permettant de générer de nouveaux droits de pension). Mais ce mécanisme ne peut à l'évidence être mis en place équitablement et efficacement que moyennant en parallèle l'existence d'ajustements actuariels tels que décrits au point 3.2 ci avant.

3.4. *La convergence des régimes*

Pour des raisons essentiellement historiques, nous avons trois systèmes différents de pension légale (travailleurs salariés, travailleurs indépendants, fonctionnaires) ; des rapprochements ont déjà été effectués ces dernières années, principalement entre les régimes salariés et indépendants (convergence des pensions minimales, suppression du coefficient de correction⁹). Les réalités actuelles du marché de l'emploi (niveaux similaires de rémunération, multiplication des carrières mixtes,) ainsi que des principes évidents de non-discrimination entre travailleurs exerçant parfois la même activité sous des statuts différents, exigent de poursuivre cette convergence y compris vis-à-vis des fonctionnaires. Cette harmonisation dans les règles, les conditions et les mécanismes n'implique pas nécessairement une uniformisation totale des régimes. Par exemple, il y a lieu de tenir compte de l'absence de deuxième pilier pour les fonctionnaires. Les formules ont donc vocation à être identiques mais le cas échéant paramétrées différemment lorsqu'il s'agit d'adresser des différences objectives.

3.5. *Les inégalités face à l'espérance de vie*

Nous ne sommes pas tous égaux vis-à-vis de la longévité. De nombreuses études documentées ont en particulier mis en lumière la forte corrélation entre les conditions socioéconomiques et l'espérance de vie à la retraite¹⁰. Ne pas tenir compte de ces inégalités conduit à des effets anti redistributifs contraires à l'esprit de solidarité implicite à la sécurité sociale. Dans ce contexte, plutôt que d'imposer à tous un âge légal de retraite de référence uniforme, il semblerait plus adéquat de parler en termes de « kilométrage » et de fixer une durée de carrière de référence comme l'a proposé par exemple le rapport de la commission des pensions 2020-2040¹¹. On peut également corriger ces inégalités sociales par d'autres techniques telle que par exemple en recourant à des taux de prestations progressifs¹².

3.6. *Les situations familiales*

Nos systèmes de pension ont été pensés à une époque où les structures familiales traditionnelles différaient grandement du monde d'aujourd'hui (pensons aux taux ménage et isolé et aux droits dérivés). Il convient d'adapter ces régimes a nouvelles réalités et réfléchir notamment à de nouvelles formes de solidarité entre conjoints.

3.7. *La communication*

Les régimes de sécurité sociales sont devenus, de par leurs multiples amendements successifs, complexes et opaques. Les rustines successives conduisent à un ensemble pour le moins indigeste. Apporter de la simplicité par la mise en place d'un mécanisme général simple et universel est souhaitable. Nous avons pour cela un atout : la plateforme mypension, de plus en plus utilisée et qui pourrait inspirer un nouveau design par sa logique de communication annuelle des droits déjà constitués.

⁹ Voir par exemple <https://www.inasti.be/fr/news/la-suppression-du-coefficient-de-correction-pour-le-calcul-des-pensions-est-chose-faite>

¹⁰ Voir par exemple pour la Belgique : *Causes of health and mortality inequalities in Belgium: multiple dimensions, multiple causes* (Eggerickx et al. , Belspo, 2020)

¹¹ *Un contrat social performant et fiable* - Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension – juin 2014

¹² Diakite, K. et Devolder, P. (2021), *Progressive pension formula and life expectancy heterogeneity*, Risks, 9(7)

4. Le compte universel pension

4.1. Le principe

En vue de rencontrer les principaux défis rappelés ci avant et de le faire dans un esprit de respect des quatre points cardinaux de la section 2, nous proposons une transition de nos trois grands régimes de pension légale vers un système universel de compte pension en répartition, qui fonctionne selon la même logique quel que soit le statut de l'affilié mais qui peut être paramétré différemment selon le statut. Le principe de fonctionnement du compte universel pension est décrit en détail dans Devolder (2019)¹³, Devolder et Hindriks (2022)¹⁴, Devolder et Hindriks (2023)¹⁵. Le compte pension est alimenté chaque année durant la carrière par un montant de pension théorique exprimé en euros et égal au salaire individuel de l'année (plafonné) multiplié par un taux appelé « taux d'acquisition ». Ce taux d'acquisition peut s'interpréter en termes d'objectif ; ainsi si on vise après 45 ans un taux de remplacement de 60%, le taux d'acquisition à appliquer serait de $60\% / 45 = 1.33\%$. On peut envisager si besoin une progressivité en appliquant un taux d'acquisition plus important sur une première tranche de salaire et un taux moins élevé sur une seconde tranche jusqu'à un plafond. On peut par exemple songer à une formule du type : 1.46% ($60\%/41$) du salaire jusqu'au tiers du plafond + 1.22% ($60\%/49$) de la tranche de salaire entre le tiers du plafond et le plafond. Le compte ainsi alimenté par le droit de l'année est ensuite revalorisé grâce à l'application d'un taux de revalorisation.

