

**Economics School of Louvain - ESL**

**Economics School of Namur - ESN**

# **La réforme des pensions aux Pays-Bas**

**Un exemple pour la Belgique ?**

Author : Guillaume DELVAUX

Thesis Director : Jean HINDRIKS

Academic Year 2021-2022

Master in Economics – 60 credits



## **Remerciements**

Je souhaiterais remercier mon promoteur, le professeur Jean Hindriks, d'avoir suscité en moi l'intérêt pour le sujet des pensions. Grâce à lui, j'ai pu me pencher sur cette problématique qui me semblait si lointaine et qui en réalité touche aussi les jeunes. Merci à lui de l'intérêt qu'il a montré pour ce travail.

# Table des matières

<b>Introduction .....</b>	<b>2</b>
<b>Chapitre 1. Les pensions aux Pays-Bas.....</b>	<b>4</b>
1.1 Présentation et statistiques .....	4
1.1.1 Le premier pilier : AOW .....	6
1.1.2. Le second pilier : la pension complémentaire .....	7
1.1.3. Le troisième pilier .....	10
1.2 Motivations de la réforme .....	10
1.3 La réforme .....	13
1.3.1 La modification de l’AOW.....	13
1.3.2 Le deuxième pilier .....	16
1.4 Critiques .....	19
<b>Chapitre 2. Aspects pertinents pour une réforme en Belgique.....</b>	<b>22</b>
2.1 Le Gender gap .....	22
2.2 Le critère de Musgrave .....	25
2.3 Un premier pilier universel .....	25
2.4 Un système par capitalisation.....	27
2.5 Des mécanismes d’ajustement.....	29
2.6 Un régime spécial pour les fonctionnaires.....	31
2.7 La transition.....	33
2.8 Diminuer le montant des pensions.....	34
2.9 La confiance .....	36
2.10 Les négociations .....	38
2.11 Les groupes vulnérables.....	39
<b>Conclusion .....</b>	<b>41</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>42</b>

# Introduction

L'Europe est souvent désignée par l'appellation « vieux continent » en opposition au « nouveau monde ». Depuis un certain nombre d'années, et cela semble confirmé par les projections, la démographie européenne se dirige vers la même dénomination. Nos pays font face à la fois à une augmentation de l'espérance de vie et à une baisse de la natalité. Cela a pour effet d'augmenter la part relative de personnes âgées et de pensionnés par rapport au reste de la population et surtout au nombre de travailleurs. Face à ces changements, qui se marquent différemment selon les pays et leur système de pensions, la plupart des États européens ont décidé d'agir en modifiant, à des degrés divers, le fonctionnement de leurs retraites. Ainsi, la France, l'Italie, la Suède et bien d'autres pays ont lancé un processus de réformes.

En juin 2020, le Gouvernement néerlandais et les partenaires sociaux sont arrivés à un accord portant sur une ambitieuse réforme des pensions. L'augmentation de l'âge pivot du premier pilier est freinée, mais c'est surtout au niveau du deuxième pilier qu'ont lieu les grands changements. En effet, au lieu de promettre une prestation fixe aux participants, comme c'est le cas actuellement, le montant des retraites fluctuera en fonction de la conjoncture économique. Ce nouveau système se veut plus transparent, personnalisé, équitable entre les générations, mais surtout suffisamment solide pour faire face aux défis démographiques à venir. Cependant, celui-ci ne fait pas pour autant l'unanimité, la fin de la perspective d'une retraite fixe effrayant certains qui y voient une loterie.

Depuis plusieurs années, la Belgique cherche à réformer son système de pensions qui risque de ne pas pouvoir faire face aux changements démographiques à venir. Des commissions ont été mises sur pied sans pour autant aboutir à une réforme d'envergure. A la place, des petits ajustements ont été opérés, mais s'apparentant plus à des rustines. Ainsi, le système belge continue de reposer principalement sur un premier pilier fonctionnant par répartition. Le rapport entre le nombre de pensionnés et de cotisants ne cessant d'augmenter, l'équilibre nécessaire à un tel système devient de plus en plus instable.

Il serait inutile de vouloir transposer le système néerlandais en Belgique. Tout d'abord, car le premier donne une place importante au second pilier contrairement au deuxième reposant principalement sur le premier. Ensuite, le monde et le marché du travail ne sont pas du tout les mêmes avec, par exemple, des âges effectifs de départ à la retraite différents. Enfin, les mentalités sont différentes entre le Nord et le Sud de ce qui formait autrefois les Plats Pays.

Néanmoins, cela ne signifie pas qu'il est inopportun de regarder ce qui se passe ailleurs. L'objet de ce travail est donc d'analyser certains points du système de pensions néerlandais afin d'en retirer des éléments pertinents dans le cadre d'une réforme du modèle belge.

Une première partie visera à présenter le système de pensions néerlandais avant et après la réforme. Après une brève introduction chiffrée, nous nous attarderons sur les trois piliers ainsi que sur leur évolution. Nous examinerons ensuite les motivations de la réforme ainsi que ses lignes de force. Enfin, nous reprendrons les critiques formulées à son égard.

La deuxième partie sera consacrée à différents éléments du système néerlandais qu'il convient d'analyser. Nous nous pencherons d'abord sur la question du *Gender gap* afin d'identifier s'il est plus ou moins élevé aux Pays-Bas qu'ailleurs. Nous examinerons ensuite l'application du critère de Musgrave. Ensuite, nous étudierons l'applicabilité et l'efficience d'un premier pilier universel ne tenant pas compte du salaire et de la durée de la carrière. Cela sera suivi par l'examen d'un second pilier par capitalisation pour tous les travailleurs. Nous nous pencherons ensuite sur l'instauration de mécanismes d'ajustement automatiques. Les Pays-Bas ayant aboli la différence entre employés et fonctionnaires, nous nous poserons la question de la pertinence d'une telle distinction dans un système de pensions. Nous examinerons après la manière de mener une telle réforme au travers de la possibilité de diminuer le montant des pensions, des négociations, mais aussi des questions de confiance qui peuvent être soulevées. Qui dit réforme d'envergure dit aussi transition, nous nous pencherons donc sur les différents mécanismes de transition mis en place. Enfin, nous terminerons en analysant la protection des groupes les plus vulnérables.

# Chapitre 1. Les pensions aux Pays-Bas

## 1.1 Présentation et statistiques

Jusqu'en 2020, le système néerlandais était présenté comme le meilleur du monde selon l'indice Mercer Global Pension Index. Il est vrai que ses résultats ont de quoi faire rougir de nombreux autres pays. En 2020, le taux de remplacement brut, qui correspond à la proportion du dernier salaire brut perçu à la retraite, s'élevait à 69,7 % pour les deux premiers piliers, tandis que le taux de remplacement net était de 89,2 %. En comparaison, la moyenne belge était de respectivement 52,2 % et 61,9 % (OCDE). On peut observer également une différence au niveau du taux de pauvreté. Celui-ci s'élève à 11,6 % pour les plus de 65 ans aux Pays-Bas contre 18,7 % en Belgique (Eurostat).

Le modèle néerlandais repose sur trois piliers. Le premier, appelé « *Algemene Ouderdomswet* » (AOW), correspond à une pension universelle versée à tous les Néerlandais, indépendamment de la longueur de la carrière ou du montant des salaires perçus, et financée selon un système par répartition. L'unique condition est d'avoir été affilié à la sécurité sociale néerlandaise pendant 50 ans. Le second pilier est constitué de retraites complémentaires placées dans des fonds de pension. Aux Pays-Bas, 90 % des employeurs proposent ce régime et 80 % des retraités en bénéficient. Enfin, le troisième pilier comprend ce que l'individu aura mis de côté via sa banque, son épargne ou des fonds de pensions.

En termes de taux de remplacement brut, le premier pilier équivaut en moyenne à 29,2 % du dernier salaire et le deuxième pilier à 40,5 % (OCDE). Il n'existe pas de statistiques détaillées concernant le troisième pilier mais celui-ci reste assez faible par rapport aux deux autres (Metselaar, 2022).

### Comparaison des taux de remplacement brut entre la Belgique et les Pays-Bas

	Belgique	Pays-Bas
Taux de remplacement brut premier pilier	43,40%	29,20%
Taux de remplacement brut deuxième pilier	8,70%	40,50%
Taux de remplacement brut premier et deuxième pilier	52,20%	69,70%

Figure 1 : Comparaison des taux de remplacement brut entre la Belgique et les Pays-Bas pour les deux premiers piliers. Source : OCDE (Pension at glance 2021)

En Belgique, le taux de participation est de 75 %, indépendants et salariés confondus, mais avec de grandes disparités (Cour des Comptes, 2020). Ainsi, « *en 2017, 1 % des retraités ont bénéficié de 20 % du montant total des pensions complémentaires versées, tandis que 70 % des retraités ont perçu ensemble 10 % des pensions complémentaires versées* » (Cour des Comptes, 2020). La différence des actifs illustre l'écart entre le second pilier aux Pays-Bas et en Belgique. Chez les premiers, les fonds de pensions disposent d'environ 2000 milliards d'euros (Eurostat) contre 85 milliards en Belgique (Cour des Comptes, 2020).

Les dépenses publiques liées aux retraites représentent 5,2 % du PIB (OCDE). En comparaison, en Belgique, il s'agit de 10,5 % du PIB (OCDE). Si l'on prend les dépenses totales, on arrive à 12,2 % du PIB pour les Pays-Bas et 12,6 % pour la Belgique (OCDE). Les montants sont donc fort similaires, mais la part d'intervention publique diverge énormément. Ainsi, l'État néerlandais intervient pour 43 % des dépenses liées aux pensions contre 81 % pour la Belgique (OCDE).

Ces chiffres font apparaître une certaine contradiction. Alors que la part des dépenses liées aux pensions dans le PIB est similaire entre les Pays-Bas et la Belgique, nous observons une différence d'entre 25 et 30% pour les taux de remplacement. Notre intuition est que cela s'explique d'une part par la différence du nombre de pensionnés. Les Pays-Bas comptent en effet 3,48 millions de pensionnés pour une population de 17,75 millions d'habitants soit un rapport de 20 % (CBS) alors que la Belgique en compte 2,6 millions pour une population de 11,55 millions d'habitants soit un rapport de 22% (Pensionstat). Le rapport entre nombre de pensionnés et de travailleurs est lui de 43,6 % aux Pays-Bas ((Eurostat) et de 52 % en Belgique (Pensionstat et BNB). D'autre part, le PIB par habitant est plus élevé aux Pays-Bas qu'en Belgique et s'élève à 63.767 dollars pour les premiers et 58.930 dollars pour les deuxièmes (Banque mondiale).

Le salaire net moyen des moins de 65 ans est de 30.403 euros, tandis que le salaire net médian est de 26.985 euros. Pour les plus de 65 ans, il s'agit respectivement de 24.584 euros et de 21.584 euros. Le revenu médian relatif des plus de 65 ans est donc de 0,8 (OCDE).

Au niveau des travailleurs, le taux d'emploi des 55-64 ans est de 67,7 % alors que la moyenne belge est de 50,5 % et la moyenne européenne de 58,7 % (Eurostat). De plus, l'âge effectif de départ à la retraite est de 65,2 ans pour un homme et de 62,5 ans pour une femme. En Belgique, il s'agit de 61,6 ans pour un homme et de 60,5 ans pour une femme. Actuellement, 14,4 % des Néerlandais âgés de 65 à 74 ans travaillent (Eurostat).

### 1.1.1 Le premier pilier : AOW

Cette retraite destinée à tous les Néerlandais a été introduite en 1956. Elle s'inscrit dans un système assurantiel Beveridgien.

Concrètement, il faut avoir vécu 50 ans aux Pays-Bas avant l'âge de la retraite et avoir été affilié à la sécurité sociale pour obtenir l'intégralité du montant. Chaque année permet de percevoir 2 %. Ainsi, un étranger ayant passé plusieurs années aux Pays-Bas peut prétendre à un certain pourcentage. Cela entraîne que 10 % des bénéficiaires de l'AOW vivent actuellement en dehors du pays (Eurostat). Par ailleurs, un Néerlandais ayant quitté son pays pendant un certain temps perdra une partie de ses droits. Aujourd'hui, environ 3 millions de personnes en bénéficient, sur une population de 17 millions (De Nederlandsche Bank).

Ce premier pilier est financé, d'une part, par des cotisations et, d'autre part, par l'État. Le financement se fait selon le principe « pay-as-you-go ». Cela signifie que les cotisations récoltées aujourd'hui financent les montants versés actuellement. Les cotisations annuelles sont collectées par le service des impôts, dépendant du Ministère des Finances, tandis que le versement est assuré par la « *Sociale Verzekeringsbank* » (Banque de la sécurité sociale).

Le taux des cotisations actuel est de 17,9 % des revenus. Si une personne a peu ou pas de revenus, elle devra payer le montant minimum qui est de 536 euros. La base maximum cotisable est de 35.472 euros. Cela signifie que toutes les personnes ayant des revenus annuels plus élevés ne paieront pas plus de 5.364 euros (Sociale Verzekeringsbank).

Le cout total en 2018 était de 38 milliards d'euros. Le montant net des primes était lui de 25 milliards d'euros, les 13 autres milliards étant apportés par les impôts (De Nederlandsche Bank).

