

PROPOSITIONS DE RÉFORME DES RETRAITES PUBLIQUES EN BELGIQUE PRINCIPES ET INSTRUMENTS

Pierre Devolder

Professeur UCLouvain, Institut de Statistique, Biostatistique et Sciences Actuarielles (LIDAM/ISBA)

La Belgique dispose pour l'instant d'un régime de retraite de sécurité sociale en répartition et en prestations définies. Comme dans de nombreux autres pays, la soutenabilité financière de cette architecture est menacée et le système contient de nombreuses injustices et incohérences. Une commission de réforme a été mandatée en 2013 en vue de proposer une réforme structurelle. La pension à points, telle que développée dans le rapport de 2014, constitue un projet cohérent permettant d'améliorer la soutenabilité financière, l'équité, la flexibilité et la transparence des régimes belges de pension légale. Néanmoins, le concept de point n'a pas convaincu et a suscité de nombreuses craintes. L'objectif de cet article est de mettre en contexte et synthétiser le projet belge de pension à points. Face au rejet du concept même de point, nous proposerons également une alternative à la pension à points, le compte individuel pension, visant à rencontrer les grands objectifs de cette réforme mais tout en évitant le recours à la notion même de points. Une comparaison sera également faite avec le mécanisme des comptes notionnels.

Mots clés : Retraite de sécurité sociale, pension à points, partage de risque.

Dans de nombreux pays et depuis de nombreuses années, la réforme des régimes publics de retraite est à l'ordre du jour. Si des pays comme la Suède ont dès le début des années 1990 enclenché un processus de réforme structurelle (voir par exemple Könberg *et al.*, 2006 ; Sunden, 2000), d'autres comme la Belgique (Vandenbroucke, 2020) se sont contentés jusqu'à présent de mesures paramétriques. Parmi les raisons invoquées pour mener ces chantiers de réforme, la soutenabilité financière joue un rôle fondamental, si ce n'est

prépondérant et dans un cadre souvent de court-terme (Jousten, 2019). Il est vrai que le vieillissement sans précédent de nos populations constitue un défi sans précédent pour l'équilibre de systèmes par répartition (Ageing Working Group, 2018). Mais de nombreuses autres impératifs motivent une révision en profondeur des mécanismes de la sécurité sociale : mobilité et fragmentation des carrières, fluidité des statuts professionnels, flexibilité de la prise de retraite, nouvelles formes de vie familiale, nécessité de transparence des régimes. La viabilité financière des régimes ne doit pas non plus occulter la nécessité d'adresser simultanément leur adéquation sociale et notamment la qualité des taux de remplacement générés et la suffisance des minima offerts (voir, par exemple pour la Suède, Aspegren *et al.*, 2019). Mener une réforme qui puisse combiner, dans une vision de long terme, soutenabilité financière et adéquation sociale, tout en améliorant la transparence des mécanismes, constitue dès lors à la fois une nécessité et un défi.

Dans ce contexte, le gouvernement belge a mis en place en avril 2013, une commission d'experts, la *Commission de réforme des pensions 2020-2040*. Cette commission, composée de douze experts académiques, indépendante du gouvernement et des partenaires sociaux, a déposé en juin 2014 son rapport¹ sur une réforme structurelle ambitieuse des trois régimes belges de retraite relevant de la sécurité sociale (régimes de pension légale des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et des fonctionnaires).

Cette commission a depuis été institutionnalisée et est devenue le Conseil Académique des pensions². Si son rapport a inspiré la déclaration gouvernementale de 2014 et a motivé depuis la mise en application de diverses mesures ponctuelles, la réforme fondamentale qu'il préconisait est resté au stade de projet pour l'instant. Le projet de pension à points envisagé s'est heurté à de nombreuses incompréhensions et oppositions et n'a pas pu aboutir. Pourtant le diagnostic que ce rapport reste plus que jamais d'actualité, face à la dégradation des finances publiques (voir par exemple Baurin et Hindriks, 2019). La réflexion sur une nouvelle architecture des régimes belges de pension doit donc être poursuivie. Nous nous proposons ici de synthétiser les grands éléments de la proposition de réforme de pension à points en Belgique et nous esquisserons une alternative plus susceptible d'être

1. Un contrat social performant et fiable (<https://www.conseilacademiquepensions.be>).

2. <https://www.conseilacademiquepensions.be>

acceptée, sans renoncer aux principes de base. La structure de cet article est la suivante. La section 1 livre un bilan succinct du régime belge actuel. Dans la section 2, nous présentons le système de pension à points tel que proposé dans le rapport de la commission 2020-2040 et énumérons les objections principales qu'il a pu provoquer. La section 3 envisage comme alternative le mécanisme des comptes notionnels et en expose les limites. La section 4 propose un nouveau mécanisme, celui du compte individuel pension permettant d'exprimer directement en euros les mécanismes sous-jacents à un système à points. La dernière section conclut.

