

**Economics School of Louvain - ESL**

**Economics School of Namur - ESN**

# **Comment rendre plus équitable socialement le système des pensions belge au moyen d'une réforme de l'indexation ?**

Réalisation d'un modèle de simulation à  
l'horizon 2040

Auteur : Valentin Parmentier

Promoteur : Jean Hindriks

Année académique 2023 — 2024

Master en Sciences économiques – 60 credits

*'No matter—tomorrow we will run faster, stretch out our arms  
farther... And then one fine morning...  
So we beat on, boats against the current, borne back ceaselessly  
into the past.'*

F. Scott Fitzgerald, *The Great Gatsby*

## Remerciements

---

Par ces quelques mots, j'aimerais remercier les personnes qui ont contribué à l'élaboration de ce travail, à commencer par mon promoteur Jean Hindriks. Je tiens à le remercier de m'avoir donné les pistes qui ont affiné ma recherche de sujet. Je le remercie également pour ce dernier quadrimestre de cours qui m'a permis d'acquérir les outils nécessaires à la compréhension des enjeux de politique économique en Belgique. Des outils qui me seront plus qu'utiles dans mon futur travail de journaliste.

Je remercie aussi l'ensemble des professeurs de l'Economics School of Louvain pour leur enseignement de qualité et pour leur passion de leur discipline transmise au cours de ces deux dernières années et qui m'aura permis d'étoffer ce travail de recherche.

Je souhaite également transmettre mes remerciements au corps administratif de la faculté ESPO, tout particulièrement à Cécile Delannay, ainsi qu'à Géraldine Carette, sans qui cette aventure de réaliser deux cursus en parallèle n'aurait pas été permise.

Je tiens également à exprimer ma reconnaissance envers mes proches, en particulier envers Raphaëlle qui m'aura longuement soutenu et aidé dans la réalisation de ce mémoire, mais aussi durant ces cinq années magnifiques à l'UCLouvain.

Enfin, il est difficile de ne pas terminer ce parcours universitaire sans avoir une pensée pour Marvyn et Lucas, deux amis très chers qui m'ont malheureusement quitté au cours de ces deux dernières années. Ce mémoire leur est également dédié.

## Table des matières

---

I.	Introduction.....	4
II.	Construction du modèle .....	6
	a. Différences de pensions entre les trois régimes.....	6
	b. Le système d'indexation des salaires en Belgique.....	11
	c. Prévision de l'inflation.....	13
	d. Projection du modèle à politique inchangée.....	15
III.	Méthodologie de la réforme.....	19
	a. Analyse normative : Pourquoi une réforme de l'indexation est-elle acceptable ?.....	19
	b. Mise en place d'un plafonnement de l'indexation.....	23
IV.	Résultats de la simulation .....	25
	a. Écart entre les pensions des trois régimes (salarié, fonctionnaire, indépendant) .....	25
	b. Écart entre les genres.....	29
	c. Meilleure répartition et allègement du budget des pensions.....	30
	d. Limites de la recherche .....	31
V.	Conclusions .....	33
VI.	Bibliographie .....	35

# I. Introduction

---

Le réchauffement climatique et les catastrophes naturelles qui en découlent sont souvent perçus par la population et par les médias qui relaient l'information comme le défi du XXI<sup>e</sup> siècle. Le vieillissement de la population fait moins de bruit auprès du commun des mortels, mais il a toutefois autant d'importance. Selon l'Organisation mondiale de la Santé<sup>1</sup>, d'ici 2030 une personne sur six aura soixante ans ou plus dans le monde. En Belgique, les séniors sont pris en charge par l'État par l'intermédiaire du système des pensions. Un système qui court à la banqueroute dans les prochaines années à la suite de l'afflux des cohortes de « papy-boomers ». D'autant plus que les « petites » réformes entamées au cours des dernières législatures se sont montrées contre-productives.

En plus de son insoutenabilité financière, le système des pensions belges révèle de nombreuses failles quant à sa soutenabilité sociale. Des inégalités croissantes sont notamment relevées au niveau de son mode de calculs, ou plutôt de *ses* modes de calculs. Le système belge des pensions est réparti sur trois régimes : le régime des fonctionnaires, le régime des salariés, et le régime des indépendants. Cités dans cet ordre bien précis, ils vont du plus favorable au plus défavorable. Les écarts de pensions relevés entre ses trois régimes sont flagrants et inquiétants, si bien qu'ils se mesurent en milliers d'euros.

Outre ces écarts repérés entre les trois régimes de pensions, des disparités apparaissent aussi entre les genres. Malgré une diminution progressive des discriminations liées au genre sur les marchés du travail en Belgique, les femmes perçoivent encore aujourd'hui des pensions plus faibles que les hommes pour des raisons liées à leur durée de carrière et à une prépondérance du travail à temps partiel du côté féminin de la population. Des inégalités de genres et de régimes qui sont sujets à être exacerbés par l'inflation et par l'indexation automatique des pensions.

Des inégalités croissantes, un système qui court à sa perte, des réformes inefficaces... Trois raisons qui ont motivé ce travail qui explore une solution visant à réformer le système d'indexation des pensions en réduisant l'augmentation des rentes mensuelles qui dépasseraient un certain plafond. Une réforme qui a le mérite de répartir l'effort et le risque sur toutes les générations, y compris celles déjà à la retraite, et qui s'attaque en priorité aux pensions les plus confortables. Ce qui amène donc à se poser la question :

---

<sup>1</sup>OMS. (2022, octobre 1). Vieillesse et santé. who.int. <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>

*« Comment rendre plus équitable socialement le système des pensions belge au moyen d'une réforme de l'indexation ? »*

Une question qui détermine le cadre de recherche de ce travail articulé autour de la construction, de l'utilisation et enfin de l'interprétation des résultats d'un simulateur reprenant les bases du système d'indexation des pensions actuel afin d'en modifier les aspects utiles à la recherche. Une simulation qui sera réalisée sur l'ensemble de la population pensionnée de l'année 2023 qui est quasi exhaustivement recensée par PensionStat, l'organe de statistique belge spécialisé dans les pensions. C'est cette population qui servira de témoin de la réforme étudiée et appliquée dans ce travail et qui sera évaluée et projetée à l'horizon 2040.

Ce mémoire commence donc par la construction de ce simulateur qui sera utilisé pour établir et mesurer la réforme de l'indexation. L'élaboration de cet outil passera par une analyse du mode de calcul des trois régimes des pensions, par une étude du système de l'indexation des salaires et des pensions en Belgique et par une élaboration d'une projection de l'inflation. Une première utilisation du simulateur sera ensuite réalisée à politique inchangée, afin de mettre en évidence les inégalités évoquées dans le système actuel. Après cela, le travail de recherche établira la ligne de conduite de la réforme à proprement parler en la justifiant au moyen d'une analyse normative, en définissant son amplitude, et en l'implémentant dans le simulateur. Enfin, il s'agira de surligner les effets importants de cette réforme de l'indexation dégagés par le simulateur, en mettant bien entendu l'accent sur les inégalités entre les régimes et entre les genres.

En ciblant en priorité les pensions les plus élevées, cette réforme s'est avérée efficace pour réduire les inégalités relevées entre les trois régimes de pensions et entre les hommes et les femmes. Elle a permis de lisser les écarts subsistants entre les fonctionnaires, les salariés et les indépendants. En ce qui concerne l'écart entre les genres, la réforme de l'indexation parvient en moins de vingt ans à le réduire considérablement. Un résultat encourageant, couplé à un effet positif sur la soutenabilité financière du système belge des pensions. Ce qui clôture ce travail en ouvrant des pistes pour réformer davantage cette branche de la Sécurité sociale qui laisse entrevoir encore de nombreuses lacunes.

## II. Construction du modèle

---

Le premier chapitre de ce travail va consister en l'élaboration d'un modèle utile pour simuler une réforme des pensions appliquée au système de l'indexation. Pour ce faire, il va être question de définir les pensions versées pour l'année 2023 dans les différents régimes, à savoir le régime des fonctionnaires, le régime des salariés et le régime des indépendants. Ensuite, ce travail mettra en évidence le système actuel de l'indexation automatique des salaires et par extension des pensions. Ce système fera ensuite l'objet de remaniements dans le chapitre suivant. Pour terminer, il s'agira d'évaluer le rythme de l'inflation afin de simuler l'effet de la réforme dans le temps.

### a. Différences de pensions entre les trois régimes

Le système des pensions belges différencie trois régimes de pension légale. Ils comprennent chacun un mode de financement et un mode de calcul différent qui laisse subsister des écarts et des inégalités entre les trois régimes (PensionStat, 2023).

Le régime le plus courant est celui des salariés. Il représente 67 % du nombre de droits payés par l'État dans la pension légale. Il est destiné à toutes les personnes ayant travaillé en Belgique sous un contrat de travail, mais également aux fonctionnaires contractuels. Ce régime est en partie financé par les cotisations sociales des travailleurs et des employeurs (Ibid.). Il se distingue du régime des fonctionnaires également par son mode de calcul, qui se base sur l'ensemble de la carrière du travailleur (Hindriks, 2024).

Arrive ensuite le régime des indépendants. Il réunit 19 % du nombre total d'ayants droit à la pension légale. Il est destiné à tous les indépendants et aux professions libérales. Il est financé en partie par la Sécurité sociale des indépendants et le calcul du montant perçu à la retraite est basé sur l'entièreté de la carrière (INASTI, 2024).

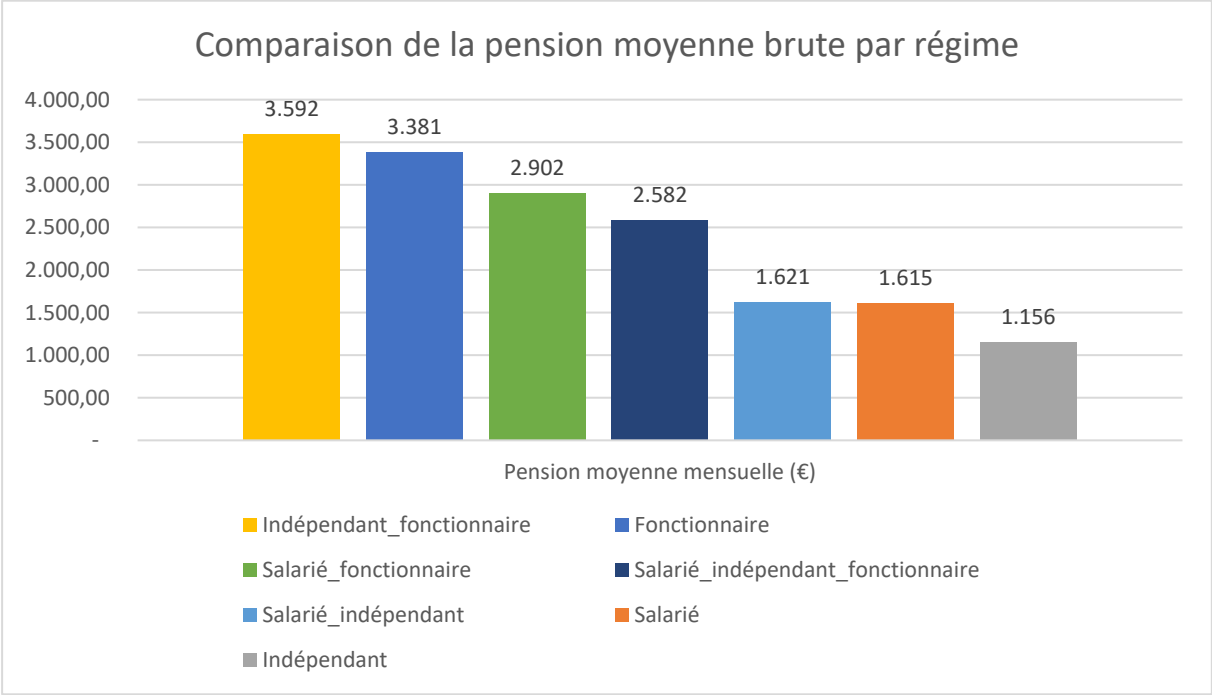
Le troisième régime est celui des fonctionnaires. Il concerne 14 % des ayants droit du SPF Pensions, et il est en réalité destiné aux fonctionnaires statutaires nommés à titre définitif et aux agents légalement assimilés (PensionStat, op cit.). Ce régime est financé en grande partie par les différents systèmes de financement de l'État (Ibid.). Les pensions perçues par les fonctionnaires statutaires concernés par ce régime sont calculées non pas sur la carrière complète, mais sur les traitements de fin de carrières. Sur les

cinq à dix dernières années par exemple (Hindriks, op cit.). Par le simple fait de la progressivité salariale, ce régime offre les pensions les plus élevées, en particulier pour les personnes « statutarisées » avant le 30 novembre 2017, pour qui toutes les années de carrière antérieures sont également assimilées à du travail de fonctionnaires statutaires (Service fédéral des Pensions, 2024).

Les écarts de pension provoqués par les différents modes de calcul et de financement de ces trois régimes provoquent des inégalités entre les travailleurs. En particulier entre les salariés et les fonctionnaires qui pratiquent dans certains cas la même profession. C’est le cas des enseignant(e)s ou des infirmier(e)s qui peuvent obtenir des pensions complètement différentes pour des carrières identiques, à condition d’avoir été nommé de manière définitive. Une obtention du grade de statutaire qui survient le plus souvent en fin de carrière (Hindriks, op cit.).