Le montant se calque sur celui du salaire minimum. Une personne seule reçoit 70 % du salaire minimum brut tandis qu'une personne en couple reçoit 50 %. Il varie selon la situation du ménage et la situation personnelle de la personne. Ainsi, certains bénéficiaires, par exemple en situation de handicap, reçoivent un crédit d'impôt sur le revenu. Cela a pour effet d'augmenter leur montant net d'environ 170 euros. L'allocation nette pour une personne mariée ou en cohabitation est de 851,2 euros par mois. Une personne seule recevra mensuellement 1244,35 euros (Sociale Verzekeringsbank). Jusqu'en 2015, le montant pouvait atteindre 1300 euros pour une personne dont le conjoint n'avait pas atteint l'âge de la retraite et gagnait moins de 1400 euros bruts par mois mais cette règle a été abolie.

Les personnes ne touchant pas ou partiellement l'AOW et n'arrivant pas au minimum de subsistance avec leurs autres ressources, qui correspond à 70 % du salaire minimum, peuvent recevoir une autre allocation appelée AIO qui leur permet d'atteindre ce seuil minimum (Sociale Verzekeringsbank).

Les forces de l'AOW sont qu'il constitue un minimum de survie pour chaque Néerlandais et que les montants ne sont pas affectés par les années de travail. Ainsi, une femme (ou un homme) ayant arrêté de travailler pour s'occuper de ses enfants ne verra pas cette pension minimum être affectée.

A l'origine, l'âge à partir duquel quelqu'un devenait éligible à l'AOW était de 65 ans. Entre 2013 et 2015, une augmentation d'un mois par an a été réalisée, puis de deux mois par an entre 2016 et 2018, puis de quatre mois en 2019. Actuellement, l'âge pivot est de 66 ans et 4 mois, mais sa détermination a fait l'objet de modifications lors de la réforme, nous y reviendrons après. En effet, avant celle-ci, la durée de retraite était fixée à 18,26 ans et l'âge de départ correspondait donc à la différence entre l'espérance de vie et cette durée de retraite. Cela posait des problèmes en termes de durée de retraite relative pour les plus jeunes qui voyaient donc leur âge de départ augmenter en même temps que l'espérance de vie sans prendre en compte le nombre d'années en bonne santé (Vandenbroucke, 2020).

### **1.1.2. Le second pilier : la pension complémentaire**

Aux Pays-Bas, environ 90 % des employeurs proposent un régime de pensions complémentaires (Nederlandse Rijsoverheid, 2020). Les fonds de pension sont collectifs, à but non lucratif et gérés en concertation avec les partenaires sociaux.

Actuellement, il s'agit d'un système moyen, de type *Defined Benefit* (DB), où les participants accumulent des droits sur des futures prestations de retraite définies à l'avance. Le taux d'accumulation annuel est le même pour tous les participants, quel que soit leur âge et correspond à 1,875 % du salaire moyen de l'entièreté de la carrière (en prenant en compte le montant versé par l'AOW). Cela permet, pour une carrière de 40 ans, d'arriver à une retraite pour les deux premiers piliers correspondant à 75 % du salaire moyen de la carrière. Le taux d'accumulation était avant de 2,25 % avant de passer à 2,15 % puis à 1,875 %. Cela veut donc dire que la durée de carrière a dû être rallongée (Metselaar, 2022). Les cotisations sont généralement versées à des fonds de pension. Habituellement, les employeurs paient environ 2/3 du total des cotisations de retraite et les employés 1/3. Le montant des cotisations est le

même quel que soit l'âge du travailleur. Il correspond en moyenne à 24 % du revenu brut (Nederlandse Rijksoverheid).

L'âge cible pour une retraite du second pilier est actuellement de 68 ans et est donc plus élevé que l'âge pivot du premier pilier dit âge légal qui est de 66 ans et quatre mois. Une personne est libre d'arrêter de travailler avant mais aura alors une pension moins élevée.

Le montant final dépend du nombre de cotisations payées et des choix qui ont été faits au cours de la vie active (travail à temps partiel, indépendant ou non, niveau de salaire). Les prestations sont sous la forme d'une rente payée à vie. Actuellement, l'indexation des droits de pensions correspond à environ 50 % de la hausse des prix (Eurostat). Cela signifie qu'en pouvoir d'achat, le montant des retraites diminue. Cela est notamment dû aux mauvais résultats financiers de ces dernières années qui ont fait passer le taux de couverture de certains fonds en dessous de la barre des 100 % (De Nederlandsche Bank).

Jusqu'en 2003, les fonds de retraite visaient des pensions (1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> piliers) équivalentes à 70 % du salaire brut de fin de carrière pour une personne ayant travaillé 40 ans. Depuis, il s'agit d'un taux de remplacement (1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> piliers) correspondant à 70 % du salaire moyen de l'ensemble de la carrière (Knoef et al., 2016).

Les risques de longévité et de mauvais résultats sont surtout supportés par les travailleurs cotisants. Cela se fait au travers d'une réserve tampon alimentée par les cotisations ou par une diminution des taux d'accumulation comme ce fut le cas ces dernières années. Les retraités supportent une partie des risques au travers d'une non-indexation de leur pension (Centraal Planbureau, 2015).

On compte actuellement 216 fonds de pension qui sont divisés en quatre catégories (Eurostat, 2021) :

Premièrement, les fonds de pension sectoriels sont ceux qui portent pour des branches précises. Les employeurs de ces secteurs sont obligés d'y être affiliés. On y trouve l'un des plus grands fonds du monde, l'ABP, qui est celui des fonctionnaires et qui compte 2,5 millions d'affiliés pour un actif de près de 500 milliards d'euros (ABP et Eurostat).

Deuxièmement, les entreprises n'appartenant pas à un secteur ayant un fonds de pension peuvent créer leur propre caisse de retraite. On y trouve les grandes entreprises néerlandaises comme Shell ou ING.

Ensuite, il existe des caisses de retraite professionnelles qui visent certains secteurs comme les médecins.

Enfin, les fonds de pensions généraux administrent plusieurs régimes différents.

Le montant total de ces fonds correspond à deux fois le PIB, soit plus de 2000 milliards d'euros (Eurostat et OCDE). Ceux-ci sont fiscalement intéressants pour les travailleurs. En effet, les contributions et les revenus accumulés sont exonérés d'impôts et seules les pensions versées sont imposées. Pour la plupart des Néerlandais, le taux auquel auraient été taxées les contributions est plus élevé que celui appliqué aux rentes. Il s'agit donc d'un avantage fiscal non négligeable.

Selon l'Autorité néerlandaise des marchés financiers (AFM), plus de la moitié des fonds de pensions ne déclarent pas correctement leurs frais de gestion et de fonctionnement. Elle estime que les coûts des fonds de pension représentent 9 milliards d'euros par an soit 0,6 % du total des actifs. L'AFM appelle à plus de transparence afin de mener à bien la transition vers le nouveau régime (AFM, 2021).

En 2019, 13 % des employés n'accumulaient pas une pension complémentaire et ce chiffre est en augmentation (Centraal Bureau voor de Statistiek). Ce sont surtout les jeunes et petites entreprises qui ne proposent pas de pensions par capitalisation. Pour s'attaquer à cette « tâche blanche », les pouvoirs publics ont décidé de prendre plusieurs mesures (Stichting van arbeid, 2020). Un premier axe est la conscientisation des employeurs au moyen de différentes campagnes, d'actions syndicales ainsi que de communications en anglais. Un autre vise à rappeler aux personnes à la recherche d'un emploi qu'ils doivent tenir compte de la présence ou non de ce deuxième pilier dans le package que leur propose leur employeur. Un guide accompagnant les employeurs dans la procédure permettant de s'affilier a été publié ainsi qu'un site ([www.geenpensioen.nl](http://www.geenpensioen.nl)). Enfin, une diminution des seuils permettant aux petits employeurs de s'affilier est également à l'étude. Un plan visant à vérifier que les employeurs qui sont obligés de s'affilier le fassent a également été mis sur pied.

Actuellement, les indépendants ne sont pas concernés par ce deuxième pilier, sauf s'ils ont été à un moment salarié, ce qui peut s'avérer problématique, surtout étant donné que leur nombre est en constante augmentation. En 2017, on comptait 1,4 million d'indépendants dont 200.000 n'accumulaient aucune pension dans ce deuxième pilier (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid). Ceux-ci doivent alors se tourner vers le troisième pilier où ils peuvent bénéficier des mêmes avantages fiscaux que dans les fonds de pension. Ils peuvent en effet se

constituer une « réserve fiscale de vieillesse » qui ne sera taxée que quand elle sera versée sous forme de rentes.

Les fonctionnaires sont obligatoirement affiliés à un fonds pension prévu pour eux, l'ABP, aux mêmes conditions que les autres travailleurs (*voy. infra*).

### **1.1.3. Le troisième pilier**

Ce troisième pilier, résiduaire, comprend ce que l'individu aura mis de côté via sa banque, son épargne ou des fonds de pension. Il existe généralement certains avantages fiscaux. Ainsi, les indépendants peuvent souscrire des rentes viagères à des conditions fiscalement attractives. Comme pour le deuxième pilier, seules les prestations sont soumises à l'impôt. Ce troisième pilier n'est pas concerné par la réforme.

Actuellement, 5 % des salariés ne bénéficiant pas du deuxième pilier ont constitué une pension de leur propre côté. On compte également 11 % des indépendants (Centraal Bureau voor de Statistiek). Ce chiffre est assez faible et montre à nouveau l'importance d'intégrer tous les travailleurs dans le second pilier. La constitution d'une pension complémentaire étant plafonnée, certains travailleurs ayant de hauts revenus peuvent également décider de constituer des prestations de pension supplémentaires de leur côté.

## **1.2 Motivations de la réforme**

La réforme repose sur le constat que l'avenir est de plus en plus incertain et qu'il faut assurer une certaine sécurité. Cette pérennité doit être entendue comme nécessitant un système soutenable à long terme et réaliste. L'autre aspect est la solidarité intergénérationnelle et le contrat social que cela emporte. Cela implique un certain partage des risques.

Maintenir une certitude sur le montant des retraites nécessite des réserves importantes. A cause de cela, de nombreuses pensions complémentaires n'ont pas été indexées ces dernières années.

Lors de la crise de 2008, les fonds de pensions ont subi une perte d'environ 20 % sur leurs placements et les taux d'intérêt se sont effondrés (De Nederlandsche Bank). L'augmentation de l'espérance de vie n'a rien arrangé. Afin de garder la tête hors de l'eau, les fonds de pension ont cessé d'indexer les prestations de retraite, diminué les taux d'accumulation ou augmenté la durée de la carrière cible. Il a donc été décidé en 2019 de modifier le système afin que celui-ci soit plus robuste face aux risques du marché (Conseil économique et social, 2019).

Une autre conséquence des difficultés financières de ces dernières années est la chute du taux de couverture des différents fonds qui est en baisse continue. Le taux de couverture correspond au rapport entre les moyens dont dispose un fonds de pension et le total des engagements qu'il doit remplir. Si celui-ci est inférieur à 100%, cela signifie que le fonds ne dispose pas de suffisamment de moyens pour assurer toutes ses prestations. Selon les règles actuelles, un fonds de pension ne peut pas indexer le montant des retraites si son ratio de financement est inférieur à 110 %. Alors que ce taux de couverture était encore dessus de 200 % au début des années 90, il oscille aux alentours de 100% depuis une dizaine d'années avec de nombreux fonds ayant un ratio de financement inférieur à 90 % (Figure 1) (De Nederlandsche Bank). Un des grands objectifs de la réforme est de refaire passer ce taux de couverture au-dessus des 100% afin de garantir une retraite à tous les participants du second pilier.

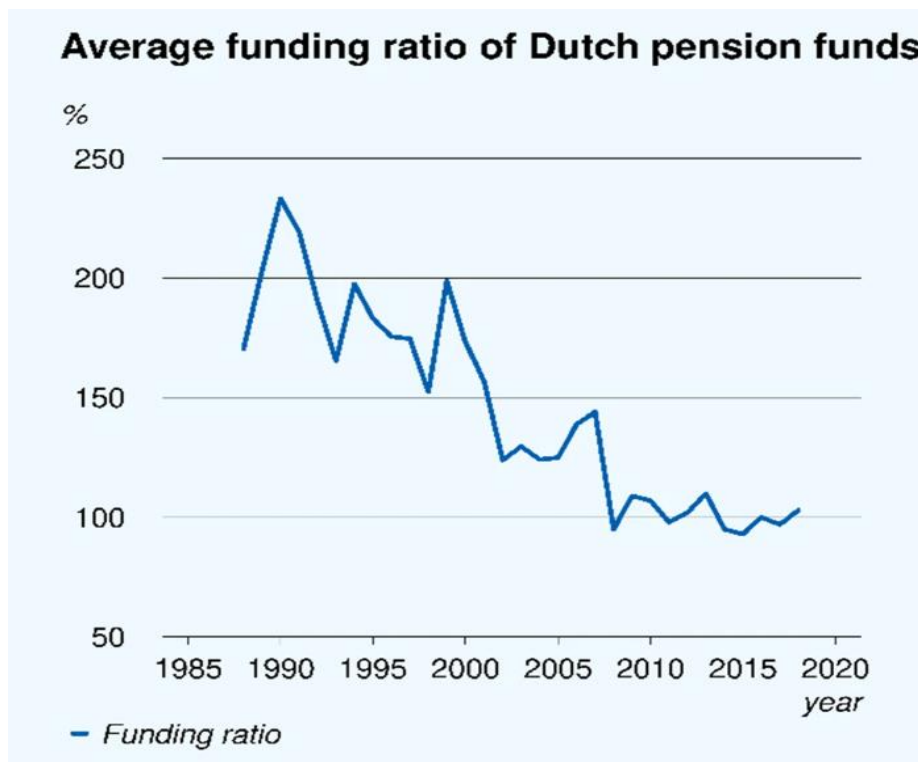


Figure 2 : Taux de couverture moyen en % des fonds de pensions néerlandais entre 1985 et 2020. Source : Metselaar, 2022 et De Nederlandsche Bank.

