



Repensons nos pensions¹



Jean Hindriks
Senior Fellow

La Belgique est décidément un étrange pays. Face à la globalisation et au défi du vieillissement démographique, tout le monde s'accorde à dire que des mesures de court terme n'ont pas d'avenir. Le vieillissement impose un coût insupportable pour les jeunes générations. Depuis 1960, la durée moyenne de la pension en Belgique est passée de 8 ans à plus de 20 ans. On prévoit pour les quarante années à venir, trois fois moins d'actifs pour supporter chaque pensionné. Et pendant ce temps, notre gouvernement semble s'installer définitivement dans le provisoire. Comme trop souvent, on s'avoue ses défauts, mais rarement on se réforme. Nous devons agir rapidement et repenser notre système de pensions, si l'on veut éviter la lutte des classes... d'âge !

1. La politique belge face au vieillissement démographique

Il serait injuste d'accuser nos autorités politiques de négliger le problème du vieillissement. Ainsi parmi les principales mesures officielles prises ces dernières années, on peut citer, la loi du 5 septembre 2001 qui institue d'une part le Fonds de Vieillessement et, d'autre part, le Comité d'études sur le vieillissement (CEV).

Le Fonds de vieillissement vise à constituer progressivement une réserve en vue d'affronter l'augmentation attendue dans les prochaines décennies des coûts du vieillissement. Les avoirs de ce fonds s'élèvent à fin 2007 à 15,5 milliards d'euros. Le Comité d'études sur le vieillissement a, lui, été créé au sein du Conseil supérieur des finances (CSF) et a pour mission de rédiger un rapport annuel sur les conséquences sociales et budgétaires du vieillissement.

¹ L'auteur remercie, sans les impliquer, Etienne de Callataÿ, Jacques Drèze, Pierre Pestieau, Ivan Van de Clout, François Maniquet et Naïm Cordemans pour leurs commentaires et suggestions

2. Une politique de court terme sans avenir

Quelles ont été dans les faits les réalisations de ces deux institutions en 2007. Le Fonds a été alimenté régulièrement jusqu'en 2006 de manière ponctuelle par des recettes non-récurrentes (licences de téléphonie, reprise de fonds de pension,...). Il avait été prévu de passer à un mode de financement récurrent en consacrant de manière systématique un pourcentage du PIB à ce Fonds. Mais en 2007, aucune dotation n'a pu être faite, et cela en dépit du rapport alarmant de 2007 du Comité d'études sur le vieillissement, mettant en évidence une nouvelle augmentation attendue des charges de pensions dans les prochaines décennies.

Le rapport 2007 indique ainsi que si le coût budgétaire des pensions représente aujourd'hui 8,9 pc du PIB, ce pourcentage devrait monter à 12,5 pc en 2030 et 13,4 pc en 2050 (scénario central). Le rapport précédent de 2006 prévoyait respectivement 12 pc en 2030 et 13 pc en 2050. Cette augmentation attendue résulte de l'instauration de mesures nouvelles (notamment bonus pension) ainsi que de la ré-estimation à la hausse de certaines dépenses.

Le rapport illustre donc que le coût du vieillissement se confirme

inéluçtablement. Plus grave, selon un rapport du Bureau fédéral du Plan (février 2008), nos finances publiques sont aujourd'hui en moins bonne posture pour affronter le coût du vieillissement qu'elles ne l'étaient au début des années 2000. Cela est attribuable principalement à la baisse continue du surplus primaire depuis 2000. Ainsi, le Programme de stabilité de décembre 2000 et sa mise à jour de novembre 2001 prévoyaient un surplus budgétaire de 0.7% du PIB à l'horizon 2005 pour l'ensemble des administrations publiques. Au final, en 2005, il n'a pas été possible de faire mieux que l'équilibre budgétaire et cela par le recours à de nombreuses mesures « one shot ».

