

énéo FOCUS

DÉCEMBRE 2021

Deux logiques + quatre principes = ? Pensions !

THÈMES

Pensions

Europe

Sécurité sociale

À DÉCOUVRIR DANS CETTE ANALYSE

Les pensions sont souvent expliquées en fonction de leur « appartenance » au principe de répartition ou à celui de capitalisation. Savoir situer où se trouvent les pensions entre ces principes est important, et il existe d'autres principes à intégrer pour mieux comprendre la structure des pensions - belge ou autre. En effet, nous verrons dans ce focus que la plupart des pensions se combinent à partir de deux logiques et de quatre principes. Cet exercice nous permet par ailleurs de reconsidérer autrement les pensions souvent qualifiées d'une « charge financière ».

QUESTIONS POUR LANCER ET/OU PROLONGER LA RÉFLEXION

Quelles sont les caractéristiques de logique Bismarckienne et de logique Beveridgienne ?

Quelles sont les quatre principes de pensions ?

Comment sont-ils combinés ? Une combinaison peut-elle rester inchangée au fil du temps ?

DEUX LOGIQUES + QUATRE PRINCIPES = ? LES PENSIONS !

Les pensions sont souvent expliquées en fonction de leur « appartenance » soit au principe de répartition - solidarité entre les générations - soit à celui de capitalisation - chacun(e) constitue un fonds pour soi-même et pour sa retraite.

S'il est important de savoir situer où se trouvent les pensions entre ces principes de financement, il est tout aussi primordial d'intégrer d'autres principes pour mieux comprendre la structure des pensions - belge ou autre. Il y a d'abord **deux logiques fondatrices** - Bismarckienne et Beveridgienne - et **quatre principes** - répartition, capitalisation, prestations définies et cotisations définies - à partir desquels la plupart des pensions se combinent et évoluent en passant d'un principe à l'autre. Comme vous l'aurez remarqué, le changement de combinaison équivaut à la réforme des pensions !

Cette approche à la fois multiple et dynamique nous permet non seulement de bien cerner les évolutions de réformes des pensions mais aussi d'apporter un regard critique et alternatif par rapport aux discours dominés par la « nécessité » de réaliser les efforts budgétaires et d'ouvrir les accès aux acteurs privés afin de « pallier l'incertitude de pensions légales »...

Deux logiques fondatrices : Bismarckienne et Beveridgienne

La plupart des pensions en Europe se basent sur deux logiques fondatrices, à savoir, la logique **Bismarckienne** d'une part et la logique **Beveridgienne** d'autre part.

La première est caractérisée par¹ :

- un financement majoritairement assuré par les cotisations sociales ;
- une gestion paritaire entre employeurs et syndicats ;
- le fait que les prestations - pension, chômage, indemnité etc. - se calculent sur base des salaires ;
- la proportionnalité de montants de pensions en fonction des salaires ;
- l'existence de plusieurs régimes : salariés, indépendants, secteurs publics, régimes spécifiques (journalistes, cheminots etc.)
- une distinction entre l'assurance (pour les travailleurs) et l'assistance (pour les personnes qui n'ont pas suffisamment cotisé pour bénéficier de pensions légales²)

¹ <https://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2003-4-page-101.htm>

² Pour la Belgique, c'est la Grapa - garantie de revenus aux personnes âgées - qui correspond.

Le modèle Bismarckien présuppose ainsi le fait que les bénéficiaires sont des travailleurs ou des personnes ayant un statut assimilé et prend une forme d'assurance collective contre des risques collectifs, le risque de perte de revenus lié à la vieillesse en l'occurrence.

La deuxième logique est caractérisée par³ :

- un financement principalement assuré par l'impôt ;
- une gestion publique (étatique) ;
- une uniformité de montant de pension forfaitaire ;
- unicité des régimes (pas de régimes spécifiques en fonction de catégories professionnelles) ;
- une non distinction entre l'assurance et l'assistance ;
- une mise en place de critères de résidence pour pouvoir en bénéficier

C'est donc une logique qui se veut moins interventionniste par rapport à la vie des personnes et qui « offre à tous les citoyens, quels que soient leur statut et leur revenu, une protection sociale uniforme et minimale »⁴.

Il est à remarquer que ces deux logiques ne sont pas mutuellement exclusives. Prenons le système belge et le système néerlandais en guise d'exemples (que nous prenons aussi comme cas concrets pour illustrer les propos dans les points qui suivent).