Afin de pouvoir assurer les prestations promises, les fonds de pension sont tenus d'avoir une réserve équivalant à environ 30 % du passif qui correspond à la valeur totale de tous les droits actualisés. La taille de cette réserve handicape les fonds et réduit leur performance sur les marchés.

De plus, le système actuel repose sur une vision de plus en plus dépassée qui considère qu'un travailleur fera sa carrière au sein du même employeur. Ainsi, passer de salarié à indépendant peut s'avérer très coûteux, tout comme le changement de fonds de pension en cours de carrière. Dans le deuxième pilier, les participants à un même fonds de pension payent les mêmes primes et reçoivent le même montant. Néanmoins, un euro déposé par un jeune, étant investi plus longtemps, devrait rapporter plus. Le gouvernement en arrive à la conclusion que les jeunes paient trop et les vieux pas assez. La figure 2 illustre cette différence entre un taux de contribution fixe, comme c'est le cas actuellement, et un taux équitable d'un point de vue actuariel.

Il y a de plus en plus un risque que les jeunes ne soient plus prêts à contribuer pour une subvention moyenne alors qu'ils s'attendent à un rendement plus faible lorsqu'ils seront pensionnés. En effet, les sauts d'index de ces dernières années ainsi que la réduction des droits de pensions ont sapé la confiance dans le système. L'un des objectifs est donc de clarifier le lien entre les primes payées et les rendements et de supprimer le système moyen. Les primes seront les mêmes sans tenir compte de l'âge, mais les rendements seront différents. Le paiement ne sera donc plus déterminé à l'avance. Ainsi, les participants à un fonds de pension recevront chaque année le montant des cotisations investies ainsi que leur rendement et les impacts sur leur pension sur base du taux annuel du marché. Le montant indiqué sera établi dans une vision prudente si bien que le montant réel sera normalement plus élevé qu'annoncé. De plus, les primes versées par les travailleurs seront directement investies pour leur pension et non plus pour le système. Selon van Ewijk et al. (2017), des contrats de retraites centrés sur l'individu et ses préférences améliorent le bien-être global.

Actuellement, le montant des retraites est influencé par les résultats sur les marchés étant donné que cela détermine si elles sont indexées voire réduites. En liant directement le montant des prestations sur le compte personnel des participants, le but est de rendre le système plus transparent. La corrélation entre les résultats sur les marchés et le montant des pensions pourra ainsi être suivie d'année en année. L'objectif sous-jacent est de maintenir une confiance et un soutien au système. Cela explique également pourquoi le système moyen est aboli. Sa suppression permet en effet de rendre encore plus direct et personnel le lien entre les cotisations versées et les montants reçus.

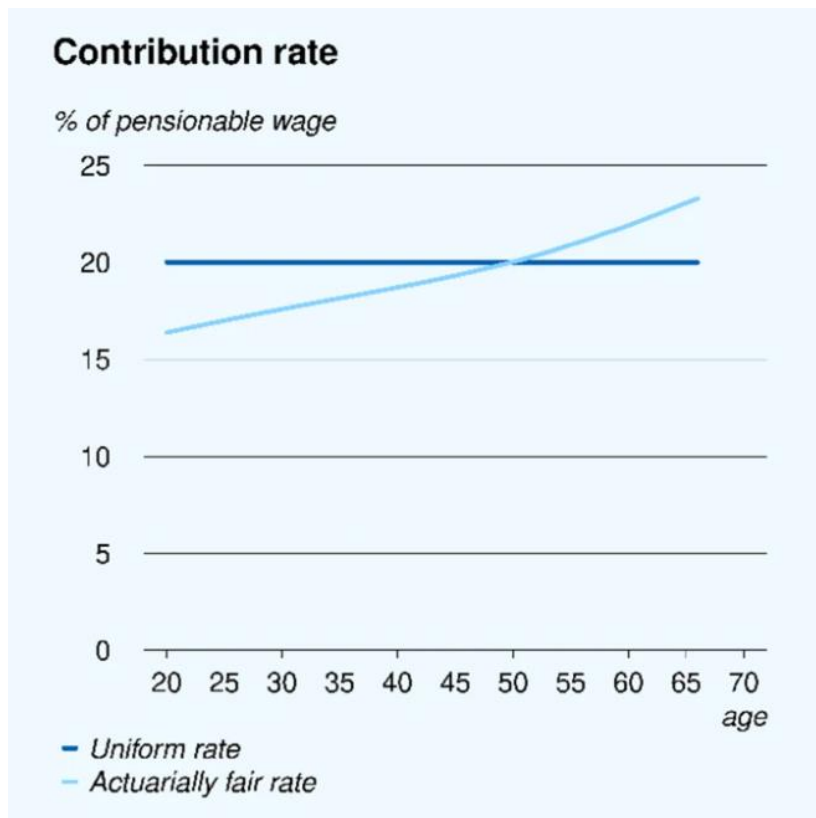


Figure 3 : Le taux de cotisation actuariellement juste pour chaque groupe d'âge — pour un taux d'accumulation de 1,875 % — et le taux uniforme réel qui a été déterminé pour un fonds de pension dans son ensemble. Le calcul se base sur un taux réel nominal à long terme de 0,5%.  
Source : Metselaar, 2022.

Il y a également une volonté de rendre ce deuxième pilier obligatoire pour tous les salariés et de l'étendre aux indépendants.

Un autre objectif est d'arriver à un taux de remplacement équivalent à 80 % après une carrière de 42 ans (Nederlandse Rijksoverheid, 2022).

La suppression du système moyen et la transition vers des primes indépendantes de l'âge doivent être mises en œuvre de manière équilibrée et sans incidence sur les coûts, avec une compensation adéquate pour les perdants.

## 1.3 La réforme

### 1.3.1 La modification de l'AOW

L'un des grands changements est la détermination de l'âge pivot permettant de bénéficier de l'AOW. Alors que ces dernières années la détermination de l'âge suivait l'espérance de vie,

il a été décidé que l'augmentation serait de 8 mois pour un an en plus d'espérance de vie, soit un rapport de 2/3. L'âge est actuellement de 66 ans et 7 mois et sera de 67 ans en 2024.

Après 2026, l'augmentation sera déterminée par cette formule :

$$V = 2/3 * (L - 20,64) - (P - 67)$$

V est l'augmentation de l'âge pivot.

L désigne l'espérance de vie moyenne pour une personne de 65 ans.

P représente l'âge de la retraite au cours de l'année civile précédant l'année civile d'augmentation.

Si V est négatif ou inférieur à 0,25, il est fixé à 0. Si V est égal ou supérieur à 0,25, il est fixé à trois mois.

Selon les projections actuelles, l'âge pivot sera de 67 ans et 3 mois en 2030, 68 ans en 2040 et 69 ans et 9 mois en 2070 (Eurostat, 2021).

Le calcul se base également sur nombre d'années en bonne santé. Selon les chiffres du Gouvernement, une année d'espérance de vie en plus correspond à 10 mois supplémentaires en bonne santé pour une femme et 8 mois pour un homme. Néanmoins, ces chiffres ne sont pas les mêmes pour toutes les catégories de la population. En effet, derrière les inégalités socio-économiques se cachent également des différences de santé.

L'augmentation de l'âge de la retraite doit également tenir compte de l'impact sur le marché du travail.

Le graphique ci-dessous montre l'effet du ralentissement de l'augmentation de l'âge pivot sur le nombre de personnes potentiellement employables par rapport au nombre de bénéficiaires de l'AOW. On observe qu'en 2040, ce rapport sera de seulement 2,8 au lieu de 3 si l'augmentation suivait l'espérance de vie (Rijksoverheid). Cependant, tous les membres de la population active ne sont pas employés. Environ les deux tiers ont un travail payé et près de la moitié d'entre eux travaillent à temps partiel, c'est-à-dire moins de 35 heures par semaine. Une partie de la population active ne travaille pas parce que, par exemple, elle est en formation, au chômage, en incapacité de travail ou en retraite anticipée.

## Nombre de personnes potentiellement employables pour chaque bénéficiaire de l'AOW

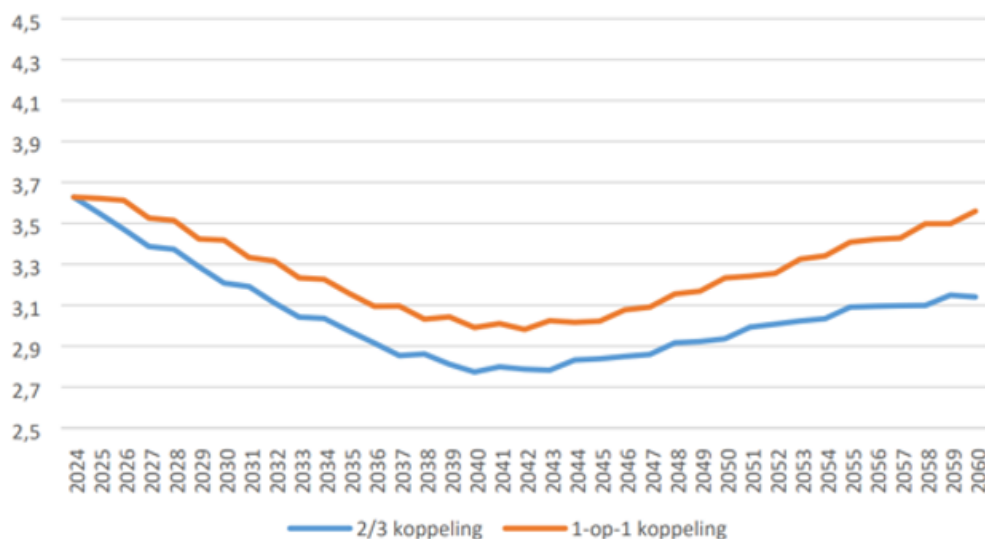


Figure 4 : Nombre de personnes potentiellement employables pour chaque bénéficiaire de l'AOW. La courbe orange représente ce ratio si l'âge pivot évolue au même rythme que l'espérance de vie et la courbe bleu s'il évolue à un rythme de 2/3. Source : Nederlandse Rijksoverheid.

L'impact sur l'âge de départ est en effet non-négligeable comme le montre le graphique ci-dessous. La différence sera déjà d'un an dès 2030.

## Evolution de l'âge pivot de l'AOW avant et après la réforme

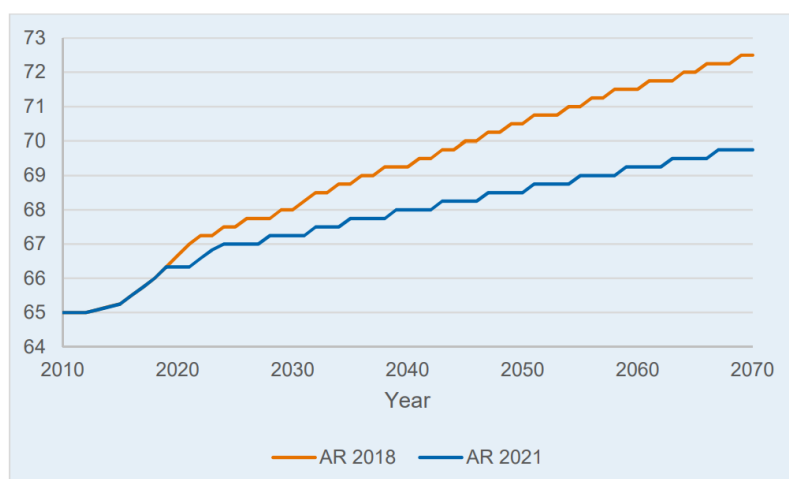


Figure 5 : Evolution de l'âge pivot de l'AOW selon les anciennes règles (orange) et selon les nouvelles règles (bleu). Source : Eurostat.

### 1.3.2 Le deuxième pilier

C'est certainement ce deuxième pilier qui se voit le plus être chamboulé par cette réforme. En effet, au plus tard pour 2027, les montants alloués ne seront plus fixes mais fluctueront en fonction de la conjoncture économique. Ainsi, les pensions perçues seront plus élevées les bonnes années et plus basses en cas de crise.

Contrairement à l'ancien système où le taux d'accumulation était le même pour tous les employés, ce qui entraînait que les jeunes payaient trop et les plus âgés pas assez, désormais chaque cotisation versée ira directement pour le travailleur. Il pourra ainsi savoir en temps réel le montant de sa pension en fonction de différents scénarios. Les Néerlandais vont donc passer de contrats de type *DB* (Définit benefit) à des contrats de type *DC* (Définit contribution).

L'origine de ce changement est à trouver en partie dans la crise de 2008 et ses conséquences. En effet, les taux d'intérêts bas qui en ont suivis ont fortement touché les fonds de pension. Cela les a obligés à faire des réserves importantes pour maintenir le niveau des retraites. Désormais, ils pourront diminuer les montants en cas de mauvaise conjoncture, ce qui permet de réduire la taille de cette réserve (Metselaar, 2022).

