



LE DÉFI DES PENSIONS

2010/7
10 | 05 | 2010

- COMMUNAUTÉ
- PROSPÉRITÉ
- PROTECTION

I.	EVALUATION : LE DEFI DES PENSIONS	4
1.	La protection sociale	5
1.1	Une protection contre la pauvreté	5
1.2	Assurance du niveau de vie	6
1.3	Étalement des revenus sur la durée de vie	7
1.4	Le paradoxe belge : pension faible et patrimoine élevé	7
1.5	L'inégalité des pensions	8
1.6	L'inégalité de carrière	9
1.7	L'inégalité entre les générations	10
2.	Viabilité économique	12
2.1.	Les coûts du vieillissement	12
2.2.	Les expériences à l'étranger	13
2.3.	La Belgique est en retard	14
2.4.	La Belgique est un pays où on travaille peu	15
2.5.	Le Mythe du travailler moins pour travailler tous	17
2.6.	L'exclusion du travail des seniors	18
3.	Organisation des pensions	20
3.1	Capitalisation et répartition	20
3.2	Les trois piliers du système de pension belge	23
3.3	La réglementation des piliers complémentaires	25
3.4	Les femmes face à leurs pensions	29
II.	EVOLUTION	33
1.	Le choc démographique	33
2.	La dépendance économique	34
3.	Une charge écrasante	36

3.1	Impact sur les cotisations	36
3.2	Impact sur les prestations.....	37
3.3	Spéculation sur la croissance économique.....	38
4.	La folie de l'endettement.....	40
III.	RECOMMANDATIONS	42
1.	L'augmentation du coût des pensions rend l'épargne publique nécessaire (système ABS)	42
2.	Valoriser le travail.....	44
3.	Réduire les inégalités de salaire selon l'âge.....	47
4.	Mobiliser les gains du renouvellement démographique	48
5.	Autoriser le cumul et la combinaison	50
6.	Neutralité fiscale entre revenus du travail et de pension	51
7.	Quotas pour les périodes assimilées	52
8.	Transition vers un régime commun des comptes notionnels.....	53
9.	Généraliser la pension complémentaire	55
10.	Promouvoir les versements de rente et les annuités	58
11.	Un marché de l'emploi qui tient compte de l'âge.....	60
12.	L'individualisation des droits de pension	64

Remerciements

Nous remercions toutes les personnes qui ont participé à la réalisation de ce rapport. Par leurs contributions, elles ont permis de compléter, nuancer, clarifier et améliorer le style. Nous remercions toute l'équipe de l'Itinera Institute et les experts extérieurs qui ont accepté de collaborer à ce projet, en particulier Luc Everaert, Etienne de Callatay, Pierre Devolder et Pierre Pestieau. Un remerciement spécial pour Isabelle Martin pour son excellent travail de recherche et d'assistance.

INTRO

Face aux évolutions démographiques liées au papy boom et à l'allongement de la durée de la vie, notre régime légal de pension est mis en péril. En l'absence de réserves suffisantes pour financer le surcroît de dépenses lié au papy boom et sous l'effet combiné de la crise budgétaire liée à la crise économique, il va falloir réformer le système en profondeur. En tout état de cause, quelle que soit la réforme adoptée par le gouvernement et les partenaires sociaux, le retour à l'équilibre de notre système de pension, face au choc démographique et budgétaire, passe inévitablement par trois leviers : le niveau des ressources, le niveau des pensions et le niveau d'emploi. A ce sujet, Itinera souhaite insister sur son rôle de délibération et de réflexion dans le débat sur les pensions. Itinera ne souhaite absolument pas se substituer à la négociation politique et à la concertation sociale destinée à préparer et à mettre en œuvre la réforme. Itinera souhaite aussi préciser que les pistes proposées dans cette étude sont des options parmi d'autres soumises à la discussion sans pour autant valoir de prise de position de l'ensemble des membres de l'Institut. Sur ce point, les avis sont d'ailleurs très partagés au sein de l'Institut sur l'importance relative à accorder notamment entre solidarité et responsabilité individuelle. Nos propositions sont pragmatiques et concrètes. Elles sont aussi sans tabou. Elles se basent sur un diagnostic préalable de l'état de notre système de pension sous l'effet du double choc démographique et économique. Ce rapport s'inscrit dans une perspective indispensable d'évolution (sans révolution) de notre système de pension pour le maintenir dans son orbite face à des vents contraires, en mettant en place des mécanismes de stabilisation automatique et cela sans remettre en question les droits du passé. La tâche est difficile, mais au final, ce qui importe, c'est de savoir où l'on va. Comme Sénèque le disait fort bien, « *Il n'est pas de vent favorable pour celui qui ne sait pas où il va.* ».

I. EVALUATION : LE DEFI DES PENSIONS

La finalité incontestable d'un système de pension est d'assurer aux pensionnés actuels et à venir un niveau de ressources satisfaisant, prévisible et garanti, sans imposer une charge écrasante aux jeunes générations. Sur cette base, on peut dégager les principaux objectifs à assigner à notre système de pension : pérennité financière, lisibilité et transparence, équité entre les générations et solidarité entre individus au sein d'une même génération.

Avant d'envisager des réformes d'une politique sociale quelconque, il est essentiel de s'attarder sur la finalité de cette politique. Il faudra, évidemment, penser à la protection sociale. En ce qui concerne les pensions, il s'agit, en première instance, d'offrir une protection sociale à tout un chacun pendant ses vieux jours.

C'est d'autant plus important que le motif d'assurance dans le pilier légal a perdu de sa valeur. Nous sommes tous conscients du coût titanesque d'un système de pension qui est lié au coût de la vie. Les autorités se sont appliquées à maintenir le premier pilier, pendant ces dernières décennies, en taxant toujours plus les pensions des revenus qui se situent au dessus de la moyenne (en instaurant par exemple, un système de plafond salarial pour le calcul des pensions). Le rôle actuel des pensions légales (ce qu'on nomme communément le premier pilier) est surtout de protéger les gens contre la pauvreté. Les pensions légales reflètent donc surtout le motif de la répartition. Afin de sauvegarder la légitimité des pensions, on a imaginé d'autres piliers pour qu'il n'y ait pas uniquement pour les revenus les plus bas une réciprocité dans le système de pension.

1. La protection sociale

1.1 Une protection contre la pauvreté

Une raison importante d'instaurer des pensions est d'assurer les individus contre une durée de vie incertaine. La question que nous sommes en droit de nous poser est de savoir dans quelle mesure le système de pension actuel réussit à protéger les personnes âgées contre la pauvreté en fin de vie.

Cette question nous renvoie au problème qui consiste à mesurer le niveau de pauvreté. Il ne s'agit pas seulement de dénombrer les personnes pauvres mais également de connaître l'intensité de la pauvreté et son rapport avec les différents cycles de vie. Le risque de pauvreté chez les personnes âgées est actuellement plus élevé dans notre pays que dans les pays voisins. L'intensité de la pauvreté chez les personnes âgées en Belgique semble par contre limitée tant par rapport aux jeunes générations en Belgique que par rapport aux 65+ des pays limitrophes. Ce qui saute aux yeux, c'est le fait qu'en Belgique, ce sont surtout les femmes pensionnées qui risquent d'être touchées par la pauvreté. Il est évident que ce problème requiert une prise en charge adaptée.

Par ailleurs, nous constatons aussi qu'il faut faire attention à l'érosion progressive des pensions des personnes les plus âgées. Les fonctionnaires jouissent d'une péréquation mais le reste de la population n'a toujours eu qu'une indexation des pensions à l'inflation. De ce fait, les pensionnés les plus âgés sont encore un peu plus pénalisés.

Malgré les augmentations récentes des allocations, les pensions minimums sont toujours inférieures au seuil relatif de pauvreté (60% du revenu médian). La garantie de revenu aux personnes âgées reste toujours en dessous du seuil de pauvreté. Pourtant, de gros efforts ont été fournis dans ce domaine, surtout en ce qui concerne la pension minimum des indépendants.

Un problème majeur qui se pose lors de l'étude de la protection sociale est le fait qu'on ne mesure pas bien **l'impact du patrimoine** sur le risque de pauvreté. Il ressort des analyses qui ont été faites dans le cadre du Plan d'Action National Inclusion Sociale que de nombreux pensionnés sont propriétaires de leur maison. Et bien souvent, celle-ci est en meilleur état que les maisons du reste de la population.

La littérature sur les soins portés aux personnes âgées nous enseigne qu'il existe des conceptions différentes entre les régions d'Europe concernant le rôle de la famille. Cet élément peut influencer la mesure dans laquelle le patrimoine des personnes âgées joue un rôle dans l'attribution des garanties de revenu. Avant d'octroyer une aide à quelqu'un, on pourrait tenir compte du fait que sa possession d'une maison renforce son pouvoir d'achat.

Afin d'introduire une perspective dynamique dans l'analyse de l'adéquation des pensions, le Bureau Fédéral du Plan a développé un modèle qui permet d'évaluer les risques de pauvreté à long terme (jusqu'en 2050). Selon ce modèle, le risque de pauvreté pour les pensionnés diminuerait entre 2006 et 2030. Evidemment, il est nécessaire de voir si cette projection tient la route. La pension minimum et la garantie de revenu aux personnes âgées sont en tout cas des facteurs essentiels de protection sociale de notre système de pension.

Même en ne prenant que des mesures relativement limitées, on peut améliorer la protection sociale. C'est ainsi que l'introduction du bonus-pension, dans le cadre du pacte de solidarité entre les générations, a fait augmenter le taux de remplacement dans le système de pension pour indépendants de 43% à 48% pour les hommes et de 49% à 62% pour les femmes, entre 2004 et 2008.

⇒ Le risque de pauvreté chez les pensionnés doit être suivi et analysé pour vérifier si la situation est aussi favorable que ce qu'annoncent les projections actuelles.

⇒ Evidemment, cela n'exclut pas de nouvelles modifications des pensions les plus petites. En raison de l'exigence de viabilité économique (cf. infra), il est souhaitable que chaque mesure qui augmente les coûts soit accompagnée d'une mesure compensatoire qui neutralise l'augmentation des coûts.

⇒ Aujourd'hui, nous savons que certains ayants droit, pourtant financièrement fragiles, ne réclament pas la garantie de revenu aux personnes âgées auprès de l'Office National des Pensions. Pour éviter ce genre d'effet, nous proposons que les garanties de revenu aux personnes âgées soient accordées de manière systématique à tous les ayants droit.

1.2 Assurance du niveau de vie

Il existe une donnée fondamentale, à savoir le fait que nous nous projetons difficilement dans l'avenir, que nous sommes dépensiers et que nous ne nous préoccupons que trop peu de nos vieux jours. Il est absolument nécessaire que le gouvernement dans sa politique tienne compte de cette insouciance ou désinvolture. Nous comprenons tous que l'individu n'est pas à lui seul responsable du financement de ses vieux jours.

On ne peut, dans aucun système, se soustraire au rôle des autorités. Au niveau de la politique des pensions, il s'agit de gérer les risques. Il faudra bien que quelqu'un se charge des risques. Trop souvent, nous pensons qu'il est possible d'éliminer ces risques. Or, la seule chose que nous pouvons faire est de les répartir entre les différents partis. Nier les risques ou les minimiser ne sert à rien. Il existe des tas de risques qui peuvent nuire à notre niveau de vie. Et mal les évaluer pourrait coûter très cher.

Nous essayons dans la mesure du possible de nous armer contre des diminutions éventuelles de notre niveau de vie. Notre système de pension prévoit une compensation lors d'un recul du pouvoir d'achat. Mais il s'agit de compensations limitées. L'allongement de la durée de vie signifie en fait que le système de pension devient plus généreux. D'où le paradoxe: un des plus grands risques, à savoir le risque d'une durée de vie plus longue, est justement ce que nous souhaitons tous : vivre le plus longtemps possible.

1.3 Étalement des revenus sur la durée de vie

Nous souhaitons tous transférer une partie de nos revenus pour assurer nos vieux jours. Le système de pension constitue un moyen efficace de le faire, sans en être l'unique moyen puisque l'ensemble des décisions financières peut jouer un rôle. Le fait d'acheter ou de construire une maison - pour laquelle l'emprunt sera totalement remboursé à l'âge de la retraite- est aussi un moyen efficace d'assurer ses vieux jours.

A l'origine, le système de pension belge est une variante du modèle de Bismarck. Ce système est basé sur le principe d'assurance et prône donc un lien entre les cotisations de l'individu et les allocations qu'il touchera. Mais on peut se poser la question de savoir si les citoyens sont toujours disposés à assumer les inconvénients d'un tel système. Plusieurs mesures ont déjà été prises pour affaiblir le lien entre cotisations et droits de pension.

On a déjà instauré des plafonds salariaux pour calculer les pensions. Par conséquent, de plus en plus d'individus seront plafonnés au niveau de leur pension. En 2030, la moitié des hommes qui auront un statut de fonctionnaire auront atteint le plafond salarial. Pour les employés, deux tiers des pensions auront un taux de remplacement entre 40 et 60% bruts. Notre système de pension a bel et bien perdu une partie de sa fonction d'assurance.

1.4 Le paradoxe belge : pension faible et patrimoine élevé

Pour calculer le taux de pauvreté, on se base sur les déclarations fiscales. Or, il y a des choses qui ne sont pas déclarées tel que le patrimoine qui est pourtant majoritairement aux mains des aînés. Si le taux de remplacement des pensions belges est faible en comparaison à d'autres pays européens, on constate aussi un taux de consommation des plus de 65 ans supérieur à la moyenne européenne (SHARE 2008). Comment expliquer ce paradoxe? Salaire de fin carrière plus élevé en Belgique? Epargne plus élevée en Belgique?

L'enquête SHARE (2008) a évalué l'actif net des pensionnés sur deux vagues d'enquête entre 2004 et 2007. L'actif net est calculé comme la différence entre d'une part, la valeur de leurs biens immobiliers (résidence principale et secondaire et autres biens immobiliers), et les avoirs sur comptes en banques et actifs financiers (actions, obligations, épargne pension individuelle, et assurance vie) et d'autre part, le montant total des dettes en cours (crédit hypothécaire et autres crédits). Sur base de cette enquête, le pensionné belge est en moyenne le plus riche d'Europe avec la Suisse. Son actif net est de 250.000 euros en

moyenne (deux fois plus élevé que celui du pensionné suédois, 125.000 euros). Cela s'explique en partie par le fait que le taux de propriété y est le plus élevé d'Europe avec 80% des pensionnés qui sont propriétaires de leur maison.

Graphique 1

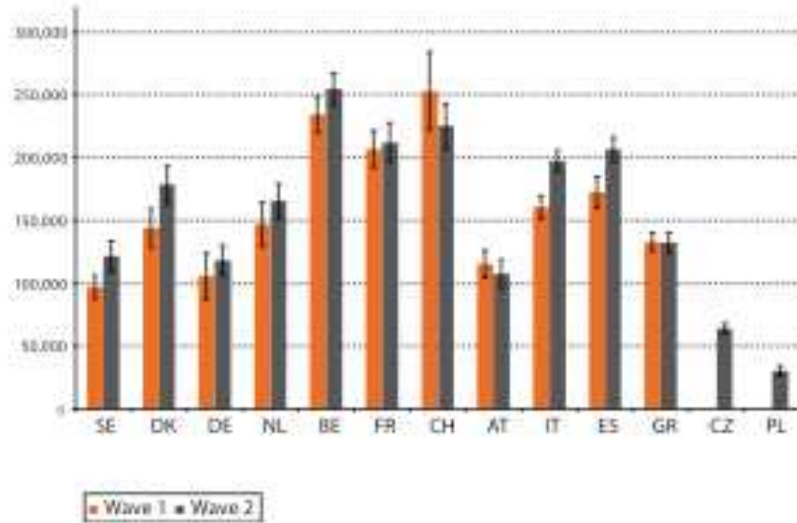


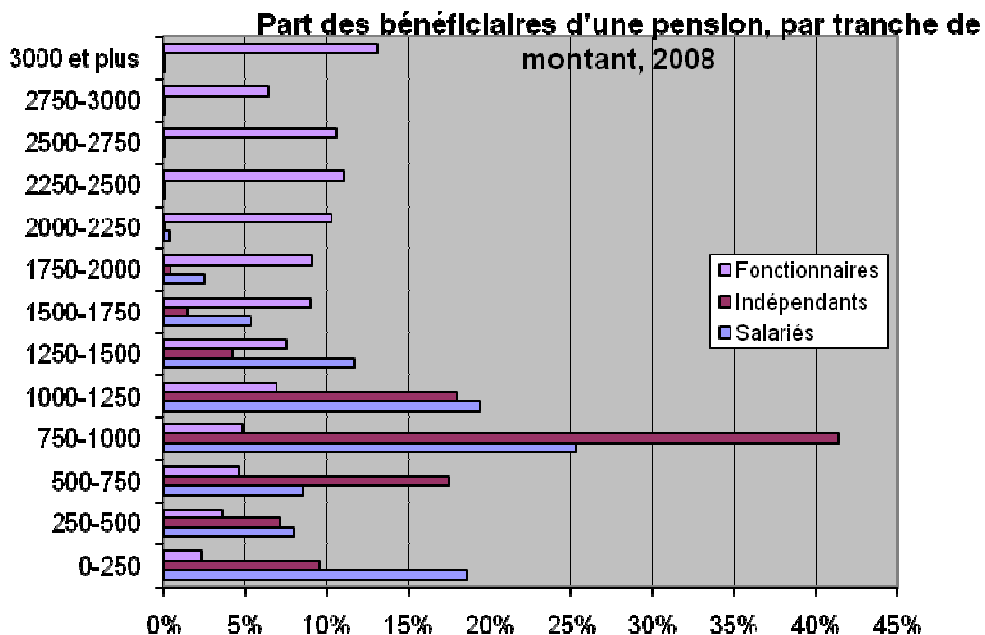
Figure 1 Median Net Worth by Country

(source : EC-SHARE (2008) : Survey of Health Aging Retirement in Europe 2004-2007)

1.5 L'inégalité des pensions

Comme l'indique le graphique suivant (graphique 2), il y a une grande inégalité de pensions entre les régimes des salariés, indépendants ou fonctionnaires. La pension d'un fonctionnaire est en moyenne deux fois plus élevée que la pension d'un salarié. 80 % des salariés ont une pension (brute) inférieure à 1.250 euros par mois, alors que 80% des fonctionnaires ont une pension supérieure à 1.250 euros.

Graphique 2



(Source : Cadastre des pensions et calculs propres)

1.6 L'inégalité de carrière

La solidarité dans notre système de pension s'exprime par les périodes assimilées. Il s'agit des périodes qui bien que non prestées, sont assimilées à des périodes d'activité dans le calcul de la durée de carrière et donc de la pension (chômage, prépension, congé maladie, crédit-temps, congés d'étude, interruption de carrière, congé parental, semaine de 4 jours...). Les assimilations possibles varient fortement entre les différents régimes de pension. Les périodes de chômage n'interviennent que pour le régime des salariés tandis que la bonification pour diplôme est spécifique au régime du secteur public. Selon le Livre Vert des Pensions (Section F, Chap 1, Février 2010), dans le régime des salariés, 95% de personnes ont bénéficié d'au moins une période assimilée durant leur carrière contre 45% pour le secteur public et 23% pour les indépendants. Dans le régime des salariés, la proportion de jours assimilés par rapport à l'ensemble de la carrière est de 25% pour les hommes et de 29% pour les femmes en 2008. Pour les enseignants, les périodes assimilées représentent 15% de la carrière (avec faible écart entre hommes et femmes). Pour les fonctionnaires, le pourcentage varie entre 7 et 8% pour les hommes et les femmes. Pour les indépendants, l'assimilation représente 4% de la carrière (principalement pour maladie-invalidité).

On constate aussi que la part de l'assimilation augmente avec la durée de carrière. Dans le régime salarié, pour les hommes, la part est de 17% pour les carrières courtes (moins de 15 ans) et 37% pour les carrières longues (30-34 ans). Dans le régime du secteur

public, la part est de 10% pour les carrières courtes (moins de 250 mois) et 15% pour les carrières longues (400 mois et plus).


La part de l'assimilation augmente aussi très fort avec l'âge. Dans le régime salarié, en 2008, la part est de 12% pour les hommes entre 20-29 ans et passe à 92% pour la carrière effectuée à partir de 60 ans. Un effet comparable est constaté pour les femmes. Cela suggère très clairement que *l'allongement de la durée de carrière au-delà de 60 ans se fait presque totalement sous forme de périodes assimilées.*

Le tableau 1 montre le type d'inactivité qui est sujette à l'assimilation. Il n'est pas étonnant de constater davantage d'interruptions de carrière chez les femmes (pour s'occuper des enfants). Fait marquant : ce sont surtout les hommes qui peuvent bénéficier de l'assimilation pour les prépensions.

