

Réforme des pensions légales : le système de pension à points*

Le gouvernement s'est engagé à mettre en place un système de pension à points comme proposé par la Commission de réforme des pensions 2020-2040. Nous expliquons comment ce système fonctionne et sa flexibilité pour intégrer la pénibilité des métiers et la pension à temps partiel. Nous discutons des mécanismes de pilotage du système face au vieillissement et à l'évolution de l'emploi.

Jean Hindriks

Pierre Devolder

Erik Schokkaert

Frank Vandenbroucke

La Commission de réforme des pensions 2020-2040 a, dans son rapport de juin 2014, proposé une réforme de notre système de pension vers un système de pension à points.¹ L'accord de gouvernement du 11 octobre 2014 a repris cette proposition.² Depuis, la discussion sur le report de l'âge légal de la pension à 67 ans en 2030 qui se trouvait en marge du rapport de la Commission a occulté le cœur du rapport qui concernait le système de pension à points. C'est dommage car ce système visait justement à déplacer le centre de gravité de notre système de pension des conditions d'âge vers des conditions de carrière.

Le concept central d'un système de pension à points est celui d'une durée de carrière de référence et non plus d'un âge uniforme de pension. Pour utiliser une métaphore simple, le système à points considère que le kilométrage est un meilleur indicateur que l'âge de la voiture pour décider de s'en séparer. Dans cet esprit, l'âge normal de départ à la pension est déterminé sur base d'une exigence générale de carrière et de l'âge de début de carrière propre à chacun. On peut donc partir plus tôt à la pension si l'on a commencé sa carrière plus tôt, et cela sans pénalité. Si l'on preste au-delà de la carrière de référence, on reçoit un supplément de pension dans la mesure où l'on a plus de kilomètres au compteur et que l'on reste moins longtemps à la pension. Si l'on preste moins, la pension est réduite pour les raisons inverses.

Un autre enjeu important du système à points est de protéger notre système

* Les auteurs remercient Vincent Bodart, Muriel Dejemeppe et Pierre Pestieau pour leurs commentaires et suggestions. Les auteurs sont aussi redevables à l'ensemble des membres de la Commission de réforme des pensions qui ont participé à l'élaboration de ce système de pension à points. Les auteurs sont seuls responsables du contenu et des erreurs éventuelles. Une version plus détaillée du système à points est disponible en anglais dans Schokkaert, Devolder, Hindriks et Vandenbroucke (2017), «Towards an equitable and sustainable point system», CORE Discussion paper 2017/06.

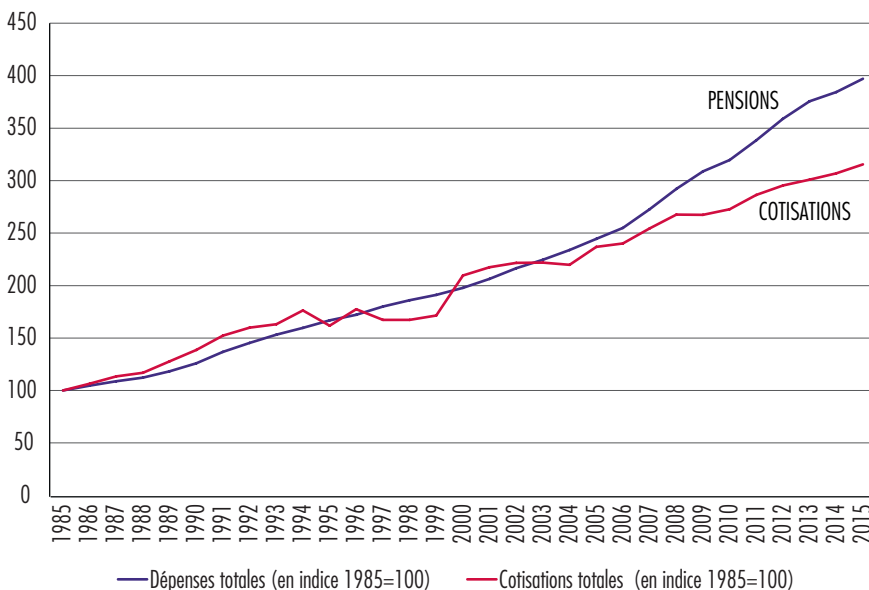
¹ <http://pension2040.belgium.be/fr/>

² <http://www.premier.be/fr/accord-de-gouvernement>

de pension des changements démographiques et économiques (dont l'emploi). Comme indiqué dans le graphique 1, depuis 2003, les dépenses de pension évoluent plus rapidement que les cotisations sociales (sur la période 2003-2015, les pensions ont augmenté deux fois plus vite que les cotisations sociales). Cela se passe en dépit du Pacte de solidarité entre les générations (23 décembre 2005) et des réformes successives des pensions des gouvernements Di Rupo 1^{er} et Michel 1^{er}. Le décrochage en soi des cotisations sociales peut résulter d'une politique d'allègement des charges sociales avec un financement alternatif pour promouvoir l'emploi. Néanmoins, le recours au financement alternatif n'est pas inépuisable et des mécanismes d'ajustement équilibrés s'avèrent indispensables. C'est ce que permet de faire en toute transparence un système à points sur base d'un contrat social robuste et équitable.

Graphique 1. Evolution des dépenses de pension (retraite et survie) et des cotisations sociales (indice 100 = 1985)

Sources : Comptes Nationaux, Bureau Fédéral du Plan et SPF Sécurité Sociale et calculs propres



Le système à points demeure un mystère pour certains et un point d'interrogation pour d'autres. Nous allons donc tenter d'expliquer le plus simplement comment cela fonctionne. Ensuite, nous discuterons ses avantages par rapport au système existant : la flexibilité et la transparence des mécanismes d'ajustement.

1. Comment cela fonctionne ?

Pour bien comprendre, considérons le système de pension du régime des salariés qui est le plus proche d'un système à points. Dans le système actuel, la pension est calculée sur base de la moyenne des salaires bruts (non revalorisés hors inflation) de l'ensemble de la carrière, multipliée par un coefficient qui représente la fraction de carrière (par rapport à la carrière complète) que l'on multiplie par un taux de remplacement de référence³. Dans un système à points, on procède de façon assez comparable pour calculer la pension sauf que des points remplacent les salaires bruts, et que l'on applique des corrections actuarielles. Concrètement, un système à points fonctionne de la manière suivante.

- **Pendant la carrière :** Monsieur Paul accumule des points sur son compte «points» au prorata de son salaire brut annuel relatif au salaire brut annuel moyen de l'ensemble des salariés. En exprimant les points de manière relative, on ap-

³ Pour être complet, le taux de remplacement de référence varie selon la situation familiale (isolé ou ménage).

... Comment cela fonctionne ?

plique *de facto* une revalorisation automatique des salaires : un point gagné hier a la même valeur qu'un point gagné aujourd'hui. Si Paul a un salaire équivalent au salaire moyen, il obtient un point, s'il a un salaire de 80 % du salaire moyen, il obtient 0,8 point, et s'il a un salaire de 120 %, il obtient 1,2 points.⁴ Si, pendant toute sa carrière, son salaire est équivalent au salaire moyen et que sa carrière est complète après 45 années, Paul obtient un total de 45 points. On peut donc acquérir plus de points en travaillant plus longtemps et/ou en gagnant plus que le salaire moyen. On peut aussi obtenir des points pour des périodes d'inactivité (chômage indemnisé, maladie, congé parental, crédit-temps, etc.) sur base d'un salaire fictif.

• **Au moment du départ à la retraite :** Mr Paul obtient une pension en euros par la conversion de tout (ou partie) de ses points disponibles dans son compte «points» sur base de (1) la valeur du point et (2) le coefficient de conversion. Les points ont tous la même valeur au moment de la prise de pension (indépendamment de l'année où ils ont été acquis). Le coefficient de conversion varie selon l'âge et la durée de carrière de l'affilié pour assurer une neutralité actuarielle dans le calcul de la pension.⁵ La pension mensuelle en euros est calculée de la manière suivante :

$$\text{Pension} = \text{Points} \times \text{Valeur du Point} \times \text{Coefficient de conversion}$$

La valeur du point est égale au ratio entre le salaire mensuel brut moyen de référence et la carrière de référence (43 ans par exemple) multiplié par un taux de remplacement cible. La valeur du point est fixée à un niveau qui assure qu'une personne qui fait une carrière complète avec le salaire moyen, obtienne un taux de remplacement (rapport entre la pension et le salaire moyen) égal au taux cible.⁶ Il est possible de calculer la valeur du point chaque année. En effet, si le salaire moyen mensuel brut de référence est de 3.110€ en 2016, la carrière de référence de 43 ans et le taux de remplacement cible de 50 %, la valeur du point est $0,5 \times 3100 / 43 = 35\text{€}$. Si la carrière de référence et le taux de remplacement restent constants d'une année à l'autre, la valeur du point est simplement indexée sur la croissance nominale (incluant l'inflation) du salaire moyen.

Le coefficient de conversion est une forme de correction actuarielle sur base de l'écart entre la durée de carrière effective et la durée de carrière de référence. En d'autres termes, cela implique un *malus* pour celui qui travaille moins que la carrière de référence (anticipation de sa pension par rapport à l'âge normal) et un *bonus* pour celui qui travaille plus que la carrière de référence (voir l'encadré en page 5).

Exemple 1 :

Paul a travaillé la carrière de référence de 43 ans. Les 20 premières années, il a perçu 90 % du salaire moyen et 110 % les 23 dernières années. Paul a donc accumulé un total de $(20 \times 0,9) + (23 \times 1,1) = 43,3$ points en 2016. La valeur du point en 2016 est de 35€. Comme il a fait une carrière complète de 43 ans, son coefficient de conversion est égal à 1. Sa pension mensuelle est donc de $43,3 \times 35\text{€} \times 1 = 1.515\text{€}$. Supposons maintenant que Paul souhaite reporter son départ à la pension en 2017 et travaille une année supplémentaire. Sa carrière est donc de 44 ans et il gagne 1 point supplémentaire (si son salaire est de 100 % du salaire moyen). Cela fait un total de $43,3 + 1 = 44,3$ points. La valeur

⁴ Pour être complet, on doit tenir compte d'un plafond et d'un plancher d'acquisition dans le calcul des points. Ces seuils d'acquisition sont indexés sur l'évolution du salaire annuel brut moyen.

⁵ La neutralité actuarielle vise à garantir qu'en cas d'anticipation du départ à la retraite (relativement à l'âge normal), la correction apportée sur le calcul de la pension compense exactement le coût budgétaire pour l'Etat que représente le paiement d'une pension sur une période plus longue. La Commission de réforme des pensions 2020-2040, dans l'annexe 3 de son rapport complémentaire d'avril 2015, propose une discussion détaillée de la neutralité actuarielle. Ce rapport est disponible sur : <http://pension2040.belgique.be/docs/042015-annexe-3-fr.pdf>.

⁶ Le taux de remplacement cible est un point d'ancrage du système, et représente notre «contrat social» envers les futurs pensionnés.

... Comment cela fonctionne ?

du point est indexée sur la croissance du salaire moyen (supposons 2 %), soit une valeur du point en 2017 de $35\text{€} \times 1,02 = 35,7\text{€}$. Le coefficient de conversion augmente de 3,4 % pour tenir compte du fait que sa carrière (44 ans) est de un an supérieure à la carrière de référence (43 ans).⁷ Sa pension mensuelle devient $(43,3+1) \times (35\text{€} \times 1,02) \times (1,034) = 1.628\text{€}$ (soit une augmentation de 113€ de sa pension mensuelle). On note que travailler plus longtemps augmente la pension mensuelle par un triple effet : les points supplémentaires, la revalorisation des points et le coefficient de conversion plus élevé.

Pendant la retraite : les pensions sont, durant la retraite, indexées sur la croissance nominale du salaire brut moyen multipliée par un coefficient de soutenabilité qui varie selon les capacités de financement du régime de pension. En particulier, si la contrainte budgétaire du régime l'exige, l'indexation sur la croissance nominale des salaires peut être partielle (coefficient de soutenabilité inférieur à 1). Analysons maintenant deux aspects importants du système à points : sa flexibilité et les mécanismes d'ajustement.

2. La flexibilité du système à points

Le système à points permet une grande flexibilité dans la gestion des départs progressifs à la pension via une pension partielle. Il permet aussi d'intégrer avec cohérence la pénibilité des métiers dans notre système de pension en tenant compte du caractère évolutif de la pénibilité.

La pension partielle : la pension partielle permet d'organiser une sortie progressive du marché du travail sans présenter les inconvénients du crédit-temps de fin de carrière qui, selon une étude récente, semble avoir encouragé des départs anticipés à la pension.⁸ Pour cela, il est indispensable d'intégrer dans le calcul de la pension partielle des corrections actuarielles adéquates. La pension partielle (et plus généralement, la possibilité d'anticiper sa pension légale) crée un système qui permet des départs anticipés progressifs du marché de travail, qui est à terme beaucoup plus robuste que les systèmes actuels, comme la prépension ou le crédit temps. En particulier, dans le contexte d'une pension anticipée à temps partiel, il n'y a pas d'équivoque sur le statut de la personne. Il s'agit d'une pension, donc l'individu jouit d'une réelle liberté de faire ce qu'il veut : il ne doit pas être 'disponible' pour le marché du travail, comme dans le système des prépensions, et il n'y a pas de restriction à l'activité professionnelle comme pour la pension anticipée. La correction actuarielle assure tant l'équité du système que sa soutenabilité. En voici une illustration.

Exemple 2 :

Paul a commencé à travailler à 20 ans et, compte tenu de la carrière de référence de 43 ans, son âge normal de pension est de 63 ans. Paul souhaite prendre sa pension à mi-temps à partir de 60 ans. Compte tenu d'une décote de 3,4 % par année d'anticipation, son coefficient de conversion pour cette pension sera de 0,9, soit $1 - (3 \times 0,034)$. A l'âge de 60 ans, en 2016, Paul a travaillé 40 ans avec un salaire équivalent au salaire moyen. Il a donc accumulé 40 points. Il décide de convertir la moitié de ses points à la valeur de 35€. Il reçoit donc une première pension mensuelle de $(40/2) \times 35\text{€} \times 0,9 = 630\text{€}$. Cinq ans plus tard, à l'âge de 65 ans, il décide de prendre sa pension définitive. En supposant qu'il ait accumulé par son travail à mi-temps 0,6 points chaque année, cela lui fait un total de points à 65 ans de $20 + (5 \times 0,6) = 23$ points. La valeur

⁷ Voir l'encadré en page 5.

⁸ Voir B. Cockx, M. Dejemeppe et B. Van Der Linden (2017), *L'emploi des seniors en Belgique : quelles politiques pour quels effets ?*, UGent et UCLouvain, Politique scientifique fédérale. Ce rapport de recherche est disponible sur : <http://www.belspo.be/belspo/fedra/proj.asp?l=fr&COD=TA/00/44>.

... La flexibilité du système à points

du point est passée entre temps de 35€ à 38€ (sur base de l'évolution du salaire moyen) et son coefficient de conversion est dorénavant plus favorable car il travaille deux années au-delà de son âge normal de pension (63 ans), soit un coefficient de conversion de 1,07, soit $1 + (2 \times 0,034)$. Sa seconde pension est de $(40/2+3) \times 38€ \times 1,07 = 935€$. Sa première pension a été indexée entre 60 et 65 ans sur l'évolution du salaire mensuel brut moyen pour faire $630€ \times 38/35 = 684€$. Sa pension totale à 65 ans est la somme des deux pensions : $684€ + 935€ = 1.619€$.

La pénibilité des métiers : Une façon simple d'intégrer la pénibilité des métiers dans le calcul de la pension consiste à octroyer des points complémentaires durant l'exercice d'un métier jugé pénible (et seulement durant cette période), afin de compenser l'effet négatif du coefficient de conversion en cas de pension anticipée. Ainsi, si chaque année d'anticipation induit une décote de 3,4 %, on pourrait imaginer octroyer des points complémentaires pour un montant équivalent de sorte à neutraliser complètement la décote en autorisant *de facto* l'affilié à prendre sa pension un an avant l'âge normal sans subir de perte de pension. La compensation pour métier pénible se fait à tout moment de la carrière et non uniquement en fin de carrière. On ne pénalise donc pas les travailleurs qui s'orientent en fin de carrière vers des métiers moins pénibles.

3. Mécanismes d'ajustement

La boutade sur les économistes est qu'ils sont capables de prévoir presque tout, sauf le futur. Nous devons donc veiller à doter notre système de pension à points d'un mécanisme de pilotage automatique au moyen de plusieurs variables d'ajustement. Evidemment, ces ajustements ne préjugent pas d'un financement alternatif ad hoc. La variable prioritaire est la durée de carrière de référence (notamment pour adapter la pension à l'augmentation de l'espérance de vie), en veillant à introduire les compensations appropriées pour les métiers pénibles et les possibilités de pension progressive. Si cela ne suffit pas à rétablir l'équilibre financier du système, il faut ajuster le taux de cotisation sociale, le taux de remplacement cible et le coefficient de soutenabilité conjointement en veillant à respecter un partage dans la charge de l'effort entre actifs et pensionnés.

Nous proposons une règle simple qui vise à stabiliser le pouvoir d'achat moyen entre pensionnés et actifs (la règle de financement proposée par Richard Musgrave).⁹ Concrètement, en situation de vieillissement démographique ou de

ENCADRÉ

Le coefficient de conversion

Formellement, le coefficient de conversion est calculé comme le ratio entre l'espérance de vie à l'âge normal de pension et l'espérance de vie à l'âge effectif de pension. Ce ratio est inférieur à 1 si l'on anticipe sa pension et supérieur à 1 si l'on reporte sa pension.

Dans l'exemple 2, l'âge normal de pension pour Paul est son âge de début de carrière (20 ans) plus la carrière de référence (43 ans), soit 63 ans. Dénotons par $e(63)$ l'espérance de vie à l'âge de 63 ans. Pour la première partie de pension prise à 60 ans, l'espérance de vie est de $e(60)$ et le coefficient de conversion est le ratio des espérances de vie $e(63)/e(60)$ qui est inférieur à 1 car l'espérance de vie est plus longue à 60 ans qu'à 63 ans. Pour la deuxième partie de pension prise à 65 ans, l'espérance de vie est $e(65)$ et le coefficient de conversion est de $e(63)/e(65)$ qui est supérieur à 1 car l'espérance de vie est plus courte à 65 ans qu'à 63 ans.

⁹ Richard Musgrave (1986), «A reappraisal of Financing Social Security», in *Public Finance in a Democratic Society*, Vol. 2, New York Press.

... Mécanismes d'ajustement

contraction de l'emploi, on ne peut faire supporter toute la charge d'une augmentation du *taux de dépendance économique*¹⁰ sur les actifs par une augmentation des cotisations sociales comme le suggère un système à prestations définies (notre système actuel). De la même manière, on ne peut pas faire supporter toute la charge sur les pensionnés comme le suggère un système à contributions définies (le système suédois, italien ou allemand). Un partage équitable de l'effort entre actifs et pensionnés implique une règle de partage intergénérationnel des risques comparable à celle proposée par Richard Musgrave.

4. La transition

C'est un enjeu central dans toute réforme structurelle d'un système de pension. La formule de calcul de la pension du régime actuel des salariés et des indépendants est assez proche du système à points. Dans les deux cas, la pension dépend du salaire moyen de l'ensemble de la carrière. La transition vers un système à points consiste à revaloriser les anciens salaires à la fois sur les prix et la croissance réelle des salaires tout en neutralisant l'impact de cette revalorisation par un ajustement de la valeur des points, de sorte à offrir une pension équivalente dans le nouveau régime à celle de l'ancien régime pour la génération de transition. Une modalité possible de transition est la *transition avec affiliation successive*. Cette forme de transition présente l'avantage de «garantir» les droits passés sans devoir convertir les droits passés en points. Elle s'apparente au projet actuel de réforme des carrières mixtes dans laquelle l'affilié reçoit une pension mixte qui combine la pension de différents régimes au prorata de son activité dans ces différents régimes. Dans notre cas d'une transition avec affiliation successive entre ancien régime et nouveau régime à points, cela implique que l'affilié reçoit une pension mixte qui combine une pension dans l'ancien régime calculée rétrospectivement sur base de sa carrière écoulée l'année de la transition, et une pension à points pour la partie de sa carrière qui suit l'année de la transition.

En ce qui concerne les inégalités de pension entre les trois régimes (salariés, indépendants et fonctionnaires), le système à points permet d'organiser de manière cohérente des convergences souhaitables, qui sont décrites dans le rapport de la Commission de Réforme des Pensions 2020-2040. Un système de pension minimum cohérent y est aussi décrit, ainsi que la prise en compte de la dimension familiale, notamment par le principe du partage partiel des points au sein du ménage.

Jean Hindriks est professeur d'économie à l'UCL, senior fellow à l'Inera Institute et chercheur au CORE (UCL).

Pierre Devolder est professeur de statistiques à l'UCL et chercheur à l'ISBA (UCL).

Erik Schokkaert est professeur d'économie à la KULeuven et chercheur au CORE (UCL).

Frank Vandebroucke est professeur d'économie à l'Université d'Amsterdam.

Les quatre auteurs ont été membres de la Commission de Réforme des Pensions 2020-2040, et sont actuellement membres du Conseil académique en matière de pensions.

Jean Hindriks, Pierre Devolder, Erik Schokkaert et Frank Vandebroucke

jean.hindriks@uclouvain.be
pierre.devolder@uclouvain.be
erik.schokkaert@kuleuven.be
F.I.G.Vandebroucke@uva.nl

¹⁰ Le taux de dépendance économique (le rapport de la population en pension à la population en emploi) est l'un des plus pertinents pour réfléchir au financement des pensions (et de la sécurité sociale en général).

Directeur de la publication :
Vincent Bodart

Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*
Vincent Bodart, Muriel Dejemeppe, Frédéric
Docquier, Jean Hindriks, Marthe Nyssens,
William Parienté, Mikael Petitjean

Secrétariat & logistique : *Anne Davister*
Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques IRES-UCL

Place Montesquieu, 3
B1348 Louvain-la-Neuve

www.regards-economiques.be

regard-ires@uclouvain.be

tél. 010/47 34 26

ISSN 2033-3013