Malgré ces fluctuations, le pouvoir d'achat des retraités peut rester stable pour trois raisons (Rijksoverheid, 2022).

Tout d'abord, les personnes âgées sont moins affectées par les différents revers économiques que les personnes plus jeunes.

Ensuite, les mauvaises années sont compensées par les meilleures années ce qui permet d'atteindre une certaine stabilité.

Enfin, les fonds de pension peuvent maintenir une réserve de solidarité pour un meilleur partage des risques.

Les nouvelles règles concerneront à la fois les nouvelles pensions et également celles en cours. L'âge de départ est le même que pour l'AOW même s'il existe des possibilités pour en bénéficier plus tôt en cas de pénibilité. Un travailleur, s'il fait partie des groupes concernés, peut arrêter de travailler 3 ans avant l'âge légal tandis que son employeur lui payera un montant brut équivalent au montant net de l'AOW. Le montant brut est alors de 21.518 euros par an (Rijsoverheid).

Le principe est que le contenu des contrats de fonds de pensions est fixé par les employeurs et les travailleurs. Néanmoins, la loi prévoit certaines conditions minimums.

Le principe de base, identique à tous les contrats est que l'employé et son employeur payent des cotisations de retraite qui consistent en un pourcentage du salaire. Le montant des primes est connu à l'avance. Le pourcentage est identique et ne tient pas compte de l'âge. Cela signifie que les cotisations versées plus tard contribuent de moins en moins au capital-retraite à atteindre à la date de la retraite, car ces cotisations sont investies pendant une période plus courte. En revanche, le montant qui sera versé dépend, entre autres, du montant des cotisations de retraite, des rendements obtenus, des taux d'intérêt et de l'évolution de l'espérance de vie. Ce qui diffère entre les contrats, c'est la manière dont les revers sont supportés par les participants et bénéficiaires des fonds ainsi que la façon dont ces risques sont assurés.

Il existe trois types de contrats de cotisations (Rijksoverheid, 2022).

Tout d'abord, le contrat solidaire. Dans ce régime, les cotisations sont investies collectivement dans le même capital. Les avoirs sont après distribués selon une clé de répartition définie en fonction de l'attitude face au risque par tranche d'âge, les personnes les plus âgées étant plus averses au risque et donc les jeunes bénéficiant alors d'une prime plus élevée. Le mécanisme d'allocation devrait tenir compte de deux éléments (Muns, 2022). Premièrement, un « rendement de couverture » pour compenser les participants de la prise de certains risques comme le taux d'intérêt. Ensuite, le rendement ou les pertes excédentaires sont répartis entre les participants. Le principe est que les personnes âgées reçoivent un montant plus important du rendement de couverture pour leur assurer une retraite stable, tandis que les jeunes profitent plus du rendement excédentaire. Il est également prévu une réserve de solidarité servant à amortir les mauvaises années. Dès lors, les risques sont supportés en partie par les bénéficiaires actuels qui voient leur pension diminuer en cas de coup dur. Les jeunes supportent également une partie du risque en alimentant la réserve de solidarité. Cette réserve peut compter au maximum 15% des avoirs totaux du fonds.

Le deuxième régime est le contrat flexible. Celui-ci prévoit que les investissements sont personnalisés en fonction du cycle de vie. Les investissements pour les jeunes comprennent plus de risques. Les bonnes et les mauvaises périodes sont directement visibles dans les prévisions. Une fois l'âge de la retraite atteint, le participant peut choisir entre une rente fixe pour le restant de sa vie ou continuer à investir son capital.

Enfin, l'accord de paiement de prime (*premie-uitkeringsovereenkomst*). Il s'agit d'un contrat flexible, mais à partir de 15 ans avant l'âge de la retraite le participant peut décider avec son capital ou une partie de celui-ci d'acheter une prestation fixe qui restera la même quels que soient les événements futurs.

Afin de déterminer les préférences face au risque, les fonds de pension doivent réaliser au minimum tous les cinq ans une enquête auprès de leurs participants. Pour fixer le montant des cotisations, les partenaires sociaux fixent un objectif de retraite et analysent différents scénarios futurs sur base desquels ils déterminent le pourcentage des cotisations.

La pension est une rente à vie contrairement à la Belgique où elle peut être en capital. Néanmoins il est possible au moment de la retraite de retirer une partie en capital à certaines conditions :

- Le montant correspond à maximum 10% de la « rente de retraite », c'est-à-dire ce dont la personne dispose dans le fonds de pension.
- Le montant ne peut être retiré qu'à la date de la retraite.
- Cela ne peut être combiné avec une pension hausse-basse.

Il est également possible d'opter pour une pension dite « hausse basse » qui consiste à recevoir un plus gros montant au début qui diminue par après.

Les indépendants restent un point d'ombre dans ce deuxième pilier. Ainsi certaines professions libérales comme les médecins ou les notaires sont soumis à une obligation d'affiliation ce qui n'est pas le cas des autres indépendants. Le Conseil d'État recommande l'instauration d'une pension complémentaire obligatoire pour tous les indépendants. L'accord prévoit la mise sur pied d'une pension expérimentale pour ceux-ci. Il s'agit d'un essai de quatre ans, au cours duquel les obstacles de la loi sur les pensions empêchant les travailleurs indépendants de participer volontairement à un régime de pension seront supprimés. Il appartient toutefois à l'organisme de pension de décider s'il autorise ou non les indépendants à s'affilier. Le but de l'expérience est de voir si davantage d'indépendants se constitueront une pension du deuxième pilier en supprimant les obstacles. Cela devient d'autant plus important que le nombre de travailleurs indépendants est passé de 8 % en 2003 à 13 % de la population active en 2020 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2021).

Pour les intérimaires, la durée minimale pour constituer une pension a été réduite à huit semaines.

La plupart des fonds prévoient que les participants pourront suivre l'état de leur capital en temps réel avec également les prévisions en fonction des différents scénarios, le tout présenté de manière simplifiée et métaphorique.

### Exemple de présentation des scénarios

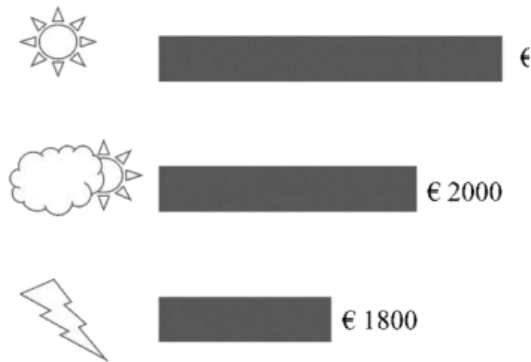


Figure 6 : Exemple de présentation des scénarios. Source : Brüggem et al.

## 1.4 Critiques

Le système moyen, actuellement en vigueur, favorise ceux qui finissent bien leur carrière tandis que sa suppression profite à ceux qui commencent bien. En effet, les cotisations du début de carrière sont investies plus longtemps avec un rendement plus élevé. Il faut donc un bon début sur le marché du travail. Le Gouvernement précise néanmoins que cela reste plus intéressant de faire des études supérieures que de commencer directement à travailler. Actuellement, 6,7 % des 20-34 ans ne sont ni étudiants, ni travailleurs (Eurostat).

Frank Vandebroucke (2020) insiste sur la solidarité qu'il voit comme un partage des risques. Cela peut permettre d'éviter les mauvais risques et d'accroître l'efficacité au sens de Pareto. Il y a également un objectif de justice qui permet de compenser ceux qui ont de plus mauvaises circonstances. De plus, dans certains cas, tous les participants peuvent y gagner.

La difficulté des fonds de pensions est qu'ils jouent dans la cour des institutions financières et sont soumis aux mêmes règles alors qu'ils ont une finalité sociale. Il faut donc trouver un juste milieu.

Il existe certains paradoxes. Ainsi l'objectif est d'aller vers un système plus juste mais aussi plus stable. Néanmoins, en ayant un système avec des primes stables, cela signifie qu'en

cas de choc économique, le poids reposera sur les pensions actuelles et futures. Il y aura des générations chanceuses et des générations malchanceuses (Vandenbroucke, 2020).

Vandenbroucke (2020) est en faveur d'un juste milieu entre un régime de « prestations pures » où le montant de la pension est fixe et qui, en cas d'ajustements, est compensé par une augmentation des primes et une non-indexation, et un régime de « cotisations pures » où le montant des primes est connu mais où celui de la pension est variable. Le premier régime pose des questions en termes de solidarité intergénérationnelle tandis que le deuxième soulève des questions d'équité. Selon lui, l'accord trouvé permet de trouver un certain compromis entre les deux approches. Il se montre plus critique par rapport aux risques et aux manières d'y faire face car l'accord ne prévoit aucun ajustement en cas de chocs majeurs qui entraîneraient des conséquences très négatives, surtout chez les jeunes. La figure 6 illustre les différences de résultats en fonction de trois scénarios : Un très négatif, celui qui est attendu et un très positif<sup>1</sup>. On voit que les jeunes sont mieux lotis dans les deux derniers cas mais encaissent durement le mauvais scénario. Il est donc nécessaire d'annoncer clairement à l'avance ce qui se passerait si ce scénario venait à se produire. Frank Vandenbroucke (2020a) pointe également le rôle limité qu'a la réserve de solidarité en cas de chocs très négatifs. Celle-ci profiterait essentiellement aux plus âgés afin de maintenir leurs prestations.

L'Autorité financière des marchés (AFM) pointe la complexité du système et le manque de compréhension des citoyens. Elle relève que cela risque de mener à des déceptions ou à des mauvais choix durant la transition.

Certaines associations comme le *Nederlandse Bond voor Pensioenbelangen* s'inquiètent de la fluctuation du montant des retraites et parlent de pension-casino. Elles trouvent que le texte est beaucoup trop compliqué et que les députés vont voter sans comprendre de quoi il en retourne.

Des économistes, à l'instar de Martin ten Cate (2019), proposent de remplacer le deuxième pilier par un système par répartition. Selon ses calculs, cela permettrait de garantir un taux de remplacement de 70 %. Afin de faire face au coût du vieillissement, il préconise de récupérer 10 % du capital des fonds tandis que les 90 % restant pourraient financer des projets ambitieux pour la société.

---

<sup>1</sup> Le scénario défavorable correspond au cinquième percentile des scénarios établis par la DNB pour un taux d'intérêt futur à long terme de 1, 5% allant du plus défavorable au plus favorable. Le scénario attendu correspond à la médiane et le scénario positif au 95<sup>ème</sup> percentile. Pour cela, la DNB a établi 10.000 scénarios différents et les a ensuite distribués en fonction du revenu pour chaque tranche d'âge.

## Comparaison des prestations attendues avant et après la réforme

Scenario	Personne de 25 ans		Personne de 65 ans	
	Ancien	Nouveau	Ancien	Nouveau
Défavorable (5ème percentile)	17.200	16.800	20.800	20.900
Attendu (50ème percentile)	28.300	28.600	25.800	27.200
Favorable (95ème percentile)	81.600	72.900	33.700	40.400

*Figure 7 : Comparaison des prestations attendues (AOW compris) dans l'ancien et le nouveau système entre une personne de 25 ans et une de 65 ans mariées et ayant un salaire brut de 35.000 euros en fonction de trois scénarios : négatif, attendu et positif. Source : Vandenbroucke 2020a.*

## **Chapitre 2. Aspects pertinents pour une réforme en Belgique**

Nous allons maintenant examiner certains aspects du système de retraite néerlandais et leur applicabilité en Belgique.

Il faut d'abord rappeler que transposer tel quel le système néerlandais en Belgique n'aurait pas beaucoup de sens. En effet, le deuxième pilier en Belgique est beaucoup moins important qu'aux Pays-Bas. Le premier pilier dépend lui du montant des cotisations versées tandis que l'AOW néerlandais est fixe.

Néanmoins, malgré les différences, que ce soit au niveau du marché du travail ou du système de pensions, certaines réflexions ayant alimenté la réforme néerlandaise peuvent être intéressantes à prendre en considération dans le cadre d'une réforme en Belgique.

### **2.1 Le Gender gap**

Si l'on prend en compte le premier et le deuxième pilier, les Pays-Bas sont le pays avec le Gender gap le plus élevé d'Europe, après Chypre. Celui-ci s'élève à 45,4 % en 2016, alors qu'en comparaison, la moyenne européenne est de 37,2 %, et l'écart belge de 26,6 % (Kooy, 2021).

Cette différence provient du deuxième pilier. En effet, l'AOW ne prend pas en compte le salaire ou le temps de travail. On constate que ce premier pilier compte pour 60 % du montant total de la retraite des femmes contre 30 % pour les hommes (Kali et al, 2021). La figure 7 illustre cette différence entre le montant reçu du premier pilier et celui perçu en y ajoutant le deuxième pilier. Ces différences actuelles proviennent notamment des règles et des cadres en vigueur dans le passé. Ainsi, l'accès à certaines professions était interdit pour les femmes mariées. De plus, les règles en matière d'égalité de traitement ont pendant longtemps été inexistantes.

Le niveau des pensions néerlandaises étant dans les plus élevés d'Europe, les pensions des Néerlandaises ne sont pas, en chiffre absolu, parmi les plus basses. Cela n'empêche que le Gender gap y est parmi les plus importants.

