

# L'impératif d'une flexibilité équitable dans le système de pension

Frank Vandenbroucke<sup>i</sup>, Universiteit van Amsterdam

Contribution à la revue *Pyramides* (nr. 32), éditée par le Centre d'Etude et de Recherches en Administration Publique (CERAP, ULB) et les éditions Larcier ; numéro spécial de *Pyramides* en soutien du Colloque « La réforme des pensions, pour quels enjeux sociétaux ? » du 24 septembre 2019.

Version 5, 30.04.2019

## **Abstract (français):**

Par rapport à d'autres questions sociétales, le débat sur les pensions porte sur un sujet techniquement simple mais émotionnellement chargé car les pensions ont tout à voir avec deux questions fort délicates : la sécurité et la liberté. Les pensions doivent apporter de la sécurité. Tout le monde s'accordera sur ce point. Mais nous sous-estimons la mesure dans laquelle le débat porte aussi sur la liberté. Dans la première partie de cette contribution, j'indique les questions essentielles qui se posent dans un débat de société sur le système de pension en tant que contrat intergénérationnel et j'explique succinctement que la « sécurité » peut avoir plusieurs interprétations. La deuxième partie est consacrée à la « liberté ». Dans la troisième partie, j'aborde la discussion sur les métiers pénibles. Ceci m'amène, dans la quatrième partie, à considérer la mesure dans laquelle nous voulons conserver des éléments de notre tradition bismarckienne (c.à.d. assurancielle) dans la politique des pensions ou si nous devrions opter pour la combinaison d'une pension de base (universelle et uniforme) et de pensions complémentaires à l'instar des Pays-Bas. Je conclus par une proposition pragmatique.

*Keywords* : pensions, flexibilité, âge de retraite, sécurité, réforme des pensions, Belgique, politique sociale

## **Abstract (English)**

Frank Vandenbroucke, The imperative of fair flexibility in the Belgian pension system, forthcoming in *Pyramides* nr. 32 (2019), CERAP (ULB) and Editions Larcier.

Compared to other contemporary societal debates, pension reform raises relatively simple technical questions. However it implies a highly emotional debate, because it involves two sensitive issues: personal security and personal freedom. Everybody would concur that the first objective of a pension system is to create security. But we may underestimate the extent to which the debate is also about personal freedom. In the first part of this paper, which draws on my experience in the *Belgian Commission on Pension Reform 2020-2040*, I summarize the key questions that arise in a societal debate about pensions as an intergenerational social contract, and I briefly explain how the notion 'security' may have different interpretations. The second part of the paper focuses on 'freedom', notably the need for a coherently organized flexible retirement age. In the third part, I ponder the ongoing Belgian debate on 'arduous jobs', and I argue that a well-organized flexibility is a more promising solution than specific pension regulations for arduous jobs. In the fourth part, I relate these discussions to another debate: should we replace the Belgian pension system, which has bismarckian roots, by a combination of a universal and uniform basic pension and an earnings-related second pillar, as it exists in the Netherlands? I conclude with a pragmatic proposal, with a view to make progress in Belgian pension policy.

*Keywords*: pensions, flexibility, retirement age, security, pension reform, Belgium, social policy

## L'impératif d'une flexibilité équitable dans le système de pension

Par rapport à d'autres questions sociétales, le débat sur les pensions porte sur un sujet techniquement simple mais émotionnellement chargé car les pensions ont tout à voir avec deux questions fort délicates : la sécurité et la liberté. Les pensions doivent apporter de la sécurité. Tout le monde s'accordera sur ce point. Mais nous sous-estimons la mesure dans laquelle le débat porte aussi sur la liberté. Dans la première partie de cette contribution, j'indique les questions essentielles qui se posent dans un débat de société sur le système de pension en tant que contrat intergénérationnel et j'explique succinctement que la « sécurité » peut avoir plusieurs interprétations. La deuxième partie est consacrée à la « liberté ». Dans la troisième partie, j'aborde la discussion sur les métiers pénibles. Ceci m'amène, dans la quatrième partie, à considérer la mesure dans laquelle nous voulons conserver des éléments de notre tradition bismarckienne (c.à.d. assurancielle) dans la politique des pensions ou si nous devrions opter pour la combinaison d'une pension de base (universelle et uniforme) et de pensions complémentaires à l'instar des Pays-Bas.<sup>ii</sup> Je conclus par une proposition pragmatique.

### Trois débats sur le contrat intergénérationnel

Le premier pilier belge – la pension légale – repose sur un principe de *defined benefit* ou « prestations définies » financé par répartition. Le principe des prestations définies signifie que la promesse de pension est basée sur des données ayant trait uniquement à la carrière du bénéficiaire individuel de la pension (les revenus perçus, la durée de la carrière, l'âge de la prise de pension, etc.) et son statut<sup>iii</sup>, et que les paramètres de calcul ne changent pas. Ce principe de prestations définies a une conséquence : lorsque le nombre de pensionnés augmente, en raison des effets d'un baby-boom dans le passé ou d'une augmentation de l'espérance de vie, il faut davantage d'argent pour financer la promesse actée. En pratique, le souci d'éviter une trop forte augmentation de la charge financière engendre une réforme permanente des systèmes de pension à prestations définies et les paramètres de calcul ou d'autres variables, comme l'âge de la pension, changent donc fréquemment.

Les réformes des 10 dernières années n'ont rien changé au principe de base des prestations définies, mais le fait que l'on a modifié continuellement les paramètres du système ne peut que saper la confiance dans le contrat social. Existe-t-il des alternatives ? Le débat sur les pensions oppose différentes écoles. L'une voit dans la privatisation l'unique solution. C'est inexact, mais il n'y a pas la place ici pour développer encore une fois l'argumentation.<sup>iv</sup> A côté des partisans d'un passage en capitalisation accompagné d'une privatisation partielle ou totale, une deuxième école s'exprime dans le débat sur les pensions. Celle-ci veut remplacer le principe de prestation définie par un principe de « contribution définie » : les contributions des actifs sont définitivement fixées et ce sont les paramètres qui déterminent le montant des pensions qui s'ajustent. Le vieillissement de la population ne peut donc pas être compensé par une augmentation du taux de contribution puisque celui-ci est fixé ; dans un tel scénario, les pensions doivent baisser *par rapport* aux revenus professionnels des actifs lorsque la population vieillit. Dans un système de contributions définies, on peut évidemment tenter d'éviter la baisse des pensions en faisant travailler les gens plus longtemps, mais le système ne conduit pas nécessairement à cette solution : maintenir le niveau des pensions n'est pas sa finalité. Un système de pension par répartition peut être organisé sur la base du principe de contributions définies. C'est le cas,

par exemple, du modèle *Notional Defined Contributions* (NDC), qui est utilisé en Suède, où les bénéficiaires de la pension ont des comptes notionnels. La combinaison répartition – contributions définies peut également se concevoir dans le cadre d'un régime par points (cf. les régimes AGIRC /ARRCO en France).

La *Commission de Réforme des Pensions 2020-2040* (CRP), qui a remis son rapport en 2014, était expressément opposée au modèle suédois (et à un modèle à points basé sur des contributions définies).<sup>v</sup> Les prestations définies comme les contributions définies sont des solutions extrêmes lorsque la population vieillit.<sup>vi</sup> Dans un système de prestations définies, seuls les actifs doivent assurer le financement du vieillissement tandis que dans un système de contributions définies, le poids de l'ajustement repose entièrement sur les pensionnés puisque les contributions sont fixes et qu'on ne peut donc augmenter le financement. Une véritable solidarité entre les générations suppose que l'impact (tant les avantages que les inconvénients) du vieillissement soit *réparti* entre les actifs et les pensionnés, ce qui requiert que aussi bien le calcul des contributions que le calcul des pensions futures<sup>vii</sup> puissent évoluer. Encore faut-il noter que les « contributions » ne doivent pas provenir seulement des revenus du travail (on peut élargir la base imposable). Elles peuvent par exemple provenir de la fiscalité sur le patrimoine quand la hausse des dépenses le nécessite.