Le système belge repose essentiellement sur la logique bismarckienne⁵, tant pour les pensions légales que pour les pensions complémentaires (produits financiers apparentés à des pensions), et le système néerlandais repose à la fois sur la logique bismarckienne et la logique Beveridgienne⁶. En effet, le système néerlandais est composé d'un 1^{er} pilier de type beveridgien (pension forfaitaire sous condition de résidence) et d'un 2^e pilier de type bismarckien (régimes professionnels organisés au niveau des entreprises ou des secteurs)⁷.

Quatre principes : deux relatifs à l'engagement et deux relatifs au financement

Le fait de considérer si les pensions se basent sur la répartition ou la capitalisation est une considération correcte et on peut aller plus loin (deux principes de plus ! pas plus !). En effet, la répartition est un principe selon lequel on constitue un fonds pour financer les pensions. On

³ Bruno Palier, (2021), « Réformer les retraites », Ed. Presses de Sciences PO

⁴ Idem.

⁵ Aussi en Allemagne, en Autriche, en France, etc.

⁶ Le système suédois entre aussi dans ce cas de figure. Si vous êtes intéressé par le système suédois, nous vous suggérons la lecture de notre analyse en la matière : https://www.eneo.be/wp-content/uploads/2021/11/201308_analyse_modele_suedois.pdf

⁷ Veuillez trouver en annexe les tableaux comparatifs entre le système belge et le système néerlandais de pensions !

répartit pour cela une population en deux parties : l'une contributrice (travailleurs en général) ; l'autre bénéficiaire (personnes âgées en général).

Le principe opposé de constitution de fonds est le principe de la capitalisation. Les bénéficiaires et les contributeurs sont des personnes identiques. Ces personnes ou leurs employeurs constituent un fonds, et la pension sera payée soit en capital soit en rente lorsque les personnes seront pensionnées.

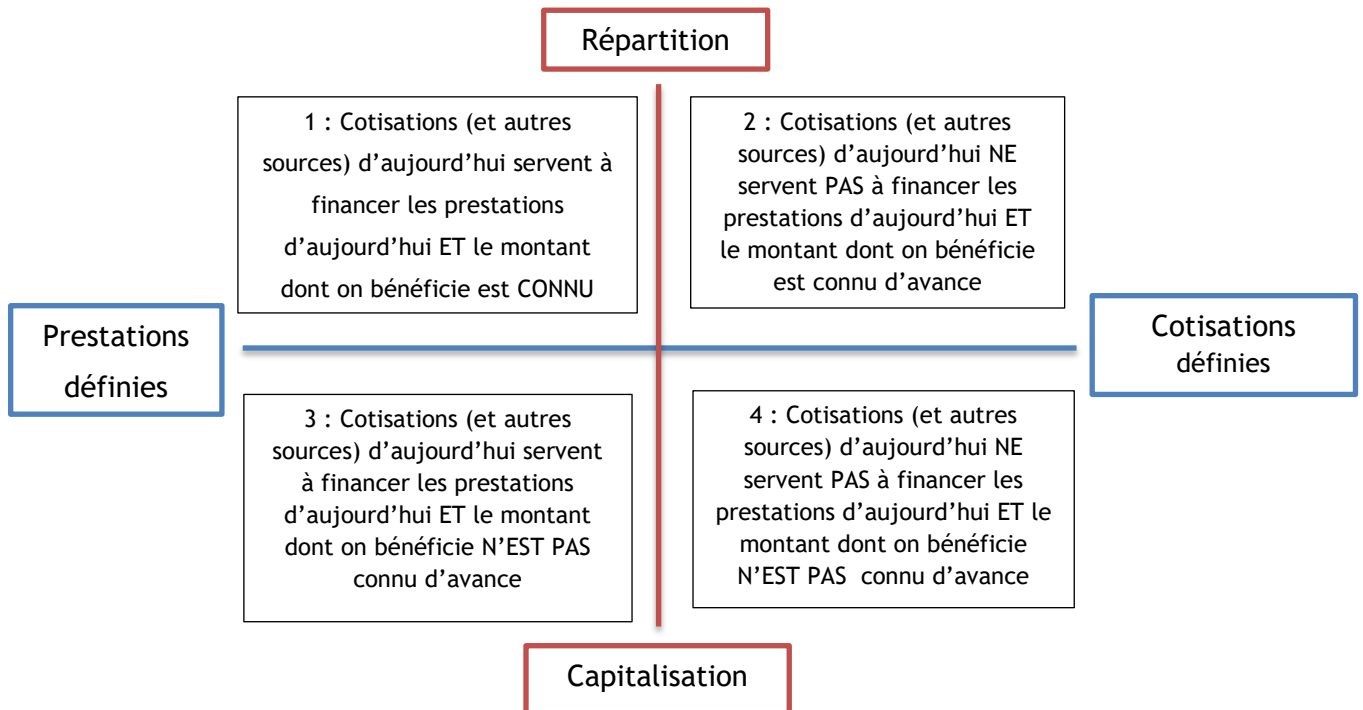
Donc, la répartition et la capitalisation sont les principes de constitution de fonds. Autrement dit, on définit, en répartition ou en capitalisation, la manière dont on constitue un fonds pour financer la pension. Cela se fait donc de manière solidaire ou individuelle.