## Comparaison des montants des retraites entre les hommes et les femmes aux Pays-Bas

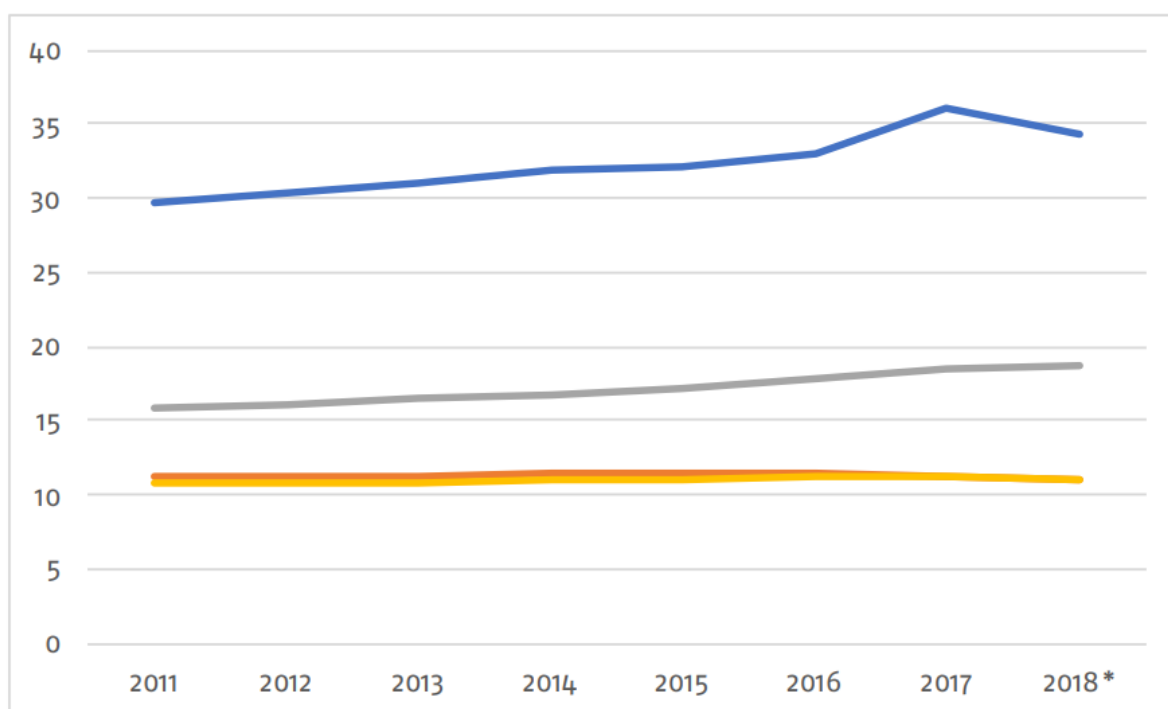


Figure 8 : Revenu total (premier + deuxième pilier) pendant la retraite pour les hommes (bleu) et les femmes (gris) et revenu du premier pilier pour les hommes (orange) et les femmes (jaune) – (x 1 000euros). Source : CBS, Kali et al.

En ce qui concerne les perspectives, la participation des femmes au marché du travail étant en constante augmentation, il est possible d'espérer une réduction de cet écart. Néanmoins, le fait que les femmes ont plus tendance à travailler à temps partiel, notamment pour s'occuper des enfants et du ménage, et dans des secteurs moins bien rémunérés, entraîne que celles-ci ont un salaire annuel brut moyen qui correspond à 60 % de celui des hommes. Les règles du second pilier étant identiques dans le secteur public et le secteur privé, la répartition des femmes entre ces deux secteurs n'a pas d'impact.

La figure 8 montre la différence des droits accumulés pour la pension entre les hommes et les femmes. On constate que la différence est plus réduite dans les jeunes générations. Selon le Gouvernement néerlandais, cela est dû au fait que les femmes travaillent plus d'heures qu'avant et que les hommes se tournent de plus en plus vers le travail à temps partiel. Il faudra

voir s'il s'agit vraiment de cette raison-là et pas d'une autre explication qui serait, par exemple, que les femmes arrêtent de travailler plus tôt ou finissent leur carrière à temps partiel.

## Comparaison des droits de pensions accumulés entre les hommes et les femmes par tranche d'âge

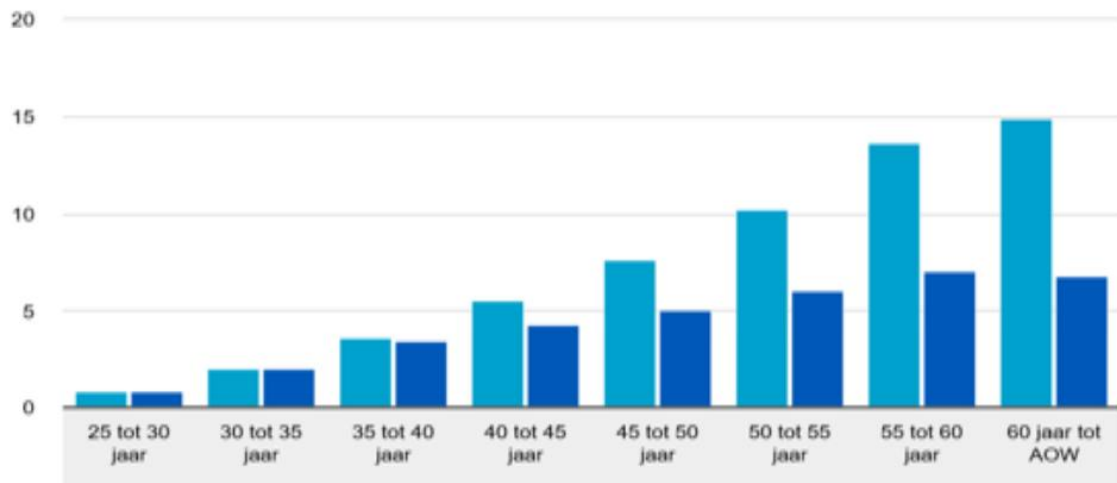


Figure 9 : Droits de pensions accumulés brut (x1000) pour les femmes (bleu foncé) et pour les hommes (bleu clair) par tranche d'âge. Source : Centraal Bureau voor de Statistiek.

Les femmes travaillant souvent à temps partiel à la fin de leur carrière, l'abolition du système moyen qui favorisait les dernières années de travail pourrait leur être favorable.

Concernant le nouveau modèle, le CRM (Institut néerlandais des Droits humains) considère qu'il y a une discrimination indirecte entre les hommes et les femmes. En effet, l'abolition du système moyen entraîne que les premières années sont beaucoup plus valorisées que la fin de la carrière. Or, les femmes commencent généralement à travailler plus tard que les hommes ou moins que ceux-ci dans leurs premières années. Ce fait est reconnu par le Gouvernement, mais qui considère que cela fait partie d'une problématique plus large qui est que les femmes travaillent davantage à temps partiel en lien avec les responsabilités familiales. Le Conseil d'État a considéré que le système avait une structure neutre et que si discrimination indirecte il y avait, celle-ci était nécessaire, car il n'existe pas d'autre alternative.

Pour améliorer cette situation dans le futur, des propositions existent comme l'instauration de quotas à l'engagement, la mise en place d'un congé de paternité ou encore l'augmentation du télétravail afin que les hommes soient plus souvent présents à la maison (Kooy, 2021). Rappelons qu'il n'est pas possible de créer des traitements inégaux basés sur le

sexe, comme une meilleure accumulation pour les femmes ou des prestations augmentées par rapport à celles des hommes.

## **2.2 Le critère de Musgrave**

Ce critère implique que le bénéfice de l'action gouvernementale doit être le même pour toutes les générations. Cela veut donc dire, dans le cas des pensions, que les revers ou les bonnes périodes doivent impacter de la même manière chaque génération (Vandenbroucke, 2020 ; Frijns et Mensonides, 2020). Cela implique une modification des primes pour ceux qui travaillent ou des retraites pour ceux qui sont pensionnés. Au sein d'une génération, la distribution peut être équivalente en ajustant la prime et les droits de pension futurs de manière à arriver à un pouvoir d'achat équivalent. Cette règle entraîne, dans un système par répartition, une parité constante de pouvoir d'achat entre ceux qui cotisent et les bénéficiaires (Schokkaert et al., 2018). Cela veut ainsi dire que le ratio entre les revenus des retraités et ceux des travailleurs est constant (Musgrave, 1981). Selon Schokkaert et al. (2018), cela implique que les prestations sont conditionnelles et doivent évoluer en fonction de changements comme l'espérance de vie.

L'implication de cette règle dans un système par capitalisation est que chaque génération finance sa propre retraite (Vidlund et al. 2017).

Dans le nouveau système de retraite, seul le montant des retraites évolue tandis que les primes restent les mêmes. On est donc face à une application limitée du critère de Musgrave.

Dans un système par répartition, comme l'AOW ou la pension légale en Belgique, cette règle veut que les changements pèsent à la fois sur les cotisations et le taux de remplacement (Hindriks, 2019). Ce critère de Musgrave et la volonté de partager la charge des ajustements entre les générations fait partie des lignes directrices des propositions de réformes en Belgique comme celle de la Commission de réforme des pensions 2020-2040.

## **2.3 Un premier pilier universel**

En Belgique, comme aux Pays-Bas, le premier pilier fonctionne selon un système par répartition. Les travailleurs actuels payent des cotisations qui financent les retraites en cours. L'État complète au besoin en cas de différence entre les cotisations versées et les pensions à payer.

Il s'agit du seul point commun entre les deux systèmes, le reste fonctionnant de manière totalement différente.

Comme nous l'avons expliqué, l'AOW néerlandais ne prend pas en compte le salaire ou les années de travail. Il suffit que la personne ait été affiliée à la sécurité sociale néerlandaise. En Belgique, le premier pilier ne s'adresse qu'aux travailleurs et personnes ayant touché des allocations de chômage. De plus, le montant et le fonctionnement de l'AOW sont les mêmes pour tout le monde alors qu'en Belgique, cela diffère en fonction que la personne soit employée, indépendante ou fonctionnaire. Par ailleurs, le montant versé dépend du salaire. Dès lors, on peut constater de grands écarts dans les pensions du premier pilier.

En Belgique, la pension moyenne nette pour une personne en ménage était en 2020 de 1255 euros par mois pour un salarié, de 904 euros pour un indépendant et de 2072 euros pour un fonctionnaire (Pensionstat). Aux Pays-Bas, le montant net de l'AOW pour une personne en ménage est de 863,88 euros et de 1244,35 euros pour une personne seule (Sociale Verzekeringsbank). Ces revenus peuvent évoluer en fonction de la situation sociale de la personne.

Un système de pension universelle, comme l'AOW, permet de diminuer le risque de pauvreté pour les personnes âgées. Ainsi, le taux de pauvreté pour les plus de 65 ans aux Pays-Bas est de 11,6 % contre 18,7 % en Belgique. Si ce premier pilier permet en grande partie de réduire la pauvreté chez les plus âgés, on constate qu'en ce qui concerne le taux de pauvreté chez les jeunes (16-24 ans), les Pays-Bas sont à 20,9 % alors que la Belgique est à 15,8 % (Eurostat). Cette différence peut en partie s'expliquer par le fait que ce revenu universel n'intervient qu'après 65 ans, permettant à des milliers de Néerlandais d'augmenter leur niveau de vie. Cela se vérifie dans les chiffres de taux de pauvreté qui passent de 13,9 % pour les 55-64 ans à 9,9 % pour les 65-74 ans (Eurostat).

Instaurer un système similaire en Belgique n'aurait pas beaucoup de sens. En effet, le deuxième pilier aux Pays-Bas est très important, ce qui n'est pas le cas en Belgique où le premier pilier représente la grande partie des pensions. Néanmoins, cela peut ouvrir la réflexion sur un montant versé de manière inconditionnelle à toutes les personnes ayant atteint un certain âge. Le système de répartition actuel arrivant à bout de souffle, le financement de ce revenu devrait se faire en diminuant le montant des plus hautes pensions existantes. On voit en effet mal l'adhésion que rencontrerait une augmentation des cotisations versées par les travailleurs.

Dans leur note en tant qu'informateurs en 2020, Joachim Coens et Georges-Louis Bouchez avaient proposé l'installation d'une pension universelle pour tous ceux ayant travaillé au moins 20 ans. Les années supplémentaires auraient donné lieu à des droits qui se seraient ajoutés.

Un système comme l'AOW a un coût important pour les travailleurs et pour l'État. Rappelons en effet que les salaires sont imposés à 17,9 % pour financer ce premier pilier.

## **2.4 Un système par capitalisation**

La plupart des systèmes de retraite reposent surtout sur un système par répartition afin d'éviter les risques liés aux crises économiques et d'avoir de quoi payer immédiatement les premières pensions lors de l'instauration du système (Palier, 2021).

Un système par capitalisation est censé favoriser l'épargne et l'investissement national. En effet, les fonds de pension doivent généralement investir une partie de leur capital dans l'économie nationale. C'est d'ailleurs plus intéressant pour eux afin d'éviter les taux de change (Hassel, Naczyk, Wib, 2019). Il semble également que sur le long terme, cela engrange un meilleur rendement. Bien entendu, la crise de 2008 a montré les effets pervers de ce système et cela s'est répercuté sur les retraites néerlandaises.