1. Le lent naufrage des régimes traditionnels en prestations définies

Comme de tradition dans beaucoup de pays, la Belgique dispose d'un régime public de retraite (premier pilier de pension, appelé souvent en Belgique « pension légale ») alliant un financement par répartition et un système en prestations définies (régime par annuité). Cette architecture, inchangée depuis des décennies, se heurte à de nombreuses difficultés. Face au défi du vieillissement, sa soutenabilité financière est menacée à long terme. En effet, le couple *prestations définies – répartition* implique que la seule variable d'ajustement est le coût de financement. L'augmentation de ce dernier sera inévitablement très importante dans les prochaines décennies. Ainsi, dans son dernier rapport de juin 2020, le Comité d'études sur le vieillissement prévoit que les dépenses publiques belges de pension exprimées en pourcentage du PIB, passeraient, à législation inchangée, de 12,2 % en 2019 à 15,5 % en 2040. Cette hausse significative prend bien sûr sa source principalement dans le vieillissement de la population ; l'effet du vieillissement peut se mesurer au travers de l'évolution du coefficient de dépendance des personnes âgées (rapport entre la population âgée de 67 ans et plus et la population entre 18 et 66 ans), qui passerait de 26,44 % en 2019 à 38,26 % en 2040.

Indépendamment de ce facteur démographique, la croissance du coût découle aussi de l'augmentation des pensions moyennes et des effets induits du système (voir par exemple Devolder et Hindriks, 2019).

Si les aspects budgétaires du mécanisme actuel sur le long terme sont donc plus qu'inquiétants, ils existent beaucoup d'autres raisons

d'en réformer fondamentalement la structure. Nous pouvons relever ici, parmi d'autres, quatre sources de disfonctionnements significatifs :

1.1. Des inégalités importantes selon le statut professionnel :

Le système belge actuel prévoit trois grands régimes, différents tant dans le niveau des prestations générées que dans diverses règles de fonctionnement (pension minimale, règle d'assimilation, indexation des retraites en cours, ...). Le tableau 1 illustre la différence de pension mensuelle moyenne entre les trois régimes en 2018.

Tableau 1. Pension moyenne selon le régime d'affiliation en 2018

En euros	
Salariés	1 446
Indépendants	949
Fonctionnaires	2 576

Source : calculs de l'auteur d'après le Service fédéral des pensions.

Une des différences marquantes entre les régimes réside dans le mode de calcul et le plafonnement des salaires :

— Dans les régimes des salariés, la formule de pension est basée sur l'ensemble des revenus de la carrière et les revenus sont, chaque année, plafonnés à un niveau qui concerne de nombreux salariés, notamment cadres (plafond annuel de 58 446 euros en 2019) ;

— Dans le régime des fonctionnaires, la formule de pension est basée sur les dix dernières années de la carrière et les revenus ne sont pas plafonnés.

1.2. Des inégalités face à l'espérance de vie :

Les systèmes existants sont basés sur une prestation définie, payable à partir d'un âge légal de retraite uniforme (65 ans actuellement qui passera à 66 ans en 2025 et 67 ans en 2030). Un tel mécanisme, basé sur un âge de référence, donne une fausse image d'équité et ignore une réalité largement documentée : l'inégalité sociale vis-à-vis de l'espérance de vie. Les différences d'espérances de vie entre les plus et les moins favorisés socialement sont loin d'être négligeables (entre 5 et 10 ans à 65 ans) et ne diminuent pas dans le temps (Bosworth, 2018). La corrélation importante entre le niveau socioéconomique et la longévité induit dans de tels régimes de retraite des effets anti-redistributifs manifestes (voir par exemple Ayuso *et al.*, 2017).

1.3. Des inégalités liées aux retraites anticipées :

Si les régimes prévoient un âge dit légal de retraite (65 ans aujourd'hui), force est de constater qu'en pratique la multiplication des systèmes de pension anticipée a conduit à un âge moyen de sortie du travail largement inférieur à cette référence légale (autour de 60 ans). Si une flexibilité de l'âge de prise de la pension semble souhaitable dans le contexte actuel du marché du travail, celle-ci doit s'accompagner pour des raisons évidentes à la fois d'équité et de soutenabilité, de mécanismes de neutralité actuarielle totalement absents des régimes actuels (Vandenbroucke, 2020).

1.4. Le manque de lisibilité et de transparence :

La multiplicité des régimes et les successions de réformes ponctuelles ont rendu le système globalement très peu lisible. Les enquêtes d'opinion illustrent le peu de légitimité que le Belge accorde encore aux pensions publiques³.

2. La pension à points : une solution équilibrée mais potentiellement anxiogène

Dans son rapport de 2014, la Commission 2020-2040 a proposé une réforme structurelle fondamentale basée sur un système de pensions à points.

L'objectif était de pouvoir répondre aux principaux enjeux et défis soulignés ci-avant et tout particulièrement d'adresser les points suivants :

- Doter le système de mécanismes d'adaptation qui permettent d'en assurer la viabilité financière sur le moyen et le long terme ;
- Partager les coûts du vieillissement entre les générations d'actifs et de retraités en vue de concilier soutenabilité financière et adéquation sociale ;
- Harmoniser les règles des différents statuts sans nécessairement les rendre identiques en montants ;
- Améliorer la lisibilité et simplifier le mécanisme afin de rendre le système plus légitime ;

3. Voir à titre d'exemple l'enquête NN 2019 (<https://www.nn.be/fr/press-release/nn-dossier-de-presse-enquete-nationale-des-pensions-2019>).

