

Au-delà d'une vision réductrice du modèle suédois des pensions : le *mécanisme d'équilibrage automatique* et le *compte notionnel*, pas si indispensables

À découvrir dans cette analyse

La réforme des pensions poursuit son chemin... non sans accrochage. Le « pilote » ne se soucie en effet guère des « passagers » à bord du « véhicule », qui sont pourtant mal installés... Il a l'air de croire que ce n'est pas si grave du moment qu'il continue à rouler. Pourtant, le « moteur pension » nécessite un entretien général...

Plutôt que d'effectuer un check-up complet, l'idée d'ajouter deux « options » à ce rouleau compresseur circule depuis pas mal de temps. Il s'agit du « mécanisme d'équilibrage automatique » et du « compte notionnel », deux options *made in Sweden*. Ce modèle est défendu par de nombreux ténors politiques et lobbys proches du monde de l'entreprise et des assurances.

Ces options sont-elles efficaces ou tiennent-elles du gadget ? À l'instar des essais automobiles, la présente analyse essaie de décortiquer ce modèle nordique et la manière dont on essaie de l'installer chez nous. Il y a pas mal de surprises à découvrir sous le capot !

Questions pour lancer et/ou prolonger la réflexion

- Qu'est-ce qu'un modèle nordique (et son mécanisme d'équilibrage automatique et son compte notionnel) ? Pourquoi a-t-il autant de succès ?
- Un modèle est-il importable d'un pays et exportable dans un autre ?
- Quelles sont les options alternatives à la réduction des dépenses afin de garantir la « soutenabilité » des pensions ?
- La couverture des dépenses sociales doit-elle provenir de financements publics, de sources privées, ou des deux ? Dans quelle proportion ?

Thèmes

- Pensions
- Mécanisme d'équilibrage automatique
- Compte notionnel
- Régime suédois des pensions
- Sécurité sociale

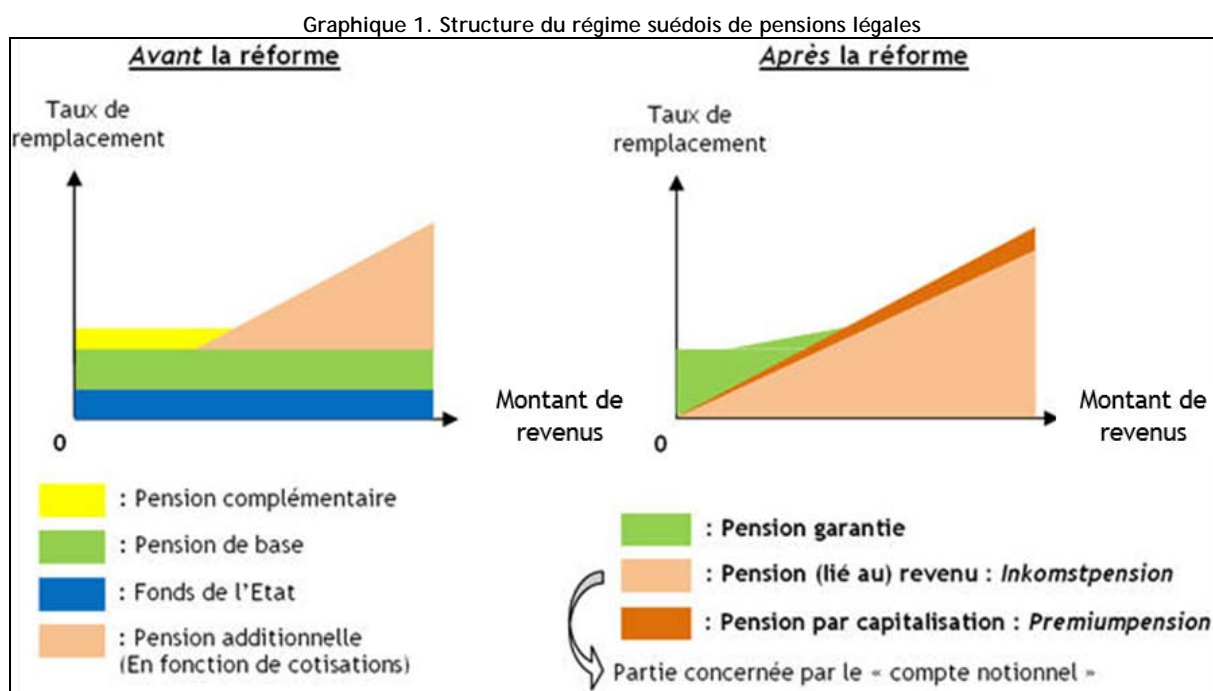
1. Petit rappel à propos du régime suédois des pensions

En 2010, nous avons proposé une analyse critique du régime suédois des pensions¹. Dès lors, nous ne reviendrons ici en détail ni sur la description du régime suédois des pensions ni sur les problématiques plus générales. Nous nous limiterons à nous concentrer sur les deux options

¹ Le régime suédois de pensions : la voie à suivre ? (2010), analyse d'Énéo (UCP à l'époque) accessible à l'adresse : <http://www.ucp-asbl.be/spip.php?article1359>

centrales de ce régime, à savoir, le « mécanisme d'équilibrage automatique » et le « compte notionnel », même si le régime ne se résume pas à ces deux mesures.

2. Les caractéristiques fondamentales du système suédois des pensions



2. 1. « Compte notionnel » : de la combinaison « Répartition + Prestations définies » à la combinaison « Répartition + Contributions définies »

Le passage d'un système de répartition basé sur des prestations définies (soit un montant de pension annoncé selon des catégories préétablies) vers un système de répartition basé sur des contributions définies (soit un montant de pension variable individuellement selon les contributions réellement payées) tout en maintenant l'idée de la solidarité intergénérationnelle est le grand changement de la réforme suédoise.

Plus concrètement, le système a « bloqué » le taux de cotisation à 18,5 %. De plus, si les dépenses dépassent les recettes, on limite les dépenses (accorder moins de prestations) au lieu d'élargir la recette de financement. Le « compte notionnel » est un « capital » cotisé tout au long de la carrière professionnelle, fictivement revalorisé en fonction de la croissance moyenne des revenus d'activité (1,6 % par an).

Lors de la prise de cours de la pension (entre 61 et 70 ans), ce « compte » individuel est pondéré par un coefficient se basant, entre autres, sur l'espérance de vie moyenne de la cohorte des gens nés la même année. Toutefois, en cas de pension anticipée, le coefficient pris en compte est corrigé : en cas d'anticipation, la pension est réduite de 0,5 % par mois avant l'âge de 65 ans, et elle est majorée de 0,7 % par mois après l'âge de 65 ans. Plus on sort tardivement du marché du travail, plus le coefficient devient avantageux. Ce mécanisme « responsabilise » — ou, plutôt, contraint — l'individu. En effet, le fait de faire intervenir l'espérance de vie, un indicateur collectif, sur un capital individuel n'a pas beaucoup de sens. En effet, est-il vraiment équitable que la pénibilité de la carrière - qui amoindrit l'espérance de vie individuelle - ne soit pas prise en considération ?

Exemple d'inégalité relative à la mise en application d'espérance moyenne de vie

Personne A : carrière professionnelle avec faible pénibilité ; 400.000 € de capital ; espérance de vie moyenne à 65 ans fixée à 20 ans lors de sa retraite → $400.000/20 = 20.000$ € par an.

Personne B : carrière professionnelle avec forte pénibilité ; 400.000 € de capital ; espérance de vie moyenne à 65 ans fixée à 20 ans lors de sa retraite → $400.000/20 = 20.000$ € par an.

Même si la personne B risque d'avoir son espérance de vie à 65 ans s'élevant à 10 ans à cause, entre autres, de la pénibilité de sa vie professionnelle, la prestation dont elle bénéficiera sera quand même divisée par 20 et non par 10. La pénibilité de sa vie professionnelle n'aura pas été prise en considération.

2.2 : Déficit supporté par la baisse de prestation = Mécanisme d'équilibrage automatique

Le régime suédois met également en place un mécanisme d'équilibrage « automatique ». Ce mécanisme est dit automatique, car il peut être « activé » sans intervention politique si le ratio de solvabilité de l'actif par rapport au passif passe au-dessous d'1 (situation déficitaire). Autrement dit, on essaie de diminuer les montants de pension lorsque les dus (prestations) dépassent les avoirs (revenus sur les comptes).

Nous pouvons déjà remarquer que ces options ne sont rien d'autre que des mesures de contrôle budgétaire, afin de réduire le niveau de prestation au nom de responsabilisation individuelle. C'est un peu comme si, soudain, la STIB ou le TEC exigeait de vous d'être responsable de problèmes techniques de leurs matériels roulants. En tant que passager, que peut-on faire de plus que d'être correctement assis, de valider son ticket et de donner éventuellement des avis une fois descendu du bus ou du métro ? Cela n'a aucun sens, mais cette déresponsabilisation politique s'accroît.

3. Les « choix » made in Sweden font rêver Itinera Institute

Itinera Institute, fervent défenseur du régime suédois des pensions, a développé 12 « actions » à mener afin d'apporter une profonde modification au système actuel des pensions en Belgique². Parmi ces 12 points, 3 points sont directement « inspirés » par le régime suédois.

Extraits d'un texte d'Itinera Institute³

ABS – Pensions

Itinera propose la création d'un système budgétaire automatique (Automatic Budgeting System, ou ABS). L'idée est d'incorporer dans le budget de l'État et de la Sécurité sociale des garde-fous et des mécanismes automatiques. Cela permettrait d'une part de laisser le système en pilotage automatique dans des situations comme celle que nous vivons en ce moment sans craindre de dérapages financiers. D'autre part, cela forcerait également les politiciens à plus de rigueur, en rendant par exemple l'équilibre budgétaire, voire les surplus, légalement obligatoire.

En pratique, l'exercice consisterait tout d'abord à fixer un objectif de long terme pour la dette publique et le déficit de la sécurité sociale, et ensuite, à titre secondaire presque, de mettre en place un système de projections et d'ajustement des cotisations qui permettrait d'atteindre cet objectif.

Comptes notionnels

Itinera plaide pour un système de « comptes notionnels » inspiré du modèle suédois. Ce régime consiste à calculer, pour chaque travailleur, un capital fictif accumulé à l'âge de la retraite, en comptabilisant l'ensemble de ses contributions indexées selon le taux général d'évolution des revenus. Ce capital fictif 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 de la cohorte à laquelle il appartient au moment du départ à la retraite. Ce système offre de nombreux avantages.

Tout d'abord, il offre une réelle transparence : chaque citoyen « sait » ce que sera sa future pension. Ensuite, il responsabilise chacun, car les conséquences des choix de carrière sur la pension sont clairement identifiées en cours de route. Enfin, il inclut déjà une adaptation des prestations à l'allongement de l'espérance de vie. Qui plus est, il n'exclut nullement de

² <http://www.itinerainstitute.org/upl/1/default/doc/Hindriks.pdf>

³ Ibidem.

préserver une dimension de protection sociale et d'équité, dont l'effet sera tout simplement inclus dans le calcul.

Individualisation des droits de pension

Le corollaire d'un système de comptes notionnels est une individualisation des droits de pension. La pension de ménage et la pension de survie sont en effet basées sur un modèle de société où l'homme était le seul à travailler et à ramener de l'argent à la maison. Comme pour la transition vers les comptes notionnels, cette individualisation des droits de pension devra être mise en œuvre progressivement, et s'accompagner de l'instauration d'un système d'assimilation des périodes de congé parental.

→ Ce point relatif à l'individualisation des droits fera l'objet d'une analyse Énéo qui traitera spécifiquement de cette problématique très complexe. En effet, il s'agit d'une excellente porte d'entrée afin d'approfondir les débats relatifs aux questions hommes/femmes, aux discriminations liées à l'emploi et à la place de la famille dans la vie des hommes et des femmes tant adultes qu'enfants.

Nous verrons dans le point suivant que ces choix ne font que déresponsabiliser davantage les autorités politiques et engendrent de nombreux inconvénients pour les citoyens.

4. Le système - compte notionnel et équilibre automatique - améliore-t-il l'efficacité du régime ?

Dans notre précédente analyse en matière du régime suédois des pensions, nous avons déjà émis des réserves par rapport à l'efficacité du régime. S'il est sans doute « efficace » en terme budgétaire, il est plus qu'incertain que le régime puisse garantir un niveau décent de prestation.

4.1. Les critiques de Scherman

Karl Gustaf Scherman, Président honoraire de l'Association internationale de sécurité sociale et ancien secrétaire d'État en Suède⁴, critique fortement et ouvertement, chiffres à l'appui, les mesures phares du régime suédois. Il pointe notamment le décalage entre l'évolution salariale et celle de la pension minimum qui s'accroît d'année en année et rappelle que le mécanisme d'équilibrage automatique est activé depuis ces dernières années en diminuant le niveau de prestation.

Pour Scherman, il y a clairement un transfert des risques financiers sur l'individu (d'où, sans doute, la situation financière relativement « saine » de la sécurité sociale) ainsi qu'une présence massive des assureurs dans le système (au profit des hauts revenus et du secteur financier, bien entendu).

Tableau 1. Taux de remplacement nets des régimes de retraite publics, privés obligatoires et privés facultatifs (2011)

	Public			Privé obligatoire			2 ^e pilier (privé facultatif)			Total		
	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5
<i>Par rapport à revenu médian:</i>												
Belgique	74,9	52,1	42,5	-	-	-	19,4	19,3	15,9	94,3	71,4	58,4
Suède	44,8	31	24,1	22,3	22,6	48,5	-	-	-	67	53,6	72,6

Source : OCDE Panorama des pensions 2011⁵. NB : "-" : non applicable

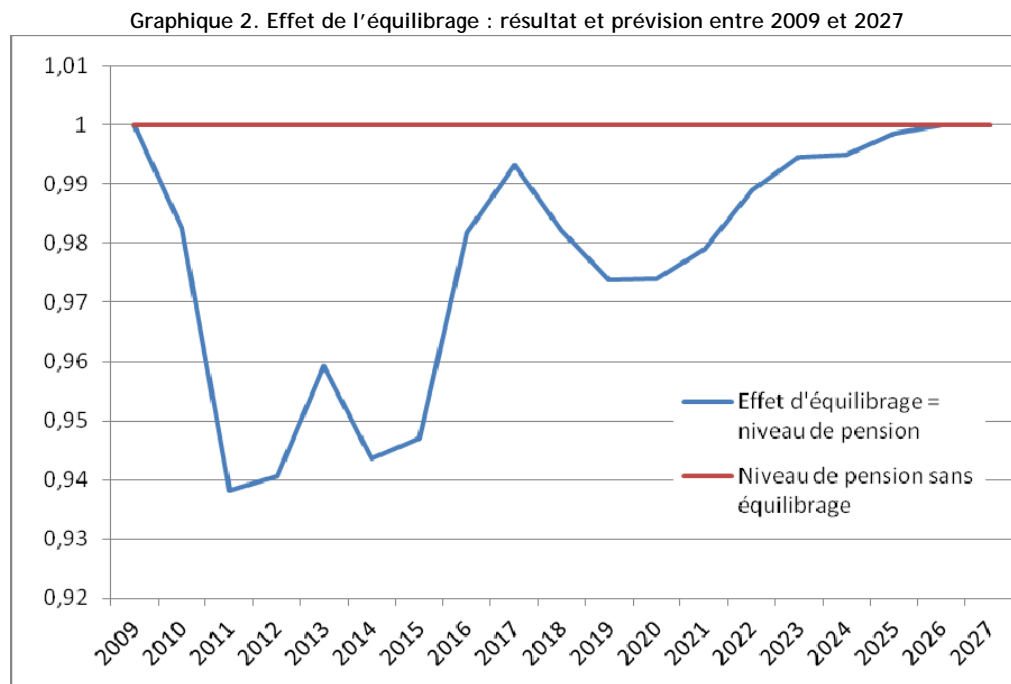
La déception de Scherman est également perceptible dans le Tableau 1 montrant les taux de remplacement nets. Celui-ci montre clairement qu'en Suède, la couverture est relativement aisée pour les personnes qui ont des hauts revenus (1,5 fois supérieurs à revenu médian), et ce, surtout grâce aux pensions privées (qui sont, de fait, obligatoires). En comparaison avec les taux nets de remplacement en Belgique, le régime suédois favorise davantage les personnes à hauts revenus et désavantage celles qui ont de faibles revenus.

⁴ <http://www.ugict.cgt.fr/articles/references/retraites-decryptage-europeen>

⁵ http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/panorama-des-pensions-2011_pension_glance-2011-fr

Il va de soi que le secteur financier joue un rôle primordial dans cette branche des « pensions » (ou des produits financiers, plus précisément). Il n'est dès lors pas étonnant que le régime soit soutenu par les académiques proches du secteur banques & assurances, tel que le professeur Pierre Devolder⁶.

Scherman pointe aussi ses critiques sur le mécanisme d'équilibrage automatique. Selon lui, ce mécanisme devait être déclenché en cas d'extrême nécessité. Néanmoins, force est de constater que le mécanisme ne cesse de se mettre en marche, chaque année, depuis 2009. Selon la projection réalisée par l'agence suédoise de pensions, on peut s'attendre à ce que, selon leur estimation, le mécanisme reste enclenché jusqu'en 2027 (si tout va bien) ! Et tant pis pour les bénéficiaires qui se trouvent entre 2009 et 2027...



Face à ces constats et prévisions sans doute « soutenables » en termes budgétaires pour le secteur pension, mais préjudiciables aux pensionnés non seulement d'aujourd'hui comme de demain, la conclusion de Scherman est sans équivoque : « *À la recherche de modèles ? Ne suivez pas la voie suédoise* ». Les politiques et les académiques belges ne peuvent ignorer cette sonnette d'alarme. Il faudrait trouver une autre option qui réponde à ces objections, option qui n'implique pas forcément de ne s'inspirer en rien du modèle suédois.

5. Cinq éléments à prendre en considération avant d'importer un système (suédois ou non)

Nous pouvons aisément constater que le régime suédois fonctionne, si on vise uniquement la réduction de la dépense en la matière. Ça fonctionne, oui, car ce sont finalement les bénéficiaires qui assument cette réduction. Mais qu'en est-il de la situation en dehors du secteur pensions ? Qu'en est-il de l'évolution des dépenses globales dans le domaine de la sécurité sociale ?

Pour pouvoir répondre à ces questions, il faut au moins penser à **cinq** éléments au lieu de se concentrer uniquement sur la diminution de la dépense pension au nom de sa « soutenabilité ». Les voici.

1) Y a-t-il une possibilité d'augmenter les recettes ? L'élargissement des recettes autres que les revenus du travail devrait être sérieusement envisagé en plus de la lutte contre la fraude fiscale.

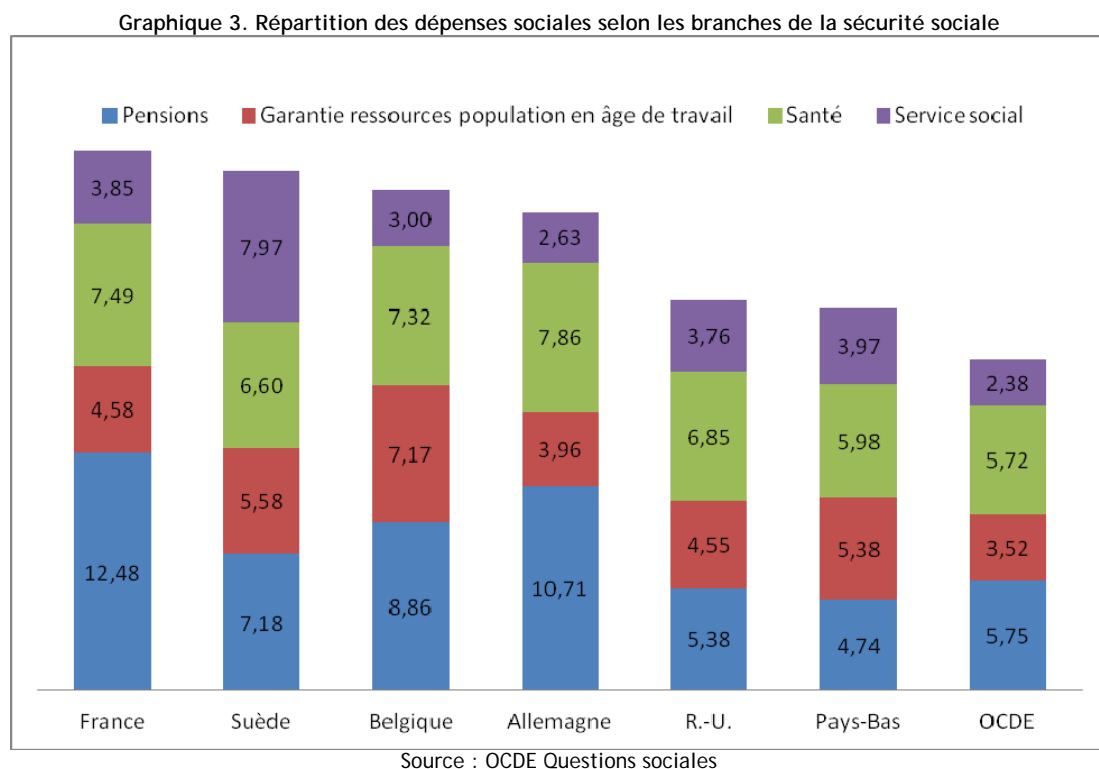
⁶ http://shop.kluwer.be/shop/fr_BE/navigation/527/Evaluation-du-co-t-de-la-garantie-LPC.?p=BPLNBFCAHBI13003

⁷ <http://secure.pensionsmyndigheten.se/download/18.76cf683d13f231c03cd4de/Orange+Report+2012+en+1.1.pdf>

2) Y a-t-il une possibilité de diminuer les dépenses publiques ? Il s'agit de l'élément prédominant dans les débats sur les pensions. S'il est essentiel de veiller à ne pas dérapier au niveau budgétaire, ne penser qu'à cet élément ne fait que renforcer la méfiance à l'égard le système public (à moins que ce ne soit l'objectif !).

3) Où se trouve le manque à gagner ? Les avantages fiscaux accordés notamment au 2^e pilier mettent la sécurité sociale en difficulté. De manière plus globale, le manque à gagner pour l'Union européenne sur la TVA s'est élevé à 193 milliards d'euros !⁸ Rien que pour la Belgique, ce manque s'élève à 5 milliards d'euros ; de quoi alimenter la sécurité sociale !

4) Penser aux effets de vases communicants au sein du système public.⁹ Fermer un « bouchon » ne donne que l'illusion de réduire la dépense, mais ne suffit pas à le faire pour autant. Surtout si l'on ne tient pas compte des effets de vases communicant : chômage vers incapacité, ou pension vers aide sociale par exemple. Il faut regarder la dépense publique de manière globale.



Comme le montre le Graphique 3, les dépenses de la sécurité sociale restent importantes en Suède si on regarde d'autres branches (garantie de revenu, santé, service social). Les dépenses totales dépassent d'ailleurs celles de la Belgique. Dès lors, pourquoi ne pas prendre en considération TOUTES les branches de la sécurité sociale du système ? Énéo pourrait en partie rejoindre les partisans du régime suédois des pensions s'ils intégraient également d'autres branches à prendre en compte, ce qui n'est pas le cas.

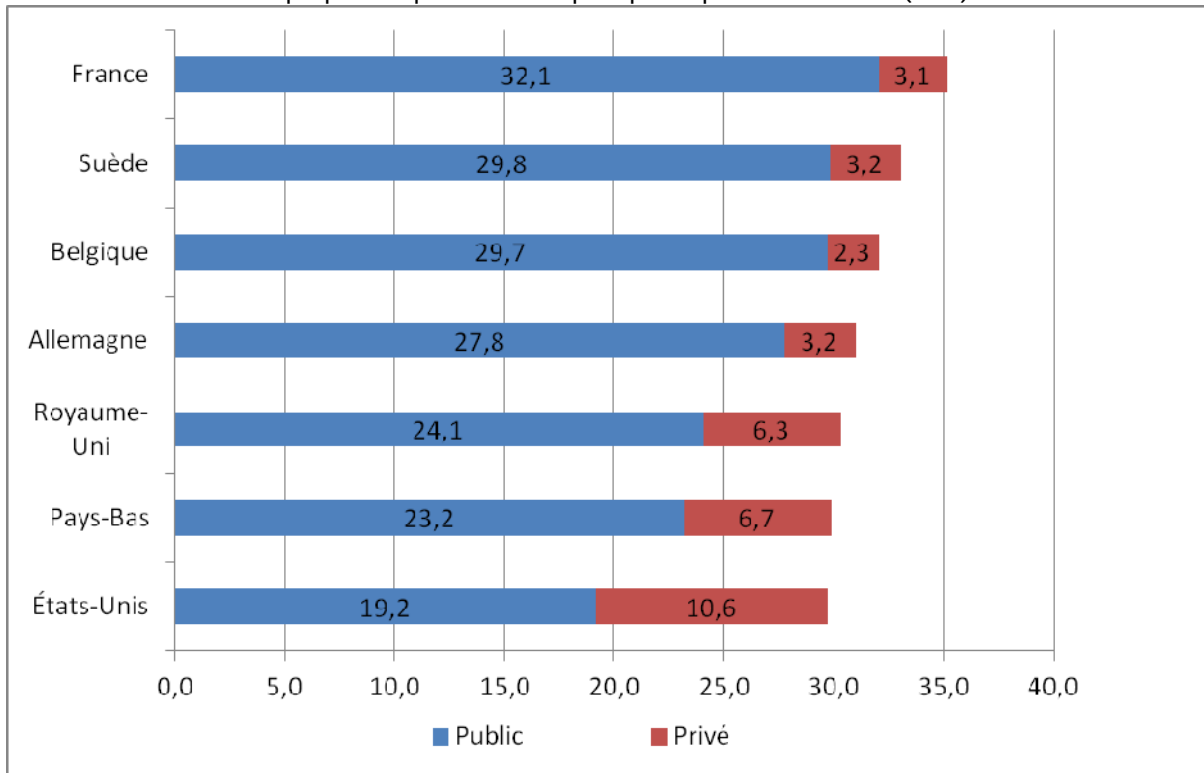
L'importance donnée à telle ou telle branche de la sécurité sociale ainsi que le budget total qui lui est consacré (assurance sociale et assistance sociale) reflète la logique sociale d'un pays. Parler uniquement de la pension et se féliciter que la dépense soit soi-disant sous contrôle ou en diminution est un discours tronqué et largement orienté argent (« *money oriented* »), une vision qu'un mouvement social comme Énéo ne peut partager.

5) Penser aux effets de vases communicants entre le système public et le système privé. Après avoir examiné les dépenses sociales branche par branche (et non uniquement pour les pensions), il faut encore examiner si l'on observe ou non les effets de vases communicants entre le système public et le système privé en matière sociale.

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-844_fr.htm

⁹ http://www.rtbf.be/info/economie/detail_hausse-des-conges-pour-assistance-medicale-l-onem-enquete?id=8006185

Graphique 4. Dépenses sociales publiques et privées en % du PIB (2009)

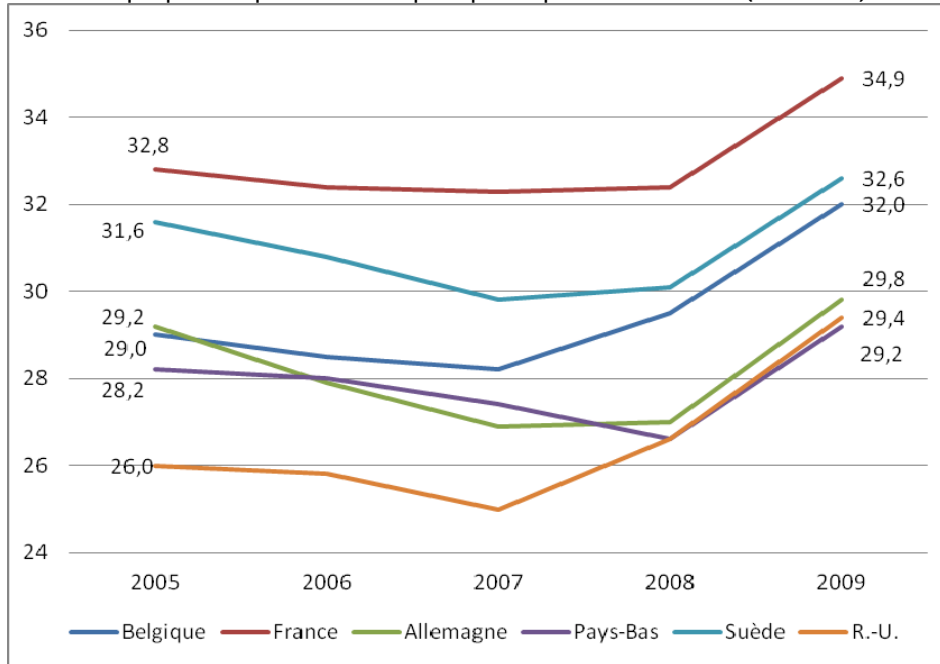


Source : OCDE Politiques et données sociales¹⁰

Comme le montre le Graphique 4, « même » aux États-Unis, les dépenses sociales avoisinent les 30 % du PIB si on additionne les dépenses publiques et privées. Il est significatif de remarquer que les chiffres de la Belgique et la Suède ne diffèrent guère. Le fait de diminuer la dépense publique n'implique pas nécessairement une réduction globale des dépenses pour les personnes. Les admirateurs de tels régimes ne visent-ils pas en réalité la présence plus importante des acteurs privés au détriment, finalement, de la « soutenabilité » financière ?

¹⁰ <http://www.oecd.org/fr/els/soc/basededonneessurlesdepensesociallessocx.htm>

Graphique 5. Dépenses sociales publiques et privées en % du PIB (2005-2009)



Source : OCDE Politiques et données sociales

Si les partisans de l'austérité budgétaire mettent en garde contre le dérapage budgétaire des dépenses liées aux pensions, Énéo fait de même... mais en analysant l'ensemble des dépenses, publiques comme privées ! Le phénomène est en effet inquiétant si on observe l'évolution du total des coûts (voir évolution au Graphique 5). Pour nous, il faut absolument combattre la marchandisation de la sécurité sociale (qui coûte, en définitive, beaucoup plus cher aux bénéficiaires, sans compter que ce sont souvent les plus démunis qui seront évincés de cette « sécurité » qui doit pourtant être attribuée à tous...). Énéo et Itinera s'entendent sur le fait qu'il faut contrôler les dépenses. Mais pour Énéo, il faut le faire globalement !

Conclusion : des pistes pour éviter de tourner en rond !

Les visions réductrices, massivement exprimées en matière de pensions, doivent être replacées dans le contexte plus large de la sécurité sociale englobant les questions de l'emploi, de la fiscalité, de la santé et l'inclusion afin d'assurer une solidarité la plus large possible. Énéo poursuivra son travail dans cette voie afin de redonner ses chances à la sécurité sociale tout en veillant à sa qualité et à son financement.

Enfin, la sécurité sociale est avant tout un système de redistribution des richesses, mais aussi du bien-être. C'est pourquoi la création d'activités économiques et sociales doit être poursuivie, celles-ci générant de la valeur ajoutée sociétale.

L'importance démographique des aînés doit donc être également prise en compte dans ce développement économique. Leur sentiment de sécurité, qui passe par une sécurité sociale forte et des pensions sécurisées via le 1^{er} pilier, est une condition de la consommation de biens, mais aussi de services, consommation génératrice de cette valeur ajoutée. D'aucuns parlent même de « dividendes du vieillissement ».

Autrement dit, vu la démographie vieillissante de nos contrées, précariser et insécuriser les aînés, c'est bloquer le développement économique et social.

Philippe Andrienne et Kusuto Naito

Pour citer cette analyse

Andrienne, P. & Naito, K., (2013). Au-delà d'une vision réductrice du modèle suédois des pensions : le mécanisme d'équilibrage automatique et le compte notionnel, pas si indispensables. *Analyses Énéo*, 2013/08.

Avertissement : Les analyses Énéo ont pour objectif d'enrichir une réflexion et/ou un débat à propos d'un thème donné. Elles ne proposent pas de positions avalisées par l'asbl et n'engagent que leur(s) auteur(e)(s).

Énéo, mouvement social des aînés asbl

Chaussée de Haecht 579 BP 40 - 1031 Schaerbeek - Belgique
e-mail : info@eneo.be - tél. : 00 32 2 246 46 73

En partenariat avec



Avec le soutien de



Avec l'appui de