Tableau 1

Nature de l'inactivité	Répartition des jours d'inactivité	
	hommes	femmes
Maladie + invalidité	26%	21%
Chômage	45%	59%
Interruption de carrière (crédit-temps)	2%	7%
Prépension	24%	4%
Inconnue (informations toujours insuffisantes)	3%	9%

Source : CNT, Rapport n° 66, Rapport relatif au financement de la sécurité sociale, 2005, ONP

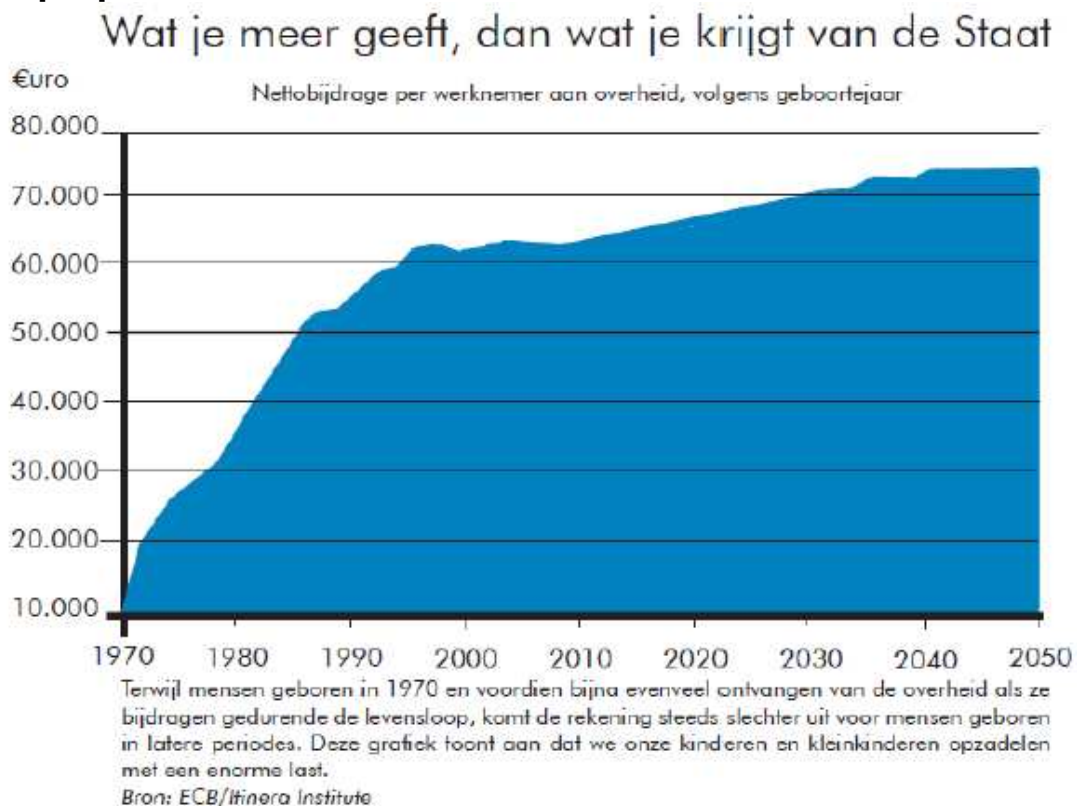
 Dans le régime salarié, en 2008, la proportion de jours assimilés par rapport à l'ensemble de la carrière est de 25% pour les hommes et 29% pour les femmes.

1.7 L'inégalité entre les générations

La situation des jeunes pensionnés pose question, en particulier pour ce qui concerne l'équité intergénérationnelle. Les nouveaux pensionnés d'aujourd'hui (papy boom) ont connu les golden sixties, et ils ont fait mai'68. Ils ont eu la chance de trouver rapidement du travail à la sortie des études, avec une bonne sécurité d'emploi. Ils ont emprunté en période de forte inflation à des taux d'intérêt réels négatifs et épargné par la suite à taux élevés. Ils ont amortis pour partie les chocs pétroliers par l'endettement public, et certains d'entre eux ont bénéficié de prépensions attractives. Retarder la réforme des pensions revient à maintenir des privilèges pour cette génération, qui devront être supportés à terme par la génération suivante. Cette charge entre générations est fort bien indiquée dans le graphique suivant basé sur la comptabilité intergénérationnelle.

Le coût économique du vieillissement de la population a une grande influence sur la solidarité intergénérationnelle. Dans la mesure où nous choisissons de faire financer ceci par les jeunes générations, ce sont les jeunes qui vont trinquer. Le graphique 3 montre que déjà avant la crise, nos enfants aujourd'hui devront cotiser en moyenne 60.000 euros de plus qu'ils ne recevront. Nous devons prendre des mesures pour limiter de telles déséquilibres entre générations.

Graphique 3



Les meilleures mesures à prendre sont celles qui renforcent les bases de l'économie. Nous savons que si le marché du travail des 55+ devait s'élever jusqu'à la moyenne des pays scandinaves, le coût du vieillissement de la population diminuerait de 1,2%. De ce fait, le coût serait de 7% du PIB au lieu des 8,2% actuels. Si, par ailleurs, l'augmentation de la productivité devait augmenter de 1,75% au lieu d'1,5%, ceci engendrerait une réduction du coût du vieillissement de 1,2%. En cumulant les deux éléments, on pourrait réduire le coût du vieillissement de 2,4% pour atteindre les 5,8 %, ce qui constitue toujours un fameux coût. Insistons sur le fait que des réformes structurelles au niveau du marché de l'emploi, de l'innovation et de l'entrepreneuriat doivent être faites, d'autant plus que les hypothèses actuelles comme la hausse du taux d'emploi jusqu'à 70% et la hausse de productivité de 1,5% doivent être considérées comme étant très volontaristes dans un pays comme la Belgique où la productivité et l'emploi ont tendance à évoluer en sens opposé.

2. Viabilité économique

Il est évident que toute politique financée par les recettes fiscales se doit de le faire de la manière la plus efficace possible avec les moyens qui lui sont attribués.

2.1. Les coûts du vieillissement

Dans notre pays une grande partie des richesses passe dans le système de pension et ces montants vont encore enfler sous la pression démographique. Il faudra aussi prêter attention aux réformes politiques et se demander si ces mêmes budgets ne peuvent pas être utilisés à meilleur escient. Les tableaux suivants montrent que le surcoût budgétaire suite au vieillissement de la population (les pensions ainsi que d'autres dépenses pour le secteur social) est gigantesque et qu'il avait été systématiquement sous-évalué par le Comité d'Etude sur le Vieillissement. En 2002, ce Comité estimait qu'à partir de 2030, le coût du vieillissement augmenterait de 3,1% du PIB chaque année. Selon le dernier rapport du Comité d'étude, ce surcoût est estimé à 6,8% du PIB, soit une sous-estimation de 120%. Par ailleurs, on pensait que les coûts diminueraient à partir de 2030 alors qu'il est établi qu'ils vont encore accroître considérablement au-delà de cette année.

Tableau 2

Les coûts budgétaires du vieillissement en % du PIB en 2030 selon 8 rapports consécutifs

Rapport	Avr /02	Mai/03	Avr/04	Mai/05	Mai /06	Mai /07	Mai /08	Juin /09
Coût total	3,1	4,2	4,5	5,1	4,6	5,1	4,7	6,8

Source: Comité d'étude sur le Vieillissement, rapports annuels 2002-2009, calculs personnels

Les coûts budgétaires du vieillissement en % du PIB en 2050 selon 4 rapports consécutifs

Rapport	Mai /06	Mai /07	Mai /08	Juin /09
Coût total	6,6	6,9	6,7	8,8

Source: Comité d'étude sur le Vieillissement, rapports annuels 2006-2009, calculs personnels

Il est important de remarquer qu'à cause de la crise économique, le coût du vieillissement pour la période 2008-2014 s'élèverait déjà à 3,2%, alors qu'en 2008, il était encore estimé à 1,1%.

2.2. Les expériences à l'étranger¹

Tous les pays européens sont confrontés au vieillissement de leur population. C'est pourquoi la quasi totalité des pays européens ont pris des mesures radicales ou pensaient le faire à plus ou moins court terme.

Certains pays de l'Europe des 15 et ailleurs ont instauré des **modifications structurelles** qui consistent soit à capitaliser une partie des sommes nécessaires au paiement des pensions futures, soit de passer à un système avec des cotisations fixes plutôt que des prestations fixes. Des modifications explicites ou suite à un changement de système sont apportées de manière générale aux **paramètres** utilisés pour le calcul des droits de pensions. La plupart des pays ont essayé de revoir à la hausse l'âge effectif de la pension.

Dans certains cas, cela s'est passé de manière obligatoire en augmentant l'âge de la pension légale et en diminuant les possibilités de départ prématuré à la retraite. D'autres ont opté pour les incitants, en introduisant des bonus pour départ différé et des sanctions pour départ prématuré, en allongeant la carrière nécessaire pour bénéficier d'une carrière complète, ou en prenant en compte l'espérance de vie allongée pour le calcul de la rente pour la répartition du capital cumulé.

Dans tous les pays de l'Europe des 15, il existe un système de pension spécifique et plus généreux pour le **personnel (statutaire) du secteur public**. Parallèlement aux mesures prises pour restreindre ce groupe de personnes - par exemple réduction des postes de travail chez les autorités, externalisation ou engagement de personnel contractuel - certains pays ont revu le système de pensions des fonctionnaires. Ces réformes se sont souvent rapprochées des systèmes de pension des salariés du secteur privé, en limitant le caractère spécifique ou en essayant d'harmoniser voire de supprimer ce système particulier.

Suite à l'ensemble de ces réformes, plusieurs pays ont réussi à maîtriser la croissance de leurs dépenses pour les pensions. C'est ainsi que le coût des pensions de l'Italie, la Suède et le Danemark devrait en 2060 être proche de celui de 2007. D'autres pays comme le Luxembourg, la Belgique et la Grèce, par contre, doivent sérieusement se soucier de l'explosion du coût de leurs pensions.

¹ P. Bisciari, D. Dury, B. Eugène, L. Van Meensel, De hervormingen van de pensioenstelsels in de landen van de EU15, Economisch Tijdschrift, NBB, 2009

Tableau 3: principales réformes paramétriques des pensions des travailleurs du secteur public

	AT	BE	DE	DK	EL	ES	FI	FR	IE	IT	LU	NL	PT	SE	UK
Relèvement de l'âge ou de l'âge minimum de la retraite	X			— ⁽²⁾			X ⁽³⁾		X	X	X	X	X	X ⁽³⁾	X
Freins à la retraite anticipée et promotion du départ différé à la retraite	X	X	X	X	X	X	X	X	X ⁽⁴⁾	X	X	X	X	X	X
Allongement des durées de cotisation	X		X				X	X		X	X	X	X		
Réduction des prestations de retraite	X		X				X	X		X	X	X	X	X ⁽⁵⁾	— ⁽⁶⁾

Sources: Kings et al. (2007), OCDE (2007a), Palacios et Whitehouse (2006).

(1) La présence d'une croix dans une cellule signifie qu'une indication convaincante de la présence de cet élément de réforme depuis 1990 a pu être trouvée pour le pays en question, quelle que soit l'importance du changement introduit.

(2) Au Danemark, l'âge normal de la retraite a été abaissé de 67 à 65 ans en 2004 mais sera relevé de 2 ans entre 2024 et 2027.

(3) Flexibilisation de l'âge légal.

(4) En Irlande, seul l'âge de départ obligatoire à la retraite a été supprimé.

(5) Par le passage aux comptes notionnels.

(6) Les prestations de retraite ont été revues à la hausse, notamment par le biais d'une indexation basée sur les salaires plutôt que sur les prix.

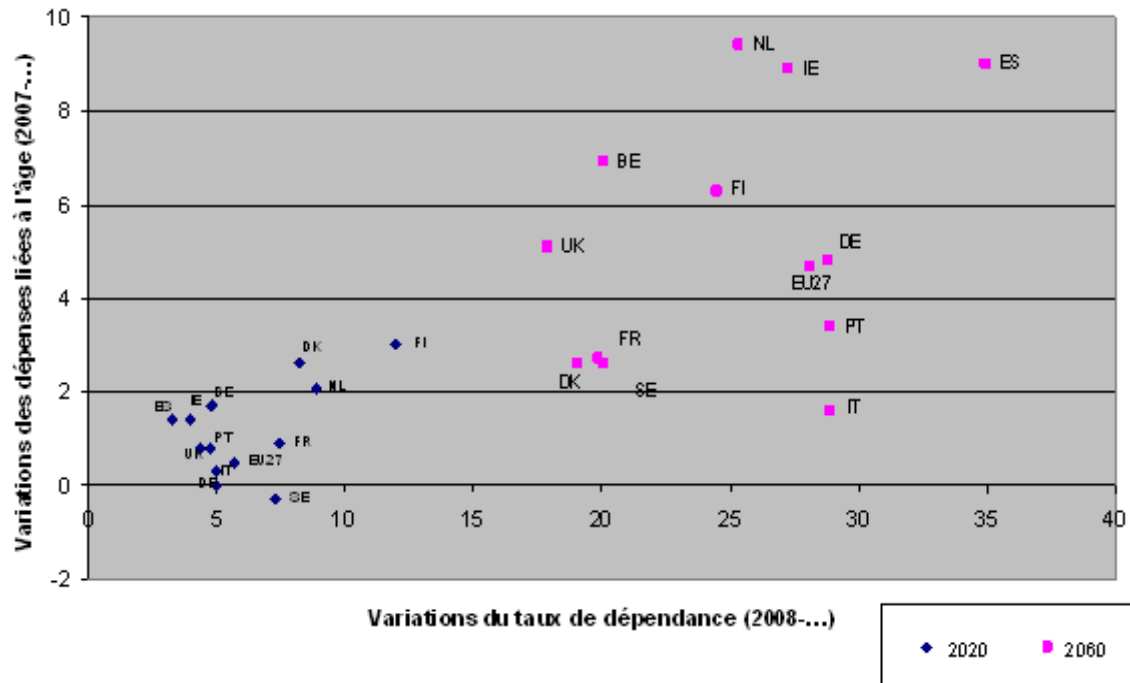
2.3. La Belgique est en retard

On s'accorde à dire que des mesures de court terme n'ont pas d'avenir face à l'ampleur du défi du vieillissement et les conséquences budgétaires désastreuses de la crise économique et financière. Entre 1960 et aujourd'hui, la durée moyenne de versement d'une pension en Belgique est passée de 8 ans à plus de 20 ans, suite à l'effet combiné des retraites anticipées et de l'allongement de la durée de vie. On prévoit que pour les quarante années à venir, à politique inchangé, il y aura 450.000 actifs en moins (population 20-60 ans) pour supporter 1.150.000 pensionnés supplémentaires (population 60 ans et +). Le vieillissement va donc imposer une charge écrasante pour les jeunes générations.

Dans les faits, la politique belge s'est bornée à constituer un Fonds de Vieillesse, qui a été alimenté jusqu'en 2006 de manière ponctuelle par des recettes non récurrentes. Il avait été prévu de passer à un mode de financement récurrent et systématique en consacrant à ce Fonds une part du PIB, mais la réalité est tout autre. Ce Fonds a eu un effet extrêmement pervers en donnant à l'opinion publique l'illusion que le problème du financement du vieillissement était résolu. Le Pacte des générations de 2006 a eu très peu d'effet sur le maintien à l'emploi des seniors. Au final, on se retrouve être le pays européen le moins bien préparé au vieillissement (avec le Luxembourg). En effet, sur base des projections 2009 de l'Union Européenne, le coût du vieillissement y est 50% plus élevé chez nous que dans l'UE-27, malgré un taux de vieillissement (mesuré par l'accroissement du taux de dépendance démographique) moins élevé de 40%.

Graphique 4

Variations attendues du ratio de dépendance et des dépenses liées à l'âge d'ici à 2020 et à 2060



(Source : EC AWG- 2009 et Calculs propres)

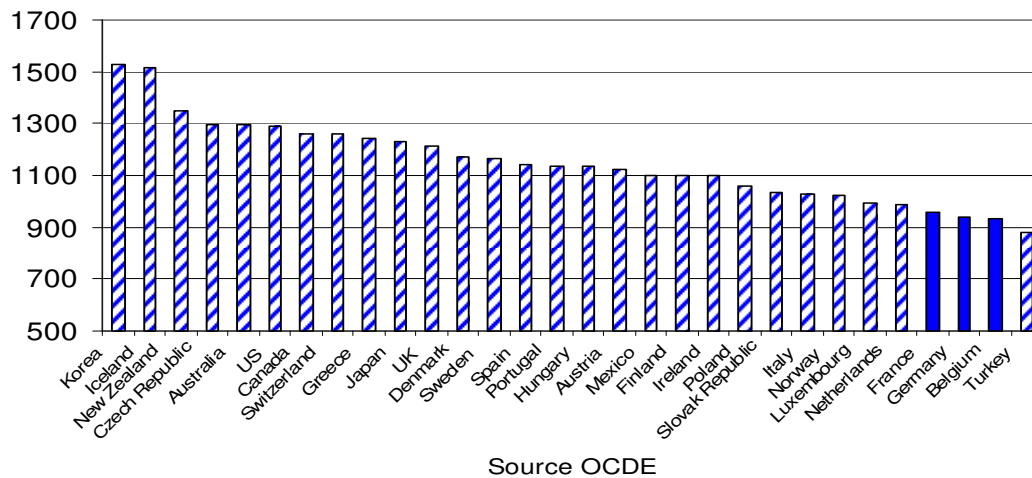
Plus grave encore, nos finances publiques sont en moins bonne position aujourd'hui pour affronter ce coût qu'elles ne l'étaient avant la crise financière et économique. *En outre*, les projections des dépenses liées à l'âge sont excessivement optimistes car elles supposent presque un doublement du taux d'emploi des seniors et des gains de productivité de 1,5 % par an. Cette prévision va à l'encontre de ce qu'on constate depuis longtemps en Belgique, à savoir une forte tension entre emploi et productivité qui tendent à évoluer en sens contraire depuis des décennies (voir de Callataÿ et Sapir 2006). Sans une réforme en profondeur de notre marché du travail, on ne pourra pas résoudre ce conflit emploi-productivité. On constate aussi que la Belgique continue à être le pays qui offre les conditions financières les plus attractives lors d'un départ anticipé à la retraite.

2.4. La Belgique est un pays où on travaille peu

Selon les données de l'OCDE, en 2005, 61% des 15 à 64 ans étaient au travail en Belgique et ils ont en moyenne travaillé 1.534 heures au cours de l'année, contre respectivement 71,5% et 1804 heures aux Etats-Unis. En moyenne, donc, une personne d'âge actif a fourni dans l'année 936 heures (61% de 1534) en Belgique, et 1290 aux Etats-Unis, soit 35% de plus.

Cette manière de raisonner a deux avantages : elle est neutre au regard de la répartition des heures prestées au sein de la population (elle peut correspondre à une situation où peu de personnes travaillent beaucoup, ou à la situation inverse) ; et elle a une traduction directe en termes de production potentielle (toutes choses égales d'ailleurs, une augmentation du nombre d'heures par personne d'âge actif se traduit en une augmentation correspondante de la production et du revenu par tête). Cette approche met en évidence la situation très défavorable de la Belgique (Graphique 5)

Graphique 5: quantité annuelle de travail par personne d'âge actif, 2005



Entre pays développés, une grande diversité de situations s'observe. En Corée du Sud et en Islande, on compte plus de 1.500 heures par an et par personne d'âge actif, mais c'est en raison, dans un cas, d'une durée du travail record, et dans l'autre, d'un taux d'emploi exceptionnellement élevé. La quantité de travail est d'environ 1.150 heures en Espagne et Suède, avec ici encore une répartition très différente entre taux d'emploi et durée du travail. La Belgique, quant à elle, combine faible durée individuelle du travail (un peu en dessous de la Suède) et faible taux d'emploi (un peu en dessous de l'Espagne). Elle vient ainsi en avant dernière position pour la quantité de travail par personne d'âge actif. Seule la Turquie fait pire. *La Belgique est ainsi le pays d'Europe où l'on travaille le moins !*

Cette situation n'est pas tenable. Non seulement à cause du sous-emploi qu'elle reflète ; non seulement parce qu'elle implique un revenu par personne d'âge actif sensiblement inférieur à celui de la plupart des partenaires ; mais aussi parce qu'au cours des années à venir, le vieillissement va impliquer de répartir ce revenu sur un plus grand nombre de personnes.