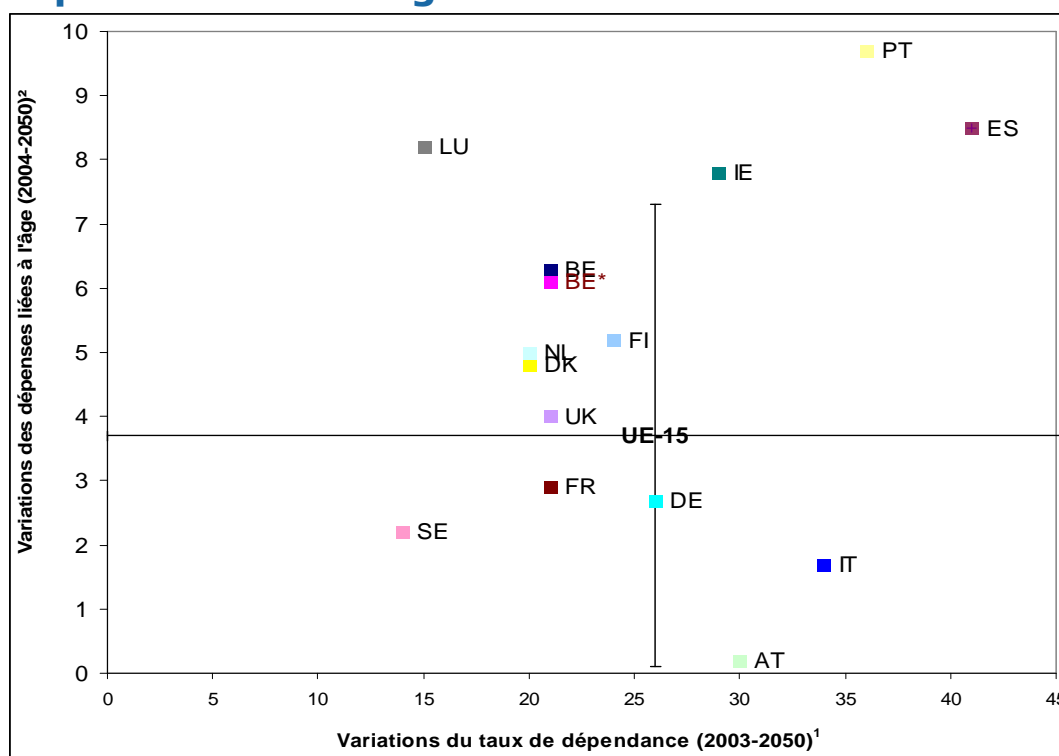
La politique belge du vieillissement ressemble un peu à ce qu'écrivait Omar

Khayyam « take the cash, and let the credit go, nor heed the rumble of a distant drum ».

Ce que les rapports du CEV et du Bureau fédéral du Plan n'indique pas suffisamment c'est que cette situation n'est pas généralisée à tous les pays européens, et que certains pays semblent clairement beaucoup mieux préparés que nous au défi du vieillissement. Comme indiqué sur notre tableau, si on se compare aux autres pays européens (UE-15), et que l'on prend en compte l'ensemble des dépenses liées au vieillissement (pensions, soins de santé, chômage et éducation), la Belgique fait

“
En dépit d'un
vieillessement
démographique
inférieur à la
moyenne, la Belgique
présente un coût du
vieillessement
largement supérieur à
la moyenne.”

Variations attendues du ratio de dépendance et des dépenses liées à l'âge dans l'UE-15



¹Variations du rapport du nombre de personnes âgées de plus de 64 ans sur le nombre de personnes âgées de 18 à 64 ans, exprimées en points de pourcentage.

²Exprimées en points de pourcentage du Produit Intérieur Brut (PIB).

Sources: European Union, Economic Policy Committee (2006), "The Impact of Ageing on Public Expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)", European Economy, Special Reports No. 1/2006, et Comité d'étude sur le vieillissement (CEV), juin 2007.

pâle figure : en dépit d'un vieillissement démographique inférieur à la moyenne, elle présente un coût du vieillissement largement supérieur à la moyenne². Plus surprenant encore, il y a des pays comme la Lituanie, l'Estonie et la Pologne, qui enregistrent une baisse des dépenses liées à l'âge sur la période 2004-2050 !

3. Que faire ?

Des mesures s'imposent si nous voulons assurer l'avenir de nos systèmes de sécurité sociale. Trois axes stratégiques distincts sont souvent préconisés par les

institutions internationales (Conseil européen, Stockholm, 2001).

