

# Vers un système de pension soutenable et acceptable



## A. Introduction

Les deux dangers en matière de pension sont l'immobilisme et l'alarmisme. Les pensions représentent aujourd'hui une dette implicite de presque deux fois notre PIB. Les projections à politique inchangée pour 2060 s'élève à une dette implicite de sept fois le PIB. Il est clair que dans cette perspective, seul un effort partagé équitablement entre nous tous est acceptable. La clé de voûte de notre système de pension par répartition c'est le nombre d'emplois par pensionné. Le seul moyen de stabiliser ce ratio face au vieillissement démographique est de prolonger l'activité professionnelle. Nous prônons un effort partagé entre actifs et pensionnés dans le financement des pensions. L'effort collectif n'implique pas de baisser les pensions ; mais si on veut maintenir les niveaux de pension existant, cela implique de travailler plus longtemps. Nous avons établis un scénario de référence d'évolution jointe de l'emploi et de l'âge qui stabiliserait le taux de dépendance

économique, et assurerait donc l'équilibre du système de pension légale à moyen et long terme. Ce scénario implique une sortie progressive du marché du travail avec un travail à mi-temps après 60 ans.

## B. Contexte économique

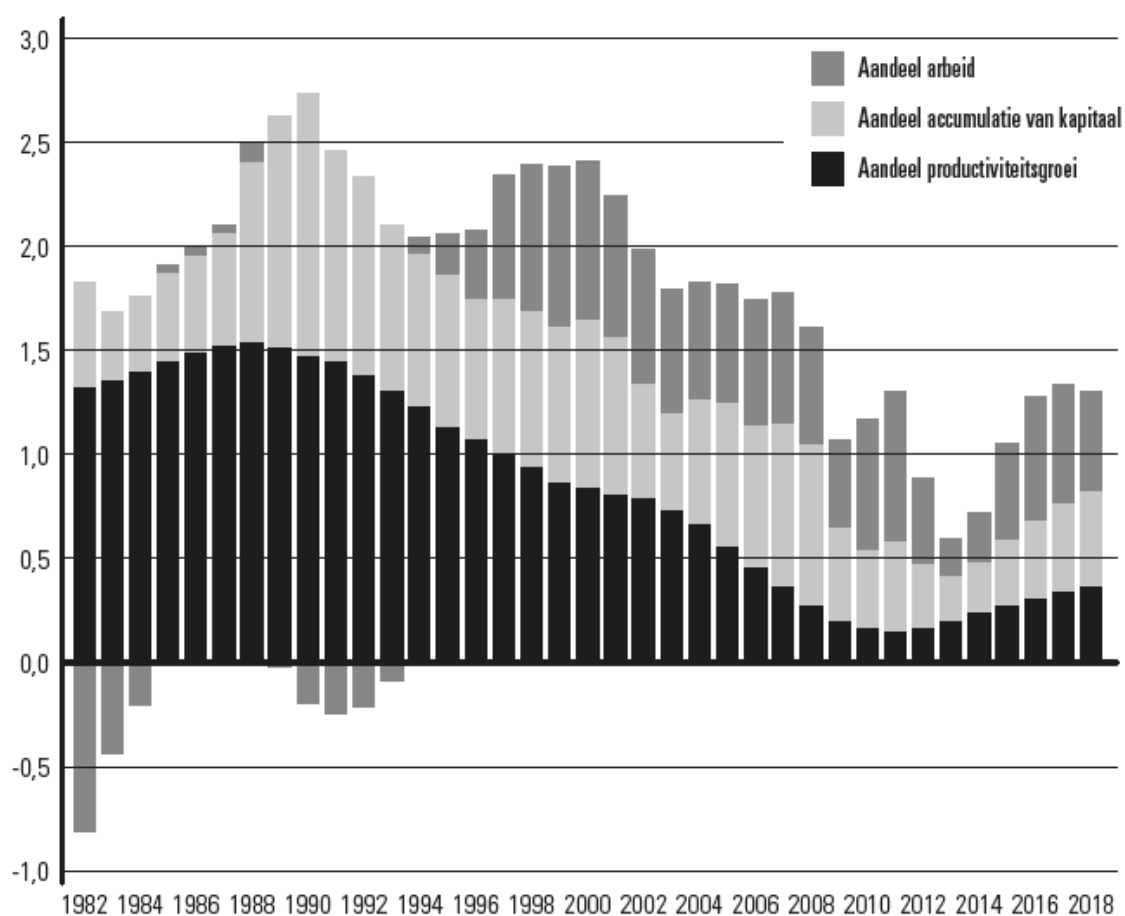