2.5. Le Mythe du travailler moins pour travailler tous

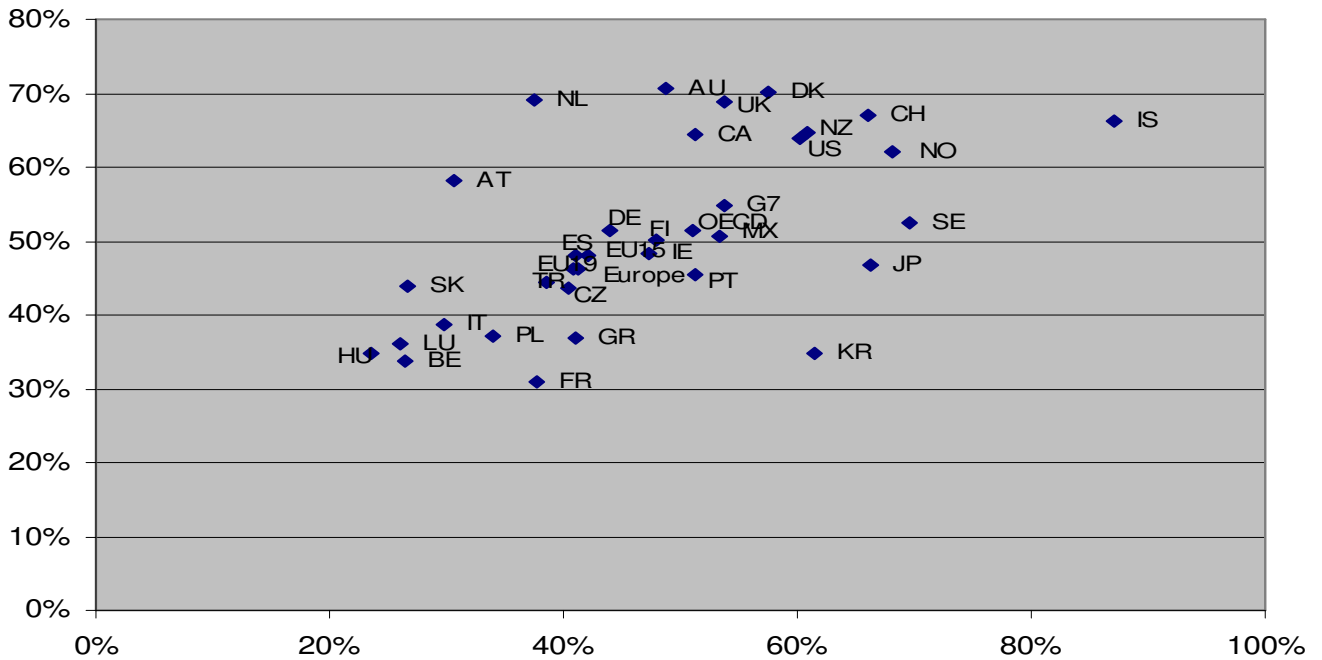
Longtemps on a pensé qu'il suffisait de partager le travail pour assurer le plein emploi. Travailler moins pour travailler tous. Si l'on regarde la situation de l'emploi dans les pays de l'OCDE, on constate que l'emploi des moins de 25 ans et celui des plus de 55 ans évoluent souvent dans le même sens.² Cette complémentarité se heurte à l'opinion courante qu'on peut résorber le chômage des jeunes en laissant partir plus tôt à la pension les travailleurs âgés. Un retrait précoce du marché du travail n'améliore pas la performance d'ensemble du marché du travail mais pousse au contraire les salaires à la hausse, et, à terme, détruit des emplois. De plus, mettre les gens en prépension ou pension anticipée requiert de relever l'impôt (ou les cotisations sociales) pour financer leurs allocations, ce qui a alourdi la charge fiscale sur ceux qui travaillent, et en particulier sur les moins qualifiés.

L'OCDE propose une analyse semblable effectuée sur une période plus courte. On y trouve une relation négative pour 2004 entre taux de participation des travailleurs âgés et chômage. La conclusion de l'OCDE: « Jusqu'au début des années 90, les travailleurs âgés bénéficiaient souvent de transferts de revenu destinés à les inciter à se retirer de la vie active de manière anticipée. Dans la majorité des cas, ces dispositifs avaient été institués pour réduire le chômage, car on espérait que les salariés ainsi encouragés à partir plus tôt à la retraite seraient remplacés par des personnes plus jeunes au chômage. Or, l'expérience a montré que cette hypothèse était erronée. »

² Voir aussi David de la Croix et Pierre Pestieau « Réformer le système des retraites belges », in M. Castanheira et J. Hindriks (eds) Réformer sans Tabous, de Boek 2006.

Graphique 6

Taux de participation, 15-24 ans



Taux de participation, 55-64 ans

Source : OCDE : enquêtes sur les forces de travail (moyenne 1995-2005) et calculs propres

2.6. L'exclusion du travail des seniors

L'organisation de notre système de pension exerce aussi une influence sur des facteurs essentiels au développement de notre économie. Pensons aux effets des cotisations sur l'emploi et des pensions sur l'épargne. Un facteur très important est la relation entre la productivité d'un travailleur et les frais salariaux au cours de sa carrière. Nous observons typiquement un profil de salaire qui augmente fortement avec l'âge et qui peut être considéré comme un élément d'un contrat implicite qui motive et assure la loyauté des travailleurs, sous la forme d'un salaire différé³. Etant donné la mobilité croissante du travail, aucune société ne peut encore s'imaginer que ses travailleurs lui resteront fidèles tout au long de leur carrière. Il faut une nouvelle approche qui a comme objectif de garantir non pas un poste, mais de garantir l'emploi, et qui aide le travailleur à mieux se défendre sur le marché de l'emploi. La rémunération des travailleurs doit être mieux alignée avec la productivité, de sorte que les travailleurs âgés de plus de 50 ans restent attractifs pour l'employeur.

³ Lazear, E. (1979). Why is There Mandatory Retirement? Journal of Political Economy, 87, 1261-1284.

Le marché de l'emploi belge est confronté à un nombre de problèmes spécifiques : les coûts salariaux élevés (position concurrentielle), les différences régionales, la mobilité limitée des travailleurs, la faible formation permanente (seulement 7,2% des Belges participent à la formation permanente, ce qui est nettement inférieur à la recommandation européenne de 12,5%), la participation insuffisante de certains groupes tels les jeunes, les personnes ayant plus de 55 ans (dont le taux de participation s'élevait à 34,5% en 2008, par rapport à un objectif de 50%), les étrangers et les personnes ayant un niveau de scolarité faible .

Parler de la nécessité de travailler plus longtemps mène automatiquement à la discussion sur la prépension. Or, il faut bien se rendre compte que la majorité des sorties du marché de l'emploi passent par d'autres systèmes que la prépension, tels la pension anticipée, la disponibilité précédant la pension de retraite etc.

Tableau 4

Ventilation de la population de 50 à 64 ans selon son statut sur le marché du travail en 2008

	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	50-64 ans	p.m.15-64 ans
	unités				
Population	745.766	678.949	602.889	2.027.603	7.073.267
En emploi	530.905	340.057	102.338	973.300	4.413.657
Au chômage	27.151	16.870	3.301	47.322	332.990
Inactif	187.709	322.022	497.250	1.006.981	2.326.619
dont en pension ou en pension anticipée	17.189	50.125	252.362	319.677	331.411
homme / femme au foyer (s'occupe de son ménage)	73.483	88.746	89.030	251.260	434.708
en disponibilité préalable à la pension ou en prépension	6.107	84.970	78.112	149.188	150.023
en incapacité de travail	48.330	52.674	34.595	135.598	256.653
chômage	29.886	50.529	34.329	114.744	213.246
autre	12.714	14.978	8.822	36.515	940.577
	pourcentages du total				
En emploi	71,2	50,1	17,0	48,0	62,4
Au chômage	3,6	2,5	0,5	2,3	4,7
Inactif	25,2	47,4	82,5	49,7	32,9
dont en pension ou en pension anticipée	2,3	7,4	41,9	15,8	4,7
homme / femme au foyer (s'occupe de son ménage)	9,9	13,1	14,8	12,4	6,1
en disponibilité préalable à la pension ou en prépension	0,8	9,6	13,0	7,4	2,1
en incapacité de travail	6,5	7,8	5,7	6,7	3,6
chômage	4,0	7,4	5,7	5,7	3,0
autre	1,7	2,2	1,5	1,8	13,3

Source: EFT (DGSIE).

Nous devons prêter une attention particulière à certains secteurs publics importants tels l'enseignement, Belgacom et la Poste. Ces secteurs représentent 54% des pensionnés du secteur public et se caractérisent par la facilité qu'ils offrent aux fonctionnaires de prendre "congé" avant la pension de retraite et avant l'âge de 60 ans. Les pensions complémentaires jouent depuis bien longtemps déjà un rôle important dans la relation entre le travailleur et l'employeur, puisqu'elles constituent un élément important des conditions de travail. Le traitement fiscal avantageux de cette forme de rémunération ne doit pas être perdu de vue.

3. Organisation des pensions

3.1 Capitalisation et répartition

Une des questions principales dans le débat sur les pensions est d'établir dans quelle mesure le financement doit se faire : selon le principe de la capitalisation ou de la répartition. Sans trop nous avancer sur les conclusions ultérieures, soulignons quand même déjà l'importance d'une approche pragmatique en la matière, au lieu de s'enfermer dans des idées reçues.

Selon l'approche théorique stricte, nous devrions opter pour un système de capitalisation si le taux d'intérêt réel sur les investissements est supérieur à la croissance jointe des salaires et de l'emploi (ladite condition de Samuelson et Aaron⁴). Par le passé, on a eu tendance à se servir de cette relation pour plaider, sans trop de nuances pour un système exclusif de capitalisation ou pour un système exclusif de répartition. Il est un fait que les économistes partent facilement du principe que le taux d'intérêt sur les investissements est supérieur à la croissance de la masse salariale. Mais faisons la comparaison avec un ménage qui jauge la façon d'investir ses économies : même s'il a des raisons de croire qu'un certain actif (p.ex. les actions) rapportera plus que d'autres, notre investisseur ne mettra quand même pas tous ses œufs dans le même panier.

Une chose est certaine : tant le système de répartition que le système de capitalisation comportent des risques. Les **risques financier** sont inhérents au système de capitalisation. Mais comme les événements récents nous ont montré, un crash des marchés financiers peut porter atteinte au tissu économique même, ce qui a une répercussion sur le système de répartition. Le **risque de taux d'intérêt** semble concerner surtout le système de capitalisation. Les risques démographiques, par contre, posent problème aux deux systèmes de financement des pensions. Le départ à la retraite des enfants du babyboom est un problème additionnel pour le système de répartition, mais cette évolution démographique pourrait aussi résulter en un retrait massif de fonds investis, ce qui pourrait à son tour avoir une répercussion sur les rendements offerts sur les marchés financiers (thèse du « asset meltdown »). L'on dit aussi souvent que le système de répartition est en proie au **risque politique** puisqu'il dépend des politiciens et leur (in)capacité à gérer les pensions sur le long terme. Mais le système de capitalisation dépend également du risque politique. Les politiciens pourraient notamment être tentés d'augmenter les impôts sur l'épargne. Bref, la discussion montre que les deux systèmes ont des avantages et des inconvénients. Tout pragmatiste a déjà conclu depuis longtemps que la meilleure option est de combiner les deux systèmes de financement.

Une des raisons évidentes en faveur d'une combinaison des deux systèmes est le principe de la **diversification** (afin de modérer le risque)⁵. Or, les deux systèmes sont souvent

⁴ Aaron, H. (1966), The Social Security Paradox, Canadian Journal of Economics and Political Science 32, 371-376.

⁵ OECD, Maintaining prosperity in an ageing society, 2000

comparés de manière inappropriée. L'on oublie trop facilement que le rendement implicite d'une capitalisation est non seulement déterminé par le rendement sur les marchés financiers, mais aussi par les frais administratifs. Et il faut aussi considérer le coût budgétaire des mesures fiscales destinées à inciter les gens à épargner davantage. Aux Pays-Bas, par exemple, les frais administratifs s'élèvent à 1% des cotisations dans le système public, mais vont parfois jusqu'à 25% dans les plans de pension privés. Afin de bien comparer le rendement dans un système de capitalisation avec celui dans un système de répartition, il convient de prendre tous les frais en considération : les frais administratifs et de gestion, tant pendant la phase de constitution que lors du paiement (annuités...) etc.⁶

Finalement, toute comparaison des deux systèmes de financement doit prendre en compte le fait que nous ne partons pas de zéro: un système de répartition est déjà en place actuellement. Si l'on décidait de le remplacer du jour au lendemain par un système de capitalisation, nous devrions aussi tenir compte des **frais de transition**. Il y aurait en fait une génération de transition qui avait pensé pouvoir compter sur la génération suivante, mais à qui on demande maintenant de constituer sa propre pension. On ne peut en aucun cas ignorer cette dette implicite des pensions.

Pour certains, l'évolution progressive d'un système de répartition vers un système de capitalisation serait économiquement avantageuse du fait des changements de comportements que cela induirait. On peut en effet supposer que le changement de système donnerait lieu à une augmentation de l'épargne. Or, cela n'est pas si évident, puisque les frais de transition pourraient augmenter le déficit budgétaire public. Certains estiment que les paiements des cotisations sont moins perturbants dans un système de capitalisation en ce sens qu'ils démotivent moins les travailleurs que dans un système de répartition. Cet argument reflète l'importance de maintenir un lien suffisamment solide entre les cotisations et les droits de pension, et cela indépendamment du système de pension que l'on adopte. En définitive, ce qui importe c'est la confiance que les gens ont dans le système de pension. Les analyses de la Commission Européenne révèlent que le gain économique à long terme d'un changement de système de financement représenterait jusqu'à 5% du PIB. Mais la Commission dit également que l'augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite, toujours dans un système de répartition, augmenterait le PIB de 13%⁷.

Modifier les paramètres (incitants à travailler plus longtemps, autre indexation,...) peut donc avoir autant d'impact qu'un changement de système. L'aspect le plus important est de mettre en place des incitants à travailler plus longtemps dans le pilier légal. La structure des incitants qui influencent le choix de travailler plus ou moins longtemps est plus

⁶ Om de vergelijking correct te maken zou volgens sommige auteurs van de rendementen van de kapitalisatiefondsen 2,3 procent afgetrokken dienen te worden. D'Addio, A., J. Seisdedos, E. Whitehouse, 2009, "Investment risk and pensions", OECD, Social employment and migration working paper no 70

⁷ European Commission, 2001, "Reforms of pension systems in the EU, An analysis of the policy options", European Economy, 73, p. 171-222

importante que la discussion sur la répartition versus la capitalisation⁸. La thèse supposant qu'un système de capitalisation donne lieu à plus d'épargne (du moins dans la phase de constitution) et que ce système contribue donc plus à la croissance économique, est discutable et ne se confirme pas toujours dans la réalité (les épargnes pour la retraite peuvent fonctionner en vases communicants avec d'autres épargnes).

Une étape marquante dans cette discussion est le rapport "Averting the Old Age Crisis" de la Banque Mondiale. Ce rapport bien connu a été publié en 1994, et préconise que tout système de pension doit être composé des **trois piliers suivants** : un système de répartition, un système privé complémentaire à capitalisation et enfin un système privé sur une base de capitalisation. Le poids relatif de ces trois piliers fait toujours l'objet de discussions, mais si l'on tient compte des considérations susmentionnées comme la diversification, un modèle basé sur ces trois piliers paraît en effet très attractif.

Une des raisons pour laquelle ce modèle à trois piliers a été adopté dans beaucoup de pays développés, réside dans le fait qu'il permet de répondre à différents besoins de façon pragmatique. Le premier pilier est alors logiquement considéré comme le pilier de base servant à protéger les gens de la pauvreté, à un âge plus avancé. Mais cet objectif, même s'il est réalisé, ne suffit pas pour les nombreuses personnes qui seraient confrontées à une chute importante de leur niveau de vie si elles n'avaient qu'une pension les protégeant de la pauvreté.

On retrouve également le problème du manque de discipline ou de **prévoyance** dans le chef de beaucoup de gens ne réussissant pas à épargner suffisamment. Ceci explique le rôle logique du deuxième pilier servant à constituer une pension complémentaire. Le besoin de corriger le manque d'épargne de la population justifie, aux yeux de beaucoup, les incitants fiscaux dans le cadre du troisième pilier.

Un modèle à trois piliers permet ainsi d'intégrer de façon cohérente les objectifs de **solidarité et d'assurance** contre la chute du pouvoir d'achat. Certes, il existe de grandes différences entre les pays suivant le développement relatif des trois piliers. Le passé explique souvent pourquoi certains pays ont un système de répartition plutôt basé sur l'assistance en cas de détresse (ladite tradition de Beveridge), alors que d'autres adhèrent surtout au principe d'assurance (tradition Bismarck). Au cours des dernières décennies, ces deux traditions se sont petit à petit rapprochées l'une de l'autre. Nous devons aussi admettre que la protection sociale et la viabilité financière sont liées. Si notre société ne réussit pas à assurer la viabilité financière de son système de pension, la protection sociale que ce système offre est aussi menacée. D'autre part, il faut adhérer au principe d'assurance afin d'inciter les revenus élevés à continuer de participer au système de répartition. Un système de répartition ne peut subsister sans une véritable cohésion sociale, cohésion mise sous pression par les développements démographiques. La motivation principale des jeunes à payer des cotisations témoigne de leur prise de

⁸ Orszag, P. en J. Stiglitz, 1999, Rethinking pension reform: ten myths about social security systems, The World Bank, New Ideas about old age security

conscience, à savoir qu'ils seront également âgés un jour et ont été élevés par les générations précédentes. Un tel contrat social ne peut exister sans confiance, y compris dans l'état.

3.2 Les trois piliers du système de pension belge

Le tableau ci-dessous montre, si nous nous basons sur les paiements de pensions, que le système privé en Belgique représente 14% de l'ensemble des systèmes contre 29% en Grande-Bretagne et 40% aux Etats-Unis. En 2007, les cotisations en Belgique s'élevaient à 29,47 milliards d'euros pour le premier pilier, à 5,56 milliards d'euros pour le deuxième pilier et à 18,61 milliards pour le troisième pilier. Si nous regardons les réserves de pension des systèmes de pension privés, on peut conclure qu'à défaut de mesures importantes, le système de pension privé jouera toujours un rôle moins important en Belgique que dans d'autres pays.

Tableau 5 : Prestations de pension publiques et privées, 2006, % du PIB

	Publiek	Privaat	Privaat/totaal
Italië	12,0	0,3	2%
Oostenrijk	12,1	0,2	2%
Zwitserland	6,7	5,5	45%
Duitsland	11,7	0,1	1%
UK	7,5	3,1	29%
Polen	10,4	0,0	0%
Finland	1,1	9,2	89%
België	8,1	1,3	14%
Nederland	5,4	3,6	40%
Denemarken	4,8	4,2	47%
Zweden	7,7	1,1	13%
Portugal	7,5	1,0	12%
Spanje	7,8	0,6	7%
Hongarije	8,1	0,1	1%
Tsjechië	7,2	0,3	4%
Australië	3,6	3,7	51%
Noorwegen	4,4	1,4	24%
Canada	3,6	2,1	37%
Nieuw-Zeeland	3,7	1,5	29%
Luxemburg	4,0	0,1	2%
IJsland	0,4	3,6	90%
Zuid-Korea	1,3	0,9	41%
Mexico	0,7	0,2	22%

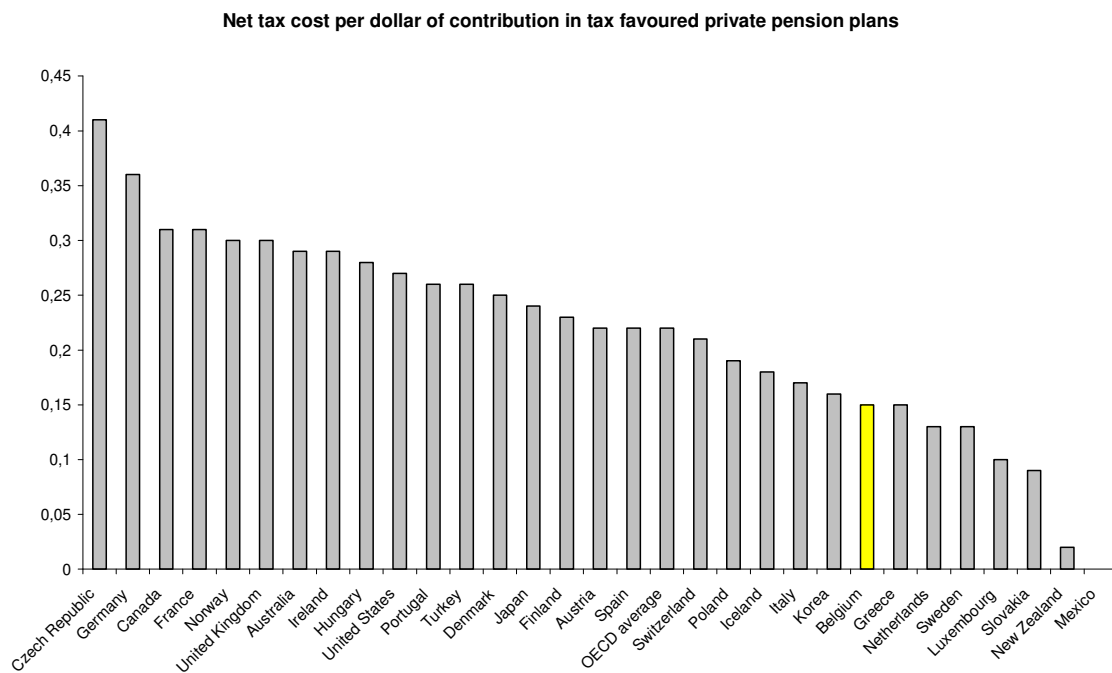
Bron: OESO, 2009

À peu près 60% des travailleurs bénéficient actuellement du deuxième pilier. Presque trois quarts d'entre eux sont affiliés à une assurance-groupe, tandis que 28% participent à un fonds de pension (institution de retraite professionnelle / IRP). Bien que le nombre de plans sectoriels augmente, le taux de cotisation reste bas. Les cotisations se situent généralement entre 0,75% et 1,75% du salaire, avec une tendance à la hausse ces dernières années (de 0,88% du salaire en 2004 à 1,44% du salaire en 2008). La moitié

des plans sont des plans dits sociaux qui bénéficient d'un régime fiscal préférentiel à condition que le plan comprenne un important volet de solidarité.