- Accepter une flexibilité sur l'âge réel de prise de la retraite mais en introduisant des mécanismes de neutralité actuarielle en vue de rendre cette flexibilité équitable entre tous ;
- Prendre en compte les inégalités d'espérance de vie et intégrer la dimension de la pénibilité de manière supplétive ;
- Permettre la prise partielle de la pension (pension à mi-temps cumulée pendant une période déterminée à un salaire partiel).

L'idée de la pension à points n'est pas neuve et est déjà largement utilisée dans d'autres pays comme la France (régimes complémentaires AGIRC et ARRCO) ou l'Allemagne. Elle est également envisagée en France dans le projet de Système Universel de Retraite (voir rapport Delevoe, 2019). Chaque régime à points a naturellement ses particularités et ses objectifs, le point n'étant *in fine* qu'une unité de mesure (voir par exemple pour la France, Bozio *et al.*, 2019a et 2019b) ; nous développons ci-dessous les modalités envisagées pour la Belgique.

La pension à points, telle que proposée par la Commission de réforme (2014), repose sur l'idée de l'accumulation tout au long de la carrière de points de pension qui s'additionnent dans un compte « points » (Devolder *et al.*, 2017). Chaque année, le nombre de points, reflétant la capacité contributive de l'affilié, s'exprime comme un ratio entre le revenu individuel de l'affilié (plafonné) et le revenu moyen de tous les affiliés au régime. À la retraite, le compte points est converti en euros grâce à un taux de conversion appelé valeur du point. Lorsque l'affilié part à la retraite exactement à son âge normal de retraite, sa pension s'obtient simplement en multipliant le nombre de points de son compte points par la valeur du point. Lorsque l'affilié part plus tôt (respectivement plus tard) que son âge normal, une décote (respectivement surcote) actuarielle est appliquée. Formellement, la pension obtenue à l'âge effectif de la retraite s'exprime comme le produit de trois facteurs :

Pension = Nombre de points x valeur du point x coefficient de conversion

Avec :

i) Nombre de points : total du nombre de points acquis durant la carrière. Le nombre de points acquis chaque année s'obtient comme le rapport entre le salaire brut plafonné de l'affilié et le salaire brut moyen de toute la population du régime. Il est à noter qu'il a été choisi en Belgique dans la métrique des points de prendre en compte les salaires, et non pas comme en France les contributions payées ; parmi les raisons à ce choix, on peut citer d'une part le non plafonnement des

contributions (seule une partie des contributions réellement payées ne pourrait alors être prise en compte et convertie, ce qui rendrait peu acceptable la dichotomie belge plafonnement des prestations / non plafonnement des contributions⁴) et d'autre part les différents mécanismes d'exemption partielle ou totale de cotisations sociales qui ont été instaurés ces dernières années en Belgique et qui rendent inopérantes des systèmes de prestations calculées directement sur les contributions réellement payées.

ii) Valeur du point : valeur de conversion en euros d'un point, fixée à la retraite ; la valeur du point dépend d'un taux de remplacement cible décidé par le régime et d'une durée de carrière de référence.

iii) Coefficient de conversion⁵ : coefficient de malus ou de bonus selon que l'affilié part plus tôt ou plus tard que son âge normal de retraite. Il s'exprime comme le rapport entre l'espérance de vie à l'âge normal de la retraite et l'espérance de vie à l'âge effectif de prise de la pension. On introduit ainsi explicitement une règle de neutralité actuarielle (responsabilisation individuelle de la flexibilité visant à concilier liberté individuelle de choix de l'âge de retraite et solidarité collective). L'originalité du projet est que l'âge normal de la retraite n'est plus un âge fixe pour tout le monde (par exemple 65 ans) mais correspond à l'âge où chacun aura effectué une carrière de durée correspondante à une durée de référence fixée (par exemple 43 ans). On favorise donc ainsi les affiliés commençant tôt leur carrière et qui auront statistiquement une espérance de vie plus courte (prise en compte indirecte des hétérogénéités d'espérances de vie entre niveau de revenus par le biais de l'instrument durée de carrière).

Formellement, ceci peut s'exprimer de la façon suivante :

La pension obtenue à l'âge de la retraite, notée $P(T)$, est donnée par la formule :

$$P(T) = Z(T).VP(T).r(T)$$

où : $Z(T)$ = nombre de points

$VP(T)$ = valeur du point l'année T

$r(T)$ = coefficient de conversion

T = instant de la retraite (1)

4. Dans le régime belge des travailleurs salariés, le salaire annuel pris en compte dans le calcul des prestations est plafonné à un niveau relativement peu élevé (58 446,94 € en 2019).

5. Nous utilisons ici volontairement le terme *coefficient de conversion* tel que repris dans le rapport de la Commission. Il ne s'agit pas ici du concept actuariel classique de coefficient de conversion en rente. En tant que rapport entre deux espérances de vie, le terme *coefficient de correction* aurait pu être utilisé.