Il faut ajouter à cela DEUX autres principes car ni la répartition ni la capitalisation n'ont encore défini la manière dont on fixe le montant de la pension. Et c'est là que les deux autres principes « **prestations définies** » et « **cotisations définies** » interviennent. Le premier fixe les montants qu'on octroie aux bénéficiaires, et les cotisations et les autres sources de financement s'adaptent à l'engagement de montants préalablement fixés. Le deuxième fixe quant à lui le niveau de cotisations et on s'engage à ne pas dépasser ce niveau de cotisations préalablement fixé. Avec ces quatre principes, nous pouvons construire les quatre combinaisons suivantes et un système de pension (d'inspiration bismarckienne) se trouve dans une de ces combinaisons⁸ :

1. Répartition/prestations définies
2. Capitalisation/prestation définies
3. Répartition/cotisations définies
4. Capitalisation/cotisations définies

Pour poursuivre la réflexion, nous vous proposons ci-dessous une matrice croisant l'axe d'engagement - prestations définies et cotisations définies - et celui de financement - axe de répartition et de capitalisation.

⁸ Notre analyse sur les travaux de la commission de réforme des pensions 2020-2040 : https://www.eneo.be/wp-content/uploads/2021/11/201420_analyse_cantillon.pdf



Cette matrice nous permet de modéliser quatre combinaisons et chaque combinaison a ses spécificités, notamment la manière dont on partage le **risque financier** :

- Répartition/prestation définie : risque financier collectif au moment du financement ;
- Répartition/cotisation définie : risque financier individuel au moment du paiement ;
- Capitalisation/prestation définie : risque financier collectif au moment du financement ;
- Capitalisation/cotisation définie : risque financier individuel et collectif au moment du paiement

Le système belge s'inscrit plutôt⁹ dans la première combinaison (répartition/prestations définies). Le 1^{er} pilier néerlandais ne s'inscrit dans aucune des combinaisons parce qu'il se base sur la logique beveridgienne¹⁰ et le 2^e pilier correspond plutôt à la troisième combinaison (capitalisation/prestations définies).

Mais voilà, les pensions sont des systèmes « vivants » et il faut suivre de manière constante les évolutions de combinaisons et les changements de celles-ci. Et ces évolutions montrent une **certaine convergence** en Europe. En effet, **les systèmes se basant sur la combinaison « répartition/prestations définies » ont tendance à basculer vers celle de « répartition/cotisations définies » ; et ceux qui se basent sur la combinaison « capitalisation/prestations définies » ont tendance à basculer vers la combinaison de**

⁹ « plutôt » parce que le caractère de « prestation définie » n'est pas complet non plus en raison du fait que l'indexation des montants ne suit pas de la même manière que celle des salaires : les pensionnés sont ainsi désavantagés en termes de pouvoir d'achat...

¹⁰ La logique beveridgienne prévoit en effet le financement par les impôts et non par les cotisations.

« capitalisation/cotisations définies ».

C'est par exemple le cas de la Suède pour le 1^{er} type de basculement. La Belgique y a échappé de peu avec le souhait du gouvernement Michel d'instaurer la « pension à point », ce qui est justement une manière de passer de prestations définies vers les cotisations définies¹¹.