Le Rapport Bisannuel de la CBFA fait apparaître que 27 plans sectoriels ont à présent été conclus. Ces plans représentent 760.000 travailleurs dont 81% sont des ouvriers. Un élément avéré est que les plans de pension prennent de l'envergure surtout pour les cadres : 6,3% de la masse salariale concerne les cadres, 3,4% concerne les employés et seulement 1,4% concerne les ouvriers. Ce phénomène est tout à fait logique puisque les pensions des revenus supérieurs sont plafonnées dans le premier pilier. On peut cependant s'interroger sur le coût des incitants fiscaux dont bénéficient principalement les revenus supérieurs. En comparaison à d'autres pays, le coût des avantages fiscaux dans notre pays reste relativement faible

Graphique 7



Source : Yoo et de Serres, 2004

⇒ Un système de crédit-impôt pourrait remplacer le système actuel de la déductibilité fiscale. Les crédits-impôts profitant aussi aux personnes qui ne gagnent pas assez pour payer des impôts sur leur revenu, ce système serait aussi intéressant pour les faibles revenus.

3.3 La réglementation des piliers complémentaires

Les risques d'investissement

Il est clair que tout système de pension comporte des risques. En combinant plusieurs piliers, ce risque peut être modéré. Un système de répartition ne peut fonctionner que si le gouvernement agit de façon responsable et ne fait pas de promesses qu'il ne peut tenir.

En théorie, les plans de pension privés plus petits seraient désavantagés en raison de leur petite échelle par rapport aux plans de pension publics. Or, la Banque Mondiale a démontré que souvent le contraire est vrai. En plus, la liberté de choisir un fonds de pension qui lui convient, peut aussi avoir une valeur pour le client. L'étude de la Banque Mondiale révèle également qu'il y a d'énormes différences dans les rendements des plans de pension, quel que soit leur type, privé ou public. Il faut donc qu'un nombre de conditions annexes soient remplies. Ainsi, la gestion du risque est d'autant plus importante lorsqu'il s'agit de l'argent des pensions. Et il est évident que les réserves de pension ont beaucoup souffert de la crise financière.

La politique d'investissement n'est évidemment pas sans importance pour la performance à long terme⁹. Ainsi, il peut être néfaste d'investir beaucoup dans des actifs très volatiles tels que des actions juste avant une correction boursière pour ensuite se réorienter vers des obligations. Le fonds de pension du secteur de la métallurgie est tombé dans ce piège en abandonnant l'équilibrage automatique pendant le crash. Le fonds a évité 1,8% de pertes, mais a raté 2,8% lorsque la bourse s'est reprise¹⁰. Une règle générale est qu'un système de « defined contribution » (avec des primes fixes mais des prestations indéfinies) nécessite une stratégie d'investissement plus conservatrice qu'un système de « defined benefit » (où les prestations sont définies, par exemple au travers d'un taux de remplacement stipulé dans le contrat) puisque ce deuxième système peut répartir les risques sur plusieurs générations. En revanche, un système de « defined contribution » a de nombreux avantages en ce qui concerne la portabilité des droits de pensions (cf. cadre ci-dessous).

La portabilité imparfaite des droits accumulés

Le système de retraite complémentaire dit de but à atteindre (« defined benefits ») a souvent été utilisé par l'employeur comme un instrument de fidélisation du personnel. Les droits accumulés en début de carrière sont inférieurs, toute chose étant égale par ailleurs, à ceux en fin de carrière. Il s'ensuit que l'individu qui quitte son employeur en cours de carrière est pénalisé car les droits à la retraite complémentaire qui lui sont versés sont inférieurs aux droits réellement accumulés d'un point de vue économique. La portabilité des droits à la retraite complémentaire est imparfaite, un problème que les régimes à

⁹ Burtless, Gary, 2009, Lessons of the Financial crisis for the design of national pension systems, CESIfo, working paper 2735

¹⁰ Voorzichtig pensioenbeleid breekt pensioenfondsen zuur op, Tijd, 7-4-2010

charges définies (« defined contributions ») ne posent pas. Au niveau européen, une grande attention est portée aux entraves à la portabilité transfrontalière des droits à la retraite des travailleurs salariés. Le problème du manque de portabilité de ces droits dépasse toutefois largement le cas des travailleurs migrant d'un pays à l'autre de l'Union. Il se pose à l'intérieur d'un Etat, quand la coexistence de régimes distincts de sécurité sociale (par exemple entre fonctionnaires et salariés) induit par une portabilité imparfaite, une pénalité pour le travailleur qui change de statut mais aussi, sans même changer de statut, quand le changement d'employeur est pénalisé.

La portabilité imparfaite des droits à la retraite complémentaire pourrait être un frein à la retraite anticipée en survalorisant les années de fin de carrière. Toutefois, la portabilité imparfaite contribue également au départ prématuré à la retraite.

Premièrement, la portabilité imparfaite constitue un frein à la mobilité professionnelle. L'employé ne change pas d'employeur parce que l'éventuel supplément de salaire qu'il recevrait ne compenserait pas la perte en termes de retraite future. Ce faisant, il y a sclérose, absence de recyclage, frustration et in fine aversion grandissante pour son travail. L'individu n'aspire plus alors qu'à une retraite anticipée alors que s'il avait changé d'employeur cinq ou dix ans plus tôt, il aurait eu une motivation plus grande pour le travail. Dans l'étude des déterminants de l'âge du départ à la retraite, il faut donc non seulement étudier l'incitation financière quand le choix d'arrêter de travailler ou non se présente mais aussi considérer l'incitation financière avant l'âge de la retraite.

Deuxièmement, en se basant sur le dernier salaire, les retraites complémentaires de type « defined benefits » pénalisent une transition en douceur entre vie professionnelle et retraite. Cette transition en douceur semble souhaitée par les travailleurs (Schokkaert et al., 2000) mais les formes actuelles de réduction du temps de travail offertes aux travailleurs plus âgés ne rencontrent guère de succès. Cette contradiction entre les aspirations apparentes des individus et le manque de succès des formules de transition en douceur, peut résulter d'obstacles auxquels les retraites complémentaires ne sont pas étrangères :

- Le travailleur plus âgé pourrait être intéressé par une « demotion » - le contraire d'une promotion -, induisant de moindres responsabilités et un moindre salaire. Toutefois, si la retraite complémentaire est calculée à partir de ce salaire diminué, le sacrifice financier peut devenir excessif.
- De même peut-il en aller ainsi pour le travailleur plus âgé pour qui travailler à temps plein est devenu trop lourd. Il pourrait être intéressé par un travail à horaire réduit mais peut craindre les répercussions pour le calcul de la retraite complémentaire et dès lors opter pour la cessation totale d'activité. En général, dans un plan DB, le temps partiel a un impact sur l'ancienneté reconnue mais pas sur la rémunération de référence, qui reste à temps plein.
- Un autre effet pervers de la portabilité imparfaite concerne les entreprises en difficulté ; l'employé, même s'il perçoit ces difficultés, est dissuadé de chercher un

travail ailleurs, peut-être parce qu'il serait moins bien payé mais surtout parce que cela induirait une perte en termes de droits à la retraite.

Etienne de Callataÿ, Retraites complémentaires et départ anticipé à la retraite, Congrès des économistes belges de langue française, 2002

Signalons quand même que très peu de fonds de pension se sont aventurés dans lesdits "actifs toxiques". D'autre part, il est aussi important de garder la tête froide lorsque les marchés financiers vivent des périodes de turbulences. Les pensions portent sur le long terme. Lorsque nous lisons dans le Livre Vert des Pensions que le taux de couverture des Institutions de Retraite Professionnelle (IRP) est tombé de 142,98% en 2006 à 104,3% en 2008, il est d'autant plus important que les fonds aient peu besoin de liquidités afin de ne pas se voir contraints de devoir vendre des actifs à des prix bas pour faire face à leurs obligations. En ce moment, plus de 100 plans de redressement sont en cours pour rétablir la situation des plans de pension belges. Ces périodes de redressement doivent être limitées dans le temps et tout assouplissement permanent des règles de provision doit être exclu.

Lorsque l'argent des pensions est converti en annuités, la flexibilité est recommandée (parce que l'on appelle des "phased withdrawals") afin de pouvoir faire face à une éventuelle correction boursière. Remarquons que les pensionnés actuels qui ont déjà converti leur capital en annuités ont nettement fait une meilleure affaire que les pensionnés qui ont gardé leur capital. Si les piliers complémentaires devaient devenir se généraliser par le biais d'une obligation de participation (comme c'est le cas par exemple aux Pays-Bas), on doit exiger en retour la mise en place de mécanismes qui protègent contre les risques baissiers. Il faut savoir que ces mécanismes existent, par exemple sous forme d'obligations-revenu indexées ou de subventions pour pertes de rendements (avec, évidemment, des mécanismes correcteurs pour éviter que les mauvais gestionnaires de fonds soient récompensés)¹¹. Dans les pensions complémentaires aux Pays-Bas, il est prévu que les cotisations que doivent verser les générations actives, augmentent si les versements accumulés sont insuffisants pour garantir les droits de pension des retraités.

L'on pense parfois que le second pilier, par le principe de la contribution définie, fait courir tout le risque aux assurés. Ce n'est pas nécessairement vrai. Il importe toujours de regarder la répartition globale du risque. Si le premier pilier offre une véritable sécurité, il est permis de prendre plus de risques dans le deuxième pilier. Techniquement, les possibilités sont multiples. Mais la société doit avant tout définir dans quelle mesure il est possible de répartir les risques dans les piliers complémentaires. En outre, les plans doivent rester suffisamment attractifs tant pour les travailleurs que pour les employeurs. Ainsi, il est préférable que l'allocation des fonds tienne compte de l'âge de l'assuré et qu'au fur et à mesure que celui-ci avance en âge, les fonds sont de plus en plus investis dans des actifs à faible risque. Si l'individu assume le risque, il faut absolument qu'il ait la liberté de choix en fonction de ses préférences individuelles. Mais il faut également

¹¹ Bohn, H. 2001, Retirement savings in an ageing society: a case for innovative government debt management, CESifo working paper 494

prévoir un portefeuille standard (qui peut évoluer avec l'âge) pour ceux qui souhaitent ne pas gérer leur portefeuille de manière active.

La bonne gouvernance et les frais administratifs

La Banque Mondiale a surtout identifié de grands écarts de performance entre les plans de pension dans les pays en développement d'une part, et les pays occidentaux développés d'autre part. La « bonne gouvernance » est un facteur clé que nous pourrions supposer bien développé dans notre pays. Cela reste cependant un domaine qui mérite toute notre attention. Ainsi, il faut des mécanismes clairs permettant par exemple de remplacer les gestionnaires défaillants. La bonne représentation des parties prenantes au sein de l'organisme de gestion, une meilleure expertise et des codes de conduite plus solides, en particulier pour éviter des conflits d'intérêt, sont des facteurs essentiels. Ces éléments sont d'une importance capitale pour la bonne compréhension du profil de risque et des produits d'investissement.

Un autre point qui mérite d'être pris en considération, est le contrôle des frais de gestion. Les études montrent qu'il y a dans ce domaine également énormément de variations et qu'il peut être utile d'intervenir en mettant en place une régulation. La Suède, par exemple, lorsqu'elle a réformé son système des pensions, a réussi à garder les frais administratifs de la composante à capitalisation à un niveau très bas¹². Les mesures mises en œuvre étaient de mettre en concurrence un nombre limité mais suffisant de plans de pension, de centraliser la perception des primes via le système fiscal, et de ne pas communiquer le nom des affiliés aux plans de pension, afin d'éviter que ces derniers ne soient tentés de dépenser beaucoup d'argent pour leurs efforts de marketing. Il va de soi que cette approche ne peut pas être copiée aveuglement dans d'autres pays. Mais les grandes lignes sont universelles : éviter les petits montants, faire jouer la concurrence et limiter les incitants commerciaux.

Il est extrêmement important que tout le monde soit bien conseillé et informé de la situation financière à laquelle il peut s'attendre. Faute de bonnes informations, un individu n'est pas capable de faire des choix fondés sur le moment du départ à la retraite ou sur les risques que l'on peut se permettre dans le cadre de ses pensions complémentaires. C'est ainsi que la composition du portefeuille d'investissements est susceptible d'avoir un impact sur le rendement possible, mais il est également nécessaire qu'il y ait une parfaite transparence des frais complémentaires pour la gestion active par rapport à la gestion passive d'un fonds.

L'essentiel d'une régulation est d'implémenter une gestion prudente qui a comme objectif de réaliser ce que l'on a implicitement ou explicitement promis.

¹² Waldo Tapia, Juan Yermo, 2008, Fees in Individual Account Pension Systems, OECD Working papers on insurance and private pensions, n 27

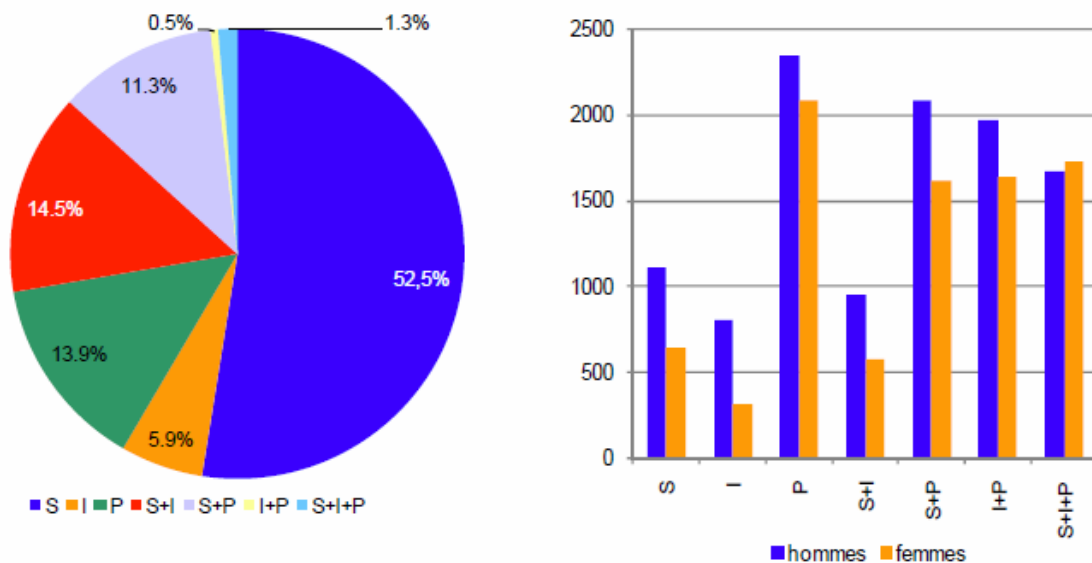
3.4 Les femmes face à leurs pensions

La question de la pension des femmes est très peu évoquée dans le livre vert sur les pensions. Or, il est important de pouvoir comprendre les différences que laissent entrevoir les statistiques entre les pensions des hommes et celles des femmes et d'offrir aux femmes les moyens de subvenir efficacement à leur besoins une fois l'âge de la pension atteint.

Différences de pension entre hommes et femmes

Au 1^e janvier 2008, les hommes bénéficiaient d'une pension moyenne équivalente à 1323 euros alors que les femmes ne touchaient en moyenne que 1003 euros¹³. En matière de pensions de retraite (or pension de survie), le graphique 8 nous montre que cette différence subsiste entre hommes et femmes à des degrés divers, peu importe le régime de pension auxquels ils appartiennent. Dans le secteur public, les femmes reçoivent en moyenne 2000 euros contre 2400 pour les hommes. Parmi les personnes avec une carrière pure de salarié, les pensions de retraite s'élèvent en moyenne à 634 euros pour les femmes contre 1111 euros pour les hommes. Enfin, dans le régime des travailleurs indépendants, les femmes reçoivent une pension légale de 305 euros contre 804 euros pour les hommes.

Graphique 8 : Ventilation des bénéficiaires d'une pension de retraite par régime et montant mensuel moyen (en euros), au 1^e janvier 2008



S = pension de salarié, I = pension d'indépendant, P = pension du secteur public

Nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite : 1 427 296

13 G. De Vil, 2010, Les pensions du premier pilier en Belgique à la veille du vieillissement démographique: une analyse du système actuel et de son adéquation, Bureau fédéral du Plan, Working paper 4-10.

Sources : G. De Vil, 2010, Les pensions du premier pilier en Belgique à la veille du vieillissement démographique: une analyse du système actuel et de son adéquation, Bureau fédéral du Plan, Working paper 4-10 ; calcul BFP.

Comment s'expliquent ces différences de pension ?

Le montant de la pension de retraite dépend de la durée de la carrière professionnelle, du revenu gagné durant cette période et de la situation familiale.

On remarque en général que le nombre d'années de travail de la femme est inférieur à celui des hommes. Celles-ci recourent davantage au travail à temps partiel ainsi qu'au congé parental et/ou crédit temps pour s'occuper de leur(s) enfant(s) ou prendre soin d'un parent malade.

Sur les dix dernières années, le taux d'emploi des femmes (15-64 ans) s'est accru de 47,6% (1998) à 56,2% en 2008, alors que le taux d'emploi des hommes est passé de 67,1 à 68,6%. Même si de plus en plus de femmes sont présentes sur le marché de l'emploi, une différence de plus de 10% subsiste encore. Les chiffres nous montrent par ailleurs que la part du temps partiel des femmes, en pourcentage de l'emploi total est d'une part, largement supérieure à celle des hommes et d'autre part, de plus en plus une option privilégiée par la gente féminine. En 2008, la part du travail à temps partiel des femmes était de 40,9%, contre 34,5% en 1998. Pour les hommes, ce taux était de 7,9% en 2008, contre 3,9% dix ans plus tôt (Eurostat).

L'écart salarial entre hommes et femmes, explique aussi en partie la différence de pension qui existe entre eux. En 2007, parmi les travailleurs à temps plein, les hommes gagnaient en moyenne 2918 euros bruts par mois, alors que les femmes ne gagnaient que 2577 euros, soit un écart salarial de 12% (tableau 6). Le tableau 7 permet d'avoir une vision plus précise de l'écart salarial horaire¹⁴ cette fois-ci, en fonction du secteur et du statut.

Tableau 6 : Salaires mensuels bruts moyens des travailleurs à temps plein (en euros) et écart salarial (2002-2007)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Femmes	2.165	2.231	2.343	2.387	2.491	2.577
Hommes	2.529	2.679	2.757	2.807	2.846	2.918
Ecart salarial	14%	17%	15%	15%	12%	12%

Source : SPF Economie (2010), L'écart salarial entre les femmes et les hommes en Belgique, rapport 2010 : DGSIE, Enquête sur la structure et la répartition des salaires.

¹⁴ L'écart salarial basé sur les salaires horaires bruts élimine en grande partie l'effet du travail à temps partiel.

Tableau 7 : Salaires horaires bruts moyens des travailleurs à temps plein et à temps partiel selon le statut (2007)

	Secteur privé		Secteur public		Total
	Ouvriers	Employés	Contractuels	Statutaires	
Femmes	10,7	16,0	13,8	17,4	15,0
Hommes	13,0	21,7	14,6	17,3	16,7
Ecart salarial	18%	26%	6%	-1%	11%

Source : SPF Economie (2010), L'écart salarial entre les femmes et les hommes en Belgique, rapport 2010 : Bureau fédéral du Plan, DGSIE, Enquête sur la structure et la répartition des salaires.

La situation familiale et en particulier, le fait d'être marié ou pas, influencent également le montant de la pension perçue par les femmes. En 2006, la pension légale moyenne des femmes vivant seules était de 1.178 euros, celle des femmes vivant en couple sans être mariées, de 1.113 euros et celle des femmes mariées, de 868 euros. La faible pension moyenne des femmes mariées est ainsi renforcée par l'apport du revenu de leur mari. Dans de nombreuses situations, la femme reste encore très dépendante du revenu de son mari, et ce au travers de ce que l'on appelle les droits dérivés.

Il existe trois types de droits dérivés : (1) la pension de survie, (2) les pensions de retraite chez les conjoints divorcés et (3) les allocations de pension supplémentaire accordées sur base du revenu de pension du conjoint ayant travaillé, calculé au taux ménage, par rapport au revenu de pension calculé au taux isolé.

L'objectif de ces droits est d'aider les ménages mariés où un des deux conjoints n'a pas ou très peu travaillé pour pouvoir se constituer des droits complets à la pension, à maintenir un niveau de vie relativement proche de celui qu'il a connu durant la vie active des conjoints.