Parce qu'elles ne partagent pas l'impact du vieillissement entre actifs et pensionnés, ni le système des contributions définies, ni celui des prestations définies ne sont de bons modèles de solidarité. En outre, en pratique la « fixité » de ces systèmes est une illusion. Des systèmes basés sur des prestations définies sont continuellement ajustés, précisément parce qu'ils entraînent un problème de financement. La garantie des prestations définies est donc une fausse sécurité, comme nous en avons fait aussi l'expérience en Belgique. Mais les systèmes de contributions définies ne sont pas non plus toujours viables dans le temps : quand la charge de l'ajustement repose unilatéralement sur les pensions, des réactions sociales sont inévitables.<sup>viii</sup> La CRP a donc plaidé pour un compromis : « un rapport défini », qui constitue une « ambition définie » en termes de justice intergénérationnelle ; j'utiliserai cette dernière expression dans le reste du texte. Le point de départ était que les partenaires sociaux et le législateur définissent une ambition concernant la qualité des pensions qu'ils entendent sauvegarder aussi à long terme. Dans cette approche, la question des pensions est une question de répartition équitable : l'ambition est définie en termes de rapport entre les pensions moyennes et les revenus professionnels moyens des actifs (nets de contribution), qui doit être un rapport adéquat, stable et durable. Il s'agit d'un vrai contrat social. Selon la CRP, ce contrat doit non seulement définir l'ambition, mais aussi stipuler les mécanismes d'ajustement qui sont nécessaires pour sauvegarder cette ambition en toute circonstance, notamment lorsque la population vieillit. Nous sommes partis du principe que le mécanisme d'ajustement prioritaire est l'allongement des carrières. Toutefois, dans la mesure où cela ne fonctionnerait pas, ou serait insuffisant, il faut à la fois plus de moyens de financement (nous ne nous basons donc pas sur des « contributions définies ») et une modération des prestations (nous ne nous basons pas non plus sur des « prestations définies »). Nous étions aussi d'avis que la politique des pensions doit être soustraite aux vicissitudes du budget de l'Etat.

On ne doit pas forcément adhérer à la proposition concrète formulée par la CRP mais, si on convient que le contrat de pension est un contrat intergénérationnel, force est de constater qu'il y a trois débats à mener :

- 1) Quelle sécurité le contrat de pension doit-il apporter aux générations futures ? Par « sécurité », entend-on la stabilisation du rapport entre les pensions moyennes et les revenus professionnels moyens des actifs (nets des contributions) ? Ou s'agit-il d'autre chose, par exemple d'une prestation définie, calculée en fonction des revenus professionnels que le bénéficiaire de la pension aura perçus au moment de son départ en retraite ?
- 2) Quel doit être le montant des pensions ou, autrement dit, quelle est la qualité des pensions que le contrat de pension peut promettre aux générations suivantes ? Si on s'accorde pour estimer que la sécurité à ancrer dans le système est en effet un rapport fixe entre les pensions moyennes et les revenus professionnels moyens des actifs, quelle doit être ce rapport ? Ou, si on préfère utiliser une autre boussole, comment définit-on l'« objectif de qualité » du contrat de pension ?
- 3) Si des ajustements sont nécessaires pour continuer à réaliser les objectifs du contrat de pension, définit-on dès à présent les ajustements futurs, indépendamment de l'évolution démographique à long terme, avec toutes les incertitudes que cela implique (c'est la stratégie que les gouvernements belges ont suivi jusqu'à présent), ou les ajustements sont-ils effectués sur la base d'une règle du jeu préalablement convenue et ancrée dans la législation, auquel cas l'évolution du système de pension peut s'accommoder de façon flexible et progressive des évolutions démographiques futures, forcément encore inconnues ?

Il faut noter que non seulement le premier mais aussi le troisième débat portent essentiellement sur la question de savoir *quelle* sécurité on choisit. Est-ce la sécurité de la « prestation définie » (qui, selon moi, s'avère illusoire) ou est-ce la sécurité d'un rapport fixé entre revenus ? Est-ce la sécurité d'une règle du jeu qui permet au système de pension d'évoluer en fonction des évolutions démographiques ou est-ce la sécurité des décisions politiques discrétionnaires du moment ? Ces débats sont en partie indépendants : on peut, par exemple, être d'accord sur le principe de « l'ambition définie », comme compromis entre la prestation définie et la contribution définie, mais ne pas l'être sur l'ancrage dans la loi de mécanismes d'ajustement préalablement convenus parce qu'on n'aime pas ce genre de « quasi-automatisme » prôné par la CRP. Dans un débat démocratique, ce sont des options différentes et légitimes.

Hélas, le rapport de la CRP de 2014 n'a pas été perçu comme une invitation à une concertation ouverte sur ces trois questions. En conséquence, durant la précédente législature, le débat sur les pensions s'est focalisé totalement, dans une première phase, sur l'âge de la retraite et ensuite sur des mesures ponctuelles comme la prise en compte des années d'étude, la pension mixte dans la fonction publique, l'unité de carrière, les droits assimilés et, finalement, les métiers pénibles. A l'approche des élections, le débat s'est alors recentré sur le montant des pensions « ici et maintenant », sans vision sur l'évolution du contrat de pension à plus long terme et sur la sécurité que ce contrat devrait apporter aux générations futures. La pauvreté de ce débat est en grande partie la conséquence de la stratégie

adoptée par le gouvernement Michel. En 2014-2015, il a décidé d'emblée immédiatement que l'âge légal de la pension augmenterait. On a ainsi non seulement mis la charrue avant les bœufs, mais aussi ignoré l'essentiel des questions posées dans le rapport de la CRP. De leur côté, les syndicats se sont aussitôt mis sur la défensive face au rapport au lieu de s'en servir pour lancer un débat sur l'ambition sociale du système de pension et sur la nature des garanties que doit apporter un contrat de pension. Le Parlement n'a pas davantage relevé le défi. On n'a pas réussi à expliquer que le « système à points » proposé par la CRP n'était qu'une technique, au service d'une conception d'équité intergénérationnelle, et non pas une fin en soi, et que cette technique était bien sûr sujet à discussion et modifiable (comme l'illustre la contribution de Pierre Devolder et Jean Hindriks dans cette édition-ci de la revue *Pyramides*<sup>(ix)</sup>). Résultat : pas de véritable débat sous le gouvernement Michel I, beaucoup de réformes purement paramétriques, des affabulations sur ce que la CRP avait proposé et une grande confusion et inquiétude sociale.

### **Une liberté réelle et équitable**

Dans la partie précédente, j'ai esquissé trois questions fondamentales que soulève le contrat de pension en tant que contrat intergénérationnel. Quelle sécurité apporte-t-il ? Quelle qualité des pensions garantit-il ? Selon quels mécanismes d'ajustement évolue-t-il ? J'espère que les acteurs politiques et sociaux seront effectivement capables, après les élections de mai 2019, de répondre à ces questions fondamentales. Mais, même s'ils ne le font pas, il faudra en tout cas trancher un débat essentiel, celui sur la flexibilité du système. Le débat sur la flexibilité s'impose vraiment : le mener sérieusement est la seule possibilité de sortir de l'impasse concernant les métiers pénibles.

Les pensions légales pour les travailleurs salariés ne sont pas généreuses et on peut dire la même chose des pensions des indépendants, même si se pose de plus en plus un problème de contribution dans leur chef. Pour les travailleurs salariés, il est évident qu'il faut améliorer aussi bien les minima que les plafonds. Compte tenu du vieillissement et des nombreux autres défis sociaux auxquels nous sommes confrontés, l'amélioration des pensions suppose d'augmenter l'âge moyen auquel les gens prennent leur retraite. Cela doit se faire graduellement et en respectant une proportionnalité entre la durée normale de la carrière et la durée normale de la période de retraite compte tenu de l'espérance de vie. Mais les personnes qui, comme moi, prônent cette stratégie ne peuvent ignorer deux difficultés. La première difficulté est que l'augmentation de l'âge de la pension pose un problème d'équité : non seulement l'espérance de vie, mais également la capacité à rester actif plus longtemps et dans des conditions satisfaisantes varient selon les personnes.

La corrélation entre l'espérance de vie, et surtout l'espérance de vie en bonne santé, et le niveau de formation est malheureusement une évidence empirique bien établie. La capacité à rester professionnellement actif longtemps et dans des conditions satisfaisantes est aussi liée au niveau de formation (et, en conséquence, aux revenus perçus). Bien entendu, nous devons œuvrer pour de meilleures conditions de travail, plus de formation toute au long de la vie active, de nouvelles formes d'organisation du travail, plus d'autonomie et d'autogestion dans le travail : ce sont des facteurs dont nous savons qu'ils contribuent à la volonté de travailler plus longtemps. Mais cela n'empêche pas que ces possibilités se présentent plus souvent dans des métiers qui sont généralement exercés par des

personnes hautement qualifiées que dans des métiers exercés par des personnes peu qualifiées. Evidemment, il s'agit de corrélations statistiques, et des exceptions à l'observation statistique moyenne existent bien entendu. Cela renvoie évidemment à la discussion sur les métiers pénibles.