Les Pays-Bas sont-ils épargnés par cette tendance ? Pas vraiment, car le 2^e pilier aux Pays-Bas, qui était plutôt de type « prestations définies », tend de plus en plus vers les « cotisations définies » (ou entre les deux). Par ailleurs, tous les plans de pensions du 2^e pilier devront passer aux « cotisations définies » à partir de 2026 ou 2027¹².

En un mot, **les réformes de pensions se traduisent par un déplacement de responsabilité de risque. Le risque jadis supporté par les pouvoirs publics et/ou les entreprises se déplace progressivement au niveau individuel (travailleurs et/ou pensionnés) au nom de la soutenabilité financière, ainsi qu'au nom du respect des règlements budgétaires européens (engagement de respect constamment rappelé dans le semestre européen¹³).**

On peut craindre que cette tendance - pensions de plus en plus individuelles pour supporter le risque pourtant collectif - ne s'arrêtera pas tant que les états ne reconsidéreront pas le rôle socioéconomique des pensions et tant qu'il n'y aura pas de modifications - de fait et/ou officielles - de règlements budgétaires européens.

Les pistes de solutions se trouvent justement dans cette reconsidération des pensions et dans la révision des règlements budgétaires européens.

Pistes de solutions : question de volonté politique

Pour ce qui concerne les pensions, il est plus qu'urgent de rappeler le rôle à la fois social et économique des pensions légales. En effet, les pensions légales, qu'elles soient de type bismarckien ou beveridgien, assurent au moins trois rôles¹⁴ :

¹¹ Veuillez consulter notre analyse sur la pension à point : https://www.eneo.be/wp-content/uploads/2021/11/201710_système_pensions_a_points.pdf

¹² <https://www.ipe.com/news/dutch-pension-reform-delayed-by-one-year/10052708.article>

¹³ <https://www.touteurope.eu/economie-et-social/economie-et-budget-comment-les-etats-europeens-sont-ils-coordonnes/>

¹⁴ <https://www.eneo.be/publications/balises-n74-la-justice-sociale-est-elle-hors-jeu/>

Rôle distributif : les pensions légales ne sont pas seulement une question de droit et d'obligation mais aussi un outil de redistribution des richesses au sein de la population ;

Rôle économique : les pensions sont souvent considérées comme un « coût » à diminuer ou à contenir, mais ce discours omet une évidence selon laquelle les pensions sont des revenus qui sont réinjectés dans l'économie réelle : consommation, recours aux services, investissements etc. ;

Rôle social : une pension légale, à condition bien entendu qu'elle soit décente, permet aux bénéficiaires d'apporter des aides (aux proches et aux non-proches) et de participer à des activités socioculturelles.

Pour pouvoir redonner cette vision aux pensions, dominées par une vision austéritaire (néolibérale) et budgétaire, il faut aussi revoir les règlements budgétaires européens qui servent de justification aux réformes des pensions. Ces règlements, à la fois arbitraires et inefficaces, influencent les orientations des politiques sociales des états-membres, même si les matières sociales ne font pas directement partie des compétences européennes. Les interpellations au niveau européen pour renforcer les politiques sociales nationales semblent a priori paradoxales mais elles sont une nécessité si on souhaite réaliser une véritable Europe sociale¹⁵.

Pour les pensions belges, le renforcement des pensions légales, en vue de maintenir et de renforcer le principe de prestations définies, peut se réaliser grâce à plusieurs mesures concrètes : revoir les périodes assimilées ; prendre davantage en considération les carrières partielles (les femmes et les jeunes sont les plus touchés) ; revoir les conditions de pension anticipée ; majorer le taux de remplacement ; restreindre les avantages accordés aux pensions complémentaires (très inégalitaires et générant un manque à gagner important¹⁶) ; revoir la loi de financement de la sécurité sociale de 2017 (considérant la sécurité sociale comme une variable d'ajustement budgétaire¹⁷) etc.

Les véritables défis des pensions ne sont pas budgétaires mais avant tout politiques. En ce sens, une meilleure connaissance des logiques et des principes sous-jacents est importante et participe à élargir le champ de la réflexion au-delà des considérations financières.