Le SPF Sécurité sociale a réalisé des calculs du coût des droits dérivés pour le régime des travailleurs salariés pour l'année 2002. Il s'est ainsi avéré que le coût total des droits dérivés pour les pensions était de 4.148,536 millions d'euros (soit 31% des dépenses totales de pension des travailleurs salariés) dont 3.370,187 millions d'euros pour les pensions de survie, 669,089 millions d'euros pour les pensions de ménage majorées de 25% par rapport aux pensions au taux isolé et 109,281 millions d'euros pour les pensions de divorcés assimilées à une pension de retraite¹⁵.

¹⁵ Conseil national du Travail, Rapport concernant le financement de la sécurité sociale, rapport n°66, 12 juillet 2005.

En plus de représenter un certain coût pour la collectivité, ce système des droits dérivés a deux inconvénients majeurs : d'une part, il accroît la dépendance financière de la femme vis-à-vis de son mari et d'autre part, il encourage le statut de femme au foyer.

Individualization of pension rights

Most OECD pension systems offer protection for non working wives, widows and divorcees through the so called derived pension rights. The concept of derived pension rights concerns social security benefits, which accrue to an individual but which originate from and depend on their relationship with another person, usually of parenthood, marriage or cohabitation. They are particularly important in Belgium where they represent about 27% of total public pension spending. The three main derived rights are (i) the survivors' benefits for non-working widows (80% of the deceased's pension ; 37.3% of average earnings). (ii) the divorcees' pension benefits (37.5% of a former spouse's average earnings over the duration of marriage, less own pension rights accrued during the same period). (iii) the spousal benefits which are a form of dependents' allowance and are usually provided as a supplement to the main pension benefit (15% of the insured's average lifetime earnings; single: 60% versus couple: 75%).

These rights are costly and encourage women to stay home and thus contribute to the unequal treatment of men and women. Individualization of rights seems to better reflect social values and to be better adapted to a setting with heterogeneous living arrangements. One of the main raison d'être of derived rights is to protect women without working careers. For them, a universal basic pension can play the same function. Note that increasingly in defined contribution schemes, public or private, survival benefits are now made available on a voluntary and costly way.

Pierre Pestieau, Note on reforming Belgian pensions, 2010

II. EVOLUTION

1. Le choc démographique

Une compréhension correcte du défi du vieillissement pour nos pensions et notre marché du travail passe par une clarification des évolutions démographiques. Les perspectives démographiques 2000-2050 de l'INS, disponibles sur [www//statbel.fgov.be](http://www.statbel.fgov.be), se basent sur les hypothèses suivantes (comparables aux perspectives démographiques du Bureau du Plan utilisées dans le rapport 2009 du CEV, voir tableaux 22 et 24).

- Le taux de fertilité passera de 1,62 enfants par couple en 2000 à 1,74 en 2050
- L'espérance de vie passera pour les hommes de 74,9 ans en 2000 à 83,90 ans en 2050, et pour les femmes de 81,38 ans à 88,88 ans sur la même période.
- Le solde migratoire stable de 17.000 immigrants par an (minimum pour le CEV)
- Les autres paramètres démographiques restent constants.

Sur base de ces hypothèses, le tableau 8 indique les perspectives démographiques pour différentes catégories d'âge : jeunes 0-19 ans, actifs 20-60 ans et pensionnés +60 ans.

Tableau 8 : Perspectives démographiques 2000-2050

	jeunes 0 à 19 ans	actifs 20-60 ans	anciens actifs plus de 60 ans	Total
2000	2.419.964	5.578.289	2.240.832	10.239.085
2010	2.334.140	5.681.656	2.379.776	10.395.572
2020	2.274.612	5.521.385	2.577.497	10.373.494
2030	2.272.188	5.279.113	2.901.052	10.452.353
2040	2.243.270	5.221.584	3.284.266	10.749.120
2050	2.228.643	5.166.305	3.520.890	10.915.838

Sur base de l'âge effectif moyen de rentrée et de sortie du marché du travail, nous considérons comme en âge « effectif » d'activité la population de 20-60 ans. On observe entre 2010 et 2050, une réduction de la population en âge « effectif » d'activité de 513.351 unités (contre une augmentation de 543.789 unités sur la période 1950-2000) et une augmentation du nombre de personnes en âge « effectif » de pensions (60 ans et +) de 1.141.114 unités. A politique inchangée, nous allons donc être confrontés au problème du financement de plus d'un million de pensionnés supplémentaires avec un demi million de personnes en âge « effectif » de travailler en moins. Plus globalement, le nombre de personnes âgées est multiplié par trois entre 1950 et 2050 contre une population totale en hausse de 20% et une population en âge effectif d'activité plus ou moins constante (la hausse de la force travail entre 1950-2000 est compensée par la baisse entre 2000-2050). Ce choc démographique concerne l'ensemble de l'Europe, avec selon les estimations Eurostat 2008, un doublement des 65ans et plus entre 2010 et 2060, et une baisse de 15% de la population en âge de travailler (15-65 ans).

2. La dépendance économique

La dépendance économique indique le nombre de pensionnés pour chaque cotisant. Son évolution dépend des perspectives démographiques du vieillissement mais aussi des évolutions de l'emploi. Pour pouvoir anticiper les évolutions futures en matière d'emploi, il convient d'analyser rapidement son évolution sur les 50 dernières années. Ainsi, on peut se faire une idée de ce qui risque de se passer si on continue à faire comme avant sur base des perspectives du vieillissement.

Sur la période 1950-2000 la population effectivement au travail a augmenté de plus de 468.400 mais la population économiquement active (effectivement sur le marché du travail) a augmenté de 731.800. Cela résulte de la hausse constante du taux d'activité des femmes pour atteindre en 2000 un taux d'activité des femmes de 25 ans de 75%, contre 85% pour les hommes de 25 ans. Le chômage augmente en conséquence de 63.000 avant 1970 à 332.000 en 2000. Le potentiel d'emploi des jeunes diminue avec un chômage de moins de 25 ans de 17% en 2000 pour un chômage moyen avant 50 ans de 6%. On constate aussi que l'augmentation du travail à temps partiel des femmes atteint 40% en 2000. La population effectivement au travail en 2000 représente 38,59% de la population totale contre 40% en 1950.

Tableau 9: Evolution de la population « économiquement » active: 1950-2000

	Population totale	Population en âge d'activité	Population économiquement active	Population effectivement au travail
1950	8.653.400	5.034.500	3.667.500	3.483.300
1960	9.448.600	5.070.400	3.674.200	3.557.700
1970	9.898.000	5.066.600	3.823.800	3.753.100
1980	9.858.000	5.263.000	4.155.500	3.833.200
1990	9.987.000	5.465.000		
2000	10.239.085	5.578.289	4.399.300	3.951.700
2000-1950	1.585.685	543.789	731.800	468.400

Sur la période 2000-2050, la population en âge d'activité baisse de 411.984 unités, la population « économiquement » active baisse de 394.800 (poursuite de l'extension du taux d'activité féminin) et la population effectivement au travail diminue de 211.500 pour converger vers un taux de chômage hypothétique de 6,6 %. La population effectivement au travail en 2050 représente donc 34,26% de la population totale (sous l'hypothèse d'un taux de chômage limite de 6,6%). Cela représente une charge économique de 1 pour 3 (contre 1 pour 4 en 2000).

C'est ici que la distinction entre dépendance démographique et économique prend toute son importance. Le taux de dépendance « démographique » (proportion des +60 ans dans la population totale) passe de 13% en 1950, à 21% en 2000, 23% en 2010 et 33% en 2050. Le taux de dépendance « économique » (60 ans et +/population au travail) augmente dramatiquement pour passer de 23% en 1950, à 56% en 2010 et 94% en 2050.

Tableau 10 : Evolution de la population « économiquement » active 2000-2050

	Population totale	Population économiquement active	Population effectivement au travail	Chômage
2000	10.239.085	4.399.300	3.951.700	10,2
2010	10.395.572	4.526.600	4.168.800	7,9
2020	10.373.494	4.428.200	4.135.100	6,6
2030	10.452.353	4.200.200	3.923.000	6,6
2040	10.749.120	4.087.500	3.817.700	6,6
2050	10.915.838	4.004.500	3.740.200	6,6

La situation pourrait bien être pire si on ajoute la tension à la hausse sur les salaires qui pourrait résulter de la contraction de l'offre de travail. Une réduction de l'offre de travail peut se traduire à très court terme par un moindre chômage (comme indiqué dans notre simulation); très vite toutefois, les salaires seront entraînés à la hausse par un marché du travail plus tendu, entraînant les entreprises à réduire leur demande de travail en conséquence. À moyen terme, le taux de chômage sera revu à la hausse et l'emploi global aura diminué par le fait de la hausse des salaires. Pour faire simple, une hausse du coût du travail va accélérer le remplacement du travail par du capital. Une description détaillée de ce mécanisme se trouve dans Sneessens et Van der Linden (2005).¹⁶

¹⁶ Les préretraites: une méthode efficace de gestion des carrières et de l'emploi? Regards Economiques 2005

3. Une charge écrasante

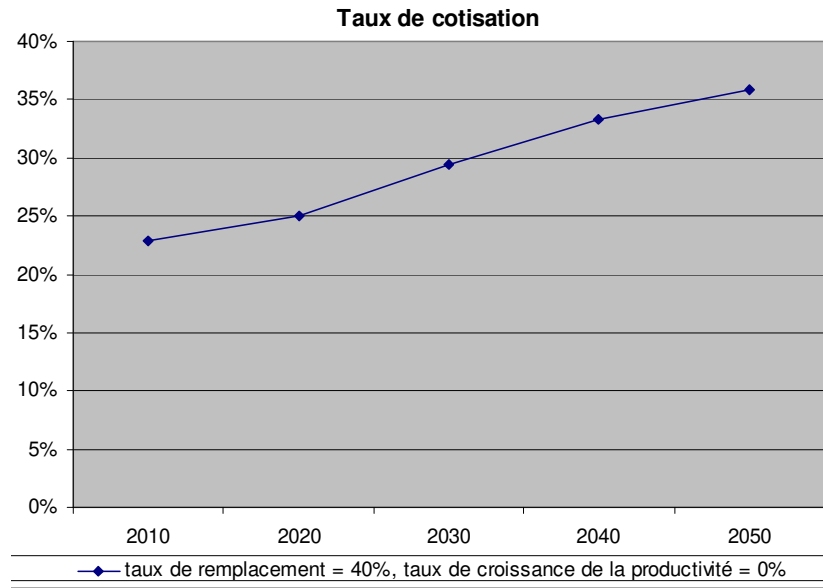
Face au choc démographique, il s'agit avant tout de sauver les régimes de pension par répartition et non de les remplacer par un système fondé sur la capitalisation. Cela n'empêche évidemment pas d'ouvrir le débat sur l'ouverture d'un « étage » de capitalisation accessible à tous, comme nous en discutons plus loin. A défaut d'un financement par la dette, il ne reste plus que deux options pour équilibrer le régime des pensions légales. Soit augmenter les contributions, soit réduire les pensions, ou une combinaison des deux, notamment en travaillant « effectivement » plus longtemps. Nous allons utiliser l'équation de base du financement d'un système de pension par répartition pour mesurer l'impact des évolutions démographiques sur le taux de cotisation et sur le taux de remplacement, sur base de nos estimations préalables de la variation du taux de dépendance « économique ».¹⁷

3.1 Impact sur les cotisations

Considérons la solution qui consiste à ajuster les cotisations en fonction de l'évolution du nombre de pensionnés en maintenant les pensions constantes par rapport au salaire de départ. Comme indiqué dans la simulation (voir graphique 9), cela implique d'accroître la taxation sur les salaires de 23% à 36% uniquement pour le financement des pensions. Augmenter les cotisations n'est pas acceptable pour les travailleurs et les employeurs, étant donné que la taxation du travail en Belgique est déjà la plus lourde d'Europe.

¹⁷ L'équation de base en régime non-stationnaire est reprise en page 30 dans Richard Disney (1998) « Can we afford to grow older ? » Chapter 2. MIT Press. Selon cette «équation de base » l'équilibre du système implique l'égalité suivante entre évolution des cotisations et évolution des pensions : la croissance du taux de cotisation + la croissance de la population + la croissance du taux de participation + la croissance du taux de productivité= la croissance du taux de dépendance + la croissance du taux de remplacement. Nous prenons comme point de départ la situation en 2010.

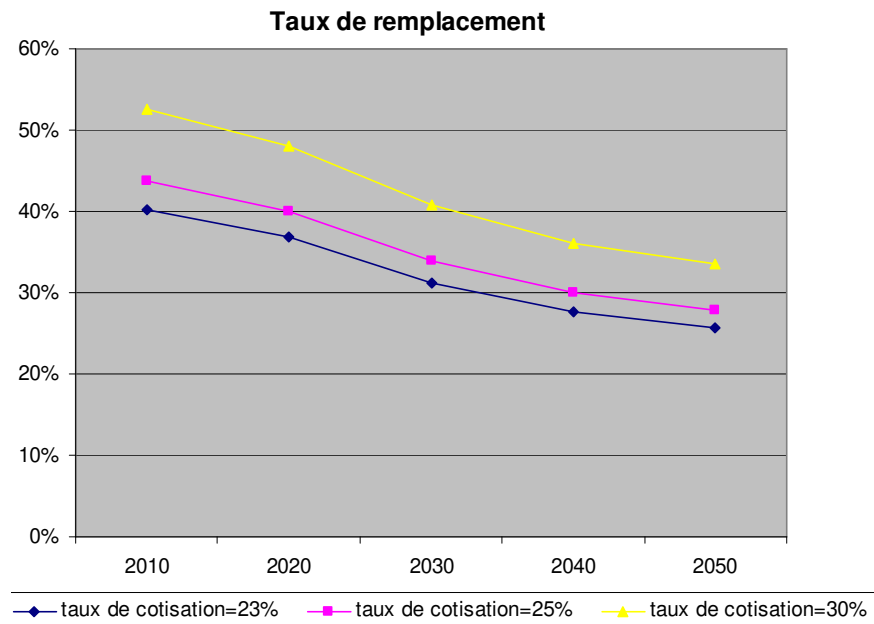
Graphique 9: Evolution du taux de cotisation pour les pensions



3.2 Impact sur les prestations

Baisser les pensions n'est pas acceptable pour les retraités, étant donné que le taux de remplacement figure parmi les plus bas d'Europe et que le risque de pauvreté est important. En outre, la baisse des pensions requise pour neutraliser complètement le choc démographique, est dramatique comme l'indique notre simulation ci-dessous (graphique 10). A taxation inchangée, le taux de remplacement passerait de 40% à 25% du salaire moyen de référence de 2010.

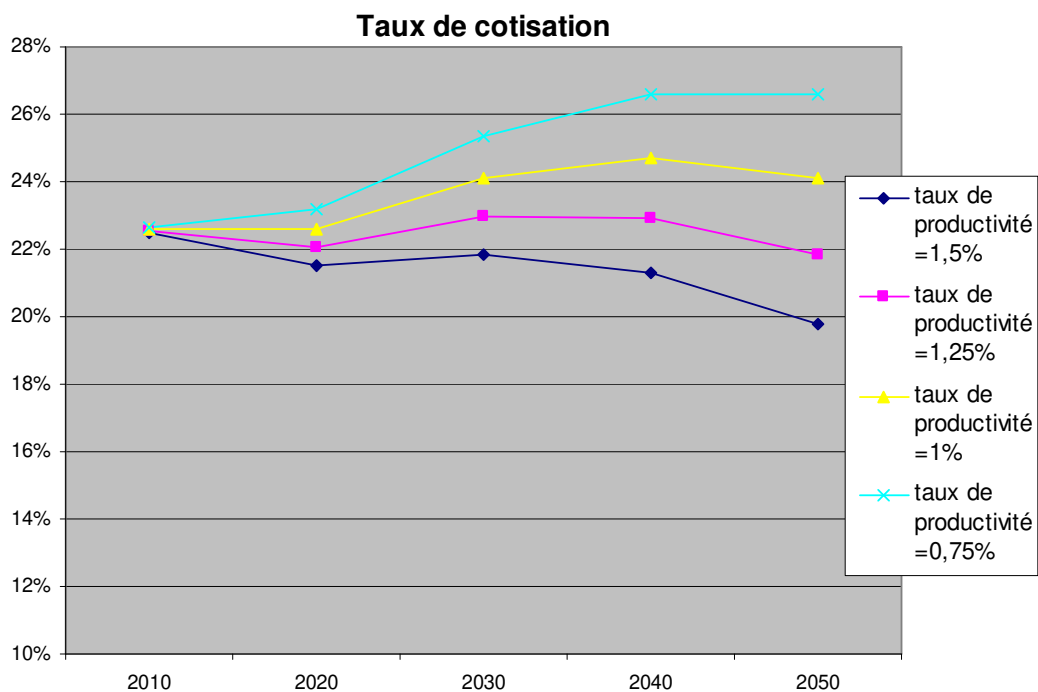
Graphique 10 : Evolution du taux de remplacement pour les pensions



3.3 Spéculation sur la croissance économique

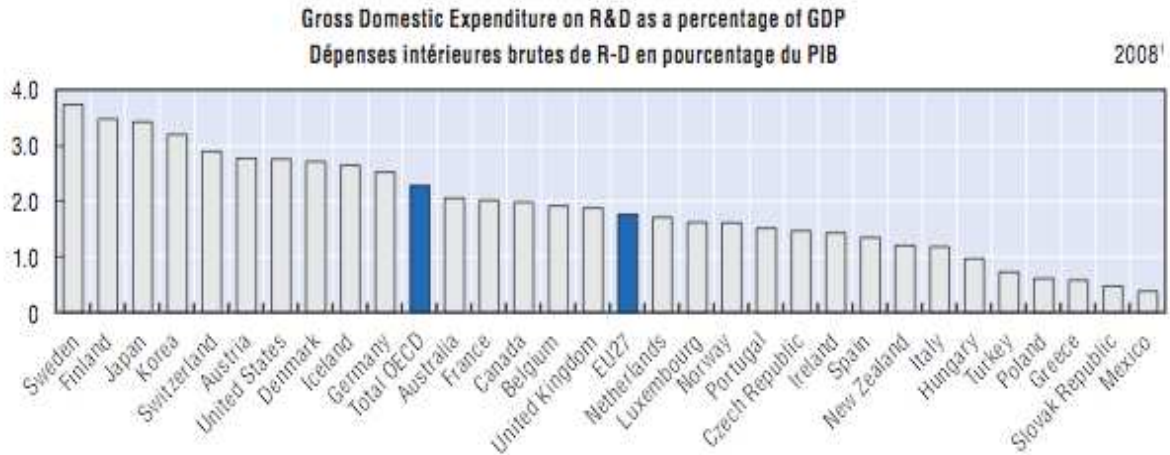
Si durant les 40 années à venir, la croissance du revenu par tête est soutenue, de l'ordre de 2 % par an, le problème posé par le financement du vieillissement, c'est-à-dire à la fois les retraites et les soins de santé, sera bien plus facilement gérable. Si l'on se concentre exclusivement sur le financement des pensions, la Figure 10 indique clairement qu'avec une croissance moyenne de la productivité de 1,75% par an pendant les 40 années à venir, on peut maintenir les pensions à leur niveau d'aujourd'hui sans augmenter les taux de cotisations. En fait cette croissance de la productivité induit un doublement du revenu par tête entre 2010 et 2050. Cela suppose un maintien des taux d'emploi (pas de gains de productivité par réduction des effectifs) et surtout une non-indexation des pensions sur les gains de productivité. Cette dernière condition implique que l'on accepte que les prestations de pensions diminuent progressivement par rapport au salaire en vigueur. Rien n'est moins sûr.

Graphique 11: Spéculation sur les gains de productivité



Quant aux gains de productivité, il y a aussi des raisons d'être pessimiste. Les gains de productivité sont alimentés par l'éducation, la recherche et l'innovation, domaines où l'on investit relativement peu dans notre pays, en comparaison des autres pays développés. En outre, le retard en termes de perspectives d'emploi, de rémunérations et de crédits alloués à la recherche, engendre l'exode de la population hautement qualifiée et réduit la productivité des investissements en R&D.