Dans son rapport de 1994 intitulé « *Avering the Old-Age crisis : Policies to protect the old and to promote growth* », la Banque Mondiale préconise la capitalisation des retraites. Ce modèle repose sur trois piliers. Le premier est financé par des cotisations et vise à aider les plus pauvres. Le second est obligatoire et financé par capitalisation. Enfin, un troisième pilier doit être constitué de l'épargne volontaire. L'idée, théorique, est que la capitalisation favorise l'investissement et est insensible aux changements démographiques (Palier, 2021). L'Union européenne soutient également un glissement vers plus de capitalisation.

Les Pays-Bas sont déjà fort proches de ce modèle (Hinz, 2011). Le premier pilier, bien qu'universel, occupe également un rôle d'aider les plus démunis. Le deuxième pilier, bien que pas obligatoire, concerne une écrasante majorité des travailleurs.

Selon Pierre Devolder (2011), il ne faut pas oublier certaines difficultés liées au deuxième pilier. Tout d'abord, il y a les risques de crises financières et d'inflation auxquels sont sensibles les fonds. Ensuite, les mécanismes de solidarité s'avèrent plus difficiles à mettre en place que dans le premier pilier. Il y a également un risque d'iniquité entre les citoyens selon les statuts

et les activités. En effet, toutes les catégories ne sont pas toujours concernées. Enfin, un deuxième pilier est synonyme de charges pour les entreprises.

Pierre Saly (2020) insiste sur l'incertitude de la croissance sur le long terme. Une carrière se déroulant sur 40 ans, aucune personne en début de carrière n'a de garantie que la situation économique sera florissante durant ces années-là. Il en déduit qu'une pension par capitalisation est un pari risqué sur l'avenir. Un choc négatif peut faire basculer les taux d'intérêt réels dans le négatif. Il plaide donc pour que ce deuxième pilier soit en marge du premier, ajoutant qu'en cas de déraillement, ce sont les moyennes et grandes fortunes qui seront les plus touchées.

Que ce soit un système par répartition ou par capitalisation, un choc démographique comme l'augmentation de l'espérance de vie devra être compensé par une augmentation des contributions ou une diminution des prestations (Lavigne, 2013). De même, ils seront également impactés en cas de chocs économiques. Une réduction du travail diminue le montant des cotisations du système par répartition tandis que l'inflation et l'indexation des retraites peut augmenter de manière disproportionnée les coûts du régime. L'effet de ces chocs sur les fonds de pension dépend surtout des titres dans lesquels le capital est investi. En termes de rendement, on constate sur la période 1900-2008 que la rentabilité réelle des actions était de 6 % annuellement tandis que le taux de croissance réel du PIB était de 3 % (Garnier et Thesmar, 2009).

Pour Hindriks (2015), il ne faut pas voir la distinction comme un choix binaire, mais plutôt comme des compléments. En effet, face aux difficultés démographiques à venir, le montant du premier pilier risquant de diminuer, il faudra compter sur ce deuxième pilier. Cela permet aussi de diversifier les risques. L'adhésion des travailleurs n'est pas certaine étant donné que cela impliquerait de payer deux cotisations.

Il y a aussi la question de la destination des investissements. Un argument souvent invoqué est qu'une retraite par capitalisation permet de financer des entreprises et de faire progresser l'économie. Néanmoins, 80 % des investissements des fonds de pension néerlandais se font à l'étranger. Certains fonds, comme l'ABP ont pris des engagements comme cesser d'investir dans des énergies fossiles.

La Belgique essaye d'encourager la constitution de pensions dans le second pilier, notamment au travers d'avantages fiscaux. Ceux-ci ont donné lieu à des politiques d'optimisation fiscale ayant fait perdre en cotisations 611,6 millions d'euros pour les salariés et à 254,9 millions d'euros pour les indépendants en 2018 (Cour des Comptes, 2020). Il est

donc nécessaire de prévoir un dispositif de limitation de la déductibilité des versements simplifié et un contrôle efficace avec des sanctions adéquates (Cour des Comptes, 2020).

## **2.5 Des mécanismes d'ajustement**

Promettre et assurer un montant pour les pensions entraîne de nombreuses difficultés. En effet, les systèmes de pension font face à de nombreux risques qui peuvent diminuer les montants disponibles.

Il peut s'agir de risques économiques au niveau macroéconomique comme une crise financière, à l'instar de celle de 2008. Des chocs démographiques liés à la natalité et à la mortalité peuvent aussi survenir et avoir des effets sur le long terme.

Les fonds de pensions, en plus d'être sujets aux risques cités ci-dessus, peuvent rencontrer d'autres difficultés. Cela peut venir d'une mauvaise gestion choisissant de mauvais investissements. L'évolution des marchés peut également être défavorable. Ces risques entraînent que des mauvaises périodes peuvent sévèrement affecter le capital des fonds de pension ou le montant disponible dans les caisses de l'État.

Si le montant des prestations est fixe, il n'y a pas d'autres solutions que d'aller chercher l'argent ailleurs, que ce soit chez le contribuable ou les travailleurs cotisant. Un montant variable permet ainsi de partager les risques entre les travailleurs et les retraités.

Face à cela, les États peuvent décider d'ajuster les paramètres des pensions. Ces ajustements peuvent être discrétionnaires via un choix législatif comme dans le modèle proposé par Jean Hindriks et Pierre Devolder (2019) où certains paramètres comme le taux de remplacement cible et l'indexation sont décidés par le pouvoir politique. Ils peuvent également être automatiques en fonction de certains paramètres, comme c'est le cas dans la réforme du deuxième pilier néerlandais où le montant de la pension varie en fonction des pertes ou des recettes des fonds de pension. C'est aussi le cas de l'âge pivot du premier pilier qui évoluera en fonction de l'espérance de vie. En Belgique, le montant des pensions est directement lié à l'indexation qui peut donc être considérée comme un ajustement automatique.

Des possibilités d'ajustement sont particulièrement recommandées dans les systèmes fonctionnant par répartition afin de tenir compte des chocs démographiques et maintenir un équilibre. Il peut s'agir, comme dans le cas néerlandais, de reculer l'âge pivot en fonction de l'espérance de vie ou bien de modifier le montant des cotisations en fonction du nombre de

cotisants. Si cette augmentation se fait de manière automatique, elle est susceptible d'être mieux acceptée par la population que si elle est décidée de manière discrétionnaire.

Les mécanismes liés à l'espérance de vie doivent être suivis d'une diminution de l'accumulation. En effet, sans cela le taux de remplacement se voit être plus élevé et cela limite les gains de l'opération.

Dans le cas des systèmes par capitalisation, les ajustements permettent d'améliorer la viabilité financière en réduisant l'incertitude autour de la capacité des fonds à respecter leurs engagements.

Un avantage non négligeable des ajustements automatiques est qu'une fois mis en place, ils ne requièrent plus d'intervention du monde politique. Lorsque les changements sont discrétionnaires, il y a un risque de lenteur, voire d'immobilisme si aucun accord ne parvient à être trouvé.

Pour être efficaces, il faut que ces mécanismes d'ajustement automatiques fonctionnent sur une période continue assez longue et doivent donc résister aux changements politiques. Dans certains cas, ces ajustements peuvent avoir pour effet une baisse réelle des pensions versées, ce qui peut tenter certains politiques de les contrecarrer par d'autres mécanismes. Ils peuvent également être à l'origine de pressions obligeant le système à être révisé. Ce fut le cas aux Pays-Bas. En effet, le système en vigueur prévoit qu'en dessous d'un certain ratio de financement, les montants versés ne sont plus indexés ce qui a conduit à une baisse nominale des prestations de certains fonds de pension à la suite de la crise de 2008. Cela a été l'une des motivations pour réformer le système. Il est également nécessaire de s'assurer que ces mécanismes n'affectent pas uniquement une partie de la population comme les travailleurs ou les retraités. Une difficulté est de fixer des mécanismes d'ajustement automatiques répartissant les risques tout en respectant la règle de Musgrave. Enfin, une complexité supplémentaire est de tenir compte d'éléments non économiques. Ainsi, dans le cas de la détermination de l'âge pivot, il s'agit de prendre en compte l'espérance de vie mais aussi les années passées en bonne santé (Wachs et Onrubia, 2021).

Quelles seraient les conséquences en Belgique d'un ajustement automatique de l'âge pivot du premier pilier ? Si l'on décide d'appliquer à la Belgique la formule d'ajustement utilisée par les Pays-Bas, qui consiste à lier automatique l'âge pivot à l'espérance de vie, à savoir :

$$V = 2/3 * (L - 20,64)$$

La formule utilisée aux Pays-Bas se base sur l'espérance de vie d'une personne de 65 ans. Elle vise pour celle-ci une durée de retraite de 20,64 ans. Par après, chaque augmentation d'un an de l'espérance de vie découle sur une augmentation de 2/3 de l'âge pivot. Si V est égal à 0,25, l'âge de départ augmente de trois mois.

L'âge de la retraite actuellement en Belgique est de 65 ans. En moyenne, l'espérance de vie (L) pour un Belge de 65 ans est de 21,7 ans (Bureau du Plan). V est donc égal à 0,70. Il serait donc nécessaire d'augmenter l'âge pivot de 8.4 mois. Selon cette formule, l'âge de départ atteindrait 66 ans et 3 mois en 2025, 67 ans en 2040 et 67 ans et 9 mois en 2050. Les projections utilisées sont celles du Bureau du Plan pour une personne unisexe. Rappelons que les ajustements automatiques n'ont pas vocation à corriger une situation budgétaire problématique mais à garantir la viabilité financière d'un système en bonne santé.

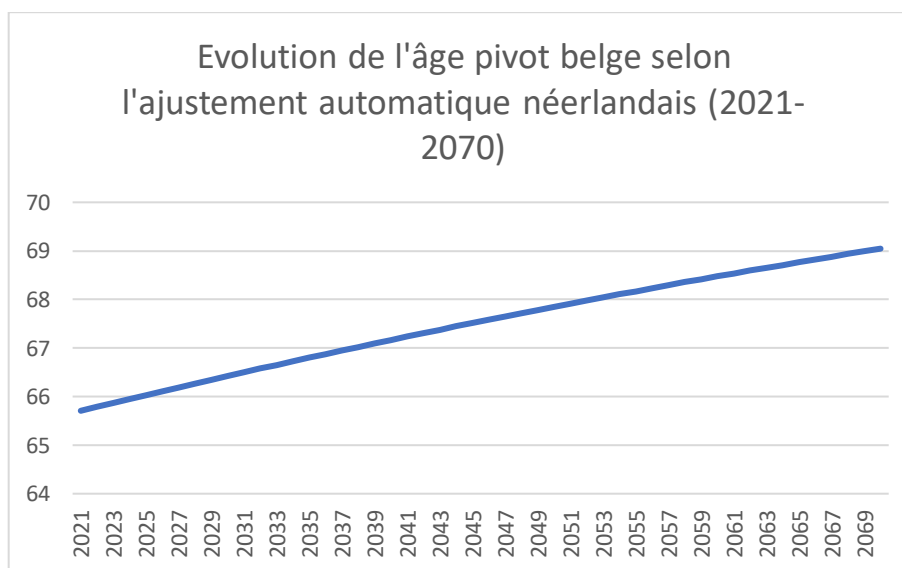


Figure 10. Evolution de l'âge pivot belge selon l'ajustement automatique néerlandais (2021-2070). Source : Bureau du Plan et calculs propres.

## 2.6 Un régime spécial pour les fonctionnaires

Depuis la loi du 9 mars 2017 modifiant la loi sur la fonction publique et toutes autres lois relatives à l'alignement de la situation juridique des fonctionnaires sur celle des salariés titulaires d'un contrat de travail de droit civil, les fonctionnaires néerlandais ont désormais des droits et des obligations similaires aux employés du secteur privé. Ainsi, ils sont engagés avec

un contrat de travail et les réglementations liées au statut sont remplacées par des conventions collectives de travail (CCT). Les règles de licenciement sont les mêmes que pour un travailleur issu du privé. Le salaire reste lui fixé par des échelles barémiques. En ce qui concerne les pensions, il n'y a pas de régime spécifique pour les fonctionnaires. Les règles de l'AOW sont les mêmes pour tout le monde et, au niveau du deuxième pilier, ils sont d'office affiliés au fonds de pension ABP (Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds). Fin 2021, le capital disponible était estimé à 551 milliards d'euros avec un rendement moyen sur les cinq dernières années de 7,9 %. La prestation moyenne nette est de 10.110 euros par an ce qui correspond à 842,5 euros par mois (ABP). Il faut ajouter à cela l'AOW qui pour une personne vivant en couple sans crédit d'impôt s'élève à 679 euros nets par mois. Pour une personne isolée, le montant est de 992 euros. On peut donc estimer la retraite d'un fonctionnaire, en moyenne, entre 1500 et 1900 euros net par mois. L'ABP est un des grands bailleurs de fond de l'État néerlandais. Un quart du portefeuille est investi dans des obligations d'État.

En Belgique, les fonctionnaires bénéficient d'un régime à part très favorable. Le montant se calcule en multipliant le salaire de référence, qui correspond généralement au salaire moyen des dix dernières années, par le tantième (1/60) et le nombre d'années admissibles. A l'inverse, pour un travailleur salarié, le calcul se fait en additionnant pour chaque année le salaire en partie réévalué multiplié par 1/45 multiplié par un taux de remplacement qui est de 60 % pour un isolé et de 75 % pour un ménage. Selon PensionStat, la pension mensuelle nette d'un fonctionnaire ayant fait toute sa carrière dans le service public est de 2072 euros nets alors qu'elle est de 1255 pour un employé du secteur privé. Cette distinction pose de plus en plus question, surtout à l'heure où les contractuels dans le secteur public deviennent légion, en partie pour des raisons d'économies sur le montant des pensions.