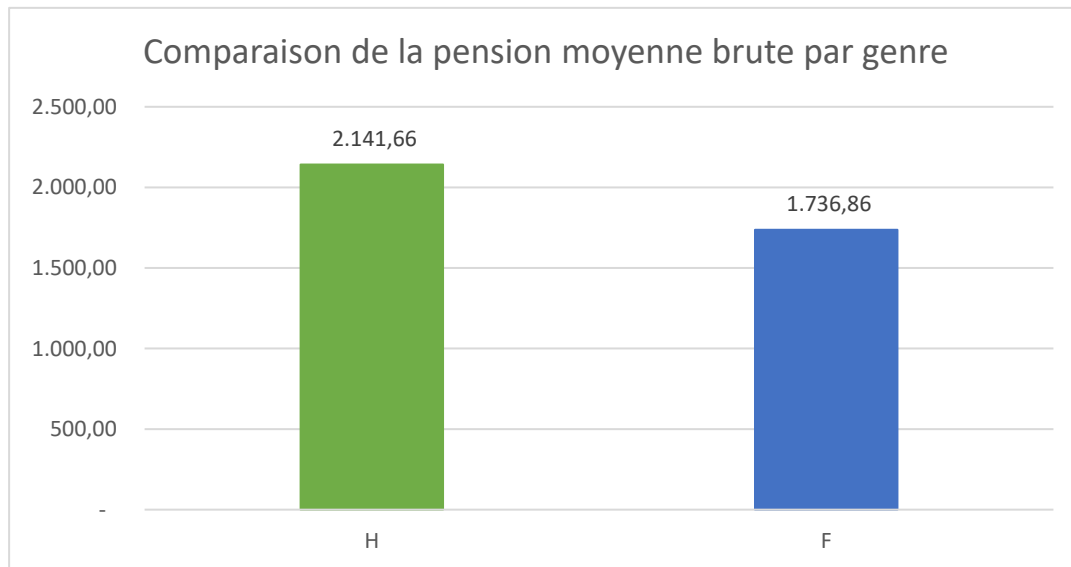
En 2023, les données collectées auprès de la quasi-totalité des personnes ayant reçu une pension en date du mois de janvier, avec comme seules exceptions les personnes assujetties au régime de fonctionnaire ne recevant pas de pension de la part du Service public fédéral des pensions, montrent une inégalité très marquée entre les régimes (PensionStat, op cit.). La pension moyenne brute d’une personne recevant une pension exclusivement du régime de fonctionnaire est par exemple 109 % plus élevée que celle d’une personne percevant exclusivement une pension du régime des salariés. Par rapport au régime exclusif des indépendants, qui ne concerne que 4 % de la population étudiée, la pension du régime des fonctionnaires est même 192 % plus élevée (Tableau 1 et Figure 1).

Figure 1 Comparaison de la pension moyenne brute par régime (Source : PensionStat)



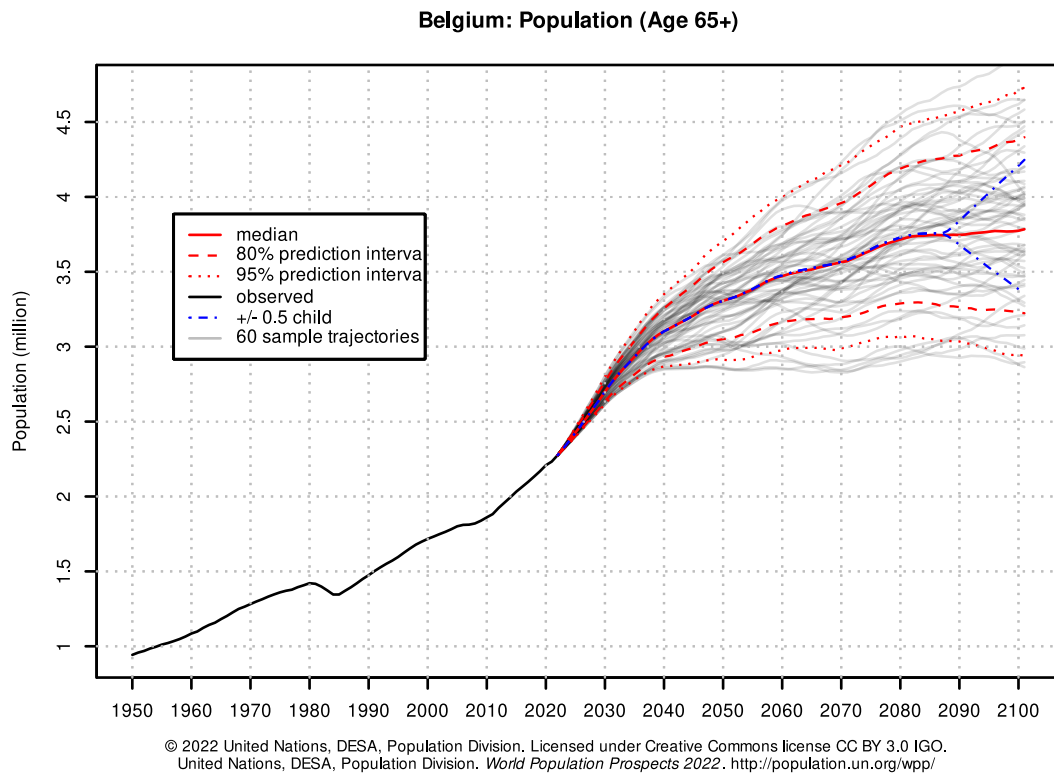
Des inégalités sont également marquées entre les hommes et les femmes. Dans tous régimes exclusifs et tous les régimes mixtes, les hommes ont systématiquement une pension moyenne brute plus élevée que les femmes. Pour tous les régimes confondus, les hommes perçoivent en moyenne une pension 23 % plus élevée que les femmes (Figure 2). Ce constat est encore plus marqué dans le régime des indépendants dans lequel la pension des hommes dépasse de 70 % celle des femmes.

Figure 2 Comparaison de la pension moyenne brute par genre (Source : PensionStat)



La base de données issue de PensionStat et utilisée pour réaliser ces comparaisons, qui mettent le doigt sur les nombreuses inégalités formées par le système des pensions belges, sera la base de données de référence pour réaliser une simulation d'une réforme de l'indexation des pensions. Ce sont donc les pensions brutes versées en 2023 qui feront office de photographie et qui seront projetées dans le temps pour observer les effets de la réforme. Bien entendu, cette méthode comporte un défaut majeur : elle ne tient pas compte du vieillissement de la population et de l'augmentation de la population âgée de 65 ans et plus. Cette population en âge de partir à la retraite a en effet augmenté de plus d'un million durant les cinquante dernières années, et l'ONU prévoit une augmentation de 1,5 million durant les cinquante années qui vont suivre (Hindriks, op cit.). Selon les Nations unies (United Nations, 2022), la population belge en âge de prendre sa retraite, soit 65 ans et plus, à l'horizon 2040 sera comprise entre 2,7 et 3,3 millions (I.C 95 %) (Figure 3) contre 2,3 millions en 2023 (StatBel, 2023). En résumé, cette méthode ne prend pas en compte les personnes supplémentaires ayant le droit de percevoir une pension de retraite payée par le SPF Pensions ni les personnes qui décèderont et qui par extension ne percevront plus de pension.

Figure 3 Évolution de la population belge de 65 ans et plus (Source : ONU)



Néanmoins, cette méthode a le mérite de prendre en compte une large portion de la population quasiment exhaustive. Il est également plausible qu'à prix inchangé, les moyennes et les écarts de pension soient relativement similaires même en cas de forte augmentation de la population.

Tableau 1 Répartition du nombre d'ayants droit, du montant total versé mensuellement et de la pension mensuelle moyenne par régime

2023	Nombre d'ayants droit			Montant versé mensuellement (€)				Pension moyenne mensuelle (€)			
	*	% Total	H	F	*	% Total	H	F	*	H	F
Fonctionnaire	229.985	9%	117.328	112.657	777.645.154	16%	421.628.718	356.016.436	3.381,29	3.593,59	3.160,18
Salarié	1.387.271	54%	651.485	735.786	2.240.236.307	45%	1.195.820.397	1.044.415.910	1.614,85	1.835,53	1.419,46
Indépendant	96.187	4%	49.609	46.578	111.222.605	2%	71.667.658	39.554.947	1.156,32	1.444,65	849,22
Indépendant_fonctionnaire	13.138	1%	5.128	8.010	47.190.204	1%	21.508.101	25.682.103	3.591,89	4.194,25	3.206,26
Salarié_indépendant	505.165	20%	257.462	247.703	818.745.040	16%	442.931.298	375.813.742	1.620,75	1.720,38	1.517,19
Salarié_fonctionnaire	295.794	11%	144.099	151.695	858.381.398	17%	456.632.585	401.748.813	2.901,96	3.168,88	2.648,40
Salarié_indépendant_fonctionnaire	49.099	2%	22.205	26.894	126.756.881	3%	61.135.472	65.621.409	2.581,66	2.753,23	2.440,00
*	2.576.639		1.247.316	1.329.323	4.980.177.589		2.671.324.229	2.308.853.360	1.932,82	2.141,66	1.736,86

Sources : PensionStat et calculs propres

\*Régimes/genres confondus

## b. Le système d'indexation des salaires en Belgique

Le montant des pensions varie selon différents mécanismes. Les pensions versées par le SPF Pensions peuvent être impactées par une réforme des pensions, par une adaptation annuelle qui a lieu en janvier, par une adaptation au bien-être — un régime qui vise uniquement les salariés et les indépendants — par une péréquation — une variation du montant qui ne concerne que les pensions des fonctionnaires (Service fédéral des Pensions, 2024). Ce qui importe dans le cadre de ce travail, c'est surtout le mécanisme de l'indexation qui varie le montant des pensions selon le coût de la vie.

Les pensions, tout comme les salaires, évoluent suivant le rythme de l'indice santé depuis 1994. La loi du 23 avril 2015 concernant la promotion de l'emploi<sup>2</sup> définit l'indice santé comme étant : « *L'indice des prix mensuel qui exclut un certain nombre de produits de l'indice des prix à la consommation.* » Ces produits exclus du calcul sont principalement les produits issus du tabac, les boissons alcoolisées et des produits relatifs aux carburants à l'exception du GPL (gaz de pétrole liquéfié). L'indice santé de base appliqué en date de ce mémoire est l'indice de l'année 2013 qui est donc égal à 100.

Cette loi fait également rentrer, dans le calcul de l'indexation des salaires, la notion de « saut d'index ». Cela signifie que l'indexation des salaires a été neutralisée temporairement dans le but de renforcer la compétitivité de la Belgique par rapport aux pays voisins (SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, 2017). Depuis le mois de mai 2016, ce saut d'index modifie la manière avec laquelle est calculé l'indice de référence sur lequel se base l'indexation. « *Cet indice de référence est égal à la moyenne arithmétique des indices santé glissés de quatre mois consécutifs diminuée de 2 % (au moyen d'une multiplication par 0,98)* » (Ibid.). Concrètement, le calcul se présente comme cela :

*Équation 1 Calcul de l'indice de référence (Indice santé lissé)*

$$IR_m = \frac{IS_{m-3} + IS_{m-2} + IS_{m-1} + IS_m}{4} * 0,98$$

Où  $IR$  est l'indice de référence,  $IS$  est l'indice santé observé et  $m$  est le mois observé.

Cet indice de référence, appelé aussi indice lissé, est comparé à l'indice pivot fixé préalablement. Dès que l'indice lissé atteint ou dépasse l'indice pivot, alors les salaires et les allocations sociales du secteur public,

---

<sup>2</sup> Loi du 23 AVRIL 2015 concernant la promotion de l'emploi. (2015, avril 27). ejustice.just.fgov.be. <https://emploi.belgique.be/fr/themes/remuneration/saut-dindex>

dont les pensions, sont majorés de 2 % (SPF Stratégie et Appui, 2024). L'indice pivot suivant est simplement l'indice dépassé augmenté de 2 %.