### Scénario de base

Une crise qui s'éternise, cela n'a pas de sens. Soit le patient guérit, soit il succombe. La reprise économique est bel et bien là, mais il est beaucoup plus important d'identifier les mutations structurelles qui affectent l'économie. Le graphique ci-dessous nous révèle que nous devons tabler d'ici 2020 sur une croissance potentielle dans notre pays qui s'élèverait plutôt à 1,5%. Ce qui ne veut pas dire pour autant que la croissance à ce moment-là ne puisse pas être cycliquement plus importante. En effet, dans les années à venir aussi, les périodes de haute et basse conjoncture continueront à alterner. Mais le taux de croissance durable de l'économie se situera pour sa part bien plus bas qu'avant 2008. Pour comprendre ce phénomène, nous devons retourner aux sources de la création de richesse. Il faut pour cela faire une distinction entre d'une part les facteurs de production 'travail' et 'capital', et d'autre part le reste qui sert à mesurer l'efficacité totale d'une économie. La performance structurelle de tous les composants est moins forte qu'au cours des décennies précédentes, mais il faut décidément avoir l'ambition d'améliorer la productivité factorielle totale ou le niveau d'efficacité de l'économie, plutôt que de s'en tenir à ce que l'on pourrait espérer avec une politique inchangée.

## Composition de la croissance potentielle pour la Belgique (1982-2018)

- Part du travail
- Part de l'accumulation de capital
- Part de la croissance de la productivité

Samenstelling potentiële groei voor België (1982-2018)



Bron: Europese Commissie (2014)

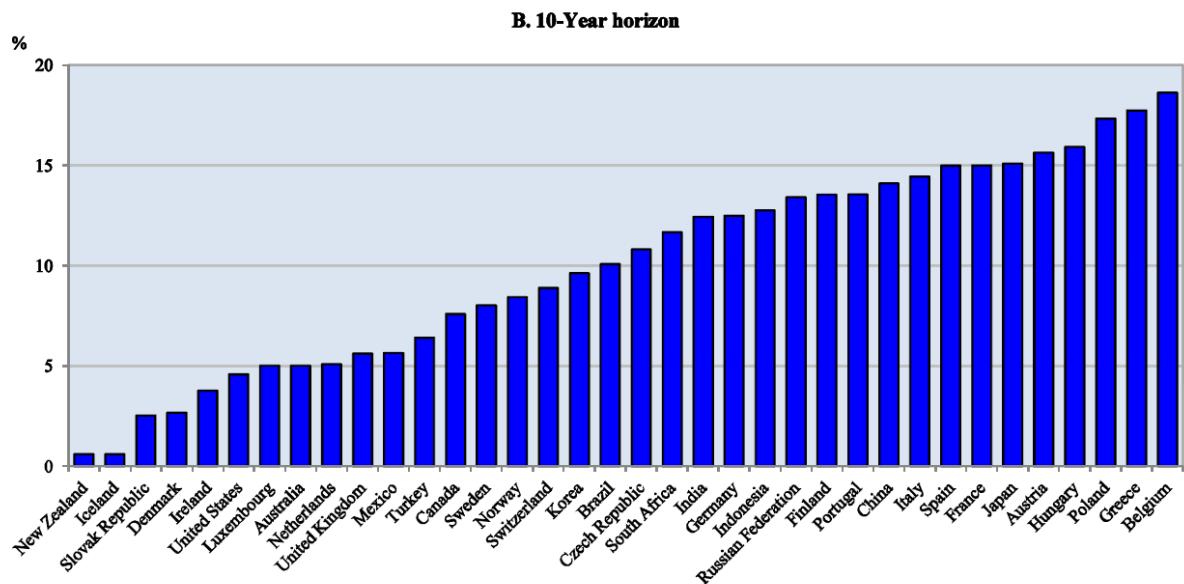
Source : Commission européenne (2014)