La question de la pertinence de ce régime spécial mérite d'être posée. Elle n'en reste pas moins complexe. Il faut en effet tenir compte que les employés du secteur privé ont d'autres avantages. De plus, les statutaires ne bénéficient pas d'un deuxième pilier. Une réflexion sur l'ensemble des différences entre contractuels et fonctionnaires mérite d'avoir lieu. En cas de changement de régime, se posera l'épineuse question de la transition et du futur des droits acquis. D'un point de vue juridique, la Cour constitutionnelle a déclaré que la suppression de la distinction entre les deux régimes constituait une mesure pertinente eu égard de l'évolution démographique<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Arrêt n° 148/2019 du 24 octobre 2019.

## 2.7 La transition

Une période de transition est prévue jusqu'en 2027 pour que les partenaires sociaux, les fonds de pension et les organismes de gestion s'accordent sur le glissement vers des contrats inscrits dans le nouveau régime. Durant cette période, la Nederlandsche Bank (Banque nationale néerlandaise) supervise les différents fonds de pension, notamment en ce qui concerne la soutenabilité financière de ceux-ci. Le cadre d'évaluation financière est assoupli en permettant aux fonds de pension de s'écarter des exigences en matière de fonds propres minimum. En effet, dans le nouveau système, il n'est pas nécessaire de garder autant de « tampons » qu'aujourd'hui.

Durant cette période, les fonds de pension doivent tendre vers un taux de couverture de 95 %. Selon les estimations de la DNB, ce taux permet de fournir les prestations attendues par les participants après la transition. Cela ne veut pas dire qu'au moment de la transition, ce sera le cas. En effet, l'abolition du système moyen risque d'entraîner des effets générationnels plus ou moins élevés en fonction du taux d'intérêt à ce moment-là. Si le taux de couverture dépasse 105 %, les fonds peuvent indexer les pensions. Les droits actuels vont être convertis pour entrer dans le nouveau régime, à quelques exceptions près, comme les fonds qui n'accueillent plus de nouveaux participants. Passer d'un régime dit DB à un régime DC est une opération jamais réalisée dans l'histoire des systèmes de pensions. Il aurait pu être décidé de n'appliquer les nouvelles règles qu'aux nouveaux participants, mais le choix inverse fut fait afin de maintenir le caractère collectif des pensions et le partage des risques entre les générations (Metselaar, 2021).

Cette transition s'annonce très complexe et coûteuse. En effet, dans le régime moyen actuel, les jeunes participants payent d'un point de vue actuariel trop de primes et les anciens pas assez. Il est donc nécessaire de prévoir un rééquilibrage. De plus, les actifs étant actuellement communs, il va falloir les répartir de manière individuelle. Plus les fonds de pension sont sous-financés et plus les retraités réclament une indexation avant que cette répartition ne soit opérée, plus la question de la répartition sera difficile. Environ 20 % des caisses de retraites s'attendent à être liquidées et à ne pas intégrer ce nouveau système. Aucun fonds n'a annoncé rentrer dans les nouvelles règles en 2023. La plupart n'ont pas encore d'échéance précise mais cela devrait être aux alentours de 2025-2026 (DNB).

Une compensation doit être prévue pour les tranches d'âge de la population qui subissent des pertes avec la transition vers le nouveau système. Cela nuit particulièrement aux travailleurs

qui sont à mi-carrière, puisqu'ils ont payé des cotisations plus élevées dans le passé d'un point de vue actuariel, tout en n'étant plus « subventionnés » pendant le reste de leur vie active (Metselaar, 2022). Comme les fonds de pension doivent détenir des réserves plus petites, moins de richesse sera transférée aux générations futures. La baisse des exigences de solvabilité peut être en partie compensée par l'introduction de la réserve de solidarité qui doit être constituée à partir des cotisations des jeunes générations. Il est possible que des résultats décevants surviennent durant la période de transition. La Banque nationale néerlandaise insiste sur l'importance de conserver les règles et de ne pas directement ouvrir de nouvelles discussions, ce qui impacterait négativement la crédibilité et la pérennité de la réforme.

Du cas néerlandais, nous pouvons retenir qu'une réforme des pensions entraîne des gagnants, mais aussi des perdants qu'il est nécessaire de ménager. Si la Belgique décidait, par exemple, d'abolir le régime préférentiel des fonctionnaires sans compensation, le pays serait paralysé avant d'avoir eu le temps de le dire. Il importe également d'avoir une autorité qui supervise la transition. Enfin, cette période est cruciale pour que le régime parte sur des bases solides. En effet, une transition mal gérée fragiliserait le système avant même sa mise en application.

## **2.8 Diminuer le montant des pensions**

Un modèle centré sur les primes, et non les prestations de pensions, est susceptible de diminuer le montant de certaines retraites. Cette problématique se poserait également en Belgique en cas de révision majeure du système de pensions et en cas de transition vers un modèle sans prestations garanties. Cela peut poser des questions au regard de l'obligation de standstill.

Celle-ci empêche que le degré de protection de certains droits fondamentaux, comme le droit à la sécurité sociale et donc à recevoir une pension, soit réduit sans justification par des motifs d'intérêt général. En Belgique, elle est consacrée par l'article 23 de la Constitution, mais on la trouve aussi dans des textes internationaux comme l'article 12 de la Charte sociale européenne. Ce principe ne doit pas être vu comme poussant à l'immobilisme mais bien comme un effet cliquet offrant une protection aux citoyens tout en permettant de s'en écarter en cas de justifications en bonne et due forme (Hachez, 2020).

Cette obligation comprend deux volets. Il faut tout d'abord un recul significatif dans la protection d'un droit. Le juge dispose d'une grande marge et une même mesure peut être

appréciée différemment (Hachez, 2020). Dans son arrêt du 30 novembre 2017, la Cour constitutionnelle a considéré que le recul de l'âge d'une pension de survie réduisait significativement le niveau de protection pour les personnes concernées. Un changement de système entraîne presque inévitablement que certains soient gagnants et d'autres perdants, ce qui appelle à prévoir des compensations pour ceux-ci.

Ensuite, en cas de recul significatif, il est possible de le justifier si la mesure est nécessaire, adéquate et proportionnée. Le législateur doit donc développer les raisons d'une diminution au regard d'éléments objectifs comme la protection de la viabilité du système de pensions. Cette réduction doit être adéquate. Il faut donc expliquer comment cette mesure peut aller dans le sens de l'objectif poursuivi. Enfin, elle doit être proportionnelle. Le juge examine, entre autres, les effets négatifs par rapport aux gains des changements. Il regarde aussi s'il n'existe pas d'autres moyens d'arriver à l'objectif poursuivi avec moins de désagréments. Ainsi, la Cour constitutionnelle a jugé que la viabilité du système de pension constituait un objectif d'intérêt général.

Il en ressort qu'il importe que tout projet de réforme des pensions soit dûment justifié et n'affecte pas de manière disproportionnée une catégorie de la population.

Jusqu'à présent, la Cour s'est montrée assez souple que ce soit en cas d'augmentation de l'âge pivot ou de réduction des droits de retraite. Elle a ainsi déclaré qu'« *il appartient au législateur d'apprécier dans quelle mesure il est opportun d'adopter des dispositions en vue de réaliser des économies dans le domaine des pensions de retraite et de survie. Il dispose à cet égard d'un pouvoir d'appréciation d'autant plus large lorsque la réglementation concernée a fait l'objet d'une concertation sociale* »<sup>3</sup> avant d'ajouter qu'« *étant donné que les pensions concernées sont financées au moyen de deniers publics, la charge qui pèse sur l'Etat doit pouvoir être modifiée lorsque l'assainissement des finances publiques ou le déficit de la sécurité sociale l'exigent* ». Il semble que la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice de l'Union européenne démontrent la même souplesse (Hachez, 2020).

On peut donc en conclure que l'objectif de la viabilité du système de retraite sera presque toujours considéré comme légitime et pertinent. La condition restante est donc que les mesures prises soient proportionnées, ce qui oblige le législateur à prendre des mesures réfléchies et

---

<sup>3</sup> Arrêt n°104/2017 du 28 septembre 2017.

justifiées (Dumont, 2019). Il reste encore certaines inconnues comme la détermination de la norme et du point mobile servant de base à la comparaison (Hachez, 2020).

Dans le cas néerlandais, sans citer directement la clause de standstill, le Conseil d'État soulève que le participant perd la sécurité du revenu nominal. Néanmoins, il relève que cette réduction était devenue relative ces dernières années avec de nombreux sauts d'index. Le Conseil d'État considère également que la viabilité du système de pensions et la confiance dans celui-ci appellent à prendre des mesures et qu'il est important de prévoir des compensations pour les catégories de la population qui y perdent.

Les contraintes juridiques ne sont pas les seules et des difficultés d'ordre démocratique peuvent apparaître. Ainsi, il ressort qu'un ajustement des pensions belges par une sous-indexation serait une mesure équilibrée d'un point de vue intergénérationnelle tout en étant nécessaire, adéquate et proportionnée, respectant l'obligation de standstill et le critère de Musgrave (Baurin et Hindriks, 2022). Néanmoins, il ressort que 80 % des électeurs belges seraient opposés à cette mesure et se montreraient plus favorables à des changements par le taux d'acquisition ce qui aurait pour effet de faire supporter 85 % des charges du vieillissement sur la moitié la plus jeune de l'électorat (Baurin et Hindriks, 2022). Une autre solution serait de combiner une sous-indexation avec un taux d'accumulation plus élevé afin de mieux répartir entre générations le poids des retraites ou de fixer le taux d'indexation avant la retraite à un niveau plus élevé que celui d'après. A nouveau, ces deux mesures semblent difficiles à mettre en place d'un point de vue politique et démocratique (Baurin et Hindriks, 2022). Nous pouvons donc voir une tension entre ce qui semble bon d'un point de vue juridique et économique et ce que l'électorat est prêt à accepter.

## **2.9 La confiance**

La confiance est un élément clé dans un régime de pensions. C'est ce qui motive les plus jeunes à cotiser au lieu de se constituer une épargne personnelle (Hindriks, 2015). Aux Pays-Bas, comme en Belgique, celle-ci s'est de plus en plus érodée ces dernières années. Chez les premiers, cela est notamment dû à la crise de 2008 qui a vu de nombreux sauts d'index et augmentations de cotisations, mais aussi la redistribution non transparente par les mécanismes du système actuel ainsi que la manière dont les décisions sont prises. Le Conseil d'État néerlandais insiste sur la mise en place de garanties durant la phase de transition afin de recueillir une adhésion la plus large possible. Cela passe par des règles transparentes, mais aussi l'utilisation de la réserve de solidarité et des indemnités pour les perdants. Il prévient que

des choix douloureux vont devoir être pris, notamment dans certains fonds dont la situation financière est critique.

Selon le Gouvernement néerlandais, la confiance dans un système de pension dépend de plusieurs éléments. Tout d'abord, celui-ci doit tenir ses promesses et apporter ce que l'on attend de lui. Le montant doit être adapté à ce dont les participants ont besoin. Ensuite, il doit être honnête et intègre. On attend également que celui-ci soit juste et équitable. Cela implique qu'il tienne compte de toutes les générations. Enfin, il doit avoir de bonnes intentions, être en adéquation avec les valeurs de la société et transparent. La communication doit donc être claire et compréhensible.

Aux Pays-Bas, le ministère de l'Emploi et des Affaires sociales tient à jour un moniteur de la confiance dans le système des pensions. En avril 2022, le score était de 5.3 ce qui correspond à une attitude neutre. Il en ressort également une inquiétude sur la capacité du système à tenir ses engagements. 56 % des interrogés pensent que les actifs disponibles diminuent et qu'un jour, il n'y aura plus de quoi payer des pensions pour les plus jeunes.

Selon une étude (van Hekken et al, 2022), de nombreux néerlandais fondent leur opinion sur des croyances fausses ou des expériences personnelles. Beaucoup d'entre eux pensent bien connaître le système mais sont incapables de l'expliquer.

D'après la même étude, les jeunes travailleurs sont les plus optimistes par rapport au nouveau modèle. Les plus âgés sont beaucoup plus sceptiques ou inquiets.

La confiance dans le nouveau système n'est pas au rendez-vous dans la population. 52% des employés et 44% des retraités pensent que le montant moyen des prestations va diminuer tandis qu'ils sont 47 % chez les employés et 42 % chez les retraités à penser que la confiance dans le système va diminuer (van Hekken et al., 2022).

En Belgique, selon une étude de Bpact, seulement 19 % de la population fait confiance à l'État pour continuer à payer leur pension lorsqu'ils seront retraités. Ce chiffre descend à 14 % pour les 18-34 ans et est légèrement au-dessus de 25 % pour les 50-64 ans. Ce sujet est source d'inquiétude pour 54 % des Belges. La même proportion avoue ne pas bien connaître le système actuel.

Il y a donc un réel enjeu dans le cadre d'une réforme à redresser la confiance de la population. Cela doit passer par une communication claire et compréhensible pour tout le monde, en particulier pour ceux qui se verraient impacter négativement. Le nouveau système

comprenant trois contrats différents pour la pension complémentaire, il est d'autant plus important que les participants comprennent ce que chacun d'eux implique.