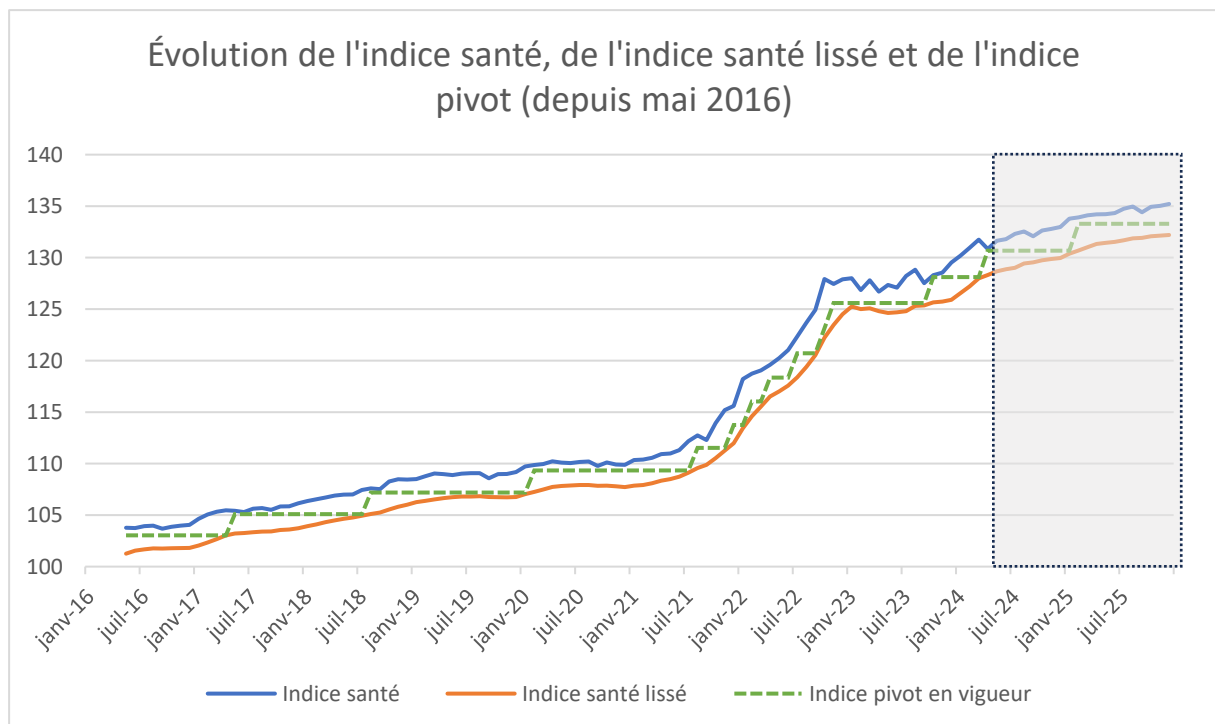
Équation 2 Calcul de l'indice pivot

$$IP_t = IP_{t-1} * 1,02 \quad \text{Où } IP_t \text{ est l'indice pivot en vigueur.}$$

L'indice santé est défini par StatBel et des projections sont réalisées tous les trois mois par le Bureau fédéral du Plan pour évaluer l'évolution future de cet indice déterminant pour le calcul des salaires et des pensions. Les dernières prévisions du Bureau fédéral du Plan en date de ce mémoire ont été réalisées en avril 2024 et sont représentées sur le graphique (Figure 4) par la zone grisée.

Depuis le mois de mai 2016 et la mise en place du nouvel indice lissé, sans prendre en compte les projections du Bureau fédéral du Plan, l'indice pivot a été franchi treize fois, dont cinq fois rien qu'en 2022 à la suite de la crise énergétique. En neuf années, cela donne une moyenne de 1,44 franchissement par an. C'est cette moyenne qui sera approchée au plus proche dans le cadre du simulateur. Elle fera également l'objet d'un affinage dans la section suivante.

Figure 4 Évolution de l'indice santé, de l'indice santé lissé et de l'indice pivot (Sources : StatBel, Bureau fédéral du Plan et calculs propres)



L'effet du lissage de l'indice santé est plus visible sur ce graphique (Figure 4). L'indice santé lissé diminué de 2 % est largement sous la courbe de l'indice santé de base, en particulier lorsque l'indice santé subit de fortes variations comme ce fut le cas entre juillet 2022 et janvier 2023. Dans ces périodes, l'indexation des

salaires n'est donc pas optimale. De plus, le fait de calquer l'indexation des salaires du service public et des pensions à cet indice santé lissé exacerbe certaines inégalités. Le journal L'Echo<sup>3</sup> avait d'ailleurs mis en évidence une étude de Securex (2023) qui démontrait que les écarts entre les genres ou entre les régimes de travail entre temps plein et temps partiel — écarts qui existaient déjà avant la crise énergétique de 2022 — avaient été aggravés à la suite des nombreuses phases d'indexations des salaires en 2022. Entre les hommes et les femmes, Securex révèle 4,4 % d'augmentation d'écart salarial entre 2021 et 2022. Cette aggravation s'explique très simplement par le fait qu'une augmentation de 2 % est plus élevée sur un salaire déjà plus important au départ.

L'indice santé, basé sur l'indice des prix à la consommation, comporte également de nombreux défauts. Notamment, car il ne tient pas compte des effets de substitution forcés ou choisis des produits qui voient leur prix augmenter, et car le panier des prix qui sert de référence pour son calcul peut être différent entre les bas et les hauts revenus (Bodart & Hindriks, 2006). Ce qui fait ressortir certaines inégalités.

### c. Préviation de l'inflation

L'indexation des salaires et des pensions suit donc le rythme de l'inflation mesuré par l'évolution de l'indice des prix à la consommation qui évalue les prix d'un panier de biens courant dans la consommation d'un ménage belge, et de l'indice santé qui n'est autre que l'IPC sans les biens liés à l'alcool, au tabac et aux carburants (European Central Bank, 2024). En Belgique, l'inflation est mesurée par StatBel et elle est calculée en comparant les évolutions de l'IPC par rapport au même mois de l'année précédente.

*Équation 3 Inflation "Year on year"*

$$\pi_m = \frac{IPC_m - IPC_{m-12}}{IPC_{m-12}}$$

Où  $\pi$  est le taux d'inflation,  $IPC$  est l'indice des prix à la consommation et  $m$  est le mois du calcul.

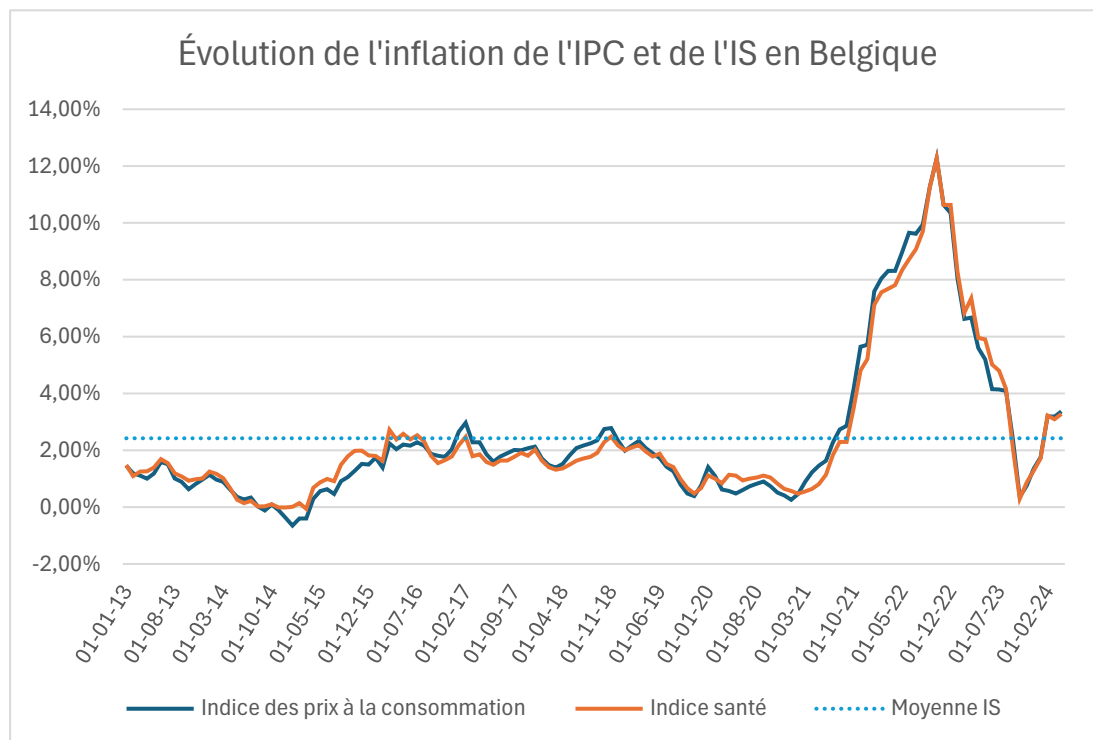
Ces dix dernières années, le taux d'inflation belge a été légèrement supérieur au taux objectif de la BCE qui est de 2 % (European Central Bank, 2022). Avec une moyenne de 2,42 % (Figure 5), le taux d'inflation

---

<sup>3</sup> Michel, M. (2023, mars 7). L'indexation automatique a aggravé la différence salariale homme/femme. L'Echo. <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/general/l-indexation-automatique-a-aggrave-la-difference-salariale-hommes-femmes/10452010.html>

a connu un rythme très bas durant la période postérieure à la crise de la dette souveraine (Abbas et al., 2022), avec un minimum mesuré à -0,65 %. À l'inverse, l'inflation a évolué à un rythme très élevé durant la crise énergétique de 2022 qui a suivi le début de la guerre en Ukraine et la sortie de la crise sanitaire de la covid-19. Durant cette période, le taux d'inflation a été mesuré à 12,27 % au mois d'octobre 2022. L'indice santé, qui est utilisé dans le cadre de l'indexation des salaires et des pensions, a évolué au même rythme que l'IPC. C'est donc ce rythme de 2,42 % de moyenne annuelle qui sera appliqué dans le cadre de la simulation de la réforme du système d'indexation des pensions.

Figure 5 Évolution du taux d'inflation de l'IPC et de l'IS en Belgique (Sources : StatBel et calculs propres)



À nouveau, ce genre de réforme est motivée par les nombreuses inégalités que surligne l'inflation et la manière avec laquelle elle est mesurée. Ces inégalités sont notamment marquées lorsque l'on compare les effets de l'inflation en fonction du revenu des individus. Le travail de Bodart & Hindriks (2013) a montré qu'en classant la population belge selon ses revenus, le premier décile — les 10 % de la population aux revenus les plus faibles — avait supporté une inflation cumulée de 32 % entre 2001 et 2011 contre une inflation cumulée de 26 % pour le décile 10 — les 10 % de la population aux revenus les plus élevés. Un écart expliqué par le poids des dépenses en logement et en énergie plus élevé pour le décile 1 (Ibid. ; Germain & Hindriks, 2020). Des écarts qui apparaissent également entre les groupes d'âge de la population, où dans ce cas la population plus âgée est plus impactée par l'inflation, mais aussi entre les trois régions belges pour lesquelles la Flandre est plus frappée par la hausse des prix (Germain & Hindriks, op cit.).

Le mode de calcul de l'indice des prix à la consommation pose aussi un problème, dans le sens où les familles riches avec une plus grande disposition à consommer ont tendance à être surreprésentées. Au contraire, les familles pauvres, qui consomment moins, sont sous-représentées (Ibid.). Une alternative à cette méthode jugée « ploutocratique » serait de calculer l'IPC au moyen d'un indice démocratique qui relativiserait le poids de chaque catégorie de revenu par rapport à la population et non plus par rapport à sa capacité à consommer (Izquierdo et al., 2003).

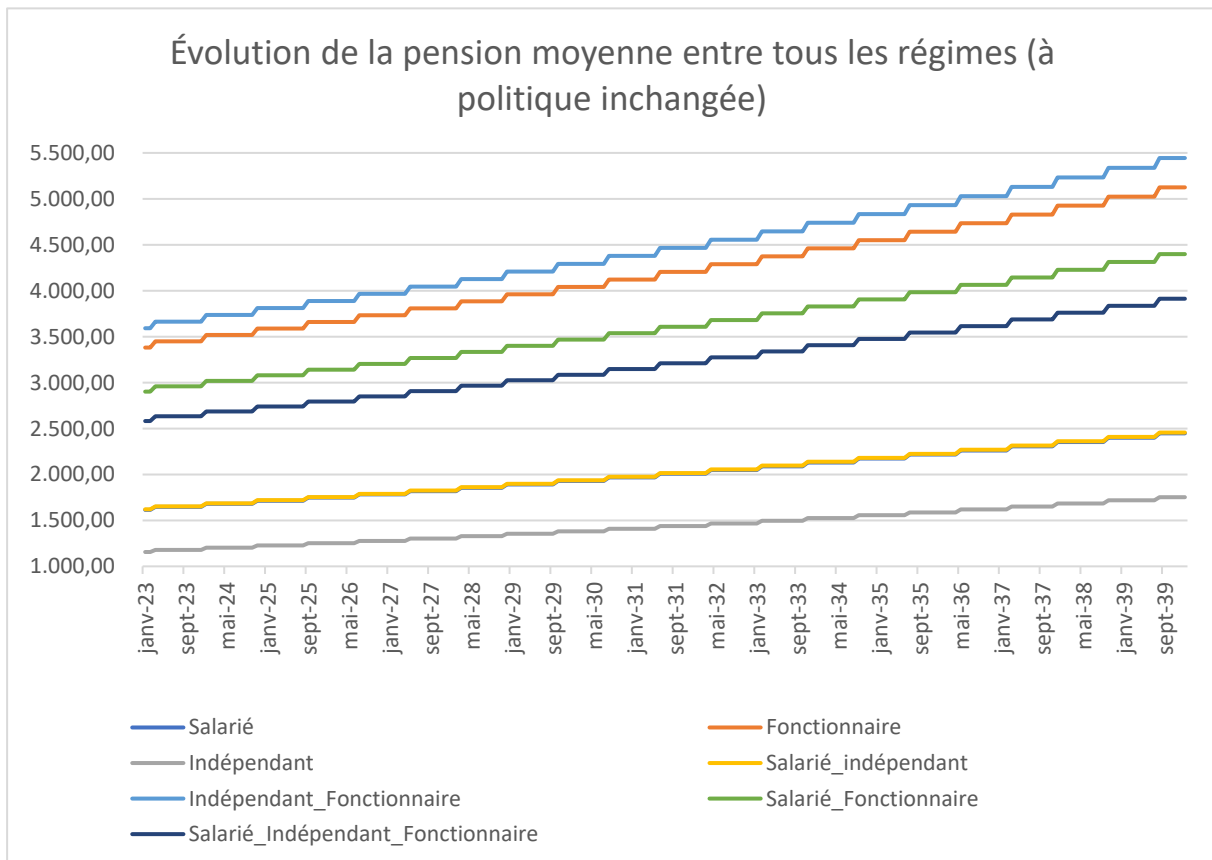
#### d. Projection du modèle à politique inchangée

Le modèle construit s'applique donc à suivre un rythme de l'inflation égal au rythme des dix dernières années, à savoir une moyenne annuelle de 2,42 %. Le modèle qui servira de base pour observer l'impact d'une réforme de l'indexation des pensions suit également les règles en vigueur en matière d'indexation pour pouvoir évaluer les montants des pensions qui seront distribués en janvier 2040. Une date qui fait sens, car elle suit les recommandations de Jean Hindriks (2024) qui soutient qu'il est plus raisonnable d'adapter le système de pensions sur un horizon 2020-2040 compte tenu des incertitudes démographiques. Le rythme de l'indexation suit donc approximativement le rythme de ces huit dernières années — à partir de la dernière réforme — et atteint une moyenne de 1,24 indexation par an.