Ces différents éléments sont définis par :

- *Nombre de points* :

$$Z(T) = \sum_{s \leq T} n(s) = \sum_{s \leq T} \frac{S(s)}{S_r(s)} \quad (2)$$

S est le salaire plafonné de l'individu

S_r est le salaire de référence ou salaire moyen des actifs du régime

$n(s)$ est le nombre de points acquis l'année s

- *Valeur du point* :

$$VP(T) = \frac{\delta^*(T) \cdot S_r(T)}{N^*(T)} \quad (3)$$

($\delta^*(T)$ est le taux de remplacement cible ; $N^*(T)$ est la durée de carrière de référence)

Ces deux éléments δ^* et N^* jouent un rôle central dans le pilotage du régime, conjointement avec le taux de cotisation.

Il est important de souligner à ce niveau que le taux de remplacement cible δ^* ne constitue pas un taux de remplacement uniforme, garanti pour tous (comme cela pourrait être le cas dans un régime classique à prestations définies sur dernier salaire). Il se réfère au cas d'un agent représentatif dont le salaire évolue au même rythme que le salaire de référence. La logique du système à points, basés sur l'ensemble des salaires de la carrière, modulera donc le taux de remplacement effectif d'un individu en fonction de sa propre évolution de salaire tout au long de sa carrière.

- *Coefficient de conversion* :

$$r(T) = \frac{e(x_r, T)}{e(x_e, T)} \quad (4)$$

($e(x_r, T)$ est l'espérance de vie à l'âge normal de retraite ; $e(x_e, T)$ à l'âge effectif de retraite).

D'autre part, après la retraite, les pensions en cours de paiement sont adaptées chaque année moyennant la règle :

$$\begin{aligned} P(t) &= P(t-1) \cdot \frac{S_r(t)}{S_r(t-1)} \cdot \frac{\delta^*(t)/N^*(t)}{\delta^*(t-1)/N^*(t-1)} \\ &= P(t-1) \cdot \frac{VP(t)}{VP(t-1)} \end{aligned} \quad (5)$$

Les pensions en cours de paiement sont donc, chaque année, adaptées en fonction de l'évolution de la valeur du point.

Ce même mécanisme de points viendrait à s'appliquer pour les trois statuts de travailleurs mais les paramètres seront ou pourront être différents (en particulier, trois valeurs distinctes du point).

En termes de mécanismes d'adaptation automatique, trois paramètres feront l'objet d'une révision annuelle selon des règles bien définies : *le taux de remplacement cible δ^* , la durée de carrière de référence N^* (appelée à évoluer en fonction de l'évolution de l'espérance de vie) et le taux de cotisation implicite du régime*. On se place ainsi volontairement dans un mécanisme intermédiaire entre prestations définies (où seul le taux de cotisation serait adapté – pression sur la soutenabilité financière) et contributions définies (où seul le taux de remplacement serait adapté – pression sur l'adéquation sociale). Les risques sont ici partagés entre les générations. Pour opérationnaliser ce partage de risque, le rapport a suggéré d'utiliser la règle dite de Musgrave, qui vise à stabiliser, non pas le taux de remplacement cible, mais le rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen net de cotisation pension (rapport de pouvoirs d'achat moyens des retraités et des actifs après financement des pensions, celui-ci étant supposé assuré en totalité par les actifs) (pour plus de détail voir par exemple, Schokkaert *et al.*, 2018, ou Devolder, 2019a).

Formellement, le taux de remplacement cible g^* et le taux de cotisation implicite au régime s sont adaptés chaque année de telle façon à respecter la contrainte de stabilité suivante d'une année à l'autre :

$$\frac{\delta^*(t)}{1-\pi(t)} = \frac{\delta^*(t-1)}{1-\pi(t-1)} \quad (6)$$

On peut évaluer dans quelle mesure cette proposition répond aux différents défis rappelés en début de cette section :

- *Soutenabilité financière et adéquation sociale* : le système est basé sur un mécanisme annuel d'adaptation qui prend en compte aussi bien l'aspect prestations que l'aspect contributions (voir formule (6)). Il se démarque ainsi volontairement du mécanisme belge actuel en prestations définies mais il refuse aussi le passage dans un système en contributions définies pures ;
- *Neutralité actuarielle* : le système prend en compte l'âge effectif de départ en retraite au travers du coefficient de conversion actuariel (4). Il autorise une flexibilité individuelle de départ anti-

cipé ou de report mais induit une responsabilisation au travers du montant de la retraite ;

- *Hétérogénéité de la longévité* : ce coefficient de conversion est basé sur une norme sociale, non pas basée sur un âge uniforme départ en retraite, mais sur une durée de référence de carrière. Il corrige ainsi automatiquement implicitement les écarts de longévité. La mécanique des points favorise aussi les carrières longues et planes par rapport à des carrières plus privilégiées ;
- *Lisibilité et harmonisation* : le système simplifie largement les mécanismes actuels au travers de l'idée d'accumulation progressive de droits au cours de la carrière. Il uniformise entre les statuts les règles tout en autorisant des différences de montants générés.