Graphique 12



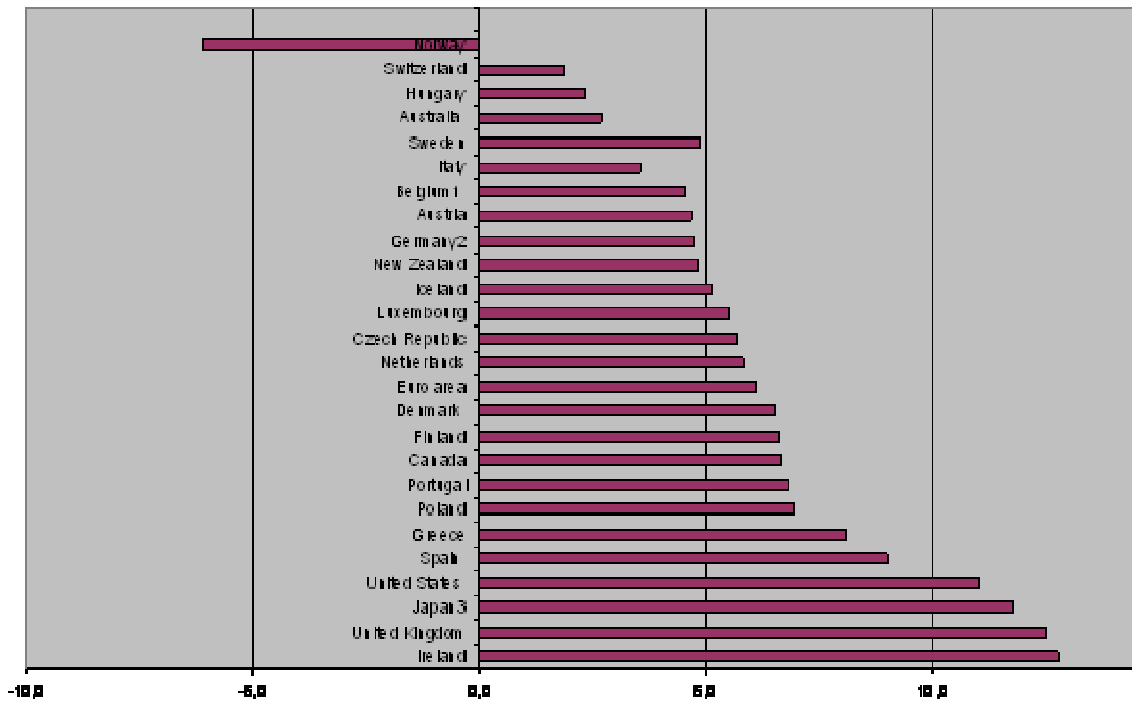
(Source OCDE 2010, Main Science and technology indicators 2009/2)

A la fois cause et conséquence de cet exode des travailleurs qualifiés, le retard belge en matière d'investissements et de performance du secteur de la R&D est devenu béant. Ce problème est général aux pays européens dont la Belgique dépend beaucoup pour sa croissance. En termes relatifs, le budget total consacré à la recherche et le développement au sein de l'Union européenne (UE15) reste de loin inférieur au budget observé aux États-Unis ou au Japon. Bien que masquant des disparités importantes entre pays, les dépenses européennes de R&D en pourcentage du PIB s'élevaient en Europe à 1,93% en 2000, contre 2,69% aux États-Unis et 2,98% au Japon. Ce déficit s'est creusé au cours du temps. En 1991, l'UE investissait 164 milliards d'euros (en parité de pouvoir d'achat), soit 46 milliards de moins que les États-Unis. Entre 1991 et 2000, les dépenses de R&D ont progressé de 38% aux États-Unis, de 20% au Japon contre 19% au sein de l'UE15. Au total, le déficit d'investissement en R&D de l'UE15 s'est amplifié de façon continue à partir de 1995 ; il a quasiment doublé en l'espace d'une décennie pour atteindre 84 milliards de moins que les États-Unis en 2000. Depuis lors, l'écart continue à se creuser pour atteindre en 2008 un déficit de 100 milliards d'euros entre les États-Unis et une Europe élargie à l'UE27 (source OCDE 2010).

4. La folie de l'endettement

Le choc démographique déséquilibre fondamentalement et durablement le financement des pensions légales. En réponse à ce déséquilibre, une première solution consisterait à laisser filer les déficits. Cela revient à faire payer les générations suivantes. Le risque est double. Primo, ce transfert de charge sur la génération suivante peut déclencher un mécontentement et provoquer une rupture de la solidarité entre générations, sans laquelle le système de pension par répartition devient impossible. Ce que Robert Fogel appelle « *l'affrontement entre les générations* ». Secundo, il y a le risque réel de surendettement et son effet boule de neige. Il est aujourd'hui communément admis qu'un endettement public inférieur à 60% du PIB ne pose pas de problème épineux quant à son financement et la charge qu'il engendre. Dès que ce seuil est franchi, la charge de la dette commence à affecter les finances publiques. Et si l'on dépasse les 90%, un cercle vicieux s'enclenche, que seule une fiscalité draconienne et une réduction des dépenses publiques parviendront à briser. L'ensemble de la dette publique des Etats membres de la zone euro correspond à peu près à 70% du PIB de la zone. L'Union dans son ensemble a déjà atteint la zone à risque. Pour redresser la situation, il faudrait que la croissance atteigne plus de 8% dans les cinq années à venir. Chose parfaitement irréaliste de nos jours. Dans le cas particulier de la Belgique, la situation est pire. Avec un taux d'endettement public correspondant à peu près à 100% du PIB, pour éviter l'emballement de la charge de la dette (l'effet boule de neige), il est impératif que le taux d'intérêt (coût du crédit pour l'Etat belge) reste inférieur à la croissance et que le déficit public soit éliminé. Sans quoi il est impossible de résorber cette dette qui augmente d'elle même sous le poids croissant des charges d'intérêt. En Belgique, comme ailleurs, c'est le cas aujourd'hui puisque nous avons à la fois un déficit public important et un taux d'intérêt supérieur au taux de croissance. L'effet boule de neige est donc déjà présent chez nous depuis la crise financière et budgétaire de 2008 et il n'est pas prêt de disparaître. Même si la dette est venue toute seule, elle ne partira pas toute seule. Selon le FMI, la Belgique devrait consentir un effort budgétaire de presque 5% de son PIB pour enrayer l'effet boule de neige. Par comparaison, la Grèce doit consentir un effort de 8% de son PIB. Et ce n'est pas le pire puisque le Royaume-Uni et l'Irlande doivent consentir un effort supérieur à 10% de leur PIB respectif. Bref la Belgique, comme la plupart des pays de l'OCDE, doit aujourd'hui faire des efforts budgétaires pour briser l'effet boule de neige en constituant un excédent budgétaire capable de supporter les charges de la dette. Selon la dernière publication de l'ICN, la dette totale est aujourd'hui de 326 milliards d'euros (96,2% PIB). Les charges d'intérêt de la dette publique sont de 12 milliards d'euros par an. Cela représente 15% de l'ensemble des prestations sociales payées par l'Etat sur une année (86 milliards d'euros en 2009) et 7,5 % de l'ensemble des recettes publiques (162 milliards d'euros en 2009).

Graphique 13: Effort budgétaire nécessaire pour les pays de l'OCDE



Source: OCDE 2010 et calculs propres.

III. RECOMMANDATIONS

1. L'augmentation du coût des pensions rend l'épargne publique nécessaire (système ABS)

À la suite du vieillissement de la population, et sachant que les pensions légales actuelles sont insuffisantes pour éviter les risques de pauvreté, le coût des pensions va inévitablement augmenter. Un système de répartition exige un sens des responsabilités de l'état qui doit se méfier de faire des promesses pour ensuite ne pas les tenir. L'incapacité du Fonds de Vieillessement à trouver un financement structurel est une expérience peu encourageante à cet égard.

Afin d'éviter que les déséquilibres entre les générations ne deviennent incontrôlables, il est indispensable de retourner à l'équilibre budgétaire au plus tard en 2015. Ensuite, il faut dégager des excédents budgétaires équivalents à au moins 1,5% du PIB. Cela ne sera possible que moyennant un assainissement profond des finances publiques dans les prochaines années. En raison de la nécessité d'arriver à un système économiquement viable, chaque mesure faisant augmenter les dépenses, devra être compensée par une autre mesure neutralisant cette augmentation des dépenses. C'est impopulaire et cela va faire mal.

Comme le processus budgétaire semble être difficile, surtout ces derniers temps, nous préconisons un système budgétaire automatique (« automatic budgeting system » ou ABS). Le système repose sur deux éléments. Primo, la fixation d'un objectif de long terme pour la dette publique et le déficit de la sécurité sociale. Secundo, sur base de l'objectif à atteindre, les projections déterminent les déviations budgétaires attendues et calculent l'ajustement des cotisations nécessaire (variable de pilotage du système). Les objectifs sont révisés tous les cinq ans par un comité technique de pilotage en fonction de l'évolution des paramètres économiques et financiers et des changements démographiques.

Dealing with the political economy: an Automatic Budgeting System (ABS)

With pension issues naturally slow moving, the temptation is large to postpone taking measures that are perceived to be unpopular, especially when the generation that is likely to suffer the consequence of inaction does not yet have the right to vote. In Belgium, rather than using interest savings from otherwise sound fiscal policies to fund the cost of aging, these savings were used for immediate tax cuts and spending increases. Moreover, as the consequences of changes to the pension system are not apparent immediately, there is an equally large temptation to manipulate their parameters for instant political gain. To wit, real health care costs were allowed to rise well in excess of the contribution base and welfare adjustments were made to basic pensions, considerably increasing the overall cost of aging in the long run. The political risk of tinkering with the system appears larger than the economic risks involved.

Once the measures proposed above have been implemented, the case for putting the pension system on some sort of automatic pilot will have considerable merit. Such a system should ensure that progress is not reversed, that reforms do not grind to a halt when faced with a political roadblock, and that any shocks to the finances of the social security system are absorbed with limited friction. The system should have two components: one that deals with intergenerational aspects and secures that the benefits of debt reduction go mostly to funding the costs of aging, and another that makes adjustments to key parameters of the pension system itself when shocks occur.

The first element of an automated budgeting system has already been tried in the form of the Aging Fund (Zilverfonds). However, this fund was designed to accumulate windfall gains, not to force interest savings to be set aside. To make it work this time, consideration should be given to legislating a long-term target for general government debt combined with a deficit cap, along the lines of what Germany has done. Doing so in a federal system will also require reaching much needed agreement on how the different Entities would need to contribute to achieving this target.

This mechanism will need to be combined with a second element focused on the social security system itself, of which the pension system would be one component. Once the long-run debt target is known, current projections can indicate the remaining gap in the social security system and the time profile of social security contributions needed to close this gap. Every five years, this calculation could be done anew by a technical commission, taking into account any changes in the other parameters that matter—mostly life expectancy, the coverage ratio, and long-term growth. The contribution rate could then be adjusted to make ends meet. If it turned out that growth was better than expected, or demographics more favorable, or debt falling faster, these gains would automatically lead to a reduction in contribution rates for everyone. Such a system would be incentive compatible, in terms of favoring growth-enhancing reforms, and would substantively mitigate political risk.

Luc Everaert, Pensions: Time to follow up reform with an ABS

2. Valoriser le travail

Le financement des pensions passe par une augmentation de la quantité moyenne de travail *par personne d'âge actif* cela exige d'augmenter le taux d'emploi et la durée du travail. Il faut pour cela augmenter le volume total de travail. Travailler plus et plus longtemps. Une politique qui remplace un travailleur âgé par un jeune travailleur est donc sans effet. Elle ne fait que redistribuer le travail existant entre seniors et juniors sans augmenter l'assiette imposable. En fait elle risque même de la réduire du fait que le travailleur âgé dispose d'un salaire plus élevé que le jeune travailleur.

Deux facteurs expliquent le faible taux d'activité des travailleurs âgés: le système des préretraites d'une part, et des incitants fiscaux et sociaux d'autre part, tels la taxation des revenus du travail et la manière dont les retraites sont fonctions du nombre d'années travaillées. Le système des préretraites est très critiqué parce qu'il coûte cher. Non seulement les prépensionnés perçoivent un transfert de sécurité sociale, mais en outre ils paient moins d'impôts et de cotisations sociales que les travailleurs. L'Etat y perd à la fois au niveau des recettes et des dépenses. En outre le système mis en place donne non seulement un incitant individuel à prendre sa retraite mais donne aussi un incitant à une entreprise ou à un syndicat en train de négocier le licenciement de personnes à trouver un arrangement "sur le dos" de l'Etat et de la Sécurité Sociale. Une partie du coût de restructuration des entreprises est ainsi financé sur fonds publics.

D'une manière plus générale, le faible taux d'activité des travailleurs âgés pose la question de la neutralité actuarielle du système des retraites et des politiques qui y sont potentiellement liées. On dit que le système est actuariellement neutre si toute modification à la marge de l'âge effectif de la retraite pour un individu n'entraîne pas de changement dans la valeur actualisée de ses droits à la retraite. Si le système était neutre, travailler plus tard dans la vie réduit d'autant le temps passé à la retraite et devrait donc donner lieu à des prestations plus importantes, puisque celles ci devront être payées moins longtemps. Pour toute une série de raisons, le système actuel n'est pas actuariellement neutre, et incite les individus à partir plus tôt à la retraite, car cette décision n'a pas d'impact suffisamment négatif sur le montant des prestations.

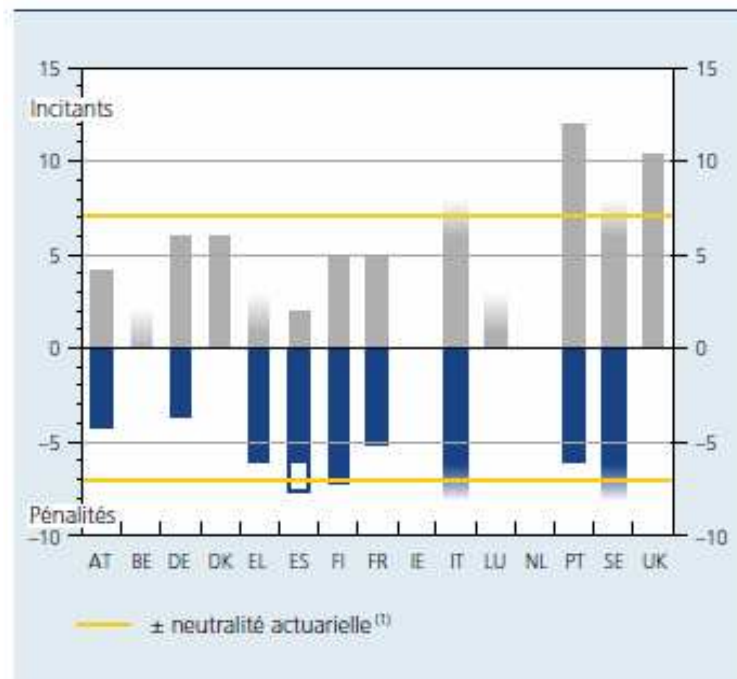
Un exemple éloquent dans le secteur public est celui de la DPPR (disponibilité précédant la pension de retraite) dès l'âge de 55 ans pour les enseignants francophones et 58 ans pour les enseignants néerlandophones, sans perte de pension puisque cette interruption de carrière est entièrement valorisable pour la pension et cela jusqu'à l'âge d'ouverture du droit à la pension. Plus étonnant encore, la pension n'augmente pas si on choisit une disponibilité partielle plutôt qu'une disponibilité complète. Ce système est très populaire avec plus de 10% des enseignants francophones en disponibilité. Concrètement en septembre 2008, on comptait en Communauté française 5829 DPPR complet, 1700 DPPR mi temps et 560 DPPR quart temps.

Le système de pensions n'est soutenable budgétairement que si les subsides cachés qui incitent les gens à arrêter de travailler prématurément, sont démantelés. Comme signalé ci-dessus, la Commission Européenne a estimé que la seule augmentation de l'âge effectif du départ en retraite pourrait résulter en une augmentation du PIB à concurrence de 13%. De plus, les études montrent que les coûts des départs prématurés à la retraite sont nettement plus élevés en Belgique que dans la plupart des autres pays européens.

Il est bien entendu également possible d'élargir le système des bonis de retraite afin de motiver les gens à rester au travail plus longtemps. Ceci dit, l'évaluation des bonis existants a révélé qu'ils ont eu moins d'effet que souhaité. Nous devons aussi éviter que les incitants financiers n'augmentent le coût total. Il nous faut donc d'autres incitants à travailler plus longtemps, tels les malus. Le graphique ci-dessous montre que d'autres pays mettent en œuvre des incitants plus importants et qu'ils le font d'une façon symétrique, en rémunérant d'une part les prolongations d'activité, et en pénalisant d'autre part les départs précoces.

Graphique 14 : Sanctions en cas de départ prématuré à la retraite et incitations à rester au travail plus longtemps

Pénalité ou prime exprimée en pourcentage par année de départ anticipé ou retardé par rapport à l'âge légal du départ à la retraite, sauf mention contraire pour les travailleurs du secteur privé, partie obligatoire



Sources : CE, OCDE.
 (1) Des taux actuariellement neutres d'un point de vue budgétaire seraient en moyenne de 6,2 et 5,6 p.c. pour respectivement les hommes et les femmes à 60 ans et de 7,4 et 7 p.c. à 65 ans, selon Quaisser et Whitehouse (2006).

Le système bonus-malus dans les autres pays.

De nombreux pays adoptent un système bonus-malus afin d'encourager les gens à travailler plus longtemps et de les décourager de partir à la retraite plus tôt. Aux **Etats-Unis**, une personne qui travaille après ses 65 ans, reçoit par année de travail supplémentaire un bonus de 8% sur son montant de pension. Par contre, quelqu'un qui part à la retraite avant ses 65 ans, perd 6.6% par année. La **Suède** applique plus ou moins les mêmes pourcentages (8% et 6%) et le même âge de retraite normale. En 2000, l'**Autriche** a porté l'âge de la retraite statutaire à 65 ans (60 ans pour les femmes) et a, par la même occasion, introduit un malus de 3% par année de départ anticipé (avec un maximum de 15%) et un bonus de 4% par année de travail supplémentaire. L'**Allemagne** applique un bonus de 6% et un malus de 3.6 % (avec un maximum de 10.8%).

Une tendance générale vers une plus grande neutralité actuarielle ne doit d'ailleurs pas nécessairement avoir un effet régressif. La société garde toujours la faculté d'accorder certains droits de pension complémentaires pour des activités en dehors du marché de l'emploi (l'éducation des enfants, l'incapacité de travail). Un système notionnel convient parfaitement pour résoudre ce problème, en alimentant les comptes notionnels individuels de montants complémentaires issus du budget général.

⇒ Le Pacte des Générations a introduit de nouveaux malus pour les indépendants. Il semble attirant d'appliquer les mêmes malus ou tout du moins des malus similaires pour les travailleurs et pour les fonctionnaires. Il s'agit d'un malus de 25% à 60 ans, de 18% à 61 ans, de 12% à 62 ans, de 7% à 63 ans et de 3% à 64 ans. Autrement dit : le malus que nous proposons est dégressif au fur et à mesure que l'on approche l'âge de la retraite normale.

Tableau 11 : malus pour départ anticipé

Age de départ	Après réforme		Avant réforme	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
60 ans	25 %	18 %	25 %	20 %
61 ans	18 %	12 %	20 %	15 %
62 ans	12 %	7 %	15 %	10 %
63 ans	7 %	3 %	10 %	5 %
64 ans	3 %	pas de malus	5 %	pas de malus
65 ans	pas de malus	au-delà de l'âge légal	pas de malus	au-delà de l'âge légal

NB : à partir de 2009, le malus pour départ anticipé des femmes est identique à celui des hommes

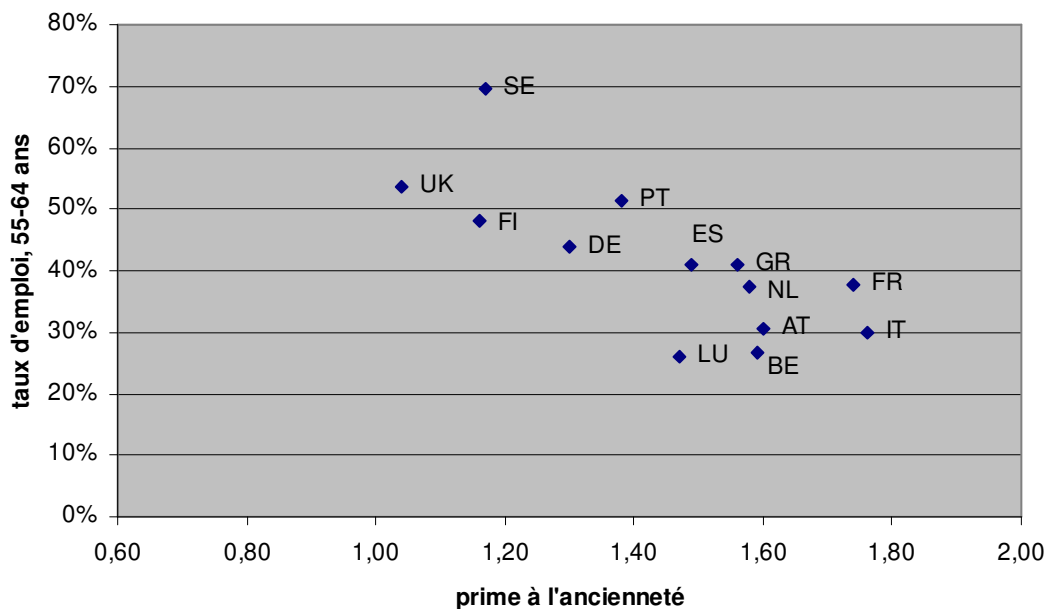
Source : Comité d'étude sur le vieillissement, rapport 2006.

⇒ Il y aurait davantage de transparence si chacun avait accès à son compte individuel de pension qui donnerait un aperçu de toutes les pensions auxquelles on a droit et quelle que soit leur forme.