Mayeur (2020) pointe deux éléments dans une réforme des retraites qui peuvent avoir un effet négatif sur la confiance. D'une part, un diagnostic initial trop noir et à charge du système en place. D'autre part, une période de transition trop longue peut faire naître des doutes ou de l'incompréhension sur le caractère positif du nouveau régime.

Pour Geraci (2020), la hausse de confiance vient plus d'une volonté collective des redistributions que l'on souhaite faire plutôt que de l'architecture en elle-même. Les réformes réussies ont pu se faire grâce à une grande pédagogie, des objectifs clairs et des pratiques de gestion transparentes.

La Banque nationale néerlandaise a déjà annoncé que le nouveau système n'était pas une solution aux circonstances difficiles actuelles sur les marchés financiers. La réforme n'augmentera pas les actifs des fonds de pension, ni les taux d'intérêt. Il est également important de communiquer sur l'incertitude qui en découlera.

## **2.10 Les négociations**

Le sujet n'est pas très suivi par la population. 35 % ne suivent pas du tout la discussion sur le système, 45 % un peu et 17 % plutôt bien et 3 % très bien. Ces chiffres sont encore plus importants chez les jeunes. Ainsi, 65 % des 34 ans et moins ne connaissent pas ou peu le système (van Hekken et al., 2022).

La première étape a été un accord de principe le 5 juin 2019 entre le Gouvernement et les organisations représentant les travailleurs et les employeurs. L'année qui a suivi a été l'objet de l'élaboration de nouvelles règles allant dans le sens de ce qui avait été fixé. Le Gouvernement a fait différentes propositions qui ont été soumises non seulement aux partenaires sociaux, mais aussi à des organes consultatifs comme la Banque nationale, le CPB (équivalent du Bureau du Plan), la Fédération des pensions et l'Association néerlandaise des assureurs. A cela s'ajoute différents experts ayant formé des groupes de travail dont ont émané une partie de l'accord.

Selon l'OIT (2012), les travailleurs et les retraités peuvent être perçus comme les actionnaires du système de pensions et doivent donc être écoutés. Généralement, les syndicats assurent le rôle d'interlocuteur. L'OIT recommande de prévoir un temps suffisamment long pour mener une réforme et tenir compte des volontés des partenaires sociaux. Les conséquences en cas d'action unilatérale de l'État peuvent être délétères et entraîner de grands mouvements

de protestations sociales. Par ailleurs, il n'est pas dans l'intérêt des syndicats que le système de pensions vienne à s'effriter ou que les travailleurs doivent payer des cotisations trop élevées pour que le système soit soutenable.

Evidemment, ce n'est pas parce que l'accord est accepté par les pouvoirs publics, les syndicats et les employeurs qu'il s'agit forcément d'un bon accord.

Dans le cas belge, la plupart des propositions avancées par la Commission de réforme des pensions (2020-2040) n'ont pu voir le jour, entre autres à cause d'une levée de boucliers des syndicats. Ceux-ci ont vu l'idée d'une pension à points comme synonyme d'insécurité (Vandenbroucke, 2020b). Il en a résulté de nombreux mouvements sociaux à l'instar de la manifestation du 16 mai 2018 ayant réuni plusieurs dizaines de milliers de personnes. Nous pouvons en déduire qu'il est aussi difficile de trouver un accord avec les partenaires sociaux que d'établir un modèle soutenable de pensions. Les négociations aux Pays-Bas ont pris sept ans pour arriver à un accord définitif. La première étape est de d'abord trouver un accord au sein du Gouvernement avant de tenter de trouver un accord avec les partenaires sociaux, ce qui semble une condition sine qua non pour maintenir la paix sociale.

## **2.11 Les groupes vulnérables**

Nous avons déjà parlé des femmes, mais ce n'est pas le seul groupe vulnérable. En effet, même si les Pays-Bas ont un taux de remplacement moyen élevé, cela ne veut pas dire que toute la population en profite de la même manière. Le premier pilier donne un socle identique à tout le monde mais les montants du deuxième pilier varient.

Selon Knoef et al (2016), certaines catégories de la population ont des taux de remplacement largement inférieurs au taux moyen. Cette étude se base sur les chiffres de 2008 et prend en compte les trois piliers. Il en ressort que le taux de remplacement brut médian pour un indépendant est 9 % en dessous de celui de la population. Cela est dû à l'absence de deuxième pilier, comme nous l'avons déjà développé précédemment. Pour une personne ayant eu au moins deux années de chômage, la différence est de 5 %. L'explication est que durant les années sans emploi, les personnes ne cotisent plus dans le deuxième pilier. Pour une personne ayant eu deux ans d'arrêt pour cause d'invalidité, la différence sera de 8 %. En effet, au-delà de deux ans d'invalidité, la personne reçoit une prestation de l'État mais qui n'offre aucun droit à la pension. De plus, une personne devant réduire son temps de travail verra aussi sa pension diminuer.

## Composition des retraites selon la répartition des revenus

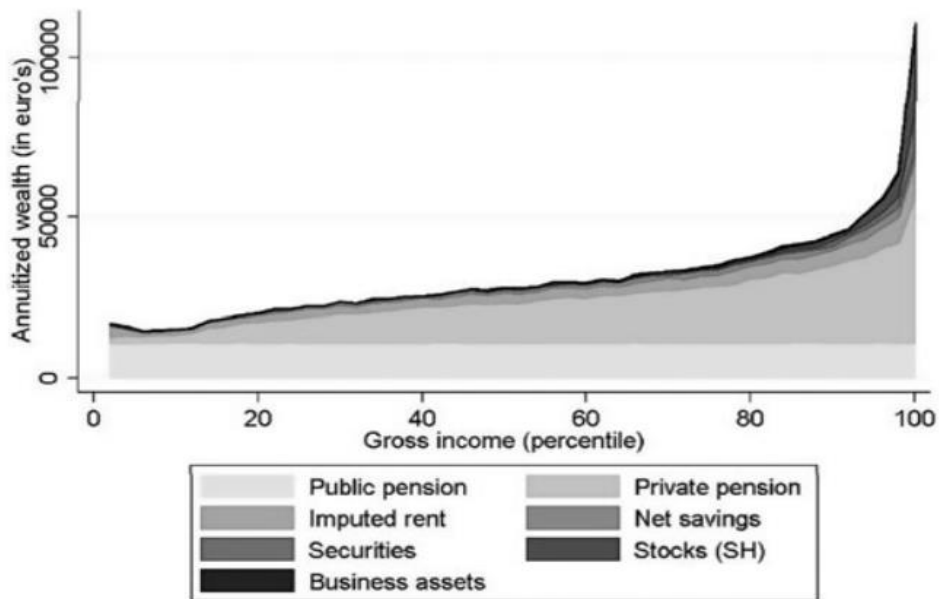


Figure 11 : Composition des rentes de retraite selon la répartition des revenus. Source : Knoef et al. (2016).

La Belgique est aussi sujette à de grandes divergences dans le montant des pensions. Celles-ci se marquent surtout entre les différents régimes, les fonctionnaires étant les mieux lotis et ayant des pensions pouvant être supérieures à 3000 euros tandis que les salariés et les indépendants ont des retraites plus faibles qui peuvent être à peine au-dessus des 600 euros. Pour les revenus les plus faibles, il existe la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) permettant d'arriver à un montant de base de 1321,24 euros pour un isolé et de 894,16 euros pour une personne en cohabitation. Il faut également tenir en compte en Belgique que les pensionnés ont un patrimoine très élevé. Ainsi, le patrimoine net médian est parmi les plus élevés d'Europe, bien au-dessus des Pays-Bas. (Hindriks, 2015). En effet, 80 % des pensionnés sont propriétaires de leur maison.

Réduire les inégalités entre retraités est une question épineuse. Dans le système actuel, redresser les plus basses pensions ou instaurer une pension minimum reviendrait à hausser les contributions et donc à reposer sur les actifs. Que ce soit aux Pays-Bas et en Belgique, un enjeu important est d'harmoniser les régimes de retraite qui sont sources d'inégalités, surtout pour les indépendants. La question d'une solidarité entre retraités mériterait aussi d'être posée.

## Conclusion

Face aux changements démographiques mais aussi du marché du travail, les Pays-Bas ont décidé de réagir en modifiant leur système de pensions. Sans pour autant remettre en question la répartition en trois piliers, de grands changements ont été opérés, surtout dans le second pilier. La fluctuation du montant des retraites constitue une pierre angulaire de cette réforme. Elle est vue par certains comme une avancée permettant une meilleure viabilité du système ainsi qu'une meilleure solidarité intergénérationnelle et par d'autres comme une loterie pouvant entraîner des conséquences extrêmement néfastes en cas de mauvais scénarios. Ces différents changements n'ayant pas encore été mis en application, il n'est pas encore possible d'en livrer une évaluation complète à l'heure actuelle.

Dans l'optique d'une réforme au niveau belge, plusieurs éléments peuvent s'avérer pertinent. Tout d'abord, le renforcement d'un deuxième pilier par capitalisation. Le premier fonctionnant par répartition risque d'arriver à bout de souffle ou de ne plus pouvoir répondre aux attentes des cotisants. Ensuite, la question d'un système de calcul différent pour les fonctionnaires mérite d'être mise sur la table. Enfin, au-delà du fond, la manière de mener une réforme ne doit pas être prise à la légère que ce soit au niveau des échanges avec les partenaires sociaux, les mécanismes de transition et l'attention devant être portée aux perdants d'un nouveau système.

Les pensions restent un sujet fort méconnu des citoyens. La confiance qui est pourtant un élément clé est au plus bas. Nul ne sait combien de temps le système belge tiendra encore en effectuant des ajustements paramétriques ci et là. Ce travail se référait au cas néerlandais mais d'autres pays européens ont également mené à bien des réformes. Au tour de la Belgique de suivre la voie.

## Bibliographie

Autoriteit Financiële Markten (2021), *Meer aandacht nodig voor de verantwoording van kosten door pensioenfondsen*.

Autoriteit Financiële Markten (2021), *Toezichttoets wet toekomst pensioenen*.

BALTER, A., DE JONG, F., et, PELSSER, A. (2021), « Risk sharing within Pension Scheme », *Netspar Industry Paper 166*.

Banque Mondiale (1994), *Averting the Old-Age crisis : Policies to protect the old and to promote growth*.

BAURIN, A., et, HINDRIKS, J. (2022), « Intergenerational consequences of gradual pension reforms », *European Journal of Political Economy*, à paraître.

BOOT, A., TEULINGS, C., et DE BEER P. (2021), « Een beter Pensioenakkoord met risicodeling via premies », *Economisch Statistische Berichten*, pp. 58-61.

BRÜGGEN, L., PONDS, E., AUGUSTUS, J., BARRETT, J., et, TEICHMANN, L. (2022), « Communication in DC Pension Plans in The Netherlands », *Netspar*.

Centraal Planbureau (2015), *Internationale vergelijking van pensioenstelsels*.

College voor de rechten van de mens (2022), *Advies van het College voor de Rechten van de Mens over wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen*.

Commission de réforme des pensions 2020-2040 (2014), *Un contrat social performant et fiable - Propositions de la Commission de réforme des pensions 2020-2040 pour une réforme structurelle des régimes de pension*.

De Nederlandsche Bank (2022), *Transitie effecten*.

De Nederlandsche Bank (2021), *Toezichttoets wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen*.

De Nederlandsche Bank (2021a), *Transitie-effecten en Transitie FTK*.

DE TAVERNIER, W., et, BOULHOL, H. (2020), « Automatic adjustment mechanisms in pension systems », *Pensions at a Glance 2021 : OECD and G20 Indicators*, OCDE.

DEVOLDER, P. (2011), *Défis et perspectives des régimes belges de pension*, Forum financier. Accessible sur :

<https://www.financialforum.be/sites/financialforum.be/files/media/1062.pdf>

DEVOLDER, P. et, HINDRIKS, J. (2019), « Réforme des pensions, une urgence absolue », *Pyramides : revue du Centre d'Etudes et de Recherches en Administration Publique*, Vol. 31/32, p. 233-260.

DUMONT, D. (2019), « Le principe de standstill comme instrument de rationalisation du processus législatif en matière sociale. Un plaidoyer illustré (première partie) », *Journal des tribunaux*, pp. 621-628.

Eurostat (2021), *Country fiche on pensions for the Netherlands (AR 2021)*.

FRIJNS, J., et, MENSONIDES, J., (2020), *Pensioenakkoord is in deze vorm beslist niet toekomstvast*, disponible sur [www.mejudice.nl](http://www.mejudice.nl).

GARNIER, O. et THESMAR, T. (2009), *Épargner à long terme et maîtriser les risques financiers, rapport pour le Conseil d'analyse économique*.

GERACI, M. (2020), « Confiance dans le système de retraite au regard des techniques et des réformes en France et à l'étranger », *Regards*, vol. 58, no. 2, pp. 47-60.

HACHEZ, I. (2020), *Standstill et (im)possible baisse des pensions ?*, disponible sur : [https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A245925/datastream/PDF\\_01/view](https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A245925/datastream/PDF_01/view)

HINDRIKS, J. (2015), *Quel avenir pour nos pensions ? : Les grands défis de la réforme des pensions*, Louvain-la-Neuve, De Boeck.

HINZ, R. (2011), « The World Bank's Pension Policy Framework and the Dutch Pension System A Paradigm for the Multi-Pillar Design? », *Netspar*.

KALI, S., BEEN, J., KNOEF, M. et VAN MARWIJK KOOY, A. (2020), « Gelijke rechten, maar