1. Préfinancer

Premièrement, la stratégie du préfinancement qui consiste à accélérer la réduction de la dette afin de libérer des ressources à affecter au vieillissement. En Belgique, cette stratégie est préconisée par le CSF et fait l'objet d'un large consensus socio-politique. Elle implique un effort soutenu d'austérité budgétaire qui jusqu'ici n'a pas été appliqué, et dont les possibilités à l'avenir sont fortement limitées car les contraintes objectives qui ont entraîné le non-respect des objectifs budgétaires

² Nous considérons ici le taux de dépendance démographique. Le taux de dépendance économique basé sur l'âge effectif de départ à la retraite étant par contraste plus élevé en Belgique que la moyenne UE-15.

³ Voir Etienne de Callatay (2006) «Le subterfuge du Fonds de Vieillessement », Actes du CEBLF.

⁴ Voir par exemple, Edmund Phelps (1997) « Rewarding work » Harvard University Press.

⁵ Si la discrimination salariale sur base de l'âge est illégale en Belgique depuis la loi du 10 mai 2007, la prime à l'ancienneté semble curieusement échapper à cette interdiction.

⁶ Les « ouvriers » ne bénéficient pas de ces primes à l'ancienneté en Belgique. Voir SPF Economie, Enquête sur la structure et la répartition des salaires. Voir aussi OECD ((2003) « Vieillessement et politiques de l'emploi : Belgique ».

⁷ En Belgique l'âge de prépension est 60 ans. Mais un départ avant 60 ans donne souvent droit à des allocations de chômage qui sont traitées comme équivalentes à une prépension.

⁸ Voir Gruber and Wise (2004) «Social Security programs and retirement around the world: Micro estimation». University of Chicago Press.

jusqu'à présent, risquent de perdurer. Le Fonds de vieillissement est insuffisant pour faire face au choc démographique et il n'a en fait été alimenté que par des ressources exceptionnelles qui ne pouvaient pas être utilisées pour diminuer les impôts ou augmenter les dépenses. Ensuite l'utilisation du Fonds de Vieillessement est sujette à une condition très restrictive d'un ratio de la dette au PNB inférieur à 60% du PNB. On peut donc se demander si ce Fonds de vieillissement n'a pas joué un effet extrêmement pervers en donnant l'illusion à l'opinion publique que le problème du financement du vieillissement était résolu³.

2. Récompenser le travail

Deuxièmement, la stratégie de l'emploi qui préconise de stimuler les gains de productivité et renforcer le taux d'emploi. Dans la mesure où les pensions sont indexées sur les gains de productivité, une croissance de celle-ci aura moins d'effet sur le coût du vieillissement qu'une hausse du taux d'emploi. Un relèvement du taux d'emploi présente le double avantage d'élargir l'assiette de financement et de réduire les dépenses liées au chômage et retrait anticipé du marché du travail. Dans son estimation du coût du vieillissement, le CSF présuppose une augmentation significative du taux d'emploi de plus de 7 points de pourcent pour atteindre la barre des 70% sans toutefois prendre en compte le prix des incitations et compensations (système bonus-malus) nécessaires pour atteindre cet objectif. On peut évidemment argumenter que ces mesures, si elles sont bien ciblées et efficaces, pourraient s'autofinancer à moyen terme⁴. Plus grave, la question d'un tel relèvement du taux d'emploi se heurte à un problème majeur en Belgique : la prime à l'ancienneté⁵. En Belgique un employé de plus de 55 ans coûte presque deux fois plus qu'un jeune employé⁶. Cette situation compromet