Si ce projet apparaît comme une alternative crédible aux régimes actuels, permettant d'en relever les principaux défis, force est de constater qu'il n'a pas convaincu, notamment les partenaires sociaux. Le mécanisme proposé de pension à points s'est heurté à beaucoup d'oppositions à propos du concept même de point. Parmi les critiques émises, on peut notamment citer les remarques suivantes, qui peuvent se résumer en un puissant syndrome d'angoisse face à la notion de point :

- Tout le système repose de manière centrale sur la valeur du point ; celle-ci risque d'être arbitraire, voire manipulable, ultérieurement par un gouvernement ; cette incertitude sur la valeur du point qui est le paramètre central de la pension à points est le reproche majeur qui a été émis et a poussé certains à *parler de loterie des points* ;
- Le système génère une grande incertitude et une imprévisibilité en cours de carrière par rapport à la valeur du point seulement connue à la retraite ; comment planifier une retraite dans de telles conditions ;
- La notion de point constitue une monnaie virtuelle dont on pourrait mettre en cause la validité juridique ;
- La transition d'un système en euros, comme les régimes actuels de pension légale, vers un régime à points peut s'avérer complexe, notamment en termes de protection des droits *mérités* du passé (problématique de la transition) ;
- Une définition précise du salaire moyen doit être donnée (notamment dans la prise en compte des travailleurs à temps partiels) ;

- le nombre de points pourrait s'interpréter individuellement comme un jugement de valeur par rapport à une norme sociale moyenne (« *celui qui récolte, une année donnée, moins qu'un point, est un travailleur peu performant* »).

Même si chaque régime à points est différent d'un pays à l'autre, il n'est pas non plus inutile de relever les retours d'expérience de systèmes existants et d'en pointer les limites. Ainsi la gestion des régimes AGIRC-ARRCO a montré que derrière l'apparente simplicité de l'idée de points qui devait en constituer un aspect important de légitimité, se sont cachés progressivement diverses adaptations plus ou moins transparentes et pouvant parfois relever du « bricolage » pour en assurer la solvabilité. On peut penser dans ce contexte à l'application d'un taux d'appel, à une sous indexation des pensions liquidées ou encore à une hausse plus rapide de la valeur d'acquisition du point par rapport à sa valeur liquidative.

3. Les comptes notionnels : une voie techniquement prometteuse mais socialement discutable

Face aux doutes émis par rapport au concept même de point (qui a toujours été présenté par la commission, non pas comme une fin en soi mais comme un moyen d'atteindre des objectifs de réforme), on peut envisager d'abandonner la métrique des points et de conserver tout au long de la carrière une accumulation de droits en euros. Dans ce but, une voie de réforme bien connue pour les régimes en répartition est d'adopter le système de comptes notionnels (NDC) (ce qu'il est coutume parfois d'appeler le modèle suédois des retraites, Könberg *et al.*, 2006 ; Sunden, 2000).

Rappelons que la technique des comptes notionnels consiste à imiter en répartition, un système de type capitalisation en contributions définies (voir, pour une présentation détaillée des comptes notionnels, Devolder, 2019a) :

- Un taux de contribution fixe est défini (*aspect contributions définies*) ;
- Les contributions sont virtuellement inscrites sur un compte individuel et capitalisées fictivement jusqu'à l'âge de la retraite ; ces contributions ne sont pas « physiquement » investies dans des actifs financiers comme en capitalisation, mais sont utilisées pour payer les retraites du moment (*aspect répartition*) ;

- L'épargne fictive est convertie actuariellement en rente viagère à l'âge effectif de la retraite ; la pension est indexée ensuite selon des règles prédéfinies.

Ce mécanisme a été adopté dans divers pays européens (Suède, Italie, Pologne, Lettonie...), et constitue sans aucun doute, une avancée majeure face aux défis du vieillissement. Sa soutenabilité financière résulte de son architecture même en contributions définies⁶ ; le niveau de neutralité actuarielle est similaire à celui régnant dans un système de capitalisation individuelle, tout en autorisant une transition aisée, venant d'un régime classique en prestations définies et en répartition. Sa lisibilité et sa communication sont comparables à celles de comptes courants bancaires ; il ne nécessite pas le recours à une valeur du point et maintient, tout au long du processus d'accumulation, des valeurs exprimées en unités monétaires (euros ou autres).

Si les comptes notionnels présentent ainsi de nombreux avantages en vue d'affronter les défis des régimes publics de retraite, ils occultent un aspect fondamental que devrait offrir tout régime de sécurité sociale : la garantie d'un taux de remplacement adéquat. En imposant une stricte constance du taux de contributions (affirmée jusque dans l'appellation *NDC = Notional Defined Contributions*), ils rejettent la totalité des risques de longévité sur les retraités et leur niveau de prestations. Ils conduisent ainsi irrémédiablement, dans un contexte de vieillissement, à une dégradation significative des taux de remplacement offerts (voir par exemple Scherman, 2006 ; Aspegren *et al.*, 2019). Ils ne réalisent donc pas une répartition juste des coûts du vieillissement entre les contributeurs et les retraités. À côté de la soutenabilité financière, cette justice des efforts figurait parmi les valeurs incontournables du projet de réforme belge et n'est donc pas rencontrée ici.