Cependant, avant d'entamer cette discussion difficile, examinons d'abord le cadre plus large dans lequel cette question se pose. Ceci nous amène à la deuxième difficulté que les partisans d'une augmentation de l'âge de la pension ne peuvent ignorer : pour beaucoup, le terme « pension » est synonyme de « liberté ». En général, les gens souhaitent prendre leur retraite non pas parce qu'ils n'aiment pas travailler, mais parce que la retraite permet de se concentrer sur leurs *propres* projets de vie. L'accès à la pension n'est pas subordonné à des examens médicaux ou à l'obligations de continuer à chercher un travail, comme c'est le cas dans d'autres régimes de sortie : la liberté règne et ceux qui veulent bien continuer à travailler sont souvent ceux dont le travail et le projet de vie personnel convergent en grande partie. Les exemples classiques sont les politiciens, les académiques, les chefs d'entreprise et les professions libérales. Ce n'est pas un hasard si ce sont eux qui plaident plus volontiers pour l'augmentation de l'âge de la pension : leur travail *est* leur liberté.

Sur la base de ces considérations, la CRP a proposé de renforcer encore la flexibilité qui existe déjà dans les pensions du premier pilier belge et de lui apporter de la cohérence. Nous partons du principe que les gens ont des préférences différentes concernant l'âge de la pension et qu'il faut donc introduire une grande liberté de choix. La question est de savoir comment le faire d'une manière qui soit soutenable sur le plan financier et perçue comme équitable. Nous étions d'avis que la durée de la carrière doit constituer le pivot de tout le système de pension et donc aussi l'élément déterminant pour l'accès à la pension. Nous proposons également d'introduire des « corrections actuarielles négatives » en cas de pension anticipée ( et aussi symétriquement des corrections actuarielles positives en cas de report de la pension) . Les corrections actuarielles visent à éviter que le montant total des prestations de pension que les personnes reçoivent jusqu'à leur décès soit d'autant plus élevé, en moyenne, que l'âge de leur pension a été plus précoce. Les corrections actuarielles reposent sur deux arguments. Elles sont légitimes pour des raisons d'équité (le simple fait qu'une personne A demande sa pension avant une personne B qui a des droits de pension identiques ne doit pas signifier que le flux attendu de revenus de pension pendant le reste de la vie de A soit plus important que celui que B peut attendre). Les corrections actuarielles évitent également que la décision d'anticiper l'âge de la retraite soit encouragée financièrement. Les corrections actuarielles existent dans quasiment tous les systèmes de pension mais, curieusement, plus en Belgique (elles ont existé jadis mais ont été supprimées).<sup>x</sup>

La proposition de la CRP avait pour particularité de baser ces corrections actuarielles sur la durée de la carrière et non sur un âge fixe de retraite. Nous avons délibérément choisi de ne pas différencier l'âge de la retraite en fonction de caractéristiques individuelles telles que le niveau de formation atteint, comme d'aucuns le proposent.<sup>xi</sup> Une différenciation basée sur la formation est en effet stigmatisante (« vous pouvez partir en retraite anticipée parce que vous n'étiez pas capable d'obtenir un diplôme supérieur »), tandis que la différenciation basée sur la durée de la carrière nous semblait légitime et plus respectueuse.

Sans entrer dans la technique, un exemple concret peut illustrer ce que la CRP avait à l'esprit. Imaginez une personne qui a commencé à travailler à 18 ans (une personne peu qualifiée) et une autre personne qui n'a commencé à travailler qu'à l'âge de 22 ans (une personne plus qualifiée). La première pourrait, par exemple, demander sa pension à partir de 63 ans sans aucune correction négative : sa carrière compte 45 années à cet âge et on suppose ici que c'est là le pivot autour duquel des corrections négatives ou positives ont lieu. Autrement dit, 45 ans est la durée de la « carrière normale ». Par contre, si la personne hautement qualifiée veut prendre sa pension à 63 ans, elle est soumise à une correction actuarielle négative puisque sa carrière ne comprend pas encore 45 années à cet âge-là. En d'autres termes, pour les personnes peu qualifiées ayant commencé à travailler à 18 ans, l'âge « normal » de la pension est 63 ans et pour les personnes plus qualifiées ayant commencé à travailler à 22 ans, l'âge « normal » de la pension est 67 ans. Celui qui arrête de travailler avant son « âge de pension normal » sera pénalisé.

Cela ne veut pas pour autant dire que celui qui a commencé à travailler à 18 ans doit nécessairement attendre son 63<sup>ème</sup> anniversaire pour pouvoir partir à la retraite : l'idée est qu'il reçoive une pension moindre s'il prend sa retraite (complète ou partielle) avant cet âge, c'est-à-dire s'il part en retraite anticipée. De même, il obtiendrait une pension plus élevée s'il continue à travailler après son âge pivot de 63 ans.

Déterminer la durée de la carrière requise pour pouvoir prendre sa retraite *anticipée* est une question cruciale. Il s'agit essentiellement de trouver un équilibre entre le degré de souplesse voulu à cet égard, d'une part, et le montant des pensions moyennes, d'autre part. Si l'on est souple concernant la condition de carrière, et si cette souplesse mène en fait à des carrières plus courtes que la norme de 45 ans, cela aboutira à une diminution de l'activité et, finalement, à une réduction des cotisations et donc des moyens de financement pour des pensions adéquates par comparaison avec un scénario de politique moins souple concernant la condition de carrière.

Cette recherche d'équilibre peut être l'occasion d'envisager un système à paliers. On pourrait faire une distinction entre la durée de carrière qui donne droit à une « pension à temps partiel » et une durée de carrière un peu plus longue après laquelle il est possible de prendre entièrement sa retraite anticipée. On pourrait par exemple, décider que la durée de carrière normale est de 45 ans (périodes d'inactivité assimilées incluses), que la retraite anticipée complète est possible à partir de 42 ans de carrière (avec des corrections négatives appliquées au montant de la pension), et qu'une forme de pension à temps partiel est possible à partir de 41 ans de carrière (évidemment aussi avec des corrections négatives appliquées au montant de la pension). Pour affiner et nuancer encore ce système, on pourrait aussi se baser sur une combinaison de la durée de carrière minimale et de l'âge minimum pour l'accès à la pension anticipée : on pourrait décider que la pension anticipée à temps plein n'est en aucun cas possible avant l'âge de 62 ans et que la pension à temps partiel ne l'est en aucun cas avant l'âge de 60 ans. On obtient ainsi un système à paliers flexible, avec une grande liberté de choix, basé sur la durée de la carrière et un âge minimum. Les chiffres que je donne servent uniquement à illustrer le raisonnement. Sans un débat de fond et des calculs rigoureux, il n'est pas possible de formuler des propositions précises, mais il est évident que le débat de société suppose de faire des choix : les moyens budgétaires ne sont pas inépuisables.

Il convient de faire deux observations supplémentaires sur ce point. La première observation est qu'il est en tout cas impossible de rédiger un code des pensions sans aucune référence à l'âge des ayants-droit, même si la durée de la carrière constitue le pivot du système. On doit en effet prévoir un âge auquel tout le monde peut partir en retraite, y compris les personnes qui ont commencé leur carrière tardivement ou l'ont interrompue. C'est ce qu'on appelle « l'âge légal de la pension ». Imaginez que nous fixions la durée minimale de la carrière à 42 ans : si aucun âge légal de la pension n'est défini, ceci implique qu'une personne qui n'a commencé à travailler qu'à 26 ans ne peut pas partir en retraite avant l'âge de 68 ans. Dans un scénario où la « durée de carrière normale » serait de 45 ans et où tout le monde pourrait prendre sa pension après 42 ans de carrière par le biais d'une formule d'anticipation, il ne me semblerait pas problématique de faire passer – en 2030 – l'âge légal de la pension à 67 ans. Quoique l'on pense du manque de concertation sur l'augmentation de l'âge légal de la pension, je crois que rouvrir ce débat est une erreur, sauf si on est prêt à réfléchir à une « règle du jeu » qui remplacerait cette décision mais qui ne saurait néanmoins éviter une augmentation de l'âge légal de la pension (cf. la section précédente). Il est beaucoup plus important de créer une véritable flexibilité que de rouvrir le débat sur l'âge de 67 ans.