## Scénario alternatif

Aujourd'hui, le facteur 'travail' ne délivre certainement pas le maximum de son potentiel de performance. Pour remédier à une telle situation, il est indispensable de combiner des mesures en matière de politique d'activation et de diminution de la fiscalité sur le travail, avec une approche ciblée des pièges au chômage. Pour le dire de façon positive, la marge d'amélioration est importante étant donné le faible taux d'emploi de groupes spécifiques tels que les travailleurs âgés et les allochtones. Le prochain gouvernement peut aussi améliorer sensiblement la situation d'ensemble s'il se décide à aborder le défi des pensions de façon plus résolue que par le passé. En ce qui concerne le facteur 'capital', les leviers se situent principalement au niveau de l'encouragement du capital-risque et d'une mise en place stricte de la réforme bancaire dans le contexte du projet d'Union bancaire européenne.

En 2011, l'OCDE affirmait que la Belgique était le pays où une combinaison de réformes structurelles produirait le plus grand résultat cumulatif. Assez paradoxalement, c'est en effet notre pays qui dispose de la plus belle marge d'amélioration, à cause précisément du retard qu'il accuse par rapport à d'autres pays dans les réformes de son marché du travail, de son système fiscal mais aussi de son système des pensions. La Belgique n'est la plus mauvaise dans aucun domaine, mais en cumulant de mauvaises positions dans chaque domaine individuel, notre pays est finalement celui qui a globalement le plus grand besoin de réformes structurelles. La perspective d'une croissance supplémentaire de 18% du revenu par habitant sur une période de dix ans, est en tout cas un coup de pouce dont nous avons certainement l'usage aujourd'hui.

## Estimation de la croissance supplémentaire du PIB par habitant, en cas de larges réformes du marché de l'emploi, du système fiscal et du système des pensions au sein de l'OCDE



Source : OCDE, 2011

### Secteurs protégés contre secteurs exposés à la concurrence

Notre pays dispose donc d'une belle marge d'amélioration de ses performances économiques, à condition bien sûr de choisir les bons points de départ. La Belgique ne s'en est effectivement pas trop mal sortie pendant la dernière crise. La stratégie de ces dernières années a été largement tournée vers la défensive, ce qui s'est traduit par une augmentation relativement importante de dépenses sociales de toutes sortes. Les salaires n'ont eux non plus pas subi les mêmes corrections chez nous que dans d'autres pays. Quant aux régimes de chômage temporaire et autres systèmes tampons, ils ont été pleinement exploités pendant cette période. Tout cela a permis d'adoucir l'impact de la crise, et a dans un certain sens porté ses fruits. Il est

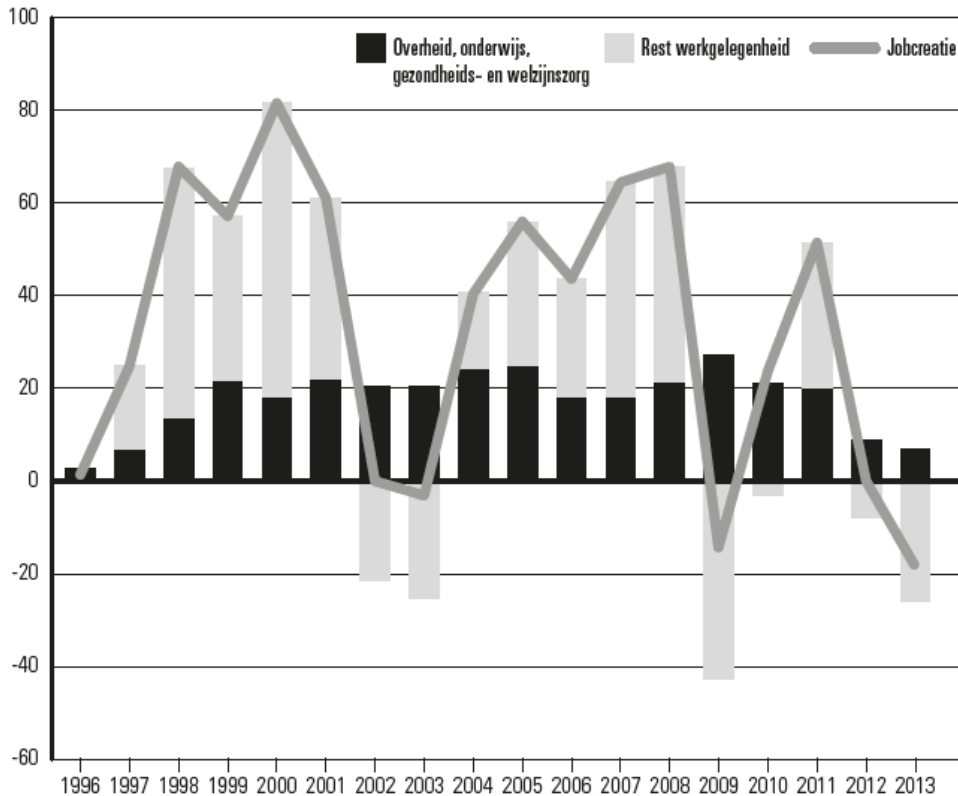
toutefois important de changer à temps son fusil d'épaule, pour repartir vers une stratégie offensive.