3. Réduire les inégalités de salaire selon l'âge

Un obstacle assez évident contre l'emploi des travailleurs âgés est qu'ils coûtent plus chers que des jeunes travailleurs.¹⁸ Le tableau suivant indique une relation forte entre taux d'emploi des seniors et la prime à l'ancienneté (mesurée comme l'écart entre le salaire moyen d'un travailleur en fin de carrière et le salaire moyen d'un travailleur en début de carrière). Les pays (Suède ou Finlande) avec une faible progressivité des salaires selon l'âge ont un taux d'emploi des seniors plus élevé. A l'inverse les pays (comme la Belgique ou la France) avec un taux de salaire fortement progressif avec l'âge ont un taux d'emploi des seniors beaucoup plus faible. Ce constat suggère qu'une politique de maintien sur le marché du travail des seniors ne peut pas ignorer que les entreprises répondent aux prix relatifs du travail, et à productivité comparable préfèrent donc remplacer un travailleur âgé par un jeune travailleur.

Graphique 15



Source: Eurostat, OCDE 2008 et calculs propres. Taux d'emploi moyen 1994-2005.

¹⁸ Voir Van Vuuren, D. and P. de Hek (2009) Firms, workers, and life-cycle wage profiles, dans Euwals, R., R. de Mooij and D. van Vuuren (2009) Rethinking Retirement, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.

4. Mobiliser les gains du renouvellement démographique

Si une génération quitte massivement le marché du travail (bosse démographique) et que cette génération a des salaires structurellement plus élevés que la génération qui la remplace (bosse salariale), il est bien évident que les salaires payés par les employeurs seront plus faibles, et donc les cotisations seront aussi plus faibles, ce qui risque de mettre à mal notre système de pension par répartition. Il convient donc d'affecter une partie des gains du renouvellement démographique pour les employeurs au financement du vieillissement. A cet égard, le secteur public pourrait montrer l'exemple. Sur base de nos estimations des départs à la pension dans le secteur public au sens large (enseignement, soins santé et pouvoirs locaux inclus), on s'attend à une vague de départ à la pension dans les dix prochaines années de presque un demi million avec un gain écart de salaire moyen entre le début et la fin de carrière de 20.000 euros, cela représente presque dix milliards d'euros de baisse de salaire dans la fonction publique sans réduction d'effectifs.

Tableau 12 : Gains du renouvellement démographique dans le secteur public

	Départs à la retraite (fonctionnaires +50 ans)	Gain moyen par remplacement par an (en €)	Gain total en 10 ans (x 1000 €)
Administration fédérale	31.850	20.784,83	661.996
Administration flamande ¹	12.731	22.495,71	286.393
Administration publique wallonne ²	7.322 ²	19.652,29	143.894
Administration publique bruxelloise	1.756	15.280,8	26.833
Administration publique locale ^{1/3}	143.144	22.294,35	3.191.302
Enseignement ³	113.895	22.294,35	2.539.215
Santé ³	121.910	22.294,35	2.717.904
TOTAL	498.508		9.567.538

(1) Les statistiques disponibles nous ont contraints à tenir compte pour ces niveaux de pouvoir des fonctionnaires âgés de plus de 45 ans.

(2) Agrégation pour la Région wallonne et la Communauté française.

(3) La répartition des fonctionnaires par niveau de qualification (A, B, C et D) n'étant pas connue, nous avons supposé que les fonctionnaires étaient répartis de manière égale (25%) entre ces niveaux de qualification.

Source : Calculs propres sur base de Delbeke et al., *De efficiënte overheid geanalyseerd*, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek - bestuurlijke organisatie Vlaanderen, 2008; Iweps, *La fonction publique de la région wallonne*, Avril 2009, et Bureau du Plan avril 2009.

5. Autoriser le cumul et la combinaison

Le constat que travailler plus longtemps ne déleste pas quelqu'un d'autre de son emploi, mais peut par contre augmenter le taux d'emploi global, peut mettre fin au principe **préconisant que le droit à la pension est par principe lié à l'arrêt de toute activité professionnelle**. Quelqu'un qui a presté suffisamment d'années de travail pour avoir droit à la pension, doit pouvoir bénéficier de cette pension, même si il / elle décide de continuer à travailler. Cette possibilité de travailler plus longtemps, en combinaison avec la pension, est une incitation au travail qui cadre parfaitement dans une philosophie de trajectoire de vie. Dans cette optique, les travailleurs les plus productifs peuvent contribuer plus et plus longtemps. En restant plus longtemps au travail, la personne concernée contribue plus au financement de la sécurité sociale. L'inactivité obligatoire n'a pas de raison d'être dans un marché de l'emploi qui se veut moderne et qui a l'ambition de mobiliser toutes les forces disponibles.

La liberté de cumuler la pension légale avec une activité professionnelle devrait idéalement être illimitée à partir de l'âge légal de la retraite. Nous pouvons également imaginer des **formules de travail à temps partiel et de retraite à temps partiel**. Les centres d'intérêt d'un travailleur, ont tendance à se déplacer avec l'âge vers des aspects non-professionnels pas toujours facilement conciliables avec un job à plein temps. Faciliter la réduction du temps de travail d'une façon flexible pour les travailleurs plus âgés et stimuler la combinaison de la retraite (à temps partiel) avec un job (à temps partiel) sont deux mesures qui peuvent maintenir plus de personnes plus longtemps sur le marché de l'emploi, au moins à temps partiel.

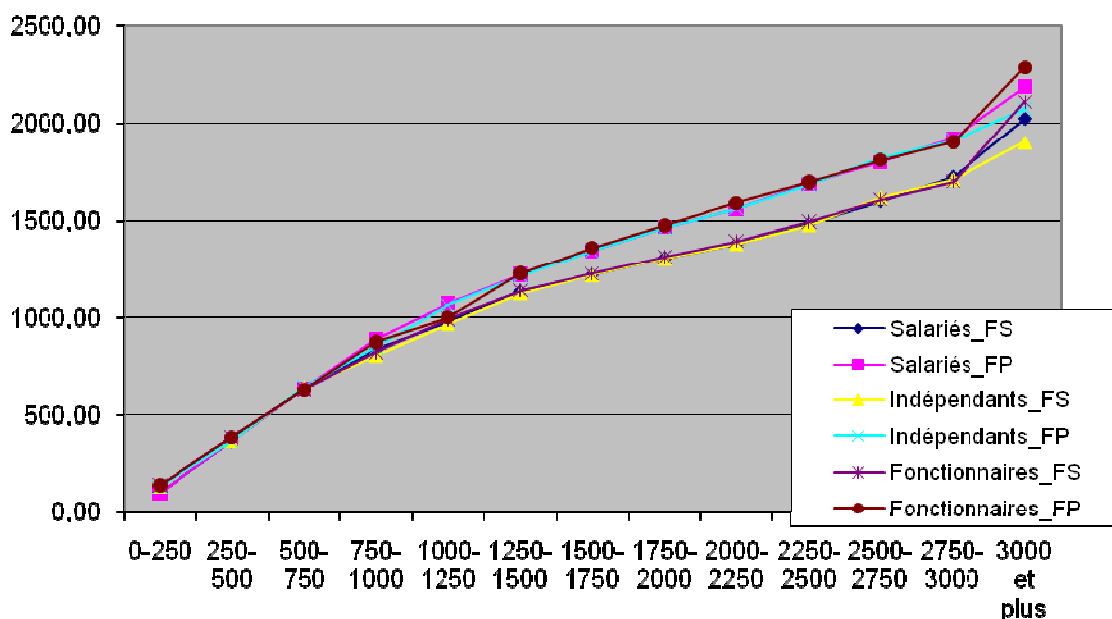
La formule de la pension à temps partiel est préférable à un système de crédit-temps partiel, parce que le travailleur finance alors l'inactivité partielle sur base des années de carrière prestées antérieurement, et en prenant une partie de la retraite qui ne sera plus développée. La retraite à temps partiel est donc un système qui rend flexible la sortie du marché de l'emploi tout en internalisant une partie des coûts sociaux. L'expérience d'autres pays nous apprend qu'il est important de moduler le système de façon telle que la pension à temps partiel soit proposée comme dernière option aux personnes qui autrement quitteraient le marché de l'emploi, et non pas aux personnes qui autrement resteraient quand même au travail à temps plein (effet d'aubaine).

6. Neutralité fiscale entre revenus du travail et de pension

Si l'on souhaite encourager les travailleurs âgés à travailler plus longtemps, il faut aussi assurer un traitement fiscal identique entre revenu du travail et revenu de pensions. Pour l'instant les pensions bénéficient d'un traitement fiscal plus favorable. En outre en termes d'équité cela ne nous semble pas acceptable qu'un travailleur qui gagne 2000 euros par mois par son travail soit plus taxé qu'un pensionné dont la pension est de 2000 euros par mois (pas si rare chez les fonctionnaires). Nous avons simulé le gain fiscal total d'un alignement de la fiscalité des pensions sur celle des revenus du travail sur base de la distribution actuelle des pensions et de l'écart de taxation entre revenu du travail et revenu de pension. Selon que l'on utilise le barème fiscal pour cohabitant ou isolé, on obtient à l'aide du simulateur Tax-On-Web, un gain fiscal total pour l'ensemble des régimes de pension de 1,3 à 1,9 milliards d'euros par an.¹⁹ Comme l'indique clairement le graphique suivant, les petites pensions ne sont pas affectées par cette harmonisation fiscale.

Graphique 16

Distribution des pensions, par statut, par type de fiscalité, 2008



Source : Calculs propres. FS fiscalité salaires et FP fiscalité pensions

¹⁹ Calculs disponibles à la demande.

7. Quotas pour les périodes assimilées

Un élément très spécifique du système de pension belge est l'assimilation, lors du calcul du montant de la retraite, de certaines périodes non prestées (chômage, prépension, pause carrière, congé maladie, crédit-temps...) avec des périodes d'activité professionnelle. Cet élément est loin d'être négligeable puisqu'il représente 30% de la masse totale des pensions (cf. le graphique ci-dessous).

Dans certains cas, il est possible, depuis plus longtemps, de régulariser la période d'étude en versant des contributions supplémentaires pour cette période. Cette option pourrait être étendue à d'autres assimilations tel le crédit-temps ou la prépension. Mais une intégration dans les dits comptes de pension est également envisageable, avec un traitement financier pour les régimes particuliers. Payer pour une régularisation ou l'application d'un malus peut en pratique revenir au même, même si la perception qu'en ont les gens est différente.

Afin d'augmenter la responsabilisation, nous proposons de travailler avec des quotas pour les périodes assimilées, en fonction de la nature de l'inactivité. Il est également possible de passer d'une approche binaire d'assimilation totale ou non vers une approche d'assimilation graduelle. On pourrait par exemple envisager un quota de deux années d'assimilation complète (via le compte individuel dans le système notional) pour l'interruption de carrière. Deux années supplémentaires d'interruption de carrière ne seraient assimilées qu'en partie, ce qui revient à un malus dans le calcul de la pension. Une telle approche pourrait parfaitement refléter comment notre société évalue les différents types d'inactivité professionnelle. Les périodes d'inactivité dépourvues de tout intérêt social (lesdites interruptions de carrière pour faire le tour du monde) seraient alors sanctionnées d'une pénalité actuarielle (de 6 à 7% par an).

8. Transition vers un régime commun des comptes notionnels

Des solutions structurelles existent aussi comme nous le démontre la Suède, qui a, il y a plus de dix ans, modernisé son système de pensions tout en préservant la philosophie de base de protection sociale, de solidarité et d'équité.²⁰ La clé de cette réforme est l'adoption du système des comptes notionnels qui présente le double avantage de décourager les départs anticipés à la retraite et d'indexer les prestations à l'allongement de la durée de vie. La pension de survie du régime des comptes notionnels permet de calculer un capital « notionnel » à l'âge de la retraite, en comptabilisant l'ensemble des contributions de l'affilié, indexées selon le taux général d'évolution des revenus. Le capital « notionnel » est ensuite converti en rente viagère selon un taux qui tient compte de l'âge effectif de départ à la retraite et de l'espérance de vie à ce moment. Ce système internalise donc le risque de longévité et de départ prématuré à la retraite. La pension de survie est ensuite indexée annuellement sur base des prix et des revenus des actifs.

Le système a été bien accueilli par la population, le taux d'emploi des seniors et les prestations moyennes de pensions sont plus élevées que chez nous, et le coût du vieillissement est trois fois plus faible. Le régime des comptes notionnels présente suffisamment de flexibilité pour être adapté aux besoins et contraintes propres à chaque pays. En harmonisant les systèmes de pensions, il assure une plus grande équité entre fonctionnaires et employés. Il favorise une meilleure reconnaissance des carrières longues (souvent le cas des bas salaires) puisque les prestations de pensions sont basées sur la durée effective de carrière.²¹ Le système encourage les travailleurs âgés à rester plus longtemps au travail. Le système facilite aussi la sortie progressive du marché du travail (mi-temps pensionné). Le mode de calcul de la pension permet aussi plus de flexibilité dans l'âge de sortie du marché du travail en fonction des motivations et capacités de chacun. Il s'adapte facilement aux carrières mixtes par la simple portabilité du capital virtuel d'un régime à l'autre. La transition peut se faire progressivement sans remettre en cause les droits acquis des pensionnés actuels. La mise en place d'une telle réforme structurelle nécessite de bien séparer le nouveau système qui doit être financièrement viable à long terme, du passif de l'ancien système qui devra être isolé et être financé par d'autres impôts.²² La Suède a bénéficié d'un fonds de réserve de 40% de son PIB pour pouvoir financer partiellement cette transition. Notre Fonds du vieillissement représente à peine 4% de notre PIB.

Une analyse détaillée de la transition vers un système de comptes notionnels en France est proposée dans Bozio et Piketty (2008) et dans le dernier rapport du Comité d'Orientation des Retraites (COR 2010). Un autre aspect important de la réforme est la solidarité entre

²⁰ Voir Pierre Devolder et Jacques Boulet (2009), « Défis et perspectives des régimes belges de pension », La Charte. Antoine Bozio et Thomas Piketty (2008) « Pour un nouveau système de retraite » Presses de l'École normale supérieure. Voir aussi le 7^{ème} Rapport du Conseil d'Orientation des Retraites, 27 Janvier 2010.

²¹ Dans le régime salarié, 35% des hommes ont une durée de carrière qui dépasse les 45 ans (voir Livre Vert des Pensions, p158, 2010).

²² Voir R. Holmann et E. Palmer (éd), Pension Reform : Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution, World Bank, 2006.

personnes. Un système de comptes notionnels basés sur un capital virtuel proportionnel à l'effort contributif de chacun semble exclure la solidarité. Cependant, on peut facilement réintroduire de la solidarité directement dans le système des comptes notionnels via l'utilisation des périodes assimilées. Alternativement, on peut séparer la partie contributive des pensions (assurance) de la partie non contributive (assistance). C'est en fait le principe de contribution qui justifie que le financement de la pension demeure assis sur les seuls salaires. La partie non contributive correspond au contraire aux dépenses de sécurité sociales pour lesquels les droits sont les mêmes pour tous, indépendamment des cotisations payées. Puisqu'il n'existe pas de lien entre ces droits et les niveaux de salaires, son financement peut se faire par d'autres impôts. On a ainsi clarifié ce qui relève d'une logique d'assurance et ce qui relève d'une logique de solidarité.

9. Généraliser la pension complémentaire

C'est inévitable. Pourquoi ? Notre analyse sur les taux de dépendance suggère clairement qu'un nombre décroissant d'actifs devra financer dans les décennies qui viennent un nombre croissant d'inactifs pendant une période de plus en plus longue, et cela ne peut se faire, dans un régime de répartition, sans une baisse considérable du niveau de vie relatif des pensionnés ou sans une hausse difficilement supportable des charges pesant sur le travail. Chacun de ces chiffres peut être discuté, mais les tendances fondamentales sont incontestables. Pour la majorité des citoyens, un écart croissant se creusera inévitablement entre la pension légale et la rémunération de fin de carrière, et cet écart devrait être comblé au moins en partie par des mesures concrètes de renforcement des régimes de pension complémentaire basés sur la capitalisation. Les effets de telles mesures ne se faisant sentir qu'à long terme, il est d'autant plus nécessaire d'agir rapidement.

Un système de financement des pensions basé exclusivement sur la répartition a montré ses limites et ses dangers. (cfr érosion progressive des pensions avec taux de remplacement brut moyen le plus bas d'Europe 40%). La solidarité entre jeunes et vieux, entre actifs et inactifs, n'est pas non plus indéfiniment extensible. La répartition devrait donc être complétée progressivement par une dose plus importante de capitalisation au niveau des deuxième et si nécessaire troisième piliers. **C'est le changement brutal dans la taille des cohortes (papy boom) qui met en péril le système de répartition.** Le régime suédois des comptes notionnels ne résiste pas plus à ce problème du papy boom même s'il peut s'adapter à la longévité accrue par l'indexation des pensions sur l'espérance de vie moyenne. La raison est simple, face à la « bosse démographique », il aurait fallu constituer des réserves en utilisant une partie des cotisations des générations du baby-boom, afin de se préparer pour leur départ à la pension aujourd'hui. La Suède l'a fait en partie, mais pas suffisamment.

Il faut absolument renforcer la pension légale. Mais face à l'amplitude des problèmes, on a tout autant besoin des pensions complémentaires (en capitalisation) constituées dans le cadre professionnel. On a longtemps opposé les deux: c'est un débat qui est en train d'être dépassé. Certains milieux ont souvent dans le passé attaqué le deuxième pilier, l'estimant peu solidaire. Nombreux sont ceux qui constatent désormais qu'il faudra compter sur les deux piliers pour s'en sortir. Compte tenu de la gravité de la maladie, pourquoi se priver d'un second médicament ?

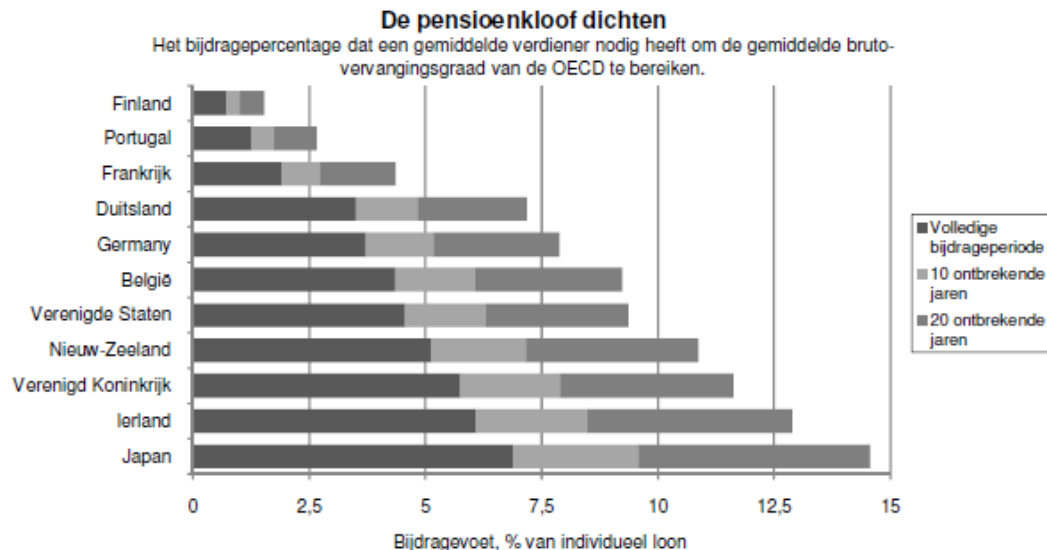
Même si le développement du second pilier est souhaitable, cela n'est pas facile à faire accepter par tous. Le problème est fondamentalement politique. Car en politique, comme dans une compétition sportive, c'est parfois une erreur fatale de voir trop loin. L'introduction d'un système de capitalisation obligatoire dans le régime légal se heurte aux intérêts des travailleurs actifs qui sont aussi les électeurs décisifs dans l'immédiat. En effet dans un système pur de répartition, si on introduit de la capitalisation, les travailleurs actifs vont avoir l'impression de payer deux fois : une fois pour les pensionnés actuels et une fois pour leur pension future. Vont-ils accepter cela ? Peut-être, mais alors il faut étaler la mesure.

Un deuxième pilier à part entière : l'épargne-pension ne suffit pas

La discussion sur les avantages et les désavantages du système de répartition et du système de capitalisation, suggère qu'une combinaison des deux systèmes est le choix le plus pragmatique. Certes, obliger les gens à cotiser à un système de répartition restreint leur liberté de choix, mais les économies d'échelle sont telles qu'elles rendent possibles une véritable répartition des risques et protection sociale dont la population apprécie la valeur. Nous devons éviter de nous enfermer dans une approche dogmatique : nous avons besoin de tous les piliers existants.

Force est de constater que les taux de cotisation actuels sont insuffisants pour faire du deuxième pilier un instrument important. Le graphique ci-dessous montre la mesure dans laquelle les cotisations doivent être augmentées en fonction de la durée de cotisation pour atteindre le niveau moyen de pensions dans l'OCDE..