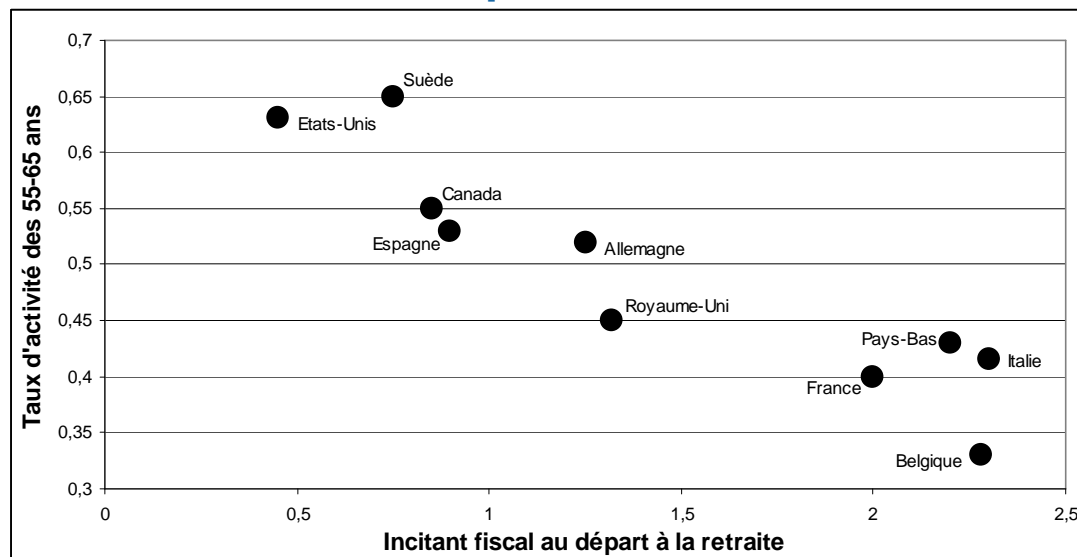
sérieusement le maintien sur le marché du travail des + 55 ans. Pire encore, la Belgique a supprimé depuis plusieurs années la pénalité de 5% par an pour départ anticipé à la retraite des salariés et s'apprête à faire de même pour les indépendants. Bref nous allons dans la direction opposée à celle souhaitée. Les travaux de Gruber et Wise ont pourtant clairement montré dans leur comparaison internationale des systèmes de sécurité sociale l'importance cruciale des incitations financières dans la décision de quitter prématurément le marché du travail. La Belgique figure dans leur étude comme le pays avec l'incitation la plus forte pour les + 55 ans à quitter le marché du travail. Pour illustrer l'ampleur de cet effet, ils ont estimé qu'on pourrait réduire de plus de 30% le nombre de travailleurs de + 55 inactifs en retardant de trois ans l'âge d'ouverture aux prestations de pensions.

“

La part des dépenses de soins de santé dans le PIB augmente trois fois plus rapidement en Belgique que dans la moyenne des pays de l'OCDE.

”

Incitation fiscale au départ à la retraite



Source: Gruber & Wise (1999), *Social Security Programs and Retirement around the World*, University of Chicago Press.

3. Adapter le système de prestations

Dans cette perspective, il serait opportun de commencer à réfléchir collectivement à la troisième stratégie de transformation de nos systèmes de prestations en matière de pension, mais aussi de soins de santé. En effet, comme l'indique le rapport européen AWG les dépenses de soins de santé sont aussi sensibles au vieillissement même si dans un degré moindre que les dépenses de pensions. Ce que peu de gens savent c'est que la part des dépenses de soins de santé dans le PIB augmente trois fois plus rapidement en Belgique que dans la moyenne des pays de l'OCDE. (Voir OECD Health Data 2005). La Belgique est championne de l'OCDE en matière d'élasticité des dépenses de soins de santé par rapport au PIB: soit 3.34 entre 1992-2002 contre une moyenne de 1.32. Si nous avons réussi à enrayer l'effet boule de neige de la dette publique, nous sommes encore bien loin d'avoir freiné l'expansion de nos dépenses de soins de santé.

Des solutions existent pour moderniser nos systèmes de pensions tout en préservant la philosophie de base de protection sociale, de solidarité et

d'équité. De nombreux pays qui nous entourent ont mené ou mènent pour l'instant cette réflexion fondamentale et ont entamé des réformes de structure de leur pensions légales. La Suède a été le premier pays à entreprendre au début des années 90 une réforme fondamentale de son système de retraite en anticipation du vieillissement démographique. La réforme de Juin 1998 consiste en la mise en place d'un double système intégré, entièrement géré par l'Etat, avec contributions obligatoires dont 87% (soit 16% des salaires) dans régime de répartition en comptes notionnels et 14% (soit 2.5 %) dans un régime de capitalisation obligatoire encadré par une agence gouvernementale.