L'expérience suédoise des comptes notionnels, si elle est souvent citée en exemple, nous a aussi montré que derrière l'apparente simplicité d'un régime en contributions définies, des mécanismes complexes d'adaptation ont dû être mis en place (estimation d'un actif et d'un passif notionnels, mise en place d'un indice de solvabilité, corrections des paramètres...). Indépendamment de leur complexité inhérente, ces mesures ont encore renforcé l'insécurité sur le niveau des pensions et

6. Même si son équilibre financier n'est pas si simple (Valdez-Prieto, 2000) et requiert la mise en place de mécanismes de corrections à posteriori (Settergren, 2001).

peuvent légitimement semer le doute sur la réelle transparence du système telle qu'elle était défendue au départ.

4. Le compte pension individuel : un compromis acceptable ?

Compte tenu des critiques qu'a générées la proposition de pensions à points, nous avons cherché un nouveau mécanisme voisin, qui en conserve tous les avantages, mais sans plus faire référence au concept de point qui a tant fait polémique et tout en évitant le travers intergénérationnel des comptes notionnels. À notre connaissance, ce mécanisme n'a pas encore été utilisé en pratique selon les modalités décrites ci-dessous.

L'idée est d'accumuler en cours de carrière, non plus des points comme dans la pension à points, ou des contributions comme dans les comptes notionnels, mais des droits de pension exprimés en euros (Devolder, 2019b). Cette proposition s'inscrit dans l'hypothèse qu'en tout état de cause, il aurait été exclu de baisser un moment la valeur du point dans le système à points. Pourquoi ne pas alors directement utiliser une valorisation en euros y compris en cours de carrière ?

L'idée du compte pension individuel est la suivante.

Un compte pension exprimé en euros est ouvert au nom de chaque affilié. Ce compte est alimenté chaque année par un montant de pension théorique exprimé en euros et égal au salaire brut individuel de l'année (plafonné) multiplié par un taux appelé taux d'acquisition, à fixer chaque année. Le nouveau droit en euros vient s'ajouter à ce qui a déjà été constitué et qui est revalorisé.

D'une année à l'autre, le compte individuel pension évolue selon le schéma d'un compte courant :

Compte pension de l'année = Compte pension année précédente x Coefficient de revalorisation + Nouveau droit de l'année

où le nouveau droit de l'année est défini par :

Nouveau droit de l'année = Taux d'acquisition de l'année x Salaire individuel de l'année

Le salaire individuel pris en compte est le salaire brut annuel plafonné.

Chaque année, outre le plafond de rémunération, il y a donc lieu de fixer deux paramètres : le **taux d'acquisition** qui détermine les

nouveaux droits de l'année et le *coefficient de revalorisation* qui permet d'adapter les droits du passé.

Ces deux paramètres sont définis de la façon suivante (voir formule (7) ci-dessous) :

- Le taux d'acquisition est égal au taux de remplacement cible divisé par la durée de la carrière de référence ;
- Le coefficient de revalorisation se base sur la croissance moyenne observée des salaires.

Lorsque l'affilié prend effectivement sa retraite, son compte pension est liquidé et sa pension s'obtient en multipliant son compte pension accumulé par un coefficient de conversion permettant de prendre en compte l'âge effectif de prise de pension et d'en permettre une flexibilité :

Montant de la pension = Compte pension à l'âge normal de retraite x Coefficient de conversion.

Le coefficient de conversion peut, comme dans la pension à points, s'exprimer comme le ratio entre deux espérances de vie (espérance de vie à l'âge normal de la retraite divisée par l'espérance de vie à l'âge effectif de retraite – voir formule (4)).

Après l'âge de la retraite, les pensions en cours de paiement sont naturellement adaptées chaque année en fonction du même coefficient de revalorisation que celui s'appliquant sur les comptes pensions (mais on pourrait aussi utiliser un autre coefficient).

Formellement, le compte pension évolue selon le schéma récursif suivant :

$$CP(t) = CP(t-1).(1 + \gamma_t) + \alpha_t.S(t) \quad (7)$$

Où :

CP(t)=compte pension de l'année t

γ_t = taux de revalorisation de l'année t

α_t = taux d'acquisition de l'année t

S(t) = salaire individuel de l'année pris en compte

Le taux d'acquisition est donné par la relation :

$$\text{taux d'acquisition} = \frac{\text{taux de remplacement cible}}{\text{durée de référence}} = \alpha_t = \frac{\delta^*(t)}{N^*(t)} \quad (8)$$

Un lien naturel peut ainsi se faire entre ce taux d'acquisition (8) et la valeur du point de la pension à points, donnée par (3) :

$$VP(T) = \frac{\delta^*(T) \cdot S_r(T)}{N^*(T)} = \alpha_T \cdot S_r(T) \quad (9)$$

valeur du point = taux d'acquisition x salaire de référence

Le taux de remplacement cible ϱ^* et la durée de référence N^* peuvent faire l'objet du même type d'ajustement automatique que ceux décrits ci avant dans le cadre de la pension à points (notamment application possible de la règle de Musgrave sur le coefficient ϱ^*).