Kusuto Naïto

¹⁵ Il ne faut pas oublier non plus une réalisation la plus concrète possible du **Socle européen des droits sociaux** : https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_fr

¹⁶ <https://www.ccrek.be/FR/Publications/Fiche.html?id=29c172da-fde3-4f90-afe5-b284153d1419>

¹⁷ <https://www.alterechos.be/une-securite-sociale-bientot-sous-financee/>

ANNEXE : QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DES PENSIONS EN BELGIQUE ET AUX PAYS-BAS

	Belgique	Pays-Bas
COUVERTURES	Régimes distincts : salariés, indépendants, et fonctionnaires nommés	<ul style="list-style-type: none"> • Régime d'assurance sociale « universelle » (AOW) • Régime de pension complémentaire presque obligatoire
PLAN DE CONTRIBUTION	Prestations définies pour toutes les couvertures	<ul style="list-style-type: none"> • Régime d'assurance sociale : montant forfaitaire au prorata de durée de résidence • Régime complémentaire : prestation définie, cotisation définie, système mixte ...
CALCUL (REVENUS)	<ul style="list-style-type: none"> • Salariés et indépendants : Salaire - montant plafonné - de l'entièreté de carrière (brut pour les salariés et net pour les indépendants) • Fonctionnaires : 10 dernières années 	Pour AOW, un assuré a droit à 2% de pension complète par année entre 15 et 67 ans (2021).
TAUX DE REMPLACEMENT	<ul style="list-style-type: none"> • Salariés et les indépendants : 60 % ou 75 % (pour un couple marié si le conjoint n'a pas ou eu peu de revenus) • Fonctionnaires : 75% (durée distincte d'une catégorie à l'autre) 	Ne s'applique pas car pas de taux de remplacement officiel (taux de remplacement effectif +/- 80 %)
ÂGES RETRAITE (ANTICIPÉE)	65 ans → 67 ans à partir de 2030 (63 ans avec conditions/exceptions)	<p>2020 : 66 ans et 8 mois 2021 : 67 ans 2022 : 67 ans et 3 mois 2023 : 67 ans et 3 mois</p> <p>→ À partir de 2023, l'âge légal sera lié à l'espérance de vie restante</p> <p>→ Pension anticipée n'existe pas pour AOW</p>
DURÉE MIN/MAX DE COTISATION	<p>Salariés/indépendants : pas de durée minimum / 14040 jours (45 ans)</p> <p>→ Dépassement possible mais conditionné</p> <p>Fonctionnaires : 5 ans / 45 ans OU moins</p>	Pas de durée minimum / 51 ans et 9 mois (2020)

<p>MONTANTS MIN/MAX</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Salarié/indépendants : 1291,69 € (isolé) ou 1614,1 € (ménage) / montant max non fixé par la loi • Fonctionnaires : 1392,95 € (célibataire) ou 1741,15 € (mariée) / maximum absolu (6801,9 € brut/mois) et relatif (3/4 de traitement de référence) 	<ul style="list-style-type: none"> • 1228,22€ (il existe un système de complément de ressource - AIO - pour les personnes âgées ayant une pension très faible et avec des conditions de ressources)
<p>TENDANCES RÉCENTES</p>	<ul style="list-style-type: none"> • « Système à point » abandonné • L'âge de départ à 67 ans maintenu • Conditions de périodes assimilées de plus en plus restreintes • Législations de plus en plus complexe • Volonté de développer les pensions complémentaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Les plans « cotisation définies » de plus en plus adaptés par les entreprises/secteurs pour la partie complémentaire (risque plus élevé pour les bénéficiaires)

Sources :

Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale : <https://www.cleiss.fr/>

Service fédéral des pensions : <https://www.sfpd.fgov.be/fr>

Banque d'assurances sociales : <https://www.svb.nl/nl/>

POUR ALLER PLUS LOIN...

Bruno Palier, (2021), « Réformer les retraites », Ed. Presses de Sciences PO

Hans Peters, Joy Schols, (2021) « Les dépenses fiscales pour les pensions du deuxième pilier en Belgique - Un chiffrage de la subvention publique aux pensions complémentaires des salariés et des indépendants », Working papers, Bureau du Plan : https://www.plan.be/publications/publication-2115-fr-les_depenses_fiscales_pour_les_pensions_du_deuxieme_pilier_en_belgique_un_chiffrage_de_la_subvention_publique_aux_pensions

Pour citer cette analyse

Naito K., (2021), « Pensions en deux logiques et quatre principes », *Énéo Focus*, 2021/03

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