Le modèle est appliqué à la base de données de PensionStat qui reprend les pensions distribuées jusqu'en janvier 2023. Il ne tient donc pas compte de l'évolution démographique qui aura lieu jusqu'en 2040, car elle est pour l'instant trop incertaine. Les résultats ne se basent cependant que sur des résultats moyens et médians qui pourraient tout de même être une bonne approximation des résultats qui seront réellement observés en janvier 2040.

Ainsi, en implémentant ce modèle dans le logiciel Microsoft Excel, et en observant les résultats tels qu'ils apparaîtraient à politique inchangée et toutes choses étant égales par ailleurs, les défauts du système actuel présentés dans les sections précédentes, tels que l'accentuation des inégalités entre les régimes et entre les genres, sont bien apparus. En suivant l'évolution de la pension moyenne tout au long de la simulation (Figure 6), il apparaît que l'amplitude des résultats grandit, témoignant de l'augmentation des écarts en volume entre les régimes.

Figure 6 Évolution de la pension moyenne entre tous les régimes (à politique inchangée) (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions)<sup>4</sup>

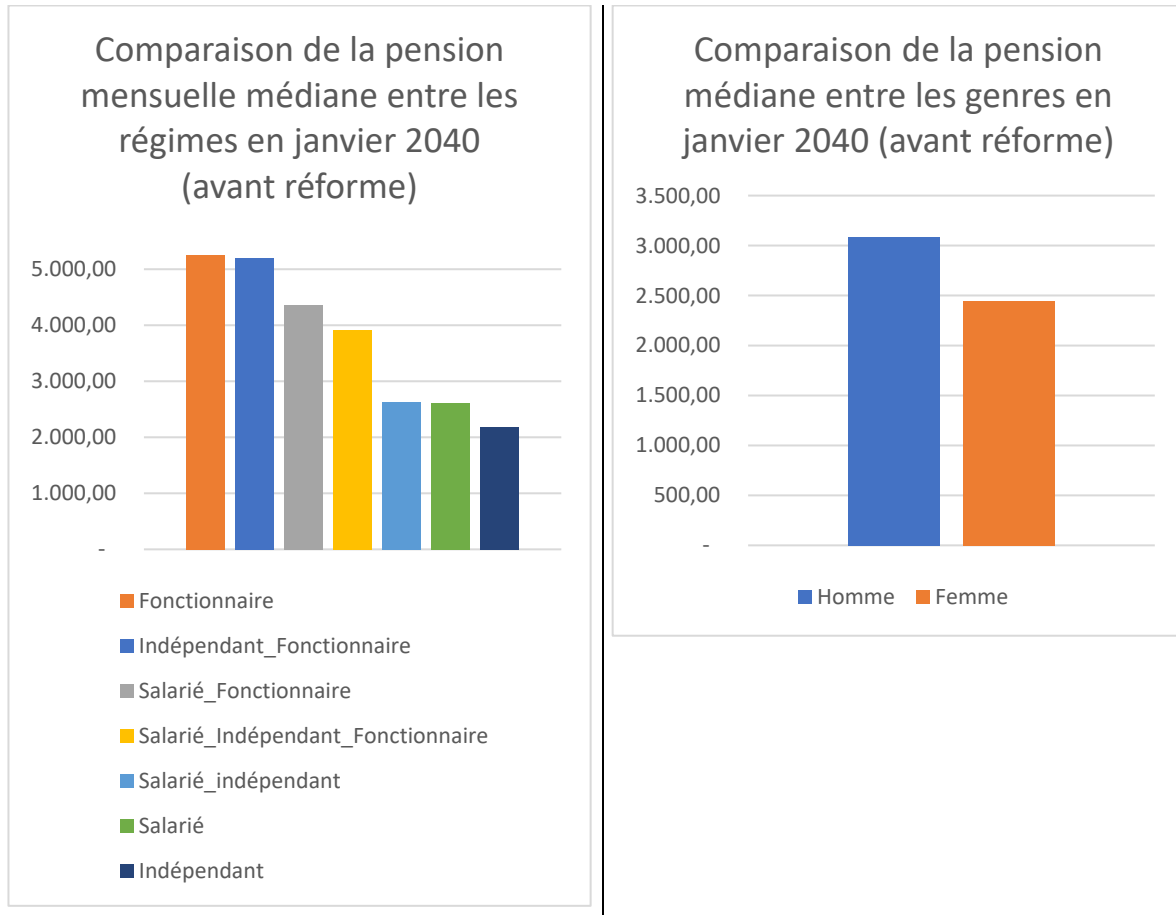


La dispersion des résultats à l'intérieur de chaque régime, mesurée par l'écart-type, a elle aussi, augmenté. L'écart-type intrarégime a augmenté de 52 %, ce qui démontre que les résultats au sein de chaque régime sont de plus en plus éloignés de la moyenne aussi bien en dessous qu'au-dessus. Pour éviter d'obtenir des résultats tronqués par des valeurs de plus en plus extrêmes, les comparaisons de pensions entre les régimes et entre les genres seront désormais présentées sous forme de pension médiane (Figure 7). De ce fait, l'écart entre la pension mensuelle médiane perçue par un indépendant et celle perçue par un fonctionnaire passe donc de 2.021€ en 2023 à 3.063€ (+51,5 %) en 2040. En ce qui concerne l'écart entre les salariés et les fonctionnaires, il est passé de 1.738€ en 2023 à 2.634€ (+51,5 %) en 2040. Une pension médiane qui

<sup>4</sup> Disponible sur demande.

met donc en évidence l'augmentation de l'écart en volume entre les régimes, mais aussi entre les genres qui passe de 422€ en 2023 à 640€ (+51,6 %) en 2040.

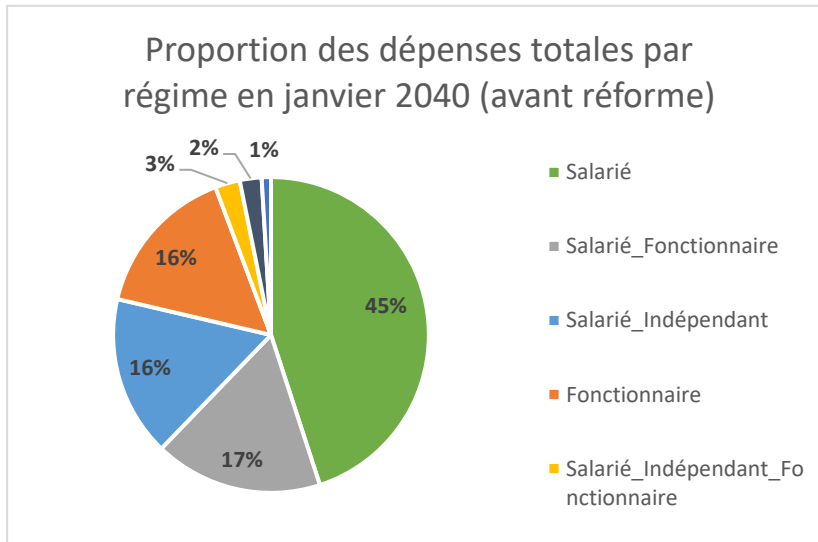
Figure 7 Comparaison de la pension mensuelle médiane entre les régimes et entre les genres en janvier 2040 (avant réforme) (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions)



Un autre problème révélé par la simulation à politique inchangée est la mauvaise répartition des budgets du SPF Pensions. L'inégalité la plus flagrante concerne le régime des fonctionnaires, qui représente dans la base de données (pour rappel, ce régime est le seul à ne pas être exhaustif dans la base de données pour des raisons évoquées infra) seulement 9 % de la population. Cependant, sur le plan des dépenses, ce régime comptabilise 16 % du montant total des pensions versées par l'État belge. Un budget similaire à celui des

travailleurs ayant reçu une pension à la fois du régime des salariés et du régime des indépendants qui comptent quant à lui plus du double d'ayants droit.

Figure 8 Proportion des dépenses totales par régime en janvier 2040 (avant réforme) (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions)



Que ce soit en matière d'inégalité interrégime ou intergenre, ou encore en matière de mauvaise répartition des budgets, le système des pensions belges ne tend pas à s'améliorer s'il n'est pas réformé, au contraire. Dans un contexte d'inégalité croissante et mise en exergue par l'inflation et le système d'indexation des salaires et des pensions, il est intéressant de se demander :

*Comment rendre plus équitable socialement le système des pensions belge au moyen d'une réforme de l'indexation ?*

Le travail de recherche qui suit vise donc à mettre en place une réforme des pensions qui amoindrirait l'indexation des pensions les plus élevées, tout en confirmant, infirmant ou prolongeant les hypothèses suivantes :

- Une réforme de l'indexation contribuera à diminuer l'écart entre les pensions des différents régimes. **(H1)**
- La mise en place d'un plafond d'indexation réduira l'écart de pension entre les genres. **(H2)**
- La réforme permettra une meilleure répartition du budget ainsi qu'un allègement de celui-ci. **(H3)**

### III. Méthodologie de la réforme

---

Dans ce chapitre consacré à la méthodologie de la réforme, il sera question tout d'abord d'étudier normativement en quoi une réforme de l'indexation est acceptable pour la société. En d'autres termes, l'analyse qui suit va permettre de comprendre comment cette réforme améliore l'égalité entre les individus malgré une perte de pouvoir d'achat subie par une partie de la population. Ensuite, il s'agira d'expliquer comment cette réforme est mise en place et est implémentée dans le modèle.

#### a. Analyse normative : Pourquoi une réforme de l'indexation est-elle acceptable ?

Avant de comprendre en quoi une réforme des pensions contribuerait à rendre le système actuel des pensions plus égalitaire, il est intéressant de se demander pourquoi le système en place prévoit des différences de traitement entre les trois régimes de travail. Quel est finalement l'objectif du législateur en favorisant de la sorte les travailleurs statutaires de l'État ?

Une des raisons de cette différence de traitement est d'abord historique. En développant en priorité un système de pension de retraite, mais aussi d'allocations familiales, de remboursement de frais médicaux et d'hospitalisation pour les fonctionnaires, l'État belge entendait défendre et protéger ses travailleurs (Flohimont, 2012). L'État estimait par ailleurs que les revenus des salariés, plus importants à l'époque que ceux des fonctionnaires pour des raisons budgétaires, étaient suffisants pour s'assurer une épargne et une meilleure protection sociale (Ibid.). Philippe Defeyt (2023)<sup>5</sup> explique que la différence avec les indépendants viendrait quant à elle « *d'une structure démographique plus favorable que les salariés* », qui a poussé les indépendants à se construire une sécurité sociale propre, moins chère qu'une sécurité sociale commune avec les salariés et les fonctionnaires. Pour Pierre Pestieau (2023)<sup>6</sup>, cette vision n'a plus lieu d'être étant donné que les écarts salariaux entre les fonctionnaires et les salariés se sont résorbés et que les indépendants paient davantage de cotisations sociales. Il ajoute que le système ne prend pas non plus en

---

<sup>5</sup> En interview pour la RTBF : Wilquin, M. (2023, février 4). Pourquoi les pensions des fonctionnaires, salariés et indépendants sont-elles différentes ? (Interview de Philippe Defeyt et Pierre Pestieau). RTBF. <https://www.rtbef.be/article/pourquoi-les-pensions-des-fonctionnaires-salaries-et-independants-sont-elles-differentes-11147600>

<sup>6</sup> Ibidem.

compte que les fonctionnaires statutaires ont une bien meilleure sécurité d'emploi, ce qui les avantages donc naturellement (Ibid.).