La pension du régime de comptes notionnels se calcule à l'âge de la retraite, en comptabilisant l'ensemble des contributions de l'affilié, indexées selon le taux général d'évolution des revenus, pour établir un capital « notionnel ». Les cotisations sont en fait dans ce régime de répartition immédiatement versées aux pensionnés du moment. 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 réelle à ce moment. Ce système internalise donc le risque de longévité et de départ prématuré à la retraite. La pension est ensuite indexée annuellement sur la base de l'indice des prix et l'évolution des revenus des actifs.

La pension du régime de capitalisation obligatoire se compose des capitaux accumulés (réellement cette fois) par le retraité auprès des organismes financiers de son choix (encadrés par des règles prudentielles strictes) et rassemblés à l'âge de la retraite au sein de l'agence gouvernementale, qui assure la conversion en rente viagère, selon un barème standard uniforme. Des

“

Aujourd'hui nous avons un système dont le défaut principal est de soustraire les gens aux conséquences de leurs actions.

”

réformes similaires ont été adoptées en Italie, en Pologne et en Lettonie. Les résultats sont clairs : ces pays figurent parmi les pays dont le coût du vieillissement est le plus faible. Les réformes ne semblent pas non plus avoir rencontré de résistances politiques insurmontables. Il faut remarquer que ce

type de réformes implique une réorganisation en profondeur de nos systèmes de pensions qui va bien au-delà des réformes paramétriques qu'on nous propose qui souvent adopte la voie coercitive. Par exemple au lieu d'imposer une prolongation de l'âge de la retraite uniforme, cette réforme modifie le système pour le rendre plus équitable d'un point de vue actuariel. Chacun a la possibilité de prendre sa retraite quand il le souhaite, mais doit en assumer les implications financières. Aujourd'hui nous avons un système dont le défaut principal est de soustraire les gens aux conséquences de leurs actions. Pire le système incite les gens à prendre des décisions qui mettent le système lui-même en péril, comme par exemple les départs anticipés à la retraite. Si vous partez à la retraite 5 ans plutôt que les autres et que en conséquence votre durée de retraite s'allonge de 10 à 15 ans, vous allez seulement perdre 5/45 ème sur votre pension, soit 11 % de moins pour 50% de plus. Pas étonnant dans ces circonstances que le pacte des générations a eu si peu d'effet sur le taux de participation des plus de 50 ans (seulement 0.14% selon Ivan Van de Clout, ING).

4. Qui va payer ?

La réforme proposée présente l'avantage de mieux répartir le coût du vieillissement démographique entre générations mais aussi au sein de chaque génération. Elle implique une uniformité de traitement et une harmonisation de l'ensemble des systèmes de pension que nous connaissons aujourd'hui. Cette harmonisation touchera inévitablement deux groupes de pensionnés : les fonctionnaires et les jeunes retraités. La pension des fonctionnaires est un sujet qui fâche en Belgique. La pension mensuelle brute d'un fonctionnaire est de 2112 euros contre une pension moyenne de 925 euros pour les

⁹ Source : Cadastre des pensions.

¹⁰ Voir Devolder, Boulet et Heusschen (2006), "Un avenir pour nos pensions", Rapport ministre des classes moyennes.

salariés⁹. Les fonctionnaires représentent 18 % des pensionnés, mais dépensent 30 % du total des pensions (contre 25% en moyenne dans UE-25). La justification historique en 1844 du « salaire différé », qui voulait que les fonctionnaires reçoivent une pension plus élevée pour compenser un salaire plus faible, n'est plus vraiment d'application aujourd'hui avec la convergence des salaires et surtout l'allongement de l'espérance de vie qui augmente la valeur (mais aussi le coût) d'une pension plus élevée. On pourrait argumenter que dans le privé les pensionnés bénéficient d'une pension complémentaire via le deuxième pilier (pensions professionnelles) mais n'oublions pas qu'ils contribuent eux-mêmes pour cette pension complémentaire. En d'autres termes les employés doivent explicitement choisir entre une augmentation de salaire pendant la vie active ou une pension complémentaire. Enfin, il est étonnant de constater que la majorité des pays de l'OCDE adoptent des systèmes différents pour les fonctionnaires et les salariés ; mais que les anciens pays communistes ont tous adopté un régime commun (Hongrie, Pologne, République Tchèque ou Slovaque...).