Quant au taux de revalorisation, il est naturellement donné par :

$$\begin{aligned} & \text{coefficient de revalorisation} \\ & = (1 + \gamma_t) \\ & = \frac{S_r(t)}{S_r(t-1)} \cdot \frac{\alpha_t}{\alpha_{t-1}} \\ & = \frac{S_r(t)}{S_r(t-1)} \cdot \frac{\delta^*(t)}{\delta^*(t-1)} \cdot \frac{N^*(t-1)}{N^*(t)} \end{aligned} \quad (10)$$

= variation des salaires x variation du taux d'acquisition

On peut alors également lier ce coefficient de revalorisation à l'évolution de la valeur du point dans le système à points :

$$\begin{aligned} & = \frac{S_r(t)\delta^*(t)}{N^*(t)} \cdot \frac{N^*(t-1)}{S_r(t-1)\delta^*(t-1)} \\ & = \frac{VP(t)}{VP(t-1)} \end{aligned} \quad (11)$$

Cette relation illustre qu'une non décroissance de la valeur du point induit un taux de revalorisation non négatif (garantie en absolu du compte pension).

Lorsque l'affilié prend effectivement sa retraite à la date T , sa pension s'obtient en multipliant son compte pension par le coefficient de conversion (4) :

$$P(T) = CP(T) \cdot r(T) \quad (12)$$

Les pensions en cours de paiement sont adaptées chaque année en fonction du même coefficient que le taux de revalorisation appliqué aux comptes pensions des actifs :

$$P(t)=P(t-1).(1+j_t) \quad (13)$$

Cette formulation sous forme de compte individuel pension (en euros) permet donc de dupliquer tous les effets de la pension à points mais en évitant l'utilisation de points. Nous avons montré que l'hypothèse généralement sous-jacente de non décroissance de la valeur du point se traduit par le fait que le compte individuel pension correspondant ne sera jamais décroissant. On peut alors communiquer tout au long de la carrière de l'affilié un montant progressif de pension acquise ; l'incertitude est toujours présente mais elle concerne le futur (futurs taux d'acquisition). Le montant déjà accumulé de droits ne pourra jamais diminuer en absolu. On répond ainsi aux principales objections exprimées dans la section 2. Simultanément et contrairement à des systèmes classiques en prestations définies, on maintient la logique de l'adaptation des paramètres aux évolutions démographiques et économiques dans un contexte à la fois de viabilité financière et de justice entre générations (durée de référence, taux d'acquisition⁷ et coefficient de revalorisation). La logique d'adaptation *régulière* des paramètres du système nécessitera bien sûr une gouvernance adéquate du régime, en vue d'arbitrer, sur des bases objectives, les évolutions à mener. Le degré d'automatisation des adaptations et la place laissée à la négociation notamment avec les partenaires sociaux devront être fixés par le politique.

Le tableau synthétique 2 compare cette proposition de compte individuel pension avec d'autres mécanismes de retraite présentés ci-avant et ce, selon différents critères de soutenabilité financière, d'adéquation sociale et de transparence. Nous comparons plus précisément cinq systèmes :

- Un régime classique en prestations définies (système belge actuel) ;
- Un régime en points « à la française » de type AGIRC/ARRCO ;
- Le projet belge de pension à points ;
- Le système de comptes notionnels suédois ;
- La proposition de compte individuel pension.

7. Un régime classique en prestations définies peut être vu comme un cas particulier de compte individuel pension où les taux d'acquisition et les durées de référence sont fixes.

Tableau 2. Comparaison des mécanismes de retraite selon différents critères

	Prestations définies	Pension à Points ARRCO	Pension à Points projet belge	Comptes notionnels	Compte individuel pension
Stabilité du niveau de cotisation	Non	En principe oui mais sujet à adaptation (taux d'appel)	Adaptation selon une règle pré établie	Oui	Adaptation selon une règle pré établie
Stabilité du taux de remplacement	Oui	Non	Possibilité de stabiliser un taux de remplacement net moyen	Non	Possibilité de stabiliser un taux de remplacement net moyen
Complexité des mécanismes	Non	Ajout de diverses règles	Mécanisme automatique simple d'ajustement	Ajout de diverses règles	Mécanisme automatique simple d'ajustement
Lisibilité en cours de carrière	Oui Constitution de droits en euros	Non Valeur du point inconnue	Non Valeur du point inconnue	Non Valeur du point inconnue	Oui Constitution de droits en euros
Partage des risques intergénérationnel	Non ; coût du vieillissement à charge des actifs	Principalement à charge des retraités	Possibilité de partage des risques entre générations	Non ; coût du vieillissement à charge des retraités	Possibilité de partage des risques entre générations
Transition par rapport à un système existant en annuités	Sans objet	Passage délicat d'euros à des points	Passage délicat d'euros à des points	Respect difficile de droits du passé	Simple initialisation du compte individuel par les droits du passé

Source : Synthèse de l'auteur.

5. Conclusion

La grande réforme des pensions reste à faire en Belgique. Un consensus doit émerger sur une nouvelle architecture à même de relever les défis financiers, démographiques et sociétaux des prochaines décennies. Le projet de pension à points proposé par la Commission 2020-2040 constitue en ce sens une avancée majeure. Il serait dommage que des appréhensions face à un aspect technique du projet, celui du concept de point, ne conduisent à son abandon total et à l'inaction. Des alternatives existent comme le compte individuel pension présenté ici en vue de maintenir l'esprit et les valeurs de la réforme tout en répondant aux objections émises.