Un argument plus contemporain justifie les pensions des fonctionnaires statutaires plus élevées en raison de leur exclusion du deuxième pilier de pension. Un argument qui ne fait pas le poids (Hindriks, op cit.). Pour rappel, le deuxième pilier de pension, qui fonctionne de la même manière qu'une assurance vie, concerne les pensions complémentaires ou d'assurance groupe. Une disposition destinée en priorité aux salariés et aux fonctionnaires contractuels, et mise en place dans le chef de leur employeur. Elle peut aussi être élargie aux indépendants à condition qu'ils constituent ce pilier de pension eux-mêmes (Service fédéral des Pensions, 2024). Or, la réserve médiane acquise par les travailleurs qui approchent de l'âge de la pension (56 à 65 ans), ce qui correspond au capital constitué par au moins 50 % de la population affiliée à un plan de pension complémentaire ou qui se constitue ou s'est constitué des droits de pension complémentaire, atteint seulement le montant de 10.253€ au 1<sup>er</sup> janvier 2023 (PensionStat, 2023). Ce qui représente une rente mensuelle indicative de 27€ par mois.

En résumé, si l'objectif du système belge des pensions est identique pour les trois groupes, c'est-à-dire qu'il doit « *veiller à disposer des moyens de subsistance suffisants afin que chacun puisse mener une vie décente* » (Flohimont, op cit.), et qu'il doit également veiller à garantir l'égalité des opportunités au sens de Roemer (2002), autrement dit, pour un même niveau d'effort, le système compense les circonstances initiales et fournit grâce à la politique le même résultat, alors le système des pensions belges compensait initialement le salaire plus faible des fonctionnaires, et compense actuellement l'exclusion des fonctionnaires du second pilier de pension. En suivant la logique des contre-arguments énoncés ci-dessus, la compensation opérée par le système, en fournissant une rente de pension de retraite plus élevée pour les fonctionnaires statutaires, est désormais excessive. Le système déroge donc de façon significative au principe d'égalité (Flohimont, op cit.).

C'est justement l'égalité que compte restaurer la réforme de l'indexation des pensions explorée dans le cadre de ce travail. En effet, cette réforme vise à ralentir l'indexation des pensions au-delà d'un certain seuil qui sera défini dans la section suivante. Grâce à cela, la réforme vise à éliminer petit à petit le cadre privilégié dont profitent les fonctionnaires statutaires et à faire converger à long terme les trois régimes de pensions pour rendre le système plus homogène et plus égalitaire. Cette fois, c'est l'égalité au sens de Dworkin (1981) qu'il est question. C'est-à-dire une distribution égalitaire des ressources tout en permettant l'émergence de préférences individuelles qui détermineront les conditions finales du système. En d'autres termes, l'égalité sera recherchée entre les régimes du premier pilier de pension, à savoir la pension légale

versée par l'État, tout en restant un système contributif et en laissant les préférences des individus arbitrer leurs choix de répartition sur le deuxième et le troisième pilier.

En plus de tendre vers une répartition plus égalitaire des ressources du système des pensions, la réforme vise également à rendre ce système plus soutenable. Pour comprendre comment, l'évolution du coût des pensions supporté par l'État, qui peut donc être mesuré en pourcentage de son PIB, peut-être décomposée en quatre facteurs (Bogaert, 2015) :

*Équation 4 Répartition du coût des pensions supporté par l'État*

$$\frac{Pension}{PIB} = \frac{POP_{65+}}{POP_{20-64}} * \frac{NB \text{ Pensionnés}}{POP_{65+}} * \frac{Pension \text{ moyenne}}{PIB} * \frac{POP_{20-64}}{NB \text{ heures } 20-74}$$

Le premier terme après l'égalité représente le taux de dépendance qui varie selon l'augmentation de la population en âge de prendre sa retraite par rapport à la population en âge de travailler. Le second terme représente le taux de couverture, qui varie selon le nombre de personnes effectivement à la retraite parmi la population en âge de prendre sa retraite. Le troisième terme représente le taux de remplacement, qui donne une indication de l'évolution du niveau de vie des personnes pensionnées par rapport au salaire moyen. Et enfin, le quatrième terme donne une indication de l'effet de marché du travail (Ibid.).

La réforme développée dans le cadre de ce travail va se pencher essentiellement sur le taux de remplacement en le diminuant. La réforme de l'indexation au moyen d'un plafond au-delà duquel l'indexation se réaliserait plus faiblement diminuera naturellement le niveau de vie relatif des personnes se trouvant dans un régime favorable ou ayant contribué davantage au cours de leur carrière, tout en garantissant un taux de remplacement identique pour les régimes les plus défavorables et pour les personnes ayant su moins contribuer au cours de leur carrière pour diverses raisons. En ce sens, ce système réformé se rapprocherait à long terme, du moins dans sa philosophie, d'un système universel comme celui appliqué en Nouvelle-Zélande, où chaque individu reçoit à l'âge de la retraite une pension identique, quel que soit son niveau de vie antérieur ou son statut professionnel (Waldegrave, 2019). Bien que le système belge reste contributif et qu'il laisse de côté certaines personnes vulnérables qui n'auraient pas pu cotiser durant leur vie d'adulte, la réforme relativiserait des inégalités liées notamment à la durée de cotisation qui peuvent entraîner des disparités entre les genres (Ibid.).

Si les disparités de genres relatives au niveau d'instruction sont en voie de disparaître complètement, ce n'est pas le cas des disparités liées à l'orientation professionnelle, à une fréquence plus importante de travail à temps partiel, à des périodes d'inactivité prolongées, ou encore à de la discrimination fondée sur

le genre (Barslund et al., 2023). Si le modèle familial traditionnel, qui cantonne les femmes à l'éducation des enfants et les hommes au travail, tend à évoluer et à se résorber (Wood & Marynissen, 2019), le temps de travail à temps partiel chez les femmes est toujours plus important. La durée de carrière est également plus courte en raison notamment d'arrêt de travail durant les périodes de grossesses. Si on ajoute à cela un salaire qui est toujours moins important du côté des femmes que du côté des hommes, les femmes sont contraintes de contribuer moins au système et d'espérer une retraite plus petite (Barslund et al., op cit.). Des retraites plus petites qui ne seront pas impactées par la réforme de l'indexation prévue contrairement aux retraites les plus élevées.

Si les retraites les plus élevées supportaient donc le poids de cette réforme, cette dernière a aussi le mérite de répartir ses effets sur l'ensemble des générations. Contrairement aux réformes qui visent à restaurer la soutenabilité des pensions sous l'angle d'un allongement de carrière et donc d'un allongement de la durée de cotisation, une réforme de l'indexation met à contribution l'ensemble de la population y compris la population qui est déjà à la retraite (Hindriks, op cit.). Un mécanisme qui avait aussi servi d'argument à la réforme des pensions françaises de 1993 (Bridenne & Brossard, 2008). Cette génération déjà à la retraite présente un risque de pauvreté plus faible que le reste de la population, il serait donc injuste de ne pas la mettre à contribution (Hindriks, op cit.).

Enfin, pour reprendre les arguments qui poussent à évaluer cette réforme du système d'indexation des pensions comme plus acceptable, il est intéressant de reprendre les quatre valeurs fondamentales, appelées aussi *le carré magique*, énoncées dans le travail de Devolder & Hindriks (2023) comme une sorte de *checklist* :

- La solidarité : la réforme de l'indexation des pensions sera appliquée à l'ensemble de la population, y compris à la génération déjà à la retraite au moment de sa mise en place. Contrairement aux réformes visant à l'allongement de la carrière, une réforme de l'indexation partage le risque entre générations.
- L'équité : la diminution du rythme de l'indexation des pensions au-dessus d'un certain seuil permettra à réduire les écarts injustes qui subsistent entre les régimes de pensions. Ces écarts sont aujourd'hui injustifiés et laissent des travailleurs sur la touche. Les écarts entre les genres qui diminuent progressivement, mais qui existent encore seront aussi atténués par cette réforme.
- La responsabilité : le système des pensions réformé restera tout de même un système contributif qui laissera l'individu responsable de ses choix liés par exemple à sa durée de carrière. Une diminution du taux de remplacement des pensions les plus hautes devra également responsabiliser

les travailleurs les plus favorisés en les encourageant à souscrire davantage à des pensions du second et du troisième pilier.

- La crédibilité : l'harmonisation progressive des régimes des pensions provoquée par la réforme permettra une meilleure lisibilité des règles du système, de quoi restaurer la confiance de la population. Le système réformé rentrera également en meilleure adéquation avec l'évolution des carrières, de plus en plus réalisées au sein de deux ou même des trois régimes (34 % des pensionnés en 2023<sup>7</sup>).

## b. Mise en place d'un plafonnement de l'indexation

Après avoir explicité les arguments en faveur d'une réforme du système d'indexation des pensions belges, voici ci-après le détail de la construction de cette réforme et de son implémentation dans le simulateur préalablement mis en place.

Tout d'abord, la réforme de l'indexation des pensions est prévue sur toute la durée de la simulation. Soit, dès janvier 2023, période durant laquelle les données ont été réellement observées par le Service public fédéral des Pensions, et jusqu'au mois de janvier 2040.

Ensuite, la réforme va consister en un plafond au-delà duquel l'indexation des pensions va être diminuée. Ce plafond est placé à 2.000 €. Ce montant paraît arbitraire, mais il fait pourtant référence à la pension minimum garantie pour le régime des fonctionnaires en date du 1<sup>er</sup> mai 2024 (Service fédéral des Pensions, 2024), en faisant la moyenne entre un travailleur marié et un travailleur célibataire. Ce minimum garanti est un bon indicateur de l'inégalité qui existe entre les trois régimes des pensions tant il dépasse largement les pensions médianes obtenues dans les autres régimes.

Enfin, le rythme de l'indexation au-delà du plafond, fixé désormais à 2.000€, passe de 2 % à 0,5 %. Une diminution sévère qui va permettre de réaliser des effets visibles sur la période étudiée, qui n'est finalement pas si longue. Pour rappel, durant la simulation de l'inflation, l'indice pivot qui détermine le moment où les pensions sont indexées a été dépassé 21 fois.

Dans le simulateur, cette réforme des pensions se traduit par une détection des pensions individuelles mensuelles qui dépassent le plafond de 2.000€ et par une application, au moment du franchissement de

---

<sup>7</sup> Source : PensionStat.

l'indice pivot au fur et à mesure de l'inflation moyenne implémentée (2,42 %), d'une indexation de 0,5 % de ces pensions mensuelles. Formellement, le système se présente comme cela au moment du franchissement de l'indice pivot :

*Équation 5 Formalisation du système dans le simulateur*

$$\begin{cases} \text{Si } pension_{m-1} > 2000\text{€} \rightarrow pension_m = pension_{m-1} * (1 + 0,005) \\ \text{Si } pension_{m-1} \leq 2000\text{€} \rightarrow pension_m = pension_{m-1} * (1 + 0,02) \end{cases}$$

## IV. Résultats de la simulation

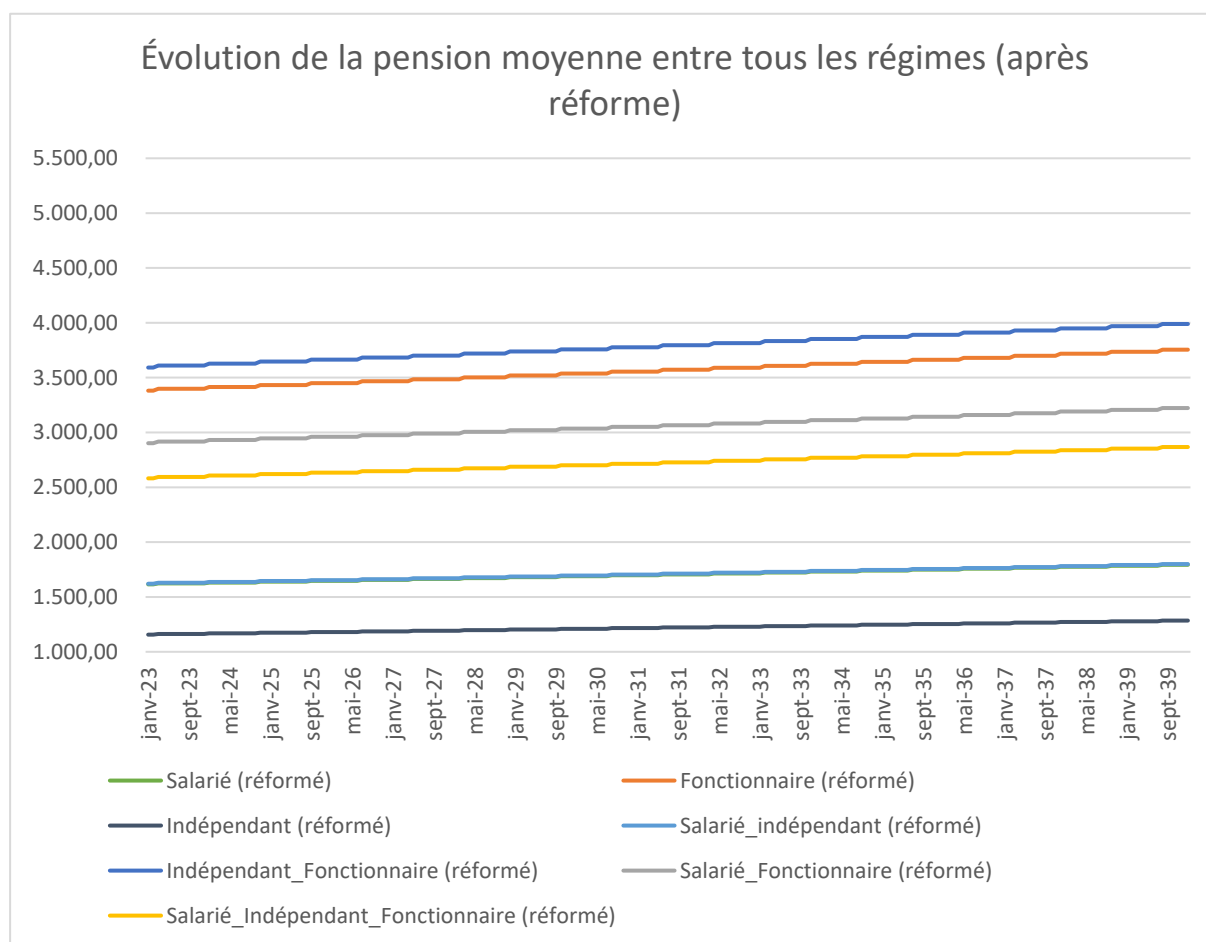
---

Ce chapitre est consacré à l'étude des résultats relevés dans le simulateur après y avoir implémenté les nouvelles règles d'indexation des pensions. Il s'agit donc de comparer ces résultats avec les hypothèses préalablement émises lors de la problématisation du sujet. Pour clôturer ce chapitre, il est également intéressant de relativiser certains résultats obtenus en énonçant une série de limites rencontrées durant la simulation de cette réforme de l'indexation.