La situation des jeunes retraités est aussi sujet à question en Belgique. En particulier pour ce qui concerne l'équité intergénérationnelle. Les pensionnés d'aujourd'hui ont connu les golden sixties, et ils ont fait mai '68. Ils ont eu la chance de trouver rapidement du travail avec une bonne sécurité d'emploi ; ils ont emprunté à taux bas et épargné à taux élevés par la suite. Ils ont amorti les chocs pétroliers par l'endettement public, et pour certains d'entre eux, ils ont bénéficié de prépensions attractives. On remarque ainsi, selon une étude de Devolder, Boulet et Heusschen (2006), que sur les 20 dernières années, la consommation moyenne des quinquagénaires et plus a augmenté 3

fois plus vite que celle de la population. Le pouvoir d'achat des plus de 55 ans est 40% plus élevé que celui de leurs enfants¹⁰. Ils détiennent 78% de l'épargne des ménages mais représentent seulement 28% de la population. Plus saisissant, un rapport de l'OCDE (2005) établit clairement ce glissement de revenu moyens entre génération sur la période 1985-2000. La situation moyenne dans l'OCDE se distingue par une évolution relative très défavorable des "jeunes" entre 26 et 40 ans (avec une perte des niveaux de revenus relatifs de 5 point de pourcentage pour les 18-25 ans) et particulièrement favorable des 51-65 ans (avec une hausse des niveaux de revenus relatifs de 4 points de pourcentage) et, dans une moindre mesure, des tranches d'âge encore supérieures¹¹. Retarder la réforme de nos systèmes de pension revient simplement à maintenir des privilèges pour cette génération qui devront être supportés à terme par la génération suivante.

5. Conclusion

Aujourd'hui, nous avons encore trois travailleurs qui contribuent pour chaque retraité. En 2050, et sans adaptation de notre système, chaque retraité ne sera plus soutenu que par un seul travailleur. Cela implique une augmentation moyenne de la contribution de chaque travailleur de 8000 euros (à prix 2008)¹². Il est clair que cette situation est intenable, notamment en raison de la mobilité croissante des jeunes générations. Il faut impérativement transformer notre système de pension si on veut éviter ce que l'économiste américain Robert Fogel appelle « l'affrontement entre les générations ». Ce serait le comble que nos systèmes de sécurité sociale, fruit de la lutte des classes, soient remis en question par un conflit de générations. La réforme de nos

¹¹ OCDE (2005) "Income distribution and poverty in OECD countries in the second half of the 1990s" document travail no22 disponible en ligne <http://www.oecd.org/dataoecd/48/9/34483698.pdf>

¹² Luc Everaert "Is Belgium prepared for the cost of ageing", Itinera nota 27/03/2008.

¹³ Voir Peter Diamond (2004) "Conceptualization of non-financial defined contribution systems, et Lindbeck and Persson (2003) "The gains from Pensions Reform" Journal of Economic Literature XLV.

pensions vers un régime de comptes notionnels n'est peut-être pas toute la solution mais elle fait partie de la solution. En outre ce régime des comptes notionnels présente suffisamment de flexibilité pour être adapté aux besoins et contraintes propres de chaque pays¹³. Il est temps

que nous en discutons sérieusement, comme cela se fait maintenant déjà en Allemagne, Autriche, Japon, Espagne et République Tchèque¹⁴.

Jean Hindriks
Senior Fellow

¹⁴ Voir Holzmann and Palmer (2006) "Pension Reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution schemes" The World Bank.

Het Itinera Institute is een onafhankelijke denktank en doetank die, boven partijgrenzen, regionale verschillen en belangengroepen heen, wegen wil aanreiken voor beleidshervormingen met het oog op duurzame economische groei en sociale bescherming in België en zijn regio's.