Les pouvoirs publics ont effectivement joué leur rôle de tampon, mais ils ne peuvent continuer à le faire indéfiniment. Toutes les mesures évoquées ci-dessus coûtent en effet beaucoup d'argent et se sont faites aux dépens de notre compétitivité. Le graphique ci-dessous montre que la création d'emplois a depuis longtemps dépendu trop exclusivement de secteurs subventionnés. Si en 2009 par exemple, 28.000 emplois ont été créés dans des secteurs comme l'enseignement, les soins de santé, l'aide sociale et les institutions publiques au sens strict du terme, 42.000 emplois ont été perdus en dehors de ces secteurs protégés. Au cours des deux dernières décennies, le secteur privé a donc connu des périodes de création débridée d'emplois mais aussi des périodes d'authentique destruction d'emplois. L'évolution constatée dans les secteurs dépendants des moyens publics est plus régulière, mais elle doit néanmoins rester viable pour l'économie du pays. Compte tenu du défi représenté par le vieillissement de la population, qui entraînera à lui seul un coût supplémentaire de 7 milliards d'euros en termes de pensions pour la période 2014-2019, cette situation ne sera plus tenable si de profondes adaptations ne sont pas apportées.

## Évolution de la création d'emplois entre 1995 et 2013 (milliers)

- Institutions publiques, enseignement, soins de santé et aide sociale
- Emploi autres secteurs
- Création d'emplois

Evolutie van de banencreatie tussen 1995 en 2013 (in duizenden)



Bron: Instituut voor de Nationale Rekeningen (2014)

Source : Institut des Comptes Nationaux (2014)

## Entreprises

Les consommateurs ont certes été mieux protégés contre les conséquences de la crise, mais les entreprises pour leur part l'ont encaissée de plein fouet. Dans le cadre d'une stratégie offensive, il est impératif que l'on s'attaque résolument aux handicaps dont souffrent nos entreprises, à commencer par le handicap que représente le coût salarial.

Les prix de l'énergie posent eux aussi de plus en plus souvent problème au niveau de la compétitivité. Ceci est surtout important pour le secteur de la production, qui a été le plus lourdement touché. D'autres secteurs, comme par exemple celui de la logistique, s'en sont mieux sortis, mais ils ne peuvent pas à eux seuls combler le trou, certainement pas en ce qui concerne la création d'emplois sous la forme d'emplois à temps partiel. Si notre pays veut concrétiser son ambition d'être une économie de la connaissance, des interventions sont nécessaires pour améliorer non seulement notre politique en matière d'innovation mais aussi notre politique en matière d'enseignement.