### a. Écart entre les pensions des trois régimes (salarié, fonctionnaire, indépendant)

Les inégalités entre les trois régimes de pensions — le régime des fonctionnaires, celui des salariés, et celui des indépendants — constituaient le principal défi à relever grâce à cette réforme. Le résultat obtenu sur ces écarts, grâce à un plafonnement partiel de l'indexation, est le résultat observé le plus flagrant. En observant simplement les différentes courbes d'évolution des pensions moyennes entre tous les régimes (Figure 9), il est aisé de remarquer que l'amplitude des résultats est nettement plus étroite après la réforme. En janvier 2040 avant la réforme, les moyennes des pensions par régimes étaient situées entre 1.752,59€ pour les indépendants et 5.444,10€ pour les travailleurs ayant une carrière mixte d'indépendant et de fonctionnaire, soit une amplitude de 3.691,51€. Désormais, la pension moyenne des indépendants est passée à 1.284,60€ et celle des indépendants-fonctionnaires à 3.812,07€, soit une amplitude de 2.527,47€. Une réduction de 46 %.

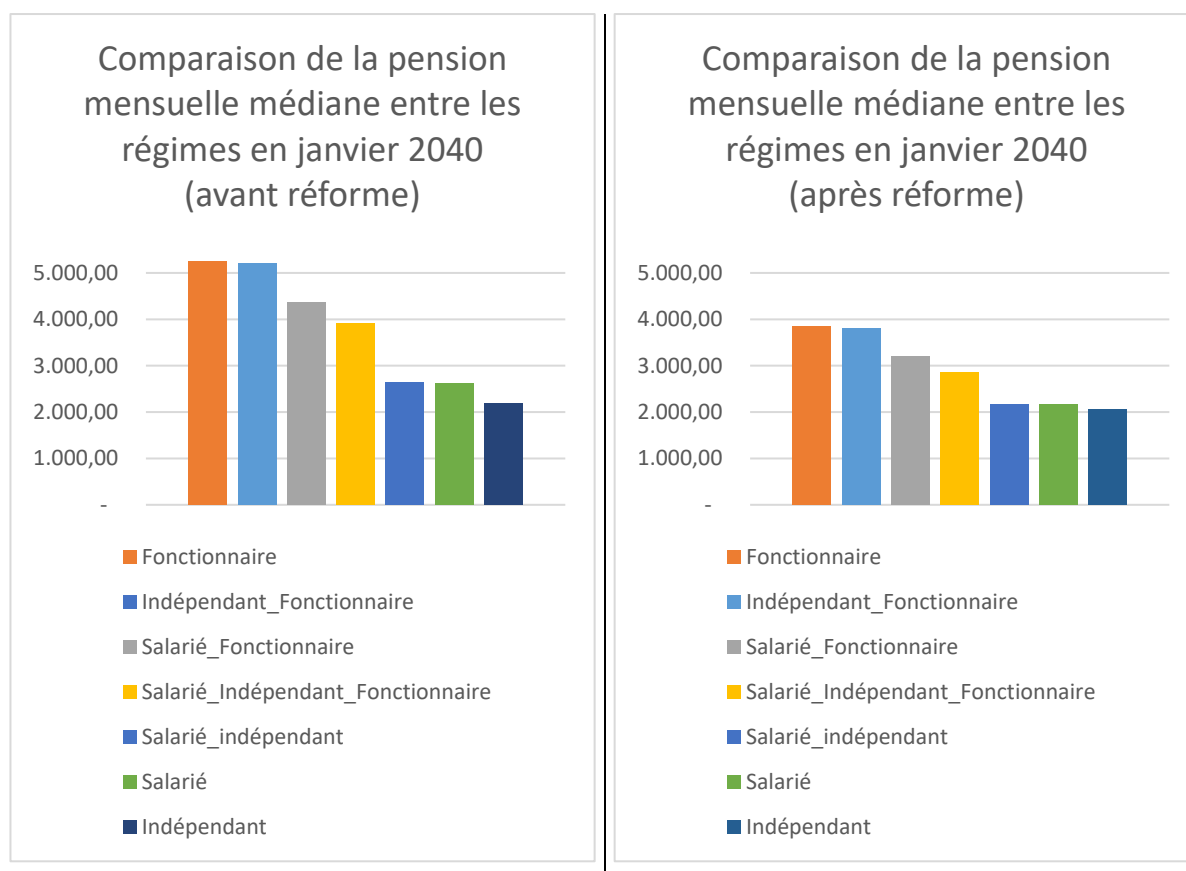
Figure 9 Évolution de la pension moyenne entre tous les régimes (après réforme) (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions)



En comparant les pensions médianes de tous les régimes uniques et mixtes obtenues avant et après la réforme de l'indexation, les écarts apparaissent immédiatement plus aplatis (Figure 10). L'écart, et donc l'inégalité, qui existait entre le régime des fonctionnaires et le régime des indépendants est passé de 3.063€ à 1.785€ soit une diminution de plus de 40 %. L'écart qui posait question entre les fonctionnaires et les salariés, étant donné que des personnes aux carrières identiques se trouvent d'un côté comme de l'autre uniquement pour des raisons de statut, a été quant à lui réduit de plus de 35 % en passant de 2.634€ supplémentaire en faveur des fonctionnaires avant la réforme, à 1.688€.

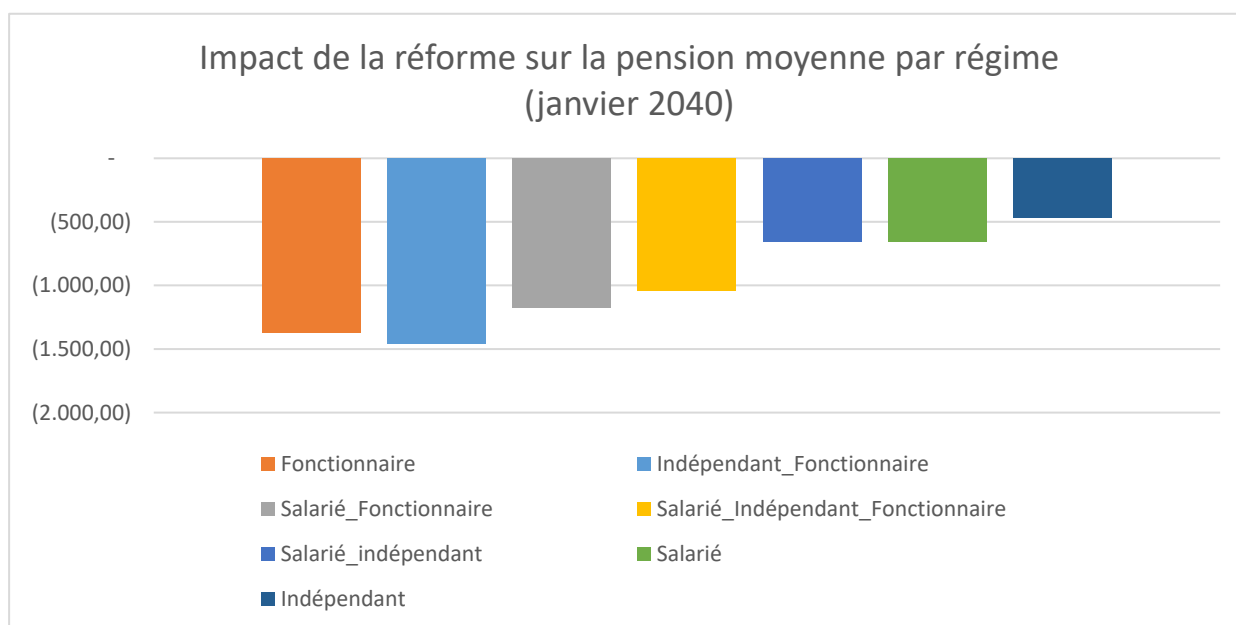
Plus étonnamment, l'écart qui diminue le plus (77,5 %) est celui entre les salariés et les indépendants en passant de 429€ à 96€, soit un écart qui se trouve quasiment résorbé. L'amplitude des résultats des médianes mensuelles par régime est aussi révélatrice d'une relative harmonisation des régimes de pension. Toutes les médianes sont contenues entre 2.061€ pour le régime des indépendants et 3.856€ pour le régime des fonctionnaires. Cela conforte l'idée qu'à très long terme, les pensions mensuelles seront plus équitables.

Figure 10 Comparaison des médianes entre les régimes en janvier 2040 avant et après la réforme (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions)



Il apparaît également que le nivellement et par extension l'effort demandé par cette réforme a été le plus important du côté des personnes se trouvant dans un régime mixte entre celui des fonctionnaires et celui des indépendants (Figure 11). Leur pension mensuelle moyenne a diminué de 1.455€ à la suite de cette réforme, suivi de près par les fonctionnaires qui perdent en moyenne 1.370€ par mois. Il est également intéressant d'observer l'effort minimum réalisé par les indépendants qui ne perdent en moyenne que 468€ par mois. L'approche par genre, ci-après, affine davantage cette dernière mesure. Quant aux salariés, ils sont aussi relativement épargnés par cette mesure de plafonnement partiel de l'indexation avec une moyenne mensuelle qui diminue de 654€.

Figure 11 Impact de la réforme sur la pension moyenne par régime (janvier 2040) (Source : Simulateur de réforme de l'indexation des pensions)



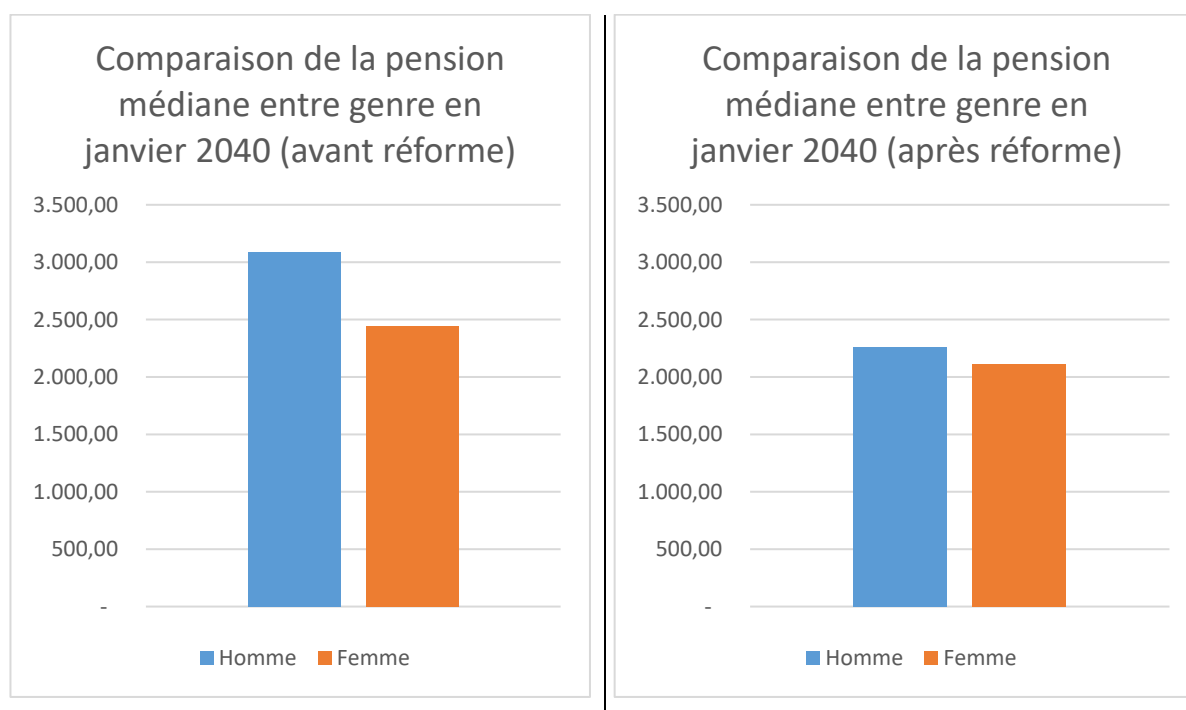
Les écarts inter-groupes mesurés par les écarts-types à l'intérieur de chaque régime ne varient pas de manière uniforme, mais une tendance se dégage. En effet, dans les groupes qui avaient les pensions les plus basses, les écarts-types ont augmenté. À l'inverse, dans les groupes où les pensions étaient les plus élevées, les écarts-types ont diminué. Cela signifie que les disparités inter-groupes ont diminué pour les régimes dans lesquels les pensions étaient les plus hautes, c'est-à-dire dans les régimes qui ont été le plus impactés par la réforme. Cela témoigne d'une progressive élimination des inégalités inter-groupes dans ces régimes, notamment entre les genres.