Ma deuxième observation est que les corrections actuarielles sont *a fortiori* nécessaires si on veut créer une grande marge de liberté concernant la combinaison d'une pension avec du travail rémunéré. Imaginez que l'on veuille permettre de combiner la pension anticipée avec un travail rémunéré, sans y appliquer toutes sortes de limitations administratives : sans corrections actuarielles, une telle liberté n'est ni équitable ni soutenable financièrement.<sup>xii</sup> Si l'on permet de combiner la pension anticipée, sans aucune correction négative, avec du travail rémunéré sans limites<sup>xiii</sup>, un nombre élevé de personnes choisiront évidemment cette option, avec des conséquences budgétaires importantes.<sup>xiv</sup>

### **Le bonus de pension**

L'approche défendue dans la section précédente reprend sur le fond l'avis de la CRP sur les métiers pénibles, la pension à temps partiel et la flexibilité, émis en avril 2015. Le gouvernement, qui avait demandé cet avis, n'a pas suivi notre plaidoyer puisque, si la durée de la carrière joue effectivement un rôle dans la possibilité de prendre la pension anticipée, on n'a pas voulu entendre parler de corrections actuarielles. Qui plus est, le bonus de pension appliqué aux personnes qui ne prenaient pas leur pension anticipée a été supprimé en 2015 à titre de mesure d'économie. Il est difficile de comprendre cette décision pour un gouvernement qui souhaite allonger les carrières et mieux valoriser le travail.

Le bonus de pension apportait une correction positive au montant de la pension par la conjonction de deux critères: la longueur de la carrière et l'âge. Il était possible d'obtenir le bonus de pension dès l'âge de 65 ans si l'on comptait une carrière de 40 ans ou si l'on partait à la retraite une année après l'âge donnant droit à une retraite anticipée, le droit à la retraite anticipée dépendant, comme aujourd'hui, de la longueur de la carrière et de l'âge. En d'autres termes, il était possible que deux pensionnés aient le même âge et que l'un ait déjà constitué un bonus là où l'autre n'en a pas encore parce que la carrière du premier a commencé plus tôt. Il était également possible que deux pensionnés aient une carrière de même longueur et que le premier ait déjà constitué le bonus et le second non parce que le premier est plus âgé que le second.



Le niveau du bonus de pension était indépendant du revenu professionnel. Le bonus de pension avait dès lors un effet distributif, c'est-à-dire que l'ajout du bonus de pension réduisait l'écart entre les pensions les plus élevées et les pensions minimums, pour une carrière de même durée. Mais comme le bonus s'ajoutait au montant de la pension, il permettait aussi de dépasser les maximums en vigueur.

Le bonus de pension ne tenait pas non plus compte du principe 'd'unité de carrière' dans les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. Tout cela signifiait que le bonus de pension incitait à travailler plus longtemps, indépendamment de ce que l'on avait gagné pendant cette période supplémentaire d'emploi effectif. Dans les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants, le bonus de pension réformé n'était pas accordé pour des périodes assimilées.<sup>xv</sup>

Sachant que l'introduction du bonus de pension impliquait une augmentation des pensions, on pouvait, au moment de cette introduction, s'attendre *a priori* à deux effets sur le comportement de pension de ceux et celles qui travaillent encore à la fin de leur carrière: d'une part, un incitant à continuer à travailler et à retarder le départ à la retraite (« effet de substitution » : le coût d'opportunité de la retraite anticipée en termes de 'pension perdue' devient plus important) et, d'autre part, un incitant à anticiper la retraite avec 'une partie du bonus de pension (« effet de revenu » : la pension que l'on constitue devient plus importante). Si un tel bonus de pension était introduit à budget inchangé pour les pensions (sans augmentation du montant moyen de la pension, ce qui signifie que l'on diminuerait quelque peu le montant de base des pensions), l'incitant à continuer à travailler plus longtemps deviendrait plus univoque, et on pourrait effectivement comparer cela à l'introduction d'une sorte de 'bonus/malus'. Donc, après coup, on peut dire que la création du bonus pension, sans malus, et avec un budget de pensions élargi, était surtout, au moment de son introduction, une manière d'augmenter les pensions de façon efficace : le montant de la pension était majoré pour une catégorie de pensionnés mais, au lieu d'un effet négatif sur l'âge effectif de la pension (l'effet de revenu), on obtenait finalement un léger effet positif sur l'âge effectif de la pension. Autrement dit : par le biais du bonus de pension, les pensions moyennes augmentaient et, par rapport à cette moyenne améliorée, un malus (limité) se créait pour ceux qui anticipaient leur pension et un bonus (limité) s'obtenait pour ceux qui reportaient leur pension. En outre, dans un scénario ou, plus tard, les conditions de carrière/d'âge pour le bonus de pension auraient été modifiées en parallèle avec l'âge auquel les gens peuvent prendre une pension retraite anticipée, le budget global pour le bonus n'augmenterait en principe pas. L'« effet de substitution » jouerait alors pleinement, comme dans le cas d'un bonus/malus. On peut donc dire que c'était une mesure assez intelligente, tout en sachant qu'elle ne pouvait pas en soi changer une série d'autres mécanismes qui découragent l'allongement des carrières dans notre système de pension et dans d'autres secteurs de la sécurité sociale.<sup>xvi</sup>

La correction positive induite par le bonus de pension était toutefois nettement moins forte qu'une correction positive actuarielle stricte: pour un travailleur salarié gagnant un salaire moyen et prenant sa retraite après 45 ans de carrière, à l'âge de 65 ans, et non quatre ans plus tôt (à l'âge de 61 ans et après 41 ans de carrière), le bonus de pension augmentait la pension d'environ 2,5 %. Dans le cas d'un travailleur salarié comparable ayant travaillé à temps plein pour un salaire très bas, le bonus de pension augmentait la pension d'environ 5 %.<sup>xvii</sup> Cette correction est faible par rapport au bénéfice actuariel que ce travailleur pourrait obtenir en prenant sa retraite quatre ans plus tôt.

Le bonus de pension était donc bien trop faible mais son abolition rend encore plus difficile, et même impossible, l'organisation d'une vraie flexibilité en matière de prise de pension qui soit cohérente et financièrement soutenable. Le Ministre des Pensions a néanmoins promis plus de flexibilité, notamment par l'instauration d'une « pension à temps partiel ». C'est une très bonne idée en principe mais, sans un système de corrections actuarielles, il n'est pas possible d'aller bien loin dans cette direction. La proposition qui a été approuvée récemment par le Parlement ne répond pas à une conception globale et cohérente de la flexibilité : les conditions auxquelles elle est soumise la rendent assez complexe et en limitent l'application. Afin de pouvoir bénéficier de cette nouvelle réglementation, le travailleur devra satisfaire à la condition d'avoir été employé à hauteur de 80 % d'un temps plein pendant les 12 mois précédant la demande de pension. En outre, il devra réduire son activité professionnelle de sorte qu'elle ne dépasse pas 50 % d'un emploi à temps plein. Non seulement de telles dispositions administratives exigent un dispositif de contrôle spécifique, mais elles impliquent également une certaine iniquité à l'égard des personnes qui ne travaillaient pas à 80 % et à l'égard des personnes qui gagnent relativement peu (50 % d'un emploi à temps plein rapportent beaucoup plus pour l'un que pour l'autre).

Le seul argument pertinent que l'on peut opposer aux corrections actuarielles négatives en cas de prise anticipée de la pension est que les pensions belges des travailleurs salariés et des indépendants sont déjà peu généreuses.<sup>xviii</sup> Evidemment, au lieu d'opter pour une correction qui neutralise entièrement l'avantage actuariel de la pension anticipée, on peut aussi opter pour une correction actuarielle inférieure à 100 %. Toutefois, la vraie réponse à l'argument selon lequel les pensions légales pour les travailleurs salariés et les indépendants sont déjà faibles aujourd'hui est l'amélioration à terme des pensions moyennes. Une forme intelligente de flexibilité qui incite en particulier les personnes qualifiées à continuer de travailler plus longtemps peut contribuer à un système à la fois plus soutenable et avec des pensions moyennes plus élevées à terme. En effet, une flexibilité bien organisée peut améliorer la qualité du système de pension, grâce à la plus grande liberté de choix et à une répartition équitable de cette liberté, mais aussi aider à la durabilité financière du système puisque les personnes qui commencent leur carrière tardivement, et qui sont souvent celles qui perçoivent des revenus relativement élevés et contribuent en principe davantage à la sécurité sociale sont encouragées à prendre leur pension plus tard que les personnes moins qualifiées. Evidemment, si l'on veut rémunérer l'effort d'allongement de carrière des personnes qualifiées, il est aussi important de revaloriser les plafonds de calcul des pensions dans le premier pilier. En résumé, aux trois débats fondamentaux sur les pensions que j'évoque plus haut s'ajoute un quatrième débat fondamental : quelle flexibilité voulons-nous ? Comment pouvons-nous organiser de façon équitable et durable une véritable liberté de choix du moment de départ à la retraite ?<sup>xix</sup>