### **C. Protection de nos pensions contre le risque démographique, politique et financier**

#### **Risque démographique**

C'est le problème du vieillissement. Entre 1960 et aujourd'hui, la durée moyenne de versement d'une pension en Belgique est passée de 8 ans à plus de 20 ans, suite à l'effet combiné des retraites anticipées et de l'allongement de la durée de vie. L'allongement de la durée de vie va se poursuivre au rythme moyen d'une année supplémentaire tous les 6 ans pour atteindre 84 ans pour les hommes et 89 ans pour les femmes à l'horizon 2050. A cela s'ajoute le départ massif à la pension de la génération du papy boom. On prévoit que pour 2040, à politique inchangée, il y aura 410.000 actifs potentiels en moins (population 20-60 ans) pour supporter 1.000.000 pensionnés supplémentaires (population 60 ans et +). Le vieillissement va donc imposer une charge écrasante pour les jeunes générations.



Une évolution démographique de cette ampleur va réduire le nombre de cotisants par rapport aux bénéficiaires, de plus d'un million et demi, ce qui imposera une baisse du montant moyen des retraites à taux de cotisation constants, de plus d'un tiers. Autrement dit, si l'on veut que le montant des retraites reste constant, les taux de cotisation (ou d'imposition) doivent être relevés de moitié. Ceci est intenable.

*=> Pour éviter de faire peser une charge écrasante soit sur les bénéficiaires, soit sur les cotisants, diverses stratégies de réforme des retraites sont indispensables et urgentes.*

### Risque politique

Le politique souffre de procrastination en privilégiant le court terme sur le long terme. En fait, en politique, c'est un peu comme en sport, il est fatal de voir trop loin. Une solution politique simple face à la crise économique ou au défi du vieillissement consiste à laisser filer la dette. C'est la solution de facilitée. En Belgique, la dette publique représente maintenant presque 100% du PIB. Cette dette publique est une charge que nous laissons à nos enfants.

*=> La réforme de nos systèmes de retraite doit rapidement mettre en place un mécanisme de pilotage automatique qui échappe aux contingences politiques du moment.*

### Risque financier

La finalité incontestable d'un système de pension est d'assurer aux pensionnés actuels et à venir un niveau de ressources satisfaisant, prévisible et garanti, sans imposer une charge écrasante aux jeunes générations. Sur cette base, on doit pouvoir proposer des pensions d'un niveau acceptable avec un risque minimum. Pour l'instant, le niveau moyen des pensions est très faible en Belgique. Avec un taux

moyen de remplacement de 40%, le risque financier est réel pour les pensionnés qui n'ont pas épargné durant leur vie active. Conscient de ce risque, le Belge commence à épargner massivement, par précaution, en profitant des déductibilités fiscales. Cette épargne se fait principalement sur base individuelle et de façon incontrôlée avec une protection minimale contre les risques financiers. La crise financière a pourtant bien démontré le risque inhérent à une épargne-pension par capitalisation individuelle. Il semble urgent de canaliser cette épargne individuelle massive sur des formules d'assurances-groupes qui permettent de diversifier le risque et surtout de le répartir entre différentes cohortes. Le débat sur la concurrence entre le premier pilier légal et le second pilier est dépassé. Vingt-sept commissions paritaires ont développé des assurances-groupes.

*=>La concertation sociale doit aller dans le sens d'une généralisation du second pilier et d'une diversification des risques.*

## D. Plan d'action: les 12 travaux d'Itinera

### ACTION 1 : ABS SYSTEM

Financer les retraites suppose de rétablir un équilibre budgétaire. Cela implique un effort structurel et récurrent de 14 milliards d'euros par an. Cela va faire mal et ce sera impopulaire. Pour limiter le risque politique de privilégier les gratifications immédiates en hypothéquant l'avenir, il faut mettre le financement des pensions sur pilotage automatique. Le système repose sur deux éléments. D'une part, il y a un objectif de long terme pour la dette publique et le déficit de la sécurité sociale. D'autre part, sur base de l'objectif à atteindre, les projections déterminent les déviations budgétaires attendues et calculent l'ajustement nécessaire des cotisations. Les objectifs sont révisés tous les cinq ans par un comité technique de

pilotage en fonction de l'évolution des perspectives de croissance ou des changements démographiques.