En revanche, dans les groupes qui ont les pensions les plus modestes, c'est-à-dire les pensions qui ont été les plus épargnées par la réforme, les inégalités se creusent. Une explication potentielle pourrait venir du fait que dans les groupes dans lesquels les pensions étaient les plus élevées, la quasi-totalité de la population a été impactée par la réforme. Celle-ci s'est donc répartie uniformément sur la population. En ce qui concerne les pensions les plus modestes, une grande partie de la population s'est progressivement retrouvée juste en dessous du seuil de 2.000€, déplaçant petit à petit la moyenne vers ce seuil tout en laissant sur le carreau des pensions très basses qui profitent à peine d'une quelconque indexation.

## b. Écart entre les genres

Les disparités homme/femme qui existent encore dans le système belge des pensions se sont elles aussi relativement résorbées grâce à la réforme. C'est en observant l'écart entre les pensions mensuelles médianes obtenues par les hommes et les femmes en 2040 que ce constat a pu être posé. Avec une pension médiane qui passe de 3.086€ pour un homme avant la réforme à 2.260€ après la réforme, ainsi qu'une pension médiane qui était de 2.446€ pour une femme avant la réforme et qui tombe à 2.109€ après la réforme, les écarts s'amenuisent très fortement. L'écart entre les genres mesuré par les pensions médianes passe de 640€ à 151€, soit une diminution de 76 %. Ce résultat est très encourageant. Il témoigne d'une disparition progressive des écarts entre les genres qui proviennent pour la plupart du temps de circonstances fortuites comme des écarts salariaux injustifiés ou une utilisation plus généralisée du travail à temps partiel du côté des femmes.

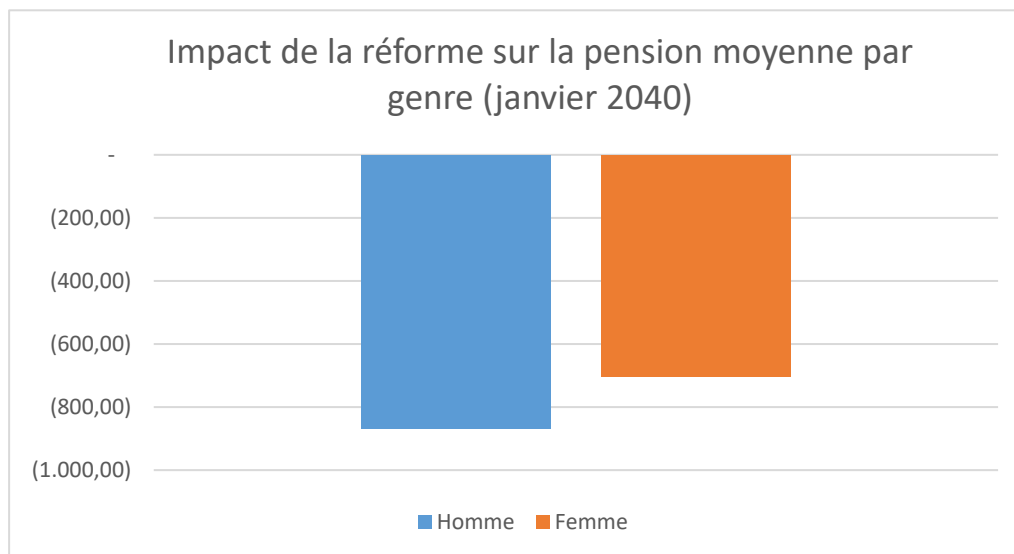
Figure 12 Comparaison des médianes entre les genres en janvier 2040 avant et après la réforme (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions)



Sans surprise, l'effort le plus important demandé par la réforme s'est répercuté sur les pensions perçues par des hommes (Figure 13), ce qui faisait bien entendu partie de l'objectif de ce plafonnement partiel de l'indexation des pensions. L'effort supporté par les hommes diminue leur pension moyenne mensuelle de 868€. Les femmes ne sont quant à elle pas épargnées, mais leur pension mensuelle moyenne est impactée à moindre mesure en diminuant de 704€. En observant plus en détail les résultats, en combinant une

analyse entre les genres et entre les régimes de pension, les résultats sont particulièrement intéressants surtout du point de vue des médianes. Il apparaît en effet que la pension médiane des femmes bénéficiant d'une pension issue du régime des indépendants n'a pas du tout été impactée par la réforme. Cette catégorie, la plus vulnérable de l'échantillon avec en janvier 2023 une pension médiane mesurée à 573€ et une pension médiane espérée pour janvier 2040 à 868,50€, a été totalement préservée par cette réforme. Cela témoigne bien entendu du caractère équitable de ce plafonnement qui s'attaque avant tout aux pensions les plus élevées tout en préservant les plus démunis par le système des pensions actuel.

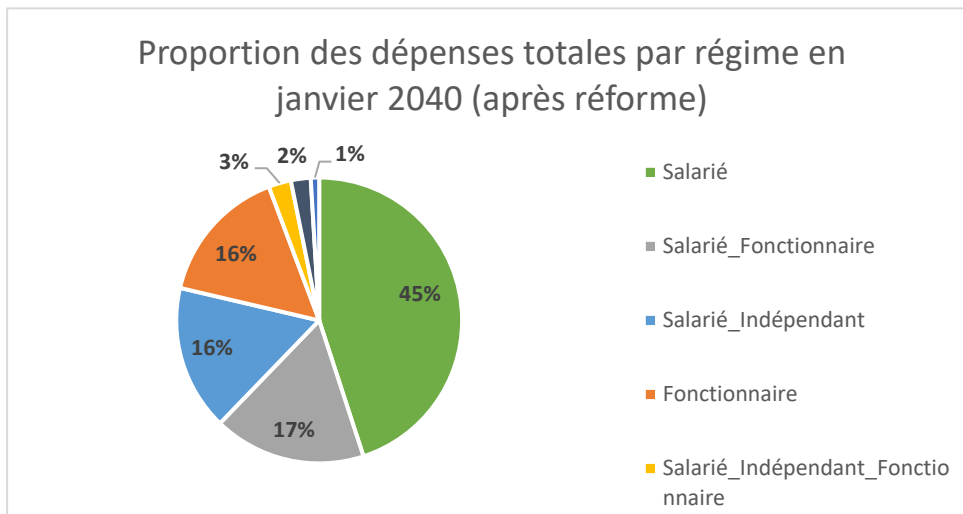
Figure 13 Impact de la réforme sur la pension moyenne par genre (janvier 2040) (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions)



### c. Meilleure répartition et allègement du budget des pensions

Du point de vue de la répartition des budgets destinés aux différents régimes de pensions, qu'ils soient uniques ou mixtes, la réforme n'a pas donné les résultats escomptés. Il aurait été très intéressant de constater une diminution plus importante du budget des fonctionnaires qui occupe une proportion du budget total (16 %) plus importante que sa proportion dans la population (9 %). Cependant, les variations des budgets de chaque régime sont quasiment identiques (Figure 14). En volume, les variations ne sont pas intéressantes étant donné de la grande disparité des budgets entre les régimes. La proportion de chaque régime unique et chaque régime mixte dans le budget total est donc identique à ce qu'elle était avant la réforme de l'indexation des pensions.

Figure 14 Proportion des dépenses totales par régime en janvier 2040 (après réforme) (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions)



Néanmoins, une réjouissance peut venir de l'effet global de la réforme sur le budget total des pensions qui a été simulé. Pour le mois de janvier 2040, le simulateur prédit une diminution du budget après réforme de plus de 2 milliards d'euros. Il est difficile d'intégrer cette somme dans un rapport avec le PIB qui sera observé en Belgique en 2040, mais il est raisonnable de penser que ce résultat pourrait soulager les finances de l'État pour continuer à assurer une pension viable pour l'ensemble de la population.

#### d. Limites de la recherche

Ce travail rentre dans le cadre d'un projet expérimental, il a pour vocation de donner une idée de l'évolution des pensions selon les régimes et selon les genres et d'observer les effets possibles d'une réforme de l'indexation des pensions. Néanmoins, le simulateur créé pour ce mémoire ne peut estimer correctement les montants exacts qui seront d'application en 2040. Les raisons sont simples, il est tout d'abord très difficile de prédire le rythme de l'inflation. En effet, ces dernières années à la suite de la crise sanitaire de la covid-19 et de la crise énergétique de 2022, l'inflation a été très volatile. Il est donc probable que l'inflation dans les prochaines années soit à nouveau plus élevée à cause notamment de la raréfaction de certains produits comme le pétrole par exemple. Il est ensuite impossible de déterminer si d'autres réformes vont s'immiscer durant la période étudiée et provoquer un changement dans le calcul de l'indexation tel qu'il est d'application dans le modèle de base de ce travail.

Une des plus importantes limites déjà évoquées au cours de ce travail concerne l'évolution démographique. Cette évolution est certes attendue à la hausse, mais il est encore très difficile de prévoir

dans quelle mesure elle aura lieu. Dans le cadre du simulateur, l'évolution de la population n'a pas du tout été prise en compte, compte tenu de son incertitude. Il aurait été possible de se baser sur les prédictions réalisées très précisément par les Nations unies, mais il était impossible et trop expérimental de déterminer dans quelles proportions l'évolution allait affecter chaque régime. Les pensions perçues par les nouveaux pensionnés auraient également apporté une inconnue supplémentaire, au même titre que la répartition des taux de mortalité entre les régimes et entre les genres. Cette limite a donc été quelque peu compensée par une étude exclusivement basée sur des valeurs centrales et de dispersion. Aucune étude n'a été réalisée sur des cas individuels ni sur des sous-groupes de la population autre que les groupes délimités par les régimes de pension et par les genres.

Un élément qui a été volontairement omis de l'étude est l'approche des régimes de pension mixte. Même s'ils sont inclus dans la population et dans les calculs de variations, de valeurs centrales, etc., aucune explication supplémentaire n'est apportée à ce sujet. Le système de calcul des pensions mixtes rend le calcul et la compréhension du système des pensions très compliqué, ce qui a certainement provoqué des erreurs d'appréciation. Il a donc été préférable d'évoquer de temps à autre cet élément sans rentrer dans le détail. D'autres éléments n'ont volontairement pas été pris en compte dans les différents calculs, comme les disparités liées à l'âge, les disparités liées à l'état civil des pensionnés, les disparités de lieu de résidence qu'il se trouve à l'étranger ou dans une ou l'autre région belge, ainsi que les disparités qui peuvent exister entre les pensions de retraite et les pensions de survie. La population entière est bien reprise dans la base de données, sans en énoncer plus de détails. La fiscalité n'a pas non plus été évoquée dans ce travail, alors que le système d'imposition a tendance à lisser certaines inégalités. La base de données ne contient cependant que des montants bruts.

Enfin, une autre limite à cette recherche provient du fait que l'ampleur de la réforme de l'indexation appliquée dans le simulateur est relativement arbitraire. Si le plafond appliqué dans la simulation est justifié par un montant approximé de la pension minimum garantie pour le régime des fonctionnaires, il n'en reste pas moins une donnée quelconque. En ce qui concerne le pourcentage d'indexation au-delà du plafond, fixé pour les besoins de la simulation à 0,5 %, il apparaît clairement que cette réforme a été volontairement sévère pour pouvoir en observer les effets assez nettement. Ce paramètre peut aisément être modifié dans le simulateur pour permettre au futur législateur de faire la juste balance entre un lissage plus progressif de la mesure et une harmonisation forcée des régimes plus radicale.

## V. Conclusions

---

La réforme menée et simulée dans le cadre de ce mémoire en sciences économiques, axée sur une diminution du rythme de l'indexation des pensions dépassant un certain seuil, a permis de restaurer un manque d'égalité croissant dans le système appliqué en Belgique à l'heure actuelle. En s'attaquant en priorité aux pensions les plus élevées et en préservant les individus les plus démunis par ce système, cette réforme de l'indexation atténuée d'abord les écarts entre les régimes de pension. Ces trois régimes, celui des fonctionnaires, des salariés, et celui des indépendants, sont caractérisés par de grandes disparités de calcul qui créent in fine des écarts importants entre les fonctionnaires souvent privilégiés et les indépendants laissés pour compte par le système.

En s'attaquant aux pensions les plus importantes, la réforme des pensions permet aussi de restreindre les différences de traitement entre les hommes et les femmes. Ces dernières sont désavantagées par ce système qui laisse peu de place à des arrêts de carrière subit par les femmes pour notamment prendre en charge l'éducation des enfants. Le système désavantage aussi grandement le travail à temps partiel pour lequel les femmes sont surreprésentées. Grâce à une réforme de l'indexation, il a été démontré que les écarts entre les hommes et les femmes pouvaient être progressivement lissés.