### **Métiers pénibles**

Au cours de la précédente législature, le débat sur les pensions a été entièrement dominé par la discussion sur les métiers pénibles. Expressément, la CRP ne proposait pas d'instaurer un âge de pension plus bas pour les personnes exerçant des métiers pénibles. En ce qui concerne l'âge de la retraite, nous plaitions pour une flexibilité accessible et identique pour tous, en mettant l'accent sur une durée de carrière requise. Nous optons donc pour un cadre réglementaire uniforme concernant l'âge de la pension, et non pour la différenciation.<sup>xx</sup> Nous proposons toutefois une réglementation distincte pour

le calcul du montant de la pension : les personnes ayant des métiers pénibles pourraient constituer leur pension plus vite que d'autres, ce qui compenserait en partie les corrections actuarielles négatives en cas de pension anticipée.<sup>xxi</sup> Bien que nous ne donnions pas de chiffres précis à ce sujet, nous étions d'avis qu'il devait s'agir d'une catégorie assez limitée de métiers ou de fonctions et nous proposons une procédure qui attribuerait aux partenaires sociaux l'entière responsabilité de la sélection de ces métiers pénibles, dans une enveloppe budgétaire limitée et fermée. Sans que nous l'ayons proposé, une telle solution pourrait d'ailleurs être associée à une responsabilisation financière des employeurs.

La CRP avançait différents arguments à l'appui de cette formule :

- 1) Une différenciation des conditions d'âge et de carrière se complique du fait du caractère évolutif des métiers. Nouvelles technologies, nouvelles formes d'organisation du travail, nouvelles fonctions... apparaissent et disparaissent, et la réalité des « métiers pénibles » évolue en conséquence. La législation sur les pensions doit pouvoir intégrer ces évolutions avec souplesse. Lorsqu'un « métier pénible » donne lieu à une exception en ce qui concerne l'âge de la pension et les conditions de carrière, l'évolution dynamique de la politique en est compliquée. Des *changements* dans la possibilité de partir plus tôt en pension constituent en effet un point extrêmement sensible puisque se pose toujours la question de savoir à quel moment ces changements seront mis en œuvre et qu'on crée toujours une « attente légitime » pour un groupe cible. En revanche, si le « métier pénible » donne lieu à un calcul du montant de la pension amélioré,<sup>xxii</sup> il est nettement plus simple de faire évoluer l'application. En effet, un travailleur qui a obtenu une amélioration dans le calcul des droits acquis pour une période spécifique de sa carrière conserve cette augmentation, même si son métier n'est par la suite plus reconnu comme un métier pénible.

En d'autres termes, les changements dans les conditions d'âge et de carrière ont toujours un caractère quelque peu dramatique et requièrent aussi toujours des périodes de transition. Les changements apportés au régime en ce qui concerne l'octroi de points supplémentaires ne présentent pas ce caractère dramatique et peuvent être instaurés à tout moment sans requérir de période de transition.

- 2) En fait, l'application d'une différenciation des conditions d'âge et de carrière présente souvent un caractère du type « tout ou rien » : une personne qui remplit certaines conditions se voit accorder une exception au critère d'âge et/ou de carrière généralement en vigueur, tandis que la personne qui ne remplit pas ces conditions ne bénéficie pas de l'exception. Il faut donc déterminer des seuils à partir desquels une exception est admise (par exemple, l'exercice d'un « métier pénible » pendant X années constitue le seuil pour bénéficier de l'exception). Même si l'on applique une gradation des exceptions (une exception permettant 1 année d'anticipation supplémentaire, une exception permettant 2 années d'anticipation supplémentaire, ...), il s'agit toujours d'un système binaire : le travailleur bénéficie d'une exception ou n'en bénéficie pas. Ce système peut entraîner une certaine incompréhension et/ou une manipulation des carrières. En revanche, l'application d'un système de points que le travailleur reçoit en fonction du *degré de*

*pénibilité* de son métier et de la *longueur de la période* durant laquelle il exerce ce métier permet de créer plus facilement un système *graduel*,<sup>xxiii</sup> ce qui nous a semblé nettement préférable.

Nous croyons aussi qu'adapter le calcul du montant de la pension, par exemple avec des augmentations du nombre de points, permettrait de maîtriser la charge budgétaire des métiers pénibles dans le système de pension en rendant possible la fixation du nombre total de 'points supplémentaires' alloués aux métiers pénibles. On pourrait ainsi donner aux partenaires sociaux la liberté de négocier sur les métiers pénibles et en même temps les responsabiliser pour les choix qu'ils font en matière de métiers pénibles. Concrètement, cela peut se traduire par une « enveloppe de points supplémentaires » pour les métiers pénibles qui serait dans une relation fixe (en pourcent) par rapport à l'enveloppe annuelle totale des points (4 %, 5 %, 10 %... du nombre total des points attribués cette même année, sans que la CRP ait fait de proposition spécifique à cet égard. Il faut cependant bien admettre que la réalisation concrète de cette idée peut devenir complexe dans une perspective pluriannuelle, la base sur laquelle l'augmentation est calculée pouvant changer considérablement d'une année à l'autre.

Le gouvernement n'a pas réagi à l'avis de la CRP et ne l'a pas suivi. La proposition du Ministre reposait au contraire sur une différenciation de principe dans l'âge de la pension : toute personne ayant exercé un métier pénible « reconnu » pourrait prendre sa pension plus tôt, mais serait encouragée à continuer à travailler plus longtemps selon une formule qui présente une certaine similitude avec le principe générique de la correction actuarielle (la « perte » de revenus de pension liée au fait que l'on continue à travailler est compensée par une hausse du montant mensuel de la pension reçue plus tard). En ce sens, on pourrait reconnaître un élément de l'argumentation de la CRP dans la proposition du Ministre.

Entretemps, le climat dans le débat sur les pensions s'est tellement détérioré que les employeurs et les travailleurs salariés n'ont pu trouver aucun accord sur ce que sont les métiers pénibles (cf. le rapport déposé par Soete et de Callataÿ).<sup>xxiv</sup> Le débat s'est totalement bloqué lorsque le Ministre des Pensions a promis aux syndicats des services publics que la suppression des tantièmes préférentiels dans le régime des pensions des fonctionnaires (l'une des raisons pour lesquelles beaucoup de pensions de fonctionnaires sont nettement plus élevées que celles des travailleurs salariés et des indépendants) serait compensée par un large régime de métiers pénibles dans le secteur public. Le nombre élevé de « métiers pénibles » dans le secteur public tel qu'arrêté a suscité une grande incompréhension dans l'opinion publique et chez les partenaires de coalition du Ministre, même si c'était la condition d'une compensation réaliste dans une perspective de négociation et, de ce point de vue, légitime. En effet, le boulanger au coin de la rue est furieux quand il entend qu'un enseignant aurait un métier pénible et lui, non. Mais le boulanger du coin ne réalise probablement pas l'importance de la ponction sur les pensions des fonctionnaires que l'on veut compenser en partie au titre de « métiers pénibles ».<sup>xxv</sup>

En résumé, le *framing* (l'« encadrement communicatif ») de la concertation sur les pensions des fonctionnaires s'avérait contreproductive : un compromis légitime permettant de faire accepter la suppression des tantièmes préférentiels et les économies associées sur les pensions des fonctionnaires s'est heurté à une grande indignation.

Pour débloquent le débat, on devrait dissocier le débat sur la réforme des pensions des fonctionnaires du débat sur les métiers pénibles dans le secteur privé. Cela signifie également que l'accord avec les syndicats des fonctionnaires ne doit plus être présenté comme un exemple dans le cadre d'un régime des métiers pénibles dans les autres secteurs.<sup>xxvi</sup> La CRP doit aussi faire son autocritique à ce sujet : les avis de la CRP n'étaient pas clairs concernant le lien exact à faire entre, d'une part, une réforme des tantièmes préférentiels et, d'autre part, la question des métiers pénibles.<sup>xxvii</sup>

La morale de cette histoire, c'est qu'un régime spécifique pour les métiers pénibles peut être judicieux en tant qu'élément plutôt marginal dans un système de pension. Il ne faut cependant pas espérer qu'un régime spécifique pour des métiers pénibles puisse faire passer la pilule de réformes à grande échelle du système de pension qui touchent un grand nombre d'ayants-droit comme la suppression des tantièmes préférentiels pour les fonctionnaires ou la perspective d'augmenter l'âge de la retraite à 67 ans en 2030. La définition d'un métier pénible est inévitablement subjective, toujours dépendante du contexte, et elle relève aussi de la responsabilité des employeurs. Elle ne se prête pas à solutionner des problèmes à grande échelle. Ce qu'il faut, c'est une grande flexibilité, accessible à tous mais conditionnée par la carrière, dans le choix de l'âge de la pension.