Graphique 17



Bron: OESO, 2009, *Pensions at a Glance 2009*

En tout état de cause, la politique de notre pays compte bien sur le deuxième pilier pour atteindre un taux de remplacement convenable pour des groupes importants. Le deuxième pilier représente actuellement 10% de la pension totale, un pourcentage qui devrait monter à 25%.

Tableau 13 : taux de remplacement théorique pour un salarié isolé avec une carrière de 40 ans

	Gemiddeld loon (100% van het gemiddeld loon)		Laag loon (66% van het gemiddeld loon)		Stijgend loon (van 80% naar 120% van het gemiddeld loon)		Stijgend loon (van 100% naar 200% van het gemiddeld loon)	
	2006	2046	2006	2046	2006	2046	2006	2046
Bruto 1e pijler	39,7	39,5 ^a	43,2 ^b	47,9	36,6	33,6	29,4	23,3
Bruto 2e pijler	3,9	8,7	3,9	7,8	4,0	6,6	3,9	6,1
Bruto, totaal	43,7	48,2	47,1	55,7	40,6	40,2	33,3	29,4
Netto, totaal	69,5	72,8	69,7	82,4	64,3	61,7	53,9	47,1

Bron: FOD Sociale Zekerheid

- a. Bij een simulatie zonder pensioenbonus zou de bruto vervangingsratio 1^{ste} pijler in 2046 36,6 % bedragen
- b. Dit houdt rekening met de verhoging van het minimumrecht per loopbaanjaar met 17 % dat is ingegaan op 1 oktober 2006. Indien die verhoging reeds op 1 januari 2006 van kracht zou geweest zijn, zou de bruto vervangingsratio 1^{ste} pijler in 2006 stijgen van 43,2 % naar 46,5 %.

Le tableau montre une fois de plus que le premier pilier n'est quasiment plus en relation avec le revenu de la personne. Par conséquent, nous devons nous servir du pilier complémentaire afin de rétablir le lien vital entre cotisations et prestations de pension. La fourchette entre la pension minimum et la pension maximum est en effet très petite, ce qui s'exprime par un « coefficient Gini » très limité (ce coefficient mesure l'inégalité des prestations de pension).

Or, si un rôle plus important est réservé au pilier complémentaire, cela signifie aussi qu'un moyen doit être trouvé pour canaliser plus de fonds. L'effort d'épargne ne serait pas le même pour chacun, puisque le but est d'éviter une chute trop importante du niveau de vie après la retraite. Ce sont donc surtout les revenus au-dessus de la moyenne qui sont concernés. Il paraît cependant indiqué de rendre une première tranche de la participation obligatoire pour tout le monde. Ces contributions pourraient être financées en *échangeant les éventuelles augmentations de salaire contre une pension complémentaire*. Pour plusieurs secteurs, cette approche semble réussir dans le cadre de l'exécution de l'accord interprofessionnel 2009-2010. Le défi est maintenant d'implémenter cette approche de façon systématique pour chacun et pour des montants nettement supérieurs. Il va de soi que cela suppose que chacun comprenne suffisamment bien l'importance d'un tel revenu différé²³. Bien que les gens ne réalisent pas assez la valeur de tels avantages, la concertation sociale dans notre pays est certainement en mesure de faire passer le message. Résoudre ce genre de problèmes de coordination est d'ailleurs une des raisons d'être de la concertation sociale sur les salaires.

Afin d'activer le deuxième pilier de pension pour chacun, la participation doit être obligatoire, comme c'est par exemple déjà le cas aux Pays-Bas. Cela mettra un terme à la conclusion qu'actuellement, ce sont surtout les revenus plus élevés qui bénéficient d'une pension complémentaire. Différents niveaux de cotisation seront toujours possibles, mais il est sûr et certain que la cotisation moyenne devra considérablement augmenter pour faire

²³ Summers (1989), "Some simple economics of mandated benefits," American Economic Review, 79, pp. 177-184

la différence. Cela signifie que dans les prochaines années, nous devons œuvrer pour que les éventuelles augmentations de salaire soient remplacées par des cotisations pour une pension complémentaire.

10. Promouvoir les versements de rente et les annuités

Souvent, on ne prête de l'attention qu'à la seule constitution du capital pension. Or, il faut aussi bien gérer la phase de paiement des pensions, surtout maintenant qu'une grande vague de papyboomers part en retraite. Un problème depuis longtemps dans notre pays est que les pensions sont en général payées en une fois sous forme d'un capital. Bien que la Loi sur les Pensions Complémentaires a essayé de corriger cela, la fiscalité favorise toujours le paiement de la pension sous forme d'un capital.

Le problème majeur d'une sortie en capital (à l'opposé du versement d'une rente) est que le risque d'épuiser le capital avant son décès. Il y a aussi le risque boursier qui fait que les fluctuations financières peuvent éroder le capital. La société est également confrontée à ce que l'on appelle le « moral hazard » ou risque d'opportunisme, selon lequel les pensionnés ont moins d'incitants à consommer leur capital avec parcimonie si il est possible de retomber sur une pension garantie une fois le capital épuisé. En optant pour une sortie en rente, le pensionné se débarrasse du risque de longévité. Par rapport à la sortie en capital, ce choix d'une rente se rapproche davantage de la philosophie du maintien du niveau de vie.²⁴

Il a déjà été démontré depuis longtemps que les versements de rente sous forme d'annuités constituent un instrument efficace pour se protéger contre les risques de baisse du niveau de vie avec l'âge²⁵. En effet, cette méthode permet des rendements supérieurs vu que l'éventuel capital qui reste au moment du décès (lorsque l'assuré décède plus tôt que prévu selon son espérance de vie) peut soutenir le rendement pour les autres assurés. Ceci dit, il s'avère très difficile en pratique de convaincre les gens d'opter pour des versements de rente plutôt que pour le versement unique d'un capital. Le transfert du risque de longévité, à savoir le risque de se voir démuné parce qu'on vit plus longtemps que prévu, à l'institution d'assurance reste néanmoins un avantage important d'un contrat d'annuités.

Entre en jeu évidemment le problème de la sélection de risque qui fait que surtout les personnes vivant plus longtemps souscrivent un contrat d'annuités, ce qui oblige l'assureur à augmenter les primes. Ce problème risque d'empêcher le marché de prendre son envol. Pour ce genre de produits, il est crucial d'atteindre une masse critique afin de pouvoir bénéficier de suffisamment d'avantages d'échelle (partage des risques). A cette fin, des mesures de soutien s'imposent. Celles-ci peuvent prendre la forme d'une modification des

²⁴ Voka, "Pensioenen: de weg vooruit, eindrapport van de werkgroep pensioenen", december 2009

²⁵ Yaari, M, 1965, "On the consumer's lifetime allocation process", Review of Economic Studies, 5: 304-317

règles fiscales qui devraient stimuler le versement d'une rente au lieu d'encourager le versement d'un capital. Un obstacle important réside dans la volonté des gens de transmettre une partie du capital pension à leurs héritiers. Une possibilité serait alors de ne verser qu'une partie (par exemple la moitié) de la pension complémentaire sous forme d'une rente. De plus en plus d'études indiquent aussi que le système du versement d'une rente (p.ex. sous forme d'annuités) serait plus généralement adopté s'il devenait le système par défaut dans les contrats et que le versement d'un capital nécessiterait une action délibérée²⁶.

Une option très intéressante consiste à souscrire (en tout ou en partie) à des dites "annuités différées" qui ne jouent qu'à partir d'un âge très avancé (par exemple 85+). Une telle police coûterait en moyenne 10 à 15% du capital pension. Ce système permet quelqu'un de se protéger de façon spécifique contre le risque de devenir très âgé, tout en gardant le contrôle d'une grande partie de son capital pension²⁷. Les Danois optent en général pour la combinaison d'un versement de capital et d'annuités différées. Dans le même contexte, le système des "reverse mortgages", qui permettent de libérer prématurément le capital représenté par une maison, doit certainement aussi être développé. Il est essentiel que l'organisme régulateur mette en place une vraie politique de concurrence afin d'éviter que l'un ou l'autre acteur ne domine le marché.

²⁶ Madrian B. and D. Shea, "The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior," *Quarterly Journal of Economics* 116(2001): 1149-1187.

²⁷ Antolin, P. (2008), "Policy Options for the Payout Phase", OECD Working Paper Series in Insurance and Private Pensions No. 25

11. Un marché de l'emploi qui tient compte de l'âge

La combinaison de plusieurs facteurs fait que les personnes plus âgées sont marginalisées sur le marché de l'emploi et en sont même expulsées. La demande de travailleurs plus âgés souffre de la discrimination, du manque d'une politique de ressources humaines appropriée, du coût plus élevé au niveau du salaire, des assurances complémentaires et du licenciement. Le travailleur de son côté voit peu de perspectives dans le marché de l'emploi, les formules de sortie anticipée sont attractives, la fiscalité ne rémunère pas assez le travail et la mentalité générale est que la sortie anticipée du marché de l'emploi est tout à fait normale et est même un droit.

Toutes les parties sont responsables de l'exclusion des personnes plus âgées du marché de l'emploi : l'employeur de par sa politique de personnel et sa politique de licenciement, le gouvernement de par son traitement juridique de l'emploi et des pensions, les partenaires sociaux dans leur définition des conditions de salaire, de travail et de licenciement, et finalement le travailleur plus âgé lui-même dans les choix qu'il fait dans sa vie. Cela ressemble à s'y méprendre à « une conjuration des imbéciles ». Chaque partie devra assumer sa responsabilité si la Belgique veut à nouveau inclure sa population plus âgée afin d'être préparée, tant au niveau social qu'au niveau économique et budgétaire, au vieillissement profond de notre société dans ce 21^{ème} siècle.

Il nous faut un vrai **“New Deal” pour l'âge, nécessitant une réforme politique sur plusieurs axes²⁸**:

- une autre législation sur le licenciement qui incite à la mobilité et à la sécurité d'emploi ;
- d'autres barèmes salariaux qui atténuent l'effet de l'âge et de l'ancienneté sur les coûts salariaux ;
- une attention poussée pour la diversité, y compris la diversité d'âge, dans la politique du personnel ;
- une activation explicite et efficace des chômeurs, y compris des chômeurs plus âgés ;
- la promotion de la notion de trajectoire de vie qui permet aux gens de travailler autrement et plus longtemps ;
- promouvoir le travail et mettre fin aux régimes qui incitent à l'inactivité, en particulier à la sortie anticipée du marché de l'emploi.

⇒ Développez un cadre dans lequel employeurs et travailleurs assument ensemble la responsabilité pour une culture de formation permanente. Faire participer le travailleur à sa propre formation et enseignement. Introduisez un système d'épargne-temps avec un compte d'épargne individuel et portable qui permet au

²⁸ De Vos, M. en J. Konings, (2007) “Van baanzerkerheid naar werkzerkerheid op de Belgische arbeidsmarkt”, Itinera Institute

travailleur, grâce à sa propre activité, d'acquérir un droit à réduire son activité ou à changer d'activité.

La politique du personnel pousse les travailleurs plus âgés à quitter prématurément le marché de l'emploi. Si beaucoup de travailleurs sortent trop tôt du marché de l'emploi, c'est souvent parce qu'ils y ont été obligés par leur employeur.²⁹ Les employeurs sont donc aussi responsables du problème. Mais ils peuvent aussi faire partie de la solution, si un cadre régulateur intelligent les soutient dans cette démarche.

Les conditions de travail des entreprises jouent un rôle dans cette évolution. Si elles sont trop exigeantes pour les travailleurs âgés, comme c'est le cas avec le travail en shifts, le travail temporaire, les heures supplémentaires irrégulières et le travail de weekend, les conditions de travail poussent ces travailleurs vers la sortie du marché de l'emploi. La politique du personnel des entreprises doit réaliser que la rétention des travailleurs plus âgés devient de plus en plus importante. Ces travailleurs sont souvent riches d'une grande expérience et constituent un capital humain de grande valeur. Sur un marché de l'emploi vieillissant, l'attraction et la rétention de travailleurs plus âgés deviendront de plus en plus important.³⁰

La position des travailleurs plus âgés au sein de leur entreprise et sur le marché de l'emploi **dépend aussi de leurs compétences**. Le marché de l'emploi dans les pays développés se caractérise entre autres par une baisse structurelle de la demande relative de travail peu qualifié. Dans ce contexte, les travailleurs plus âgés sont particulièrement vulnérables de par le fait qu'ils ont souvent un niveau de scolarisation moins élevé et qu'ils sont en plus souvent plus chers à la suite des indexations automatique des salaires et des primes d'ancienneté. La **formation permanente** peut contribuer à l'activation des travailleurs plus âgés. La formation permanente des travailleurs (la formation tout au long de la vie) est susceptible d'augmenter la valeur d'un travailleur sur le marché de l'emploi et, par ce biais, freiner le départ prématuré (et forcé) en retraite. Les travailleurs plus âgés et mieux éduqués, restent en général plus longtemps au travail³¹.

La formation tout au long de la vie n'a pas que des avantages pour *l'individu qui y participe*. Il partage aussi les connaissances qu'il a acquises avec ses collègues. Des études récentes ont démontré que les *entreprises* qui investissent plus dans la formation permanente de leurs travailleurs, prestent considérablement mieux que les sociétés comparables qui investissent moins dans la formation.³² Même un *pays tout entier* peut

²⁹ Elchardus, M. en J. Cohen, (2003) "De vroege uittrede uit de arbeidsmarkt. Exploratie van de factoren die bijdragen tot een vroege arbeidsmarktexit." In: De arbeidsmarkt in Vlaanderen. Jaarboek Editie Garant, Antwerpen, pp. 149-161.

³⁰ Manpower, *The New agenda for an Older Workforce*, 2007.

³¹ Les travailleurs âgés mieux qualifiés restent aussi plus longtemps au travail parce qu'ils sont confrontés à une chute de revenu plus importante lorsqu'ils partent en retraite, d'une part, et parce qu'ils exercent en général des professions qui sont physiquement moins exigeantes.

³² Van Reenen, J. et al (2006). "The impact of training and productivity and wages: evidence from British Panel Data", CEP discussion paper 674, London School of Economics.

bénéficier de la formation permanente qui lui permet de répondre à la demande croissante de personnel qualifié et, par ce biais, de renforcer sa position concurrentielle internationale. Les comparaisons internationales révèlent une forte corrélation positive entre la formation permanente, la croissance économique et le taux d'emploi général.³³

La formation peut aussi rendre le travailleur plus âgé *plus mobile sur le marché de l'emploi*. Avec l'âge, les travailleurs ont tendance à s'intéresser davantage à des domaines en dehors de leur activité professionnelle.³⁴ La formation adaptée peut permettre aux travailleurs de réorienter leur carrière. La mobilité de carrière est un élément de l'évolution de la carrière vers la trajectoire de vie.

La formation tout au long de la vie joue donc un rôle crucial dans le renforcement de la position des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi. **Tant les employeurs que les travailleurs, doivent développer une réelle culture de formation permanente afin d'améliorer les chances d'emploi des travailleurs âgés.** Les partenaires sociaux ont une grande responsabilité dans la matière puisque les efforts de formation diminuent encore trop souvent avec l'âge des travailleurs. Différents systèmes et différentes techniques peuvent être imaginés, tant au sein des entreprises que par le biais d'un cadre régulateur général. Un système d'accréditation des compétences non formelles permettrait aux travailleurs âgés d'évaluer et de valoriser l'expérience qu'ils ont acquise. Dans un contexte de l'épargne-temps, des périodes de congé éducationnel ou "sabbatical" peuvent être organisées, soit encore des formes de suspension temporaire avec un droit de retour à l'ancienne fonction. Les travailleurs doivent avoir accès à l'évaluation de carrière et à l'évaluation des compétences à des intervalles régulières dans leur carrière. Le planning et l'accompagnement de carrière devraient faire partie intégrante de toute bonne politique en matière de ressources humaines.

Il est important que les initiatives soient en phase avec *la position individuelle de carrière du travailleur concerné*. Pour cette raison, il est recommandé que *le travailleur investisse personnellement dans sa formation*. Il s'agit là d'une forte garantie de réussite de la formation.

Il faut bien entendu prévoir le temps pour cette formation permanente. *Les travailleurs doivent avoir suffisamment de temps pour suivre les formations qui répondent à leurs besoins et à leurs souhaits.*³⁵ Une plus grande **flexibilité du temps de travail** s'inscrit dans la même lignée de **combiner une vie et une carrière plus longues dans une trajectoire de vie qui doit aussi comprendre un emploi de fin de carrière.**

Bartel, A. (2000), "Measuring the Employer's Return on Investments in Training: Evidence from the Literature", *Industrial Relations* 39 pp. 502-524.

³³ OESO (2004), *Employment Outlook*.

³⁴ Elchardus, M., Cohen, J. en Van Thielen, L. (2003) "Verwachtingen in verband met het einde van de loopbaan." Deelrapport 5: naar een eindeloopbaanbeleid. Onderzoeksgroep TOR, Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel.

³⁵ OESO, *Live Longer, Work Longer*, 121.

Ladite **épargne-temps** peut y contribuer. Elle permet au travailleur une grande flexibilité pour travailler plus ou moins, et de consacrer par exemple plus de temps à sa famille pendant une certaine période. Epargner du temps de travail sur un **compte d'épargne-temps individuel portable** (par exemple en prenant moins de congés d'ancienneté, en prestant plus d'heures supplémentaires, etc.) permet de constituer un crédit qui peut servir plus tard soit à travailler moins, soit à travailler différemment. L'épargne-temps peut aussi être conçue comme un complément au deuxième, voire au troisième pilier du système de pension, dans le sens qu'un travailleur peut choisir de travailler plus maintenant, afin de toucher plus d'argent plus tard (l'épargne-argent), ou de pouvoir prendre sa retraite plus tôt (l'épargne-temps). Un tel système **existe déjà en Allemagne et aux Pays-Bas**. Des études récentes signalent que les **travailleurs âgés attachent beaucoup d'importance à la souveraineté en matière de temps de travail** : lors d'un sondage, 30% des personnes âgées entre 45 et 65 ans ont répondu qu'elles seraient disposées à travailler plus longtemps si elles pouvaient participer à la décision sur les horaires. Si, en plus, une réduction du temps de travail était possible, 45% des personnes interrogées seraient prêtes à travailler plus longtemps.³⁶

La formule du compte d'épargne-temps a comme avantage important par rapport à d'autres formules comme le crédit-temps ou l'interruption de carrière, le fait **que le travailleur constitue des droits grâce à son travail**. C'est donc son activité professionnelle qui lui confère sa flexibilité de carrière et il ne s'agit en aucun cas d'une inactivité qui est financée par la société.

³⁶ Elchardus, M., Cohen, J. en Van Thielen, L. "Verwachtingen in verband met het einde van de loopbaan." Deelrapport 5: naar een eindeloopbaanbeleid. Onderzoeksgroep TOR, Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel, 2003, p. 190

12. L'individualisation des droits de pension

Le système des droits dérivés est basé sur un ancien modèle de société (« breadwinner model ») où l'homme était le seul à travailler. Les droits dérivés sont devenus inappropriés face aux changements sociétaux liés aux couples et à la vie commune et doivent donc être réétudiés dans cette direction. Il faut opter pour l'individualisation de ces droits et laisser à chaque individu prendre la responsabilité de sa propre pension. Hommes et femmes doivent tous deux cotiser durant leur vie active et constituer leurs propres droits de pension. De cette manière, il est possible de réduire les éventuels désincitants pour la femme au foyer de ne pas entrer sur le marché du travail, d'accroître le taux de participation sur le marché du travail et de réduire le coût de ses droits dérivés dans le budget des pensions. Chaque être humain voit par la même occasion, son autonomie et sa citoyenneté sociale garanties.

Cependant, l'individualisation des droits de pension ne peut se faire de manière radicale, sans mesures complémentaires. Il faut pouvoir garantir l'égalité des chances pour tous. Il faut pouvoir s'assurer que la femme ne soit pas discriminée lorsqu'elle décide de s'occuper de ses enfants ou d'un parent malade ou encore lorsqu'elle se retrouve seule, sans mari, suite à un décès ou à un divorce. L'instauration d'un système de cotisations sociales en période de congé parental devrait être considérée afin de préserver les droits de pensions de ceux qui consacraient davantage de temps à l'éducation et aux soins d'un proche. Pour aider les femmes veuves, plutôt que de considérer la suppression de la pension de survie du jour au lendemain, il faudrait envisager une extinction progressive de cette pension et prévoir comme le fait déjà la Suède, une mesure d'accompagnement attribuable au conjoint survivant pendant une période limitée lui permettant de s'adapter financièrement à la nouvelle situation. Par ailleurs, les inégalités de pension entre femmes et hommes seront d'autant plus difficiles à réduire qu'aucun effort ne sera entrepris en termes d'inégalités hommes-femmes sur le marché du travail.

Jean Hindriks

Senior Fellow

Ivan Van de Cloot

Economiste en chef

Think-tank indépendant pour une croissance économique et une protection sociale durables.



Itinera Institute ASBL

Boulevard Leopold II 184d B-1080 Bruxelles
T +32 2 412 02 62 - F +32 2 412 02 69

info@itinerainstitute.org
www.itinerainstitute.org

Editeur responsable: Marc De Vos, Directeur