Schématiquement, on a donc les deux relations de base suivante en adoptant des taux d'acquisition progressifs :

$\begin{aligned} \text{Compte pension de l'année} = \\ & (\text{Compte pension année précédente} \times \text{coefficient de revalorisation}) + \text{nouveau droit de l'année} \\ \\ & \text{nouveau droit de l'année} = \\ & (\text{taux d'acquisition majoré de l'année} \times \text{tranche du salaire individuel de l'année inférieur à un seuil}) \\ & + (\text{taux d'acquisition minoré de l'année} \times \text{tranche de salaire entre le seuil et un plafond}) \end{aligned}$
--

Pour les périodes non prestées (et assimilées pour chômage involontaire, maladie, accident de travail, crédit-temps ou congé parental), un salaire « imputé » est pris en compte dans le calcul des droits de pension. Pour garantir un droit minimum par année de carrière, on remplace le salaire annuel réel par le salaire annuel minimum multiplié par l'intensité de travail. Lorsque l'affilié prend effectivement sa retraite, son compte pension est liquidé et sa pension s'obtient en multipliant son compte pension accumulé, par un coefficient de conversion calculé actuariellement en fonction du choix de l'âge de retraite ; ce coefficient est égal à 1 si l'affilié part à l'âge légal :

$\text{Montant de la pension} = \text{Compte pension à l'âge de la retraite} \times \text{coefficient de conversion}$

Après la retraite, les pensions en cours de paiement sont indexées chaque année en fonction d'un coefficient de revalorisation, qui peut être identique à celui s'appliquant sur les comptes pensions des actifs mais qui peut aussi être différent.

¹³ Devolder, P. (2019) *Une alternative à la pension à points : le compte individuel pension en euros*, Regards Economiques, 150.

¹⁴ Devolder, P. et J. Hindriks (2022), *Une pension légale sous forme d'un compte pension*, Regards Economiques- Focus, 28

¹⁵ Devolder, P. et J. Hindriks (2023), *Cadre pour une réforme acceptable des pensions*, Regards Economiques, 178

4.2. Les leviers d'action

La logique du compte pension tel que présenté permet tout à la fois de garantir à chaque moment les droits de pension déjà constitués et d'instituer sur les différents paramètres, des mécanismes d'ajustement progressifs afin de piloter le système pour le futur. Chaque année, outre le plafond de rémunération (et l'éventuel seuil si on adopte un système progressif), il y a donc lieu de fixer comme paramètres : le (ou les) taux d'acquisition déterminant les nouveaux droits de l'année, le coefficient de revalorisation qui permet d'adapter les droits du passé et le taux de contribution implicite que requière le système. Différents choix peuvent donc être faits en vue de concilier un équilibre entre générations en mettant en place sur chacun des paramètres, des mécanismes graduels d'adaptation sans remise en cause des droits constitués précédemment (voir par exemple Baurin et Hindriks ¹⁶).

5. Conclusion

Notre système de pension est lui-même frappé de vieillissement et a besoin rapidement d'une réforme de fond. Le mécanisme que nous proposons, n'est pas une révolution mais une évolution des systèmes existants. Les comptes peuvent être facilement initialisés en fonction des droits déjà constitués dans les régimes précédents et ces montants sont garantis. Les paramètres concernant les droits futurs peuvent eux être adaptés mais selon des règles objectives et justes, en veillant à l'équilibre entre les générations et au sein des générations. Par sa structure, la proposition permet de rencontrer les différents défis rappelés ci avant, qu'il s'agisse de la mise en place d'ajustements actuariels, de la possibilité de pension partielle, de la prise en compte d'inégalités sociales d'espérance de vie ou encore d'une harmonisation entre statuts. L'architecture est finalement parfaitement en ligne avec la plateforme mypension, qui se prête tout naturellement au concept de comptes communiqués chaque année à l'affilié et qui pourrait dans ce cadre mieux mettre en évidence l'apport de chaque année de travail en termes de nouveau droit de pension.

¹⁶ Baurin, A. et Hindriks, J. (2023b) *Intergenerational consequences of gradual pension reforms*, European Journal of Political Economy