## **ACTION 2 : VALORISER LE TRAVAIL**

Le financement des pensions légales repose fondamentalement sur le travail. La Belgique est le pays où l'on travaille le moins (après la Turquie). Le financement des pensions passe inévitablement par une augmentation du volume total de travail. Il faudra donc travailler plus et plus longtemps. Une politique qui remplace un travailleur âgé par un travailleur plus jeune est donc sans effet. Elle ne fait que redistribuer le travail sans élargir la base des cotisations.

## **ACTION 3 : DEMOTION**

Un obstacle à l'emploi des seniors est qu'ils coûtent plus chers que des jeunes travailleurs. Dans le secteur public, la différence peut varier du simple au double entre le début et la fin de la carrière. Les pays qui pratiquent une faible progressivité des salaires (comme la Suède et la Finlande) ont des taux d'emploi plus élevés pour le groupe des seniors. Il faut donc permettre aux seniors de travailler plus longtemps moyennant une démotion.

## **ACTION 4 : GAINS DU RENOUVELLEMENT DEMOGRAPHIQUE**

Si une génération quitte massivement le marché du travail (la bosse démographique du papy boom), et si cette génération bénéficie de salaires structurellement plus élevés que la génération qui la remplace (bosse salariale), il est évident que les coûts salariaux et les cotisations vont baisser. Il convient d'affecter une partie des gains du renouvellement démographique pour les employeurs au financement des pensions. Si l'on se limite à la fonction publique, les gains du renouvellement démographique sont de l'ordre d'un milliard d'euros par an. Le secteur public pourrait montrer l'exemple.

## **ACTION 5 : AUTORISER CUMUL ET PROGRESSION**

Si l'on veut promouvoir le travail, il faut récuser le principe selon lequel le droit à la pension est lié à la cessation d'activité. Il faut permettre aux travailleurs les plus productifs qui le souhaitent de contribuer davantage et plus longtemps. L'inactivité obligatoire n'a plus de place sur notre marché du travail. On doit pouvoir cumuler sans limite travail et pension au-delà de 65 ans. L'on peut également encourager le développement du travail à temps partiel et de la pension à temps partiel. Une sortie progressive du marché du travail est préférable à l'exclusion brutale que nous connaissons aujourd'hui.

## **ACTION 6 : NEUTRALITE FISCALE ENTRE TRAVAIL ET PENSION**

Le revenu du travail est plus taxé que le revenu de la pension. Si l'on veut favoriser le cumul et valoriser le travail, il faut assurer un traitement fiscal identique entre travail et pension. Le gain d'un alignement fiscal des pensions sur les salaires est de l'ordre de 1,3 à 1,9 milliards d'euros. Cette harmonisation fiscale est sans effet pour les faibles pensions. Ce gain fiscal pourrait contribuer à relever l'ensemble des petites pensions au-dessus du seuil de pauvreté, dont le coût est estimé entre 0,9 et 1,7 milliards d'euros.

## **ACTION 7 : QUOTA POUR PERIODES ASSIMILEES**

Pour rendre chaque individu plus responsable de sa pension, nous proposons de travailler avec des quotas pour les périodes assimilées, en fonction de la nature de l'inactivité. Il serait par ailleurs possible de faire varier l'assimilation plutôt que de devoir choisir entre une ou aucune assimilation. De cette façon, on peut par exemple, avoir pour les pauses-carrières un quota de deux ans qui soit entièrement assimilé (via un compte personnel dans le système notional). Deux années supplémentaires ne peuvent ensuite pas être entièrement assimilées et un malus est pris en

compte dans le compte pension. De cette façon, on parvient à mieux traduire l'attitude générale à l'égard des diverses formes d'inactivité. Aux périodes d'inactivité au cours desquelles l'intérêt de la société n'est nullement pris en considération (pensons à la fameuse pause-carrière pour faire le tour du monde), on y lie alors une pénalité actuarielle (6 à 7% par an).

## **ACTION 8 : TRANSITION VERS DES COMPTES NOTIONNELS**

Le système des comptes notionnels est basé sur un capital virtuel proportionnel à l'effort contributif de chacun. Le capital « notionnel » est obtenu en comptabilisant l'ensemble des contributions (effectives et assimilées) de l'affilié, indexées selon évolution des prix et revenus. Ce capital est ensuite converti en rente viagère selon un taux qui tient compte de l'âge effectif de départ à la retraite et de l'espérance de vie moyenne à ce moment. L'adoption progressive d'un système commun de comptes notionnels présente le double avantage de décourager les départs anticipés à la retraite et d'adapter automatiquement les prestations au risque de longévité. Il facilite la sortie progressive du marché du travail. Il clarifie la partie contributive (logique d'assurance) et non-contributive (logique d'assistance) de la pension. Le financement de la partie non-contributive peut donc se faire par d'autres impôts que le travail. La transition peut se faire progressivement sans remettre en cause les droits acquis des pensionnés actuels.

## **ACTION 9 : GENERALISER LA PENSION COMPLEMENTAIRE**

C'est un remède complémentaire indispensable. La raison est simple : face à la « bosse démographique », il aurait fallu constituer des réserves en utilisant une partie des cotisations des générations du baby-boom, afin de se préparer aujourd'hui pour leur départ à la pension. Nous ne l'avons pas fait et il est trop tard. Nous avons donc besoin d'une pension complémentaire accessible à tous. La concertation sociale doit aller dans le sens d'une généralisation avec participation obligatoire au second pilier. Le plafonnement des

pensions légales touche un grand nombre de salariés qui n'ont plus d'incitants aujourd'hui à travailler et à contribuer davantage pour leur pension. La concertation sociale doit aussi permettre de différer des hausses de salaires sous forme de pensions complémentaires.

## **ACTION 10: PROMOUVOIR LES COTISATIONS PAR RENTES ET ANNUITES**

Le plus grand problème face à la domination du versement sous forme de capital face au versement sous forme de rentes, c'est le risque que l'argent vienne à manquer si la personne vit longtemps. A côté de cela, il existe aussi un risque en Bourse, c'est-à-dire le risque que les fluctuations sur le marché financier porte sérieusement atteinte au capital alloué. Pour couvrir le risque lié à une espérance de vie élevée, il faut surtout encourager le versement d'annuités. L'adoption de ce système peut se faire d'autant plus facilement lorsque le versement sous forme de rentes (par exemple via les annuités) est défini comme l'option standard (par défaut) à laquelle nous pouvons consciemment nous désinscrire si nous souhaitons un versement sous forme de capital.

## **ACTION 11: MARCHE DU TRAVAIL CONSCIENT DE L'AGE**

La politique des pensions implique aussi une politique d'emploi consciente de l'âge des travailleurs. **Un tel « New Deal » lié à l'âge exige une réforme politique sur différents fronts :** une autre législation sur le licenciement qui stimule la mobilité et la sécurité d'emploi, d'autres barèmes salariaux qui réduisent l'effet de l'âge ou l'ancienneté sur les coûts salariaux, une attention particulière à la diversité (y compris la diversité liée à l'âge) dans la politique du personnel, une activation nette et efficace des chômeurs (dont des chômeurs âgés), la promotion d'une carrière professionnelle au cours de laquelle les gens peuvent travailler plus longtemps et différemment. Par ailleurs, il faut stimuler le travail et démanteler les systèmes qui encouragent l'inactivité, et en particulier la sortie anticipée du marché du travail. Il faut concevoir un cadre dans lequel les employeurs et les employés prennent leurs responsabilités en matière d'apprentissage et de formation permanente. Il faut

introduire un système d'épargne du temps avec un compte d'épargne individuel que l'on peut emporter avec soi, de manière à ce que l'employé acquiert un droit sur une autre activité ou une activité réduite, sur base de sa propre activité.

## **ACTION 12: INDIVIDUALISATION DES DROITS DE PENSION**

Le système des droits dérivés repose sur un ancien modèle de société (« breadwinner model ») où l'homme était le seul à travailler et à subvenir aux besoins de sa famille. Face aux changements sociétaux liés aux couples et à la vie commune, les droits dérivés sont devenus inappropriés et doivent donc être réétudiés dans cette direction. Cependant, l'individualisation des droits de pension ne peut se faire de manière radicale, sans mettre en place des mesures complémentaires.

Ivan Van de Cloot

Chief economist Itinera Institute