Le sujet des retraites revêt généralement un aspect complexe pour le citoyen, nécessitant sans doute des efforts d'éducation financière (*financial literacy*). Dans ce contexte, il n'est pas inutile dans les projets

de réforme, indépendamment de la pertinence économique et sociale des mécanismes, de penser tout particulièrement à la simplicité et à la lisibilité des régimes. La présentation de la pension, sous la forme d'un compte individuel en euros donnant chaque année l'évolution progressive des droits acquis à la retraite en termes de prestations, nous semble à cet égard plus convaincante qu'une somme de points ou qu'une épargne virtuelle à diviser à la retraite par un coefficient à priori inconnu. Cette protection de droits acquis n'empêche nullement le système de s'adapter de manière équilibrée aux changements démographiques et économiques, en assumant explicitement la nécessité d'une révision à la fois des niveaux de prestations et de contributions dans une vision de partage des risques entre générations.

Références

- Ageing Working Group, 2018, *Ageing Report*, https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/2018-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2016-2070_en
- Aspegren H., Duran J. et Masselink M., 2019, « Pension Reform in Sweden: Sustainability and Adequacy of Public Pensions », *Economic Brief*, n° 048, European Commission.
- Ayuso M., Bravo J. et Holzman R., 2017, « On the Heterogeneity in Longevity among Socioeconomic Groups : Trends and Implications for Earnings-Related Pension Schemes », *Global Journal of Human Social Sciences- Economics*, Vol. 17, n° 1.
- Baurin A. et Hindriks J., 2019, « Financement des pensions et le compte individuel pension », *Revue belge de sécurité sociale*.
- Boswort B., 2018, « Increasing Disparities in Mortality by Socioeconomic Status », *Annual Review of Public Health*, Vol. 39.
- Bozio A., Rabaté S., Rain A. et Tô M., 2019a, « Quel pilotage pour un système de retraite en points », *Institut des Politiques Publiques, notes*, n° 43.
- Bozio A., Rabaté S., Rain A. et Tô M., 2019b, « Faut-il un âge de référence dans un système de retraite en points », *Institut des Politiques Publiques, notes*, n° 44.
- Comité d'études sur le vieillissement, 2020 : https://www.plan.be/uploaded/documents/202007091003160.REP_CEVSCVV2020_12153_F.pdf
- Commission de réforme des pensions 2020-2040 (Boulet, J., Berghman, J., B. Cantillon, P. Devolder, R. Janvier, J. Hindriks, A. Jousten, F. Masai, G. Perl, E. Schokkaert Y. Stevens, , F. Vandenbroucke), 2014, *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.*
- Delevoye J. P., 2019, *Pour un système universel de retraite, rapport, préconisations du Haut-Commissaire à la réforme des retraites*, Paris.
- Devolder P., Hindriks J., Schokkaert E. et Vandembroucke F., 2017, « Réforme des pensions légales : le système de pension à points », *Regards économiques*, n° 130.
- Devolder P. et Hindriks J., 2018, « La pension à points : 5 principes pour plus d'équité dans les régimes de pension en Belgique », *Regards économiques*, n° 139.
- Devolder P., 2019a, *Nouveaux horizons des retraites: des comptes notionnels à la répartition par points*, Wolters Kluwer.
- Devolder P., 2019b, « Une alternative à la pension à points : le compte individuel pension en euros », *Regards économiques*, n° 150.
- Devolder P. et Hindriks J., 2019, « Réforme des pensions : une urgence absolue », *Revue Pyramides*, n° 31/32, pp. 233-260.
- Hindriks J., 2015, *Quel avenir pour nos pensions : les grands défis de la réforme des pensions*, De Boeck.
- Jousten A., 2019, « Financement : dépasser la logique budgétaire de court-terme », *Revue belge de Sécurité social*, n° 2, pp. 319-332.
- Könberg B., Palmer E. et Sunden A., 2006, « The NDC Reform in Sweden: the 1994 Legislation to the Present », *Pension Reform*, World Bank.
- Scherman K. G., 2006, « Replacement rates in the new Swedish pension system », *Nordisk Forsikringstidsskrift*, n° 2/2006.
- Schokkaert E., Devolder P., Hindriks J. et Vandembroucke F., 2018, « Towards an equitable and sustainable points system. A proposal for pension reform in Belgium », *Journal of Pension Economics and Finance*, pp. 1-31.
- Settergren O., 2001, « The Automatic Balancing Mechanism of the Swedish Pension System ». *Working Papers in Social Insurance*, 2001-2.
- Sunden A., 2000, « How will Sweden's new pension system work? », *Center for Retirement Research at Boston College*.
- Valdez-Prieto S., 2000, « The financial stability of Notional Account Pension », *Scandinavian Journal of Economics*, n° 102, pp. 395-417.
- Vandembroucke F., 2020, *Retraites : leçons des réformes belges*, Fondation pour l'innovation politique, fondapol.org.