Avec l'éviction progressive des écarts entre les pensions issues des différents régimes et ceux entre les hommes et les femmes, l'élaboration de ce nouveau système d'indexation du montant des pensions établit le cadre pour une abolition graduelle des trois régimes. Une nécessité, étant donné les inégalités qu'apportent ces trois modes de fonctionnement sur les pensions des Belges. Une volonté qui est d'ailleurs portée par les défenseurs de l'introduction d'un système de compte-pension qui individualiserait petit à petit le calcul de la rente obtenue au moment de prendre sa retraite et qui ne tiendrait plus compte des différences parfois fortuites du statut des travailleurs (Devolder & Hindriks, 2022).

Cette réforme de l'indexation ouvre également la voie à une amélioration budgétaire, certes difficile à évaluer avec certitude, mais qui peut raisonnablement ouvrir une piste pour la soutenabilité des pensions futures. Une soutenabilité plus que nécessaire dans un contexte de durcissement des règles budgétaires européennes (Parlement européen, 2024), et dans un contexte de vieillissement de la population qui provoque bien entendu des frais supplémentaires en matière de pension, mais également en matière de soins de santé. Des soins de santé qui sont d'autant plus demandés par les travailleurs occupant des métiers

jugés pénibles. Un problème qui nécessiterait également une attention toute particulière pour une meilleure soutenabilité sociale du système des pensions (Collot & Hindriks, 2024).

La réforme ouvre finalement des perspectives budgétaires pour lutter davantage contre les discriminations subies par les femmes, par les personnes malades ou porteuses de handicaps, ou encore par les personnes victimes d'accidents de parcours... que ces discriminations apparaissent sur le marché du travail ou dans la société en général. Des discriminations qui provoquent in fine des différences de traitement lors de la prise de la retraite. En d'autres termes, le potentiel élargissement des perspectives budgétaires offert par cette réforme de l'indexation étudiée dans ce travail pourrait servir à instaurer un régime plus favorable aux personnes qui sont pour l'instant mises de côté par le système.

## VI. Bibliographie

---

- Abbas, A., Pienkowski, A., & Fonds monétaire international. (2022). *Qu'est-ce que la dette souveraine ?* imf.org. <https://www.imf.org/fr/Publications/fandd/issues/2022/12/basics-what-is-sovereign-debt>
- Barslund, M., Thil, L., Schols, J., & van den Bosch, K. (2023). *Étude relative à l'analyse de la dimension de genre dans le système de pension belge*. KU Leuven.  
<https://lirias.kuleuven.be/4076133&lang=en>
- Bodart, V., & Hindriks, J. (2006). Protéger le pouvoir d'achat à tout prix ? *Regards économiques*. [https://www.regards-economiques.be/index.php?option=com\\_reco&view=article&cid=54](https://www.regards-economiques.be/index.php?option=com_reco&view=article&cid=54)
- Bodart, V., & Hindriks, J. (2013). Les inégalités d'inflation selon l'âge et le revenu. *Regards économiques*, 1. <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:135302>
- Bogaert, H. (2015). *Politique économique et finances publiques — une perspective européenne* (syllabus de l'année académique 2015-2016).
- Bridenne, I., & Brossard, C. (2008). Les effets de la réforme de 1993 sur les pensions versées par le régime général. *Retraite et société*, 54(2), 121— 153.  
<https://doi.org/10.3917/rs.054.0121>
- Bureau fédéral du Plan. (2024, mai 7). *Indice des prix à la consommation & prévisions d'inflation*. plan.be. [https://www.plan.be/databases/17-fr-indice\\_des\\_prix\\_a\\_la\\_consommation\\_previsions\\_d\\_inflation](https://www.plan.be/databases/17-fr-indice_des_prix_a_la_consommation_previsions_d_inflation)
- Collot, L., & Hindriks, J. (2024). Soutenabilité sociale des pensions : compenser une pénibilité et longévité inégale. *Regards économiques*, 1— 8.  
<https://doi.org/10.14428/regardseco/2024.03.21.01>

- Devolder, P., & Hindriks, J. (2022). Focus 28 – Une pension légale sous forme d’un compte pension. *Regards économiques*. <https://doi.org/10.14428/regardseco/2022.02.03.01>
- Devolder, P., & Hindriks, J. (2023). Cadre pour une réforme acceptable des pensions. *Regards économiques, Numéro 178*. [https://www.regards-economiques.be/index.php?option=com\\_reco&view=article&cid=230](https://www.regards-economiques.be/index.php?option=com_reco&view=article&cid=230)
- Dujardin, G. (2023, mars 7). *L’écart salarial homme/femme a augmenté de plus de 4 % en Belgique en 2022*. Securex. <https://press.securex.be/lecart-salarial-homme-femme-a-augmente-de-plus-de-4-en-belgique-en-2022>
- Dworkin, R. (1981). What is Equality? Part 2: Equality of Resources. *Philosophy & Public Affairs*, 10(4), 283– 345. <https://www.jstor.org/stable/2265047>
- European Central Bank. (2022). *La politique monétaire*. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/tasks/monpol/html/index.fr.html>
- European Central Bank. (2024). *Qu’est-ce que l’inflation ?* [https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me-more/html/what\\_is\\_inflation.fr.html](https://www.ecb.europa.eu/ecb-and-you/explainers/tell-me-more/html/what_is_inflation.fr.html)
- Flohimont, V. (2012). L’égalité dans les pensions des salariés, des indépendants et des fonctionnaires reste introuvable. *HR Magazine*, 82, 38— 41. [https://researchportal.unamur.be/files/12243555/201207\\_interview\\_pensions\\_HR\\_Magazine\\_n\\_82\\_38\\_41.pdf](https://researchportal.unamur.be/files/12243555/201207_interview_pensions_HR_Magazine_n_82_38_41.pdf)
- Germain, A., & Hindriks, H. (2020). L’inflation est-elle inégale en Belgique ? *LIDAM Discussion Papers CORE*. <https://ideas.repec.org/p/cor/louvco/2020016.html>
- Hindriks, J. (2024). *Pensions soutenables*. <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:284857>
- INASTI. (2024). *Quelles années comptent pour ma pension ?* [rsvz.be. https://www.rsvz.be/fr/faq/quelles-annees-comptent-pour-ma-pension](https://www.rsvz.be/fr/faq/quelles-annees-comptent-pour-ma-pension)

- Izquierdo, M., Ley, E., & Ruiz-Castillo, J. (2003). The Plutocratic Gap in the CPI: Evidence from Spain. *IMF Staff Papers*, 50(1), 136–155.  
<https://www.jstor.org.proxy.bib.uclouvain.be:8888/stable/4149951>
- Loi du 23 AVRIL 2015 concernant la promotion de l'emploi. (2015, avril 27).  
ejustice.just.fgov.be. <https://emploi.belgique.be/fr/themes/remuneration/saut-dindex>
- Michel, M. (2023, mars 7). L'indexation automatique a aggravé la différence salariale homme/femme. *L'Echo*. <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/general/l-indexation-automatique-a-aggrave-la-difference-salariale-hommes-femmes/10452010.html>
- OMS. (2022, octobre 1). *Vieillesse et santé*. who.int. <https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>
- Parlement européen. (2024, janvier 24). *Règles budgétaires post-Covid : plus de contrôle pour les États*. europarl.europa.eu.  
<https://www.europarl.europa.eu/topics/fr/article/20240117STO16883/regles-budgetaires-post-covid-plus-de-contrôle-pour-les-etats>
- PensionStat. (2023a). *Régimes de pensions*. PensionStat.be.  
<https://www.pensionstat.be/fr/chiffres-cles/pension-legale/regimes-de-pension>
- PensionStat. (2023b, octobre 5). *Montant des réserves*. pensionstat.be.  
<https://www.pensionstat.be/fr/chiffres-cles/pension-complementaire/montant-des-reserves>
- Roemer, J. E. (2002). Equality of opportunity: A progress report. *Social Choice and Welfare*, 19(2), 455–471. <https://www.jstor.org/stable/41106460>
- Service fédéral des Pensions. (2024a). *Changements dans le montant de votre pension*.  
sfpd.fgov.be. <https://www.sfpd.fgov.be/fr/changements>
- Service fédéral des Pensions. (2024b). *Compléter votre pension*. sfpd.fgov.be.  
<https://www.sfpd.fgov.be/fr/montant-de-la-pension/compléter-ma-pension>

Service fédéral des Pensions. (2024c). *Pension minimum garantie*. sfpd.fgov.be.

[https://www.sfpd.fgov.be/fr/montant-de-la-pension/calcul/minimum-garanti-de-pension#retrait\\_fonc](https://www.sfpd.fgov.be/fr/montant-de-la-pension/calcul/minimum-garanti-de-pension#retrait_fonc)

Service fédéral des Pensions. (2024d). *Quand suis-je considéré comme fonctionnaire ?*

sfpd.fgov.be. <https://www.sfpd.fgov.be/fr/carriere/carriere-fonctionnaire>

SPF Emploi, Travail et Concertation sociale. (2017). *Saut d'index*. emploi.belgique.be.

<https://emploi.belgique.be/fr/themes/remuneration/saut-dindex>

SPF Stratégie et Appui. (2024). *Indexation, principes généraux*. BOSA.

<http://bosa.belgium.be/fr/themes/travailler-dans-la-fonction-publique/remuneration-et-avantages/traitement/indexation-0>

StatBel. (2023, juin 8). *Population par lieu de résidence, nationalité (Belge/non-Belge), état civil, âge et sexe*. bestat.statbel.fgov.be.

<https://bestat.statbel.fgov.be/bestat/crosstable.xhtml?view=c1649c18-ea66-4286-9310-2413e74134f8>

Statbel. (2024, avril 29). *Indice des prix à la consommation*. statbel.fgov.be.

<https://statbel.fgov.be/fr/themes/prix-la-consommation/indice-des-prix-la-consommation#:~:text=L'inflation%20s'%C3%A9l%C3%A8ve%20%C3%A0%203%2C37%25&text=L'inflation%20sur%20la%20base,11%20points%2C%20est%20ainsi%20d%C3%A9pass%C3%A9>

United Nations. (2022). *World Population Prospects 2022*. population.un.org.

<https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/65plus/56>

Waldegrave, C. (2019). Pension universelle et logements subventionnés : un modèle parfait pour une population vieillissante ? Nouvelle-Zélande et Union européenne, une étude de cas comparative. *Retraite et société*, 81(1), 143— 163. <https://doi.org/10.3917/rs1.081.0143>

Wilquin, M. (2023, février 4). Pourquoi les pensions des fonctionnaires, salariés et indépendants sont-elles différentes ? (Interview de Philippe Defeyt et Pierre Pestieau). *RTBF*.

<https://www.rtb.be/article/pourquoi-les-pensions-des-fonctionnaires-salaries-et-independants-sont-elles-differentes-11147600>

Wood, J., & Marynissen, L. (2019). Qui reste à la maison ? Organisation du travail rémunéré et des congés après une naissance au sein des couples bi-actifs en Belgique. *Population*, 74(3),

323— 354. <https://doi.org/10.3917/popu.1903.0323>

## Table des illustrations

---

### Équations

Équation 1 Calcul de l'indice de référence (Indice santé lissé).....	11
Équation 2 Calcul de l'indice pivot.....	12
Équation 3 Inflation « Year on year ».....	13
Équation 4 Répartition du coût des pensions supporté par l'État.....	21
Équation 5 Formalisation du système dans le simulateur.....	24

### Figures

Figure 1 Comparaison de la pension moyenne brute par régime (Source : PensionStat).....	7
Figure 2 Comparaison de la pension moyenne brute par genre (Source : PensionStat).....	8
Figure 3 Évolution de la population belge de 65 ans et plus (Source : ONU).....	9
Figure 4 Évolution de l'indice santé, de l'indice santé lissé et de l'indice pivot (Sources : StatBel, Bureau fédéral du Plan et calculs propres).....	12
Figure 5 Évolution du taux d'inflation de l'IPC et de l'IS en Belgique (Sources : StatBel et calculs propres) .....	14
Figure 6 Évolution de la pension moyenne entre tous les régimes (à politique inchangée) (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions).....	16
Figure 7 Comparaison de la pension mensuelle médiane entre les régimes et entre les genres en janvier 2040 (avant réforme) (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions).....	17
Figure 8 Proportion des dépenses totales par régime en janvier 2040 (avant réforme) (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions).....	18

Figure 9 Évolution de la pension moyenne entre tous les régimes (après réforme) (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions) .....	26
Figure 10 Comparaison des médianes entre les régimes en janvier 2040 avant et après la réforme (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions) .....	27
Figure 11 Impact de la réforme sur la pension moyenne par régime (janvier 2040) (Source : Simulateur de réforme de l'indexation des pensions).....	28
Figure 12 Comparaison des médianes entre les genres en janvier 2040 avant et après la réforme (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions) .....	29
Figure 13 Impact de la réforme sur la pension moyenne par genre (janvier 2040) (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions) .....	30
Figure 14 Proportion des dépenses totales par régime en janvier 2040 (après réforme) (Source : Simulateur de Réforme de l'indexation des pensions) .....	31

## **Tableaux**

Tableau 1 Répartition du nombre d'ayants droit, du montant total versé mensuellement et de la pension mensuelle moyenne par régime .....	10
--	----