

## LA QUALITE FUTURE DE NOTRE SYSTEME DE PENSION : POINTS D'ATTENTION ET PROPOSITION DE PROCEDURE

### ***Une réaction du Conseil académique au rapport du Centre d'expertise et du Bureau du plan concernant la qualité future des pensions***

À la demande du Conseil académique des pensions, le Centre d'expertise des pensions et le Bureau fédéral du plan ont examiné comment la qualité des régimes de pension évoluera à l'avenir.<sup>1</sup> Pour le Conseil académique, cet examen est crucial. Une profonde réforme des régimes belges de pension doit partir d'une ambition claire quant à la qualité future souhaitable des pensions. Des réformes doivent aboutir à ce que cette qualité souhaitée soit sauvegardé dans le contexte d'évolutions par essence incertaines, et en tenant compte de la soutenabilité financière. Si des adaptations sont nécessaires pour protéger la qualité, celles-ci doivent être basées sur des efforts équitablement répartis. Par conséquent, il est important non seulement d'évaluer comment la qualité future des pensions évoluera à l'avenir, mais également d'évaluer dans quelle mesure la qualité est sensible aux diverses évolutions démographiques et économiques. Il est au préalable nécessaire de parvenir à un certain consensus sur ce que la « qualité » implique, c.-à-d. les indicateurs qui sont ici pertinents.

Les calculs du Centre d'expertise et du Bureau du plan (nous abrégeons ceci en « Centre d'expertise » dans le reste de la note) sont en un certain sens et jusqu'à un certain point rassurants : aucun recul dramatique de la qualité de nos régimes de pension ne se dessine. Mais quiconque approfondit les chiffres trouve, par exemple, des *indications* relatives à la qualité moyenne des pensions des travailleurs salariés qui sont moins rassurantes à très long terme (horizon 2060), malgré l'implémentation des récentes réformes et l'allongement des carrières qui en découle. On constate, entre autres, que les minima et maxima pour les travailleurs salariés reculent par rapport aux revenus moyens du travail. Les calculs suggèrent aussi que le rapport entre les nouvelles pensions des salariés qui prennent cours (pour les travailleurs avec une carrière complète) , d'une part, et les revenus moyens du travail des salariés , d'autre part, recule dans un certain nombre de scénarios. Nous écrivons « indications » et « suggèrent », pour trois raisons : en premier lieu, les calculs du Centre d'expertise se basent naturellement sur un certain nombre d'hypothèses quant à l'avenir; en deuxième lieu, les indicateurs que le Centre d'expertise utilise ne constituent qu'une première approche des indicateurs de qualité nécessaires à un jugement de notre système ; en troisième lieu, il s'agit de prévisions à très long terme, sujette à d'autant plus d'incertitudes. Pour ces raisons, nous plaidons pour l'élaboration d'un certain nombre d'indicateurs de qualité précis. Nous l'expliquons dans l'annexe à la présente *Policy Brief*, qui a un caractère plus technique.

La note du Centre d'expertise montre en outre des évolutions fortement divergentes entre les différents régimes, qui rendent utile un examen complémentaire. Elle illustre enfin que le système

---

<sup>1</sup> Bureau fédéral du Plan et Centre d'Expertise des Pensions, *Évolution de la qualité sociale de notre système de pensions du premier pilier au travers d'indicateurs macro-budgétaires*, mars 2016, publié le 26 mai 2016 (REP\_CEP2\_11081)

actuel n'offre pas de perspective d'une qualité *stable* : les taux de remplacement et les *benefit ratios* que le Centre d'expertise prévoit dépendent de facteurs économiques et des évolutions du marché du travail que nous ne pouvons pas prévoir avec certitude. Ce n'est pas étonnant, mais ceci illustre l'actualité de la réforme que la Commission de Réforme des Pensions 2020-2040 a proposée : la réforme pour laquelle plaide la Commission a pour objectif explicite de stabiliser la qualité moyenne des pensions. Pour une bonne compréhension, l'expression « qualité » ne renvoie pas ici à un niveau de pension « absolu », mais au rapport entre le pouvoir d'achat des pensionnés et le pouvoir d'achat des personnes actives, après cotisations. Il va de soi qu'il faut d'abord fixer la teneur précise de cet objectif de qualité pour chacun des régimes. Attention, la réforme que la Commission de Réforme des Pensions a proposée ne « promet » pas purement et simplement une qualité stable des futures pensions : il s'agit d'un système de pension piloté sur la base d'un objectif de qualité stable et financièrement soutenable, mais la réalisation de cet objectif demande des efforts qui doivent être répartis équitablement (l'allongement des carrières, le financement alternatif, la liaison au bien-être...).

La Conseil académique propose que le Comité national des pensions définisse pour la qualité future des pensions des *benchmarks* précis neutralisant l'impact de changements dans la structure de la population, par exemple, et/ou permettant d'appliquer ces indicateurs à des sous-groupes de la population, par ex. en se basant sur l'âge des pensionnés, le sexe, le niveau de leur revenu de travail antérieur, ainsi que la longueur et le type de carrière. Le Centre d'expertise pourrait examiner ces *benchmarks* plus affinés sur la base d'un plus large éventail d'hypothèses quant à l'évolution de l'environnement économique et démographique, en cohérence avec l'impact de ces hypothèses sur l'évolution budgétaire et l'évolution de la pauvreté ; une véritable « analyse des risques » du système actuel pourrait ainsi être établie. Ceci soutiendrait utilement un débat sur la réforme ultérieure des systèmes de pension.

### ***Annexe: benchmarks pour la qualité du système de pension***

En partant de l'idée que le système de pension est une assurance sociale solidaire, la Commission de Réforme des Pensions 2020-2040 a formulé un ensemble d'objectifs. Un seul objectif se situe à un niveau « macro » : la politique des pensions doit s'orienter vers un objectif général quant au rapport moyen entre le revenu de pensionnés individuels et le revenu de personnes au travail, diminué des cotisations qu'ils paient pour les pensions (section 6.2.1. du rapport). Deux objectifs se situent à un niveau « micro » : ils portent sur ce que des individus et des familles peuvent attendre des systèmes de pension (sections 6.2.2 et 6.2.3). Le premier objectif « micro » implique que la politique des pensions doit s'orienter vers un objectif portant sur ce que les gens ont gagné en moyenne durant leur carrière, d'une part, et ce qu'ils peuvent attendre de la pension, d'autre part. Il s'agit d'un « taux de remplacement » qui est défini d'une certaine manière pour une « personne de référence » (théorique) avec une carrière complète. Le deuxième micro-objectif renvoie à la protection minimale et à la couverture du décès. Pour donner un sens à ces objectifs, la liaison au bien-être des pensions en paiement (section 6.2.4 du rapport) doit également être claire. Enfin, le rapport formule un objectif quant à la hauteur des cotisations sur les revenus du travail (section 6.2.5). La réalisation de tous ces objectifs va de pair avec un suivi de la soutenabilité financière des pensions: les sections 7 et 8 du rapport précisent comment ce suivi est organisé.

Les calculs du Centre d'expertise ne permettent pas encore en ce moment une évaluation pure de l'évolution attendue de ces *benchmarks*, qui doivent eux-mêmes aussi être précisés. Mais les indicateurs que le Centre d'expertise utilise donnent quand même une indication de la direction du développement :

- i. Le Centre d'expertise calcule des taux de remplacement réels ayant un caractère « macro » (la pension moyenne de nouveaux pensionnés, par régime, par rapport dernier revenu professionnel moyen); il ne s'agit donc pas d'un taux de remplacement théorique d'un « cas type » avec une carrière normale, complète, ce qui peut servir de « référence ». Ces taux de remplacement « macros » sont influencés par la structure de la population, c.-à-d. la longueur réelle des carrières, la baisse du nombre de pensionnés bénéficiant d'un taux ménage, etc. Un facteur contribuant à une baisse des taux de remplacement n'est pas nécessairement un signe d'érosion du système *en tant que tel* (pensons au fait que les carrières des femmes deviennent plus longues: de ce fait, les pensions des femmes s'améliorent, mais ceci n'implique pas que le taux de remplacement de femmes ayant une carrière complète s'améliore).
- ii. Le Centre d'expertise calcule les *benefit ratios* sur la base des moyennes observables (la pension moyenne de tous les pensionnés, par régime, par rapport au revenu professionnel moyen de toutes les personnes actives). Ces *benefit ratios* sont, tout comme les taux de remplacement, également influencés par un ensemble de facteurs. Tout comme dans les taux de remplacement, la structure de la population joue un rôle. Il s'agit de taux bruts, pour la simple raison que le modèle du Bureau du Plan n'a pas été conçu pour prévoir des évolutions de revenus en termes nets.
- iii. Le Centre d'expertise calcule également le niveau relatif des pensions minimales et maximales légales, exprimées en pourcentage du revenu du travail par personne, ce qui donne des informations complémentaires sur la solidarité, d'une part, et le caractère d'assurance des régimes, d'autre part.

Malgré cette réserve, l'étude fournit un matériel intéressant. Pour l'ensemble des résultats, nous renvoyons à la note du Centre d'expertise, mais nous soulignons ici quelques observations intéressantes :

1) Une première conclusion est que l'évolution attendue de la qualité est très différente entre les divers régimes: en ce qui concerne les travailleurs salariés, on peut parler d'une relative stabilité des indicateurs examinés à un niveau agrégé (voir plus loin); en ce qui concerne les indépendants et les fonctionnaires statutaires, ces indicateurs affichent une amélioration, pour des raisons qui sont expliquées dans la note.

2) Une deuxième conclusion est que la stabilité attendue pour le régime des travailleurs salariés résulte de deux mouvements contradictoires, avec un recul relatif des indicateurs calculés pour les pensions des hommes et une relative amélioration de la qualité des indicateurs calculés pour les pensions des femmes. Cette amélioration est liée à l'allongement des carrières féminines. Si l'on considère les indicateurs relatifs aux pensions des travailleurs salariés masculins comme une illustration de la qualité du système actuel « arrivé à maturité » (c.-à-d. pour les personnes ayant des « carrières normales »), ceci signifie que la qualité du système actuel, dans sa forme « mature », diminuerait à terme. Nous formulons ceci avec prudence, comme une hypothèse, non seulement

parce que ce résultat est naturellement lié aux hypothèses que le Centre d'expertise utilise lors des simulations, mais également parce que nous n'avons pas suffisamment de données sur la longueur et la nature des carrières des salariés masculins pensionnés moyens qui sont ci pris en compte. Ce recul est significatif dans des hypothèses moins favorables portant sur la réaction du marché du travail et les comportements de sortie du marché du travail suite à l'augmentation de l'âge légal de la pension.

3) Une troisième conclusion est que, même lors d'un développement relativement moins favorable des revenus moyens du travail, les minima pour les travailleurs salariés et les fonctionnaires et les maxima pour les travailleurs salariés reculent par rapport aux revenus moyens du travail.

4) Une quatrième conclusion est que les résultats sont sensibles non seulement aux hypothèses concernant la réaction du marché du travail à l'augmentation de l'âge de la pension, mais également au développement économique : dans le cas d'un développement économique moins favorable, les indicateurs évoluent, du point de vue des pensionnés, un peu mieux (et *vice versa*). Notre système de pension actuel n'est pas basé sur un objectif de stabilisation de la qualité dans différentes circonstances; il n'offre pas le « contrat de qualité » assuré que la Commission visait avec le système à points (où, comme souligné plus haut, un système à points répartirait équitablement les efforts nécessaires pour une qualité stable).

Cet important travail du Centre d'expertise requiert naturellement un approfondissement. Le Comité national des pensions peut définir pour la qualité future des pensions des *benchmarks* précis (neutralisant l'impact de changements dans la structure de la population, par exemple, et/ou permettant d'appliquer ces indicateurs à des sous-groupes de la population, par ex. en se basant sur l'âge des pensionnés, le sexe, le niveau de leur revenu de travail antérieur, ainsi que la longueur et le type de carrière. Le Centre d'expertise pourrait examiner ces *benchmarks* affinés sur la base d'un plus large éventail d'hypothèses quant à l'évolution de l'environnement économique et démographique, en lien avec l'impact de ces hypothèses sur l'évolution budgétaire et l'évolution de la pauvreté et la répartition des pensions. Une véritable « analyse des risques » du système actuel pourrait ainsi être établie.

Le modèle que le Centre d'expertise utilise (c.-à-d. le modèle du Bureau du Plan) sert en premier lieu à des analyses budgétaires, et non à l'élaboration de ces *benchmarks* affinés. Certains perfectionnements que nous proposons ici semblent cependant calculables avec le modèle du Bureau du Plan (« l'effet de composition » de l'individualisation croissante peut par ex. être neutralisé) ; d'autres ne sont peut-être pas calculables sur la base de ce modèle et demandent une autre approche (à partir de cas-types théoriques). Il est toutefois important que les analyses budgétaires, d'une part, et les indicateurs de qualité, d'autre part, soient cohérents. Ils constituent, selon la Conseil académique, un ordre du jour important et qui doit être rapidement abordé.