### **Vers une pension de base ?**

La piste de la CRP pour organiser la flexibilité et les corrections actuarielles sur la base de la durée de la carrière s'inscrit parfaitement dans notre tradition bismarckienne. Cette tradition repose sur le suivi rigoureux du moment où une personne commence à travailler et à cotiser pour la pension. Qui plus est, pour les travailleurs salariés, on mesure aussi le nombre d'heures et de jours travaillés. Donc, pour un travailleur salarié, on peut définir précisément l'effort de travail (en heures et en jours) suffisant sur une base annuelle pour considérer une année comme une « année travaillée » comptant pour le calcul de la durée de sa carrière (autrement dit, l'année T est comptabilisée comme une année de carrière si le travailleur salarié a travaillé au moins X jours durant cette année, ou elle est comptabilisée s'il a travaillé au moins Y heures). Donc, on peut organiser des régimes de sortie (et des régimes minimums) tenant compte d'une notion de carrière sur la base de l'« effort de travail », indépendamment du montant du salaire. C'était aussi l'approche de la CRP, et c'est ce que l'on retrouve, en matière de pension minimum, dans les programmes électoraux de plusieurs partis politiques. Les critiques pourraient alors avancer que cette 'métrique' appartient au passé. Elle suppose que les gens fassent d'abord des études, puis fassent une entrée visible et définitive sur le marché du travail. Elle suppose un marché du travail dans lequel le cas dominant est celui d'un travailleur salarié ayant un contrat de travail qui stipule précisément le salaire, mais aussi l'effort de travail (en heures).<sup>xxviii</sup>

Je ne suis pas un partisan des petits boulots d'appoint effectués en masse par les étudiants, mais si la combinaison des études et du travail devient de plus en plus courante, il sera difficile de déterminer le moment où une personne commence une carrière active, et ce qu'une « carrière active » signifie. Traiteriez-vous un universitaire diplômé qui a commencé à travailler à 18 ans différemment d'un universitaire diplômé qui a décroché son premier emploi à seulement 23 ans ? Il est possible de régler ce problème précis : c'est une question de définitions. Mais ce n'est pas le seul problème. De plus en plus de personnes travaillent à temps partiel. Il existe une distinction entre les personnes travaillant à temps

partiel « en conservant des droits » (elles sont considérées par la sécurité sociale comme des personnes qui recherchent un emploi à temps plein et qui, ce faisant, acquièrent les mêmes droits qu'un travailleur à temps plein) et les personnes travaillant à temps partiel qui n'ont pas ce statut. Cette distinction est complexe, mais on pourrait dire que l'accès au « travail à temps partiel avec conservation des droits » dépend aussi étroitement de circonstances qui ne résultent pas vraiment d'un choix. Cette distinction sape la légitimité d'une mesure basée sur les heures de travail et les périodes qui y sont assimilées. Et nous n'avons pas encore abordé l'émergence de l'économie des plates-formes... Devrions-nous alors introduire une pension de base qui ne repose pas sur une mesure de l'effort de travail, mais simplement sur le fait que vous vivez en Belgique et avez atteint un certain *âge* ?<sup>xxx</sup> Cette pension de base devrait être complètement indépendante des données du marché du travail, mais elle pourrait être combinée à une pension qui est « liée au marché du travail ».<sup>xxx</sup>

Il existe un exemple à l'étranger : l'assurance vieillesse générale aux Pays-Bas (*AOW, Algemene Ouderdomswet*) est une pension de base au sens strict du terme. Le montant de la pension dépend de la durée de séjour aux Pays-Bas, mais il est indépendant des revenus professionnels antérieurs, et indépendant de la durée de la carrière active. Depuis toujours, le régime général néerlandais d'assurance vieillesse peut être combiné aux revenus du travail mais, pour le reste, le système n'est pas flexible : on ne peut pas demander la pension du régime général d'assurance vieillesse de façon anticipée. Le régime néerlandais est donc similaire à un revenu de base inconditionnel pour les personnes âgées, sinon qu'il dépend de la durée du séjour aux Pays-Bas et qu'il distingue les personnes âgées isolées et les autres (l'assurance vieillesse générale n'est pas strictement individuelle, ce que les partisans d'un revenu de base estimeraient précisément important). Du fait de la combinaison du régime général d'assurance vieillesse et d'un deuxième pilier de pension solide, les pensions néerlandaises sont très généreuses en moyenne par rapport à beaucoup d'autres systèmes de pension en Europe, y compris par rapport au système belge ; simultanément, l'architecture néerlandaise a des inconvénients, notamment l'exposition forte des retraites aux risques des marchés financiers et au risque d'inflation.<sup>xxxi</sup>

À l'instar d'un revenu de base, le régime général d'assurance vieillesse (*AOW*) est simple, et c'est cette simplicité, en combinaison avec l'augmentation rapide de l'âge de la pension, qui explique une contradiction croissante dans la politique menée au Pays-Bas. L'augmentation de l'âge de la pension au titre du régime général d'assurance vieillesse est radicale: en 2030, il sera de 68 ans et, en 2070, de 72 ans et 6 mois. Ce glissement s'est fait à vive allure et, depuis, une forme de flexibilité à rebours s'est installée : les Néerlandais ayant des revenus élevés peuvent choisir de prendre la pension anticipée plus facilement que les Néerlandais ayant des faibles revenus parce qu'ils peuvent utiliser leur pension complémentaire pour faciliter ce choix. L'âge auquel la pension complémentaire peut être prise offre en effet une marge de liberté, avec des corrections actuarielles, évidentes dans un système capitalisé. Cela déséquilibre un contrat social tacite sur le régime général d'assurance vieillesse. On peut résumer ce contrat social de la manière suivante. Avec un âge de pension uniforme, la période moyenne de la pension des personnes peu qualifiées est plus courte que celle des personnes hautement qualifiées, lesquelles, de ce fait, bénéficient plus longtemps du régime général d'assurance vieillesse. En revanche, les personnes hautement qualifiées perçoivent des revenus plus élevés et, par conséquent, contribuent

davantage au régime général d'assurance vieillesse par le biais des impôts et des primes. Tous comptes faits, aujourd'hui encore les personnes hautement qualifiées versent au régime général d'assurance vieillesse des cotisations plus importantes que les prestations qu'elles reçoivent. Cependant, si la tendance actuelle, qui veut que les personnes hautement qualifiées puissent prendre leur pension plus tôt que les personnes peu qualifiées, se renforce systématiquement en raison de l'augmentation de l'âge de la pension au titre du régime général d'assurance vieillesse, le contrat social implicite - les personnes hautement qualifiées bénéficient plus longtemps du régime général d'assurance vieillesse mais contribuent davantage à son financement - est de plus en plus discrédité.

Aux Pays-Bas, il y a déjà eu un débat sur l'introduction d'un âge flexible pour la pension au titre du régime général d'assurance vieillesse. Après que cette idée a figuré plusieurs fois à l'agenda politique, le précédent gouvernement a annoncé formellement qu'il n'en voulait pas. Les syndicats sont en faveur de la flexibilité tandis que les experts sont partagés, pour des raisons pragmatiques, mais aussi pour des raisons de principe : certains affirment qu'une assurance sociale telle que l'assurance vieillesse générale n'est pas un « système d'épargne » auquel vous pouvez appliquer de la flexibilité et des corrections actuarielles. Selon moi, la flexibilité et l'augmentation moins rapide de l'âge de la pension au titre du régime général d'assurance vieillesse devrait figurer à l'agenda.<sup>xxxii</sup>

Le plaidoyer pour une pension de base a ses mérites. Avec la CRP, nous avons décidé, après des exercices de simulation, de ne pas proposer une pension de base, car nous ne voyions pas comment l'intégrer dans un plan de réforme belge d'une façon à la fois équitable et raisonnable sur le plan financier. Cela ne signifie pas que le sujet soit inintéressant, mais il faut se demander si une pension de base peut être instaurée sans aucune liaison avec le parcours sur le marché du travail : cela signifierait que le système devient soit rigide (pas de choix concernant l'âge), soit flexible avec un âge-pivot uniforme et des corrections actuarielles basées sur l'âge de celui qui prend sa pension. Il est certain que, dans un scénario où cet âge augmenterait progressivement (pour atteindre l'équilibre intergénérationnel que nous visons), les personnes peu qualifiées seraient finalement moins bien loties que les personnes hautement qualifiées. En résumé, la simplicité et l'équité peuvent être incompatibles. Les partisans d'une pension de base doivent être en mesure d'apporter une réponse circonstanciée sur ce point.

Dans le débat actuel sur les pensions, le montant des pensions minimum est devenu un élément clé : tout comme l'idée d'une « pension de base », l'idée d'une pension minimum élevée garantie est séduisante. Mais je pars du principe que le montant de la pension minimum doit dépendre de la durée de la carrière (de préférence d'une manière simple et linéaire) et que des corrections actuarielles liées à la carrière doivent être appliquées aussi à la pension minimum (comme le bonus pension était aussi ajouté à la pension minimum). Ce faisant, il est plus facile de défendre une pension minimum élevée.

### **Une proposition pragmatique**

La réforme des pensions s'est empêtrée dans les méandres du débat sur les métiers pénibles. Le débat public se cristallise sur des propositions visant à améliorer les pensions à court terme, avec une attention particulière pour le montant des pensions minimum. En ce qui concerne le plus long terme, les

programmes des partis restent largement muets. Comment veut-on que les montants des pensions, et en particulier de la pension minimum, évoluent à plus long terme ? Pense-t-on que les conditions de carrière permettant de partir en retraite doivent évoluer d'une façon ou d'une autre à l'avenir, ou partons nous du principe que ces conditions de carrière resteront fixes et inchangées pour toujours ? En ce qui concerne la flexibilité, il n'y a pour ainsi dire aucun débat.

Une approche pragmatique de la discussion sur les propositions à court terme pourrait prendre comme point de départ des améliorations dans les pensions des travailleurs salariés et des indépendants basées sur la réintroduction d'un bonus de pension renforcé. En termes plus concrets, si l'on dit que tout le monde peut partir à la retraite après 42 ans de carrière (par exemple), avec le même calcul de la pension qu'*aujourd'hui*, et qu'on introduit un bonus de pension élevé, on obtient dans la pratique un système où ceux qui ont une carrière de 45 ans ou plus obtiendront une pension nettement améliorée. Si l'on continuait à utiliser un bonus de pension forfaitaire, l'amélioration, en termes relatifs serait plus importante pour les basses pensions. Concrètement, comme expliqué plus haut, on obtient alors un système avec des corrections du type 'actuariel' tant positives que négatives, mais qui sont liées à la durée de la carrière plutôt qu'à l'âge (ce qui ne veut pas dire que la correction doit être 'complète' d'un point de vue actuariel, cf. *supra*). Comme expliqué plus haut, on pourrait nuancer ce système en introduisant des conditions d'âge minimales pour la pension anticipée, et enrichir la flexibilité et la liberté de choix par des formules de pensions à temps partiel. Soulignons que le bonus de pension devrait être considérablement renforcé afin de créer les conditions d'un système vraiment flexible qui répartisse la liberté de façon équitable et soutenable à terme. On pourrait aussi réintroduire un bonus dans le régime des fonctionnaires mais, dans ce régime, la problématique des incitants est plus compliquée vu l'interaction entre tantièmes préférentiels et plafonds.

*Un bonus considérablement renforcé devrait être la priorité des priorités pour la législature suivante, et le point de départ de toute réflexion en matière de politique de pensions. D'autres mesures, comme la revalorisation des pensions minimum, devraient être conçues en cohérence avec ce point de départ. Pour être clair, je ne m'accroche pas à la formule exacte du bonus tel qu'il existait jusqu'en 2014. Cependant, la formule reste intéressante, entre autres parce qu'elle peut contribuer aussi à trouver un compromis entre ceux qui veulent rendre les régimes plus stricts concernant les périodes assimilées et ceux pour qui le principe des périodes assimilées est important, et dont je fais partie. Mais, l'essentiel est qu'on crée un système cohérent de corrections qui encourage ceux qui décident d'allonger leur carrière. Ce n'est que sur cette base-là qu'on peut organiser la liberté de choix.*

## **Conclusion**

Dans cette contribution, j'ai esquissé quatre questions qui se posent dans un débat de société sur les pensions, en me concentrant sur le premier pilier (les pensions légales). Trois questions ont trait au fait que le contrat sur les pensions est un contrat intergénérationnel et qu'il faut offrir une perspective tant aux jeunes générations qu'aux anciennes : Quelle sécurité le système de pension apporte-t-il ? Quelle qualité des pensions garantit-il ? Selon quels mécanismes d'ajustement se développe-t-il à plus long terme ? J'espère que les acteurs politiques et sociaux seront capables, après les élections de mai 2019, de discuter de ces questions fondamentales. Mais, même s'ils ne le font pas, il faudra en tout cas



répondre à une quatrième question : quelles libertés en matière de choix le système de pension doit-il offrir ? Ce débat sur la flexibilité s'impose vraiment : mener sérieusement ce débat est la seule possibilité de sortir de l'impasse concernant les métiers pénibles. J'ai plaidé pour une grande liberté, mais une telle liberté nécessite l'introduction de corrections actuarielles. Le fait de baser les corrections sur la longueur de la carrière (et non pas l'âge) crée une solution juste, parce qu'elle tient compte de la stratification sociale de l'espérance de vie.. Un système de pension flexible nécessite bien moins une définition générale des métiers pénibles auxquels des règles spécifiques s'appliquent. En dernier lieu, j'ai formulé une proposition pragmatique qui associe la perspective de meilleures pensions à une flexibilité bien organisée et cohérente : il faut réintroduire un bonus de pension considérablement renforcé.

---

<sup>i</sup> Je remercie Johan Janssens, Françoise Masai, Jean Hindriks et Pierre Devolder pour une lecture critique d'un premier projet de texte. La responsabilité du texte reste évidemment la mienne.

<sup>ii</sup> Pour un plaidoyer récent en faveur d'une pension de base, voir W. De Tavernier (2019), *Pensioenen in een geïndividualiseerde samenleving*, dans M. Somers (éd.), *Fundamente. Sociale Zekerheid in Onzekere Tijden*, Minerva, 2019, p. 174-196.

<sup>iii</sup> Le statut du pensionné réfère par exemple à la distinction entre 'le taux ménage' et 'le taux isolé' dans le régime belge pour les travailleurs salariés et indépendants, ou, plus généralement, les droits dérivés.

<sup>iv</sup> Les formules qui impliquent la privatisation peuvent aussi créer des risques importants. Même s'il ne s'agit pas d'une privatisation du système actuel, un « deuxième pilier individualisé », comme le gouvernement Michel I l'a instauré récemment présente des risques. L'on peut espérer que l'effet de cette réforme restera marginal, vu son architecture complexe. Cependant, je persiste à croire que cette mesure devrait être annulée : voir Conseil académique des pensions, *Position sur l'avant-projet de loi instaurant une pension libre complémentaire pour les travailleurs salariés*, juillet 2018.

<sup>v</sup> Jos Berghman, Alain Jousten, Jacques Boulet, Françoise Masai, Bea Cantillon, Gabriel Perl, Pierre Devolder, Erik Schokkaert, Jean Hindriks, Yves Stevens, Ria Janvier, Frank Vandenbroucke, *Un contrat social performant et fiable. Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*, Bruxelles, 16 juin 2014.

<sup>vi</sup> La comparaison entre notre vision de la solidarité intergénérationnelle et les systèmes NDC est expliquée plus en détail dans Erik Schokkaert, Pierre Devolder, Jean Hindriks, Frank Vandenbroucke, Towards an equitable and sustainable points system. A proposal for pension reform in Belgium, *Journal of Pension Economics and Finance*, First View, 27 avril 2018, p. 1-31.

<sup>vii</sup> L'expression « pensions futures » signifie que, dans cette approche, le calcul des pensions qui sont déjà en cours ne peut pas être revu ; il s'agit du calcul de la pension de nouvelles générations de retraités, et – sous certaines hypothèses – de la liaison au bien-être des pensions en cours. Pour une formalisation (mathématique) de cette approche de l'équité intergénérationnelle et une discussion de la liaison au bien-être des pensions en cours dans ce cadre précis, voir Erik Schokkaert et al, *op cit*.

<sup>viii</sup> Le 'taux d'appel' utilisé dans les systèmes AGIRC/ARRCO en France (mentionnés plus haut dans le texte) offrent un bel exemple du fait qu'un modèle pur de 'contributions définies' en répartition est une illusion : ces systèmes sont basés sur un taux de contribution nominal fixe mais les vraies contributions payées sont égales à ce taux multiplié par un taux d'appel variable d'une année à l'autre. Je remercie Pierre Devolder pour cette information.

<sup>ix</sup> P. Devolder et J. Hindriks, Réforme des pensions : une urgence absolue, *Pyramides [à compléter]*

<sup>x</sup> Les travailleurs salariés et indépendants voyaient leur pension réduite de 5% par année d'anticipation ; ce coefficient de réduction a été supprimé en 1991 pour les travailleurs salariés, et ca. 20 ans plus tard pour les travailleurs indépendants (par le gouvernement Di Rupo). Le bonus pension, mentionné plus loin dans le texte, a été introduit par le gouvernement Verhofstadt II, remodelé par le gouvernement Di Rupo, et supprimé par le gouvernement Michel I.

<sup>xi</sup> W. De Tavernier, *op. cit.*, p. 185.

---

<sup>xii</sup> La CRP a consacré un avis distinct à cette problématique, dans lequel la question du travail autorisé, y compris la question de savoir si on peut encore verser des contributions pour améliorer sa pension ultérieure en cas de combinaison entre pension et travail, est discutée en détail : Jacques Boulet, Françoise Masai, Bea Cantillon, Gabriel Perl, Pierre Devolder, Erik Schokkaert, Jean Hindriks, Yves Stevens, Ria Janvier, Frank Vandenbroucke, *Métiers pénibles, pension à temps partiel et flexibilité équitable*, Avis complémentaire de la Commission de réforme des pensions, Bruxelles, avril 2015.

<sup>xiii</sup> Aujourd'hui, les possibilités de combiner la pension anticipée avec un travail rémunéré sont très limitées ; voir <https://www.onprvp.fgov.be/fr/pension/working/limits/pages/default.aspx>

<sup>xiv</sup> Suivant la même logique, il aurait été mieux de lier la libéralisation totale du travail rémunéré après 65 ans ou après une carrière de 45 ans à l'introduction de corrections actuarielles.

<sup>xv</sup> Dans le régime des travailleurs salariés, le bonus était accordé pour des périodes sans travail couvertes par le salaire garanti dans le régime des travailleurs salariés. En ce qui concerne les fonctionnaires, le bonus de pension était octroyé par jour de service réellement presté et pour les périodes avec maintien de la rémunération. En d'autres termes, tant que le fonctionnaire était payé à 100 %, avec ou sans prestation effective, il avait droit à un bonus de pension pour toute la période. C'était également le cas lorsque le fonctionnaire utilisait ses congés de maladie.

<sup>xvi</sup> Notamment dans la fonction publique : le fait que beaucoup de fonctionnaires peuvent atteindre le maximum de leur pension bien avant l'âge légal de la retraite, l'existence d'autres systèmes de sortie anticipée, ...

<sup>xvii</sup> Voir Jos Berghman et al, *op. cit.*, tableau 4-B.

<sup>xviii</sup> Si l'on observe que nos pensions sont moins généreuses que dans d'autres pays, on doit évidemment tenir compte du fait que les carrières effectives belges sont aussi plus courtes que les carrières effectives dans des pays avec lesquels on fait la comparaison.

<sup>xix</sup> Notons qu'il y a une différence entre liberté formelle et liberté réelle. Il peut exister une grande inégalité entre ceux qui peuvent choisir leur départ à la pension, notamment sur base d'une pension complémentaire généreuse, et ceux qui subissent cette décision. L'exemple des Pays-Bas, discuté plus loin dans le texte, illustre cette problématique.

<sup>xx</sup> Voir Jacques Boulet et al, *op. cit.*

<sup>xxi</sup> Dans le modèle à points proposé par la CRP, le mécanisme était basé sur l'octroi de points complémentaires pour des périodes de travail pénibles. Un modèle à points facilite cette stratégie, en termes de lisibilité et flexibilité. Mais on peut envisager une telle stratégie en dehors d'un système à points.

<sup>xxii</sup> Par exemple, dans le contexte du système à points proposé par la CRP, par l'octroi de points supplémentaires.

<sup>xxiii</sup> En outre, cette approche est neutre vis-à-vis du moment de l'exercice d'un métier pénible dans la carrière.

<sup>xxiv</sup> *Pénibilité du travail – Rapport de la mission de conciliation de la part de Mr. Paul Soete et Mr. Etienne de Calattaj*, Comité National des Pensions, 3 décembre 2018 (<http://www.cnpc.fgov.be/txt/fr/doc19-01.pdf>)

<sup>xxv</sup> La place manque pour discuter la proposition du gouvernement en matière de métiers pénibles dans le régime des travailleurs indépendants. L'idée était de mettre en place une 'Commission de reconnaissance de pénibilité des indépendants', installée à l'INASTI, qui trancherait sur les dossiers au cas par cas. Créer un système discrétionnaire pour les travailleurs indépendants me semble une très mauvaise idée.

<sup>xxvi</sup> Il faut avouer que le fait que, dans certains secteurs publics, des contractuels et des fonctionnaires ont les mêmes fonctions rend la dissociation que je propose délicate. Débloquer la situation requiert une perspective d'amélioration des pensions des contractuels dans la fonction publique, par exemple via la généralisation de pensions complémentaires pour les contractuels employés dans les services publics (la CRP avait formulé une proposition dans ce sens dans son rapport de juin 2014).

<sup>xxvii</sup> La CRP a émis quelques considérations concernant la relation entre la réforme du système des tantièmes préférentiels et la question des métiers pénibles. Elle a aussi examiné brièvement les conséquences d'une architecture générale plus flexible pour les pensions des fonctionnaires, notamment en ce qui concerne la transition à réaliser (voir Jacques Boulet et al., *op. cit.*, pp. 42-44). Dans ces considérations, la CRP a suggéré d'établir un lien entre la réforme des tantièmes préférentiels et l'introduction de corrections pour les métiers pénibles dans la fonction publique mais, sachant ce que nous savons aujourd'hui sur le déroulement du débat,

---

l'avis de la CRP n'était pas clair quant à la mesure dans laquelle tout ceci devrait s'inscrire dans une approche *uniforme* de la thématique des métiers pénibles dans les trois régimes (salariés, indépendants, fonctionnaires).

<sup>xxviii</sup> J'écris ici « le cas dominant est celui d'un travailleur salarié ayant un contrat de travail » intentionnellement : aujourd'hui, il est aussi un fait que nous n'avons aucune référence sur l'effort de travail en jours et en heures concernant les indépendants, et le régime des indépendants est donc basé simplement sur le constat que les cotisations sont payées. La question du nombre d'heures ou de jours travaillés par un indépendant ne joue pas de rôle dans l'ouverture du droit à une pension minimum légale, etc.

<sup>xxix</sup> Il existe encore une autre alternative : baser le calcul de la pension sur la « contribution payée », indépendamment d'une mesure du temps investi dans le travail. Le grand désavantage de cette alternative est qu'elle ne peut pas compenser des capacités contributives inégales en tenant compte de l'effort investi en termes de 'temps' (ou seulement par le biais de minima et maxima dans les contributions et les prestations, comme dans le système des travailleurs indépendants belges, ce qui est peu satisfaisant d'un point de vue équité et incitants).

<sup>xxx</sup> C'est le plaidoyer fait par De Tavernier, *op cit*.

<sup>xxxi</sup> La logique de la pension de base, appliquée aux Pays-Bas, cantonne la répartition à une petite place par rapport à la capitalisation, qui prend le lead dans le financement des retraites. Ceci expose de façon trop forte les retraites aux risques des marchés financiers et au risque d'inflation. Si l'on pourrait réinventer nos systèmes de pensions en partant d'une feuille blanche, une cohabitation répartition/capitalisation est indiquée d'un point de vue de la diversification des risques, mais en maintenant un premier pilier fort et significatif en répartition. Maintenir un premier pilier fort implique logiquement que l'on lie la pension dans ce pilier à l'effort de travail. Je remercie Pierre Devolder pour cette remarque.

<sup>xxxii</sup> F. Vandenbroucke (2018), *Een Belgische blik op het Nederlandse AOW-debat*, S&D, année 75, numéro 5, octobre 2018, p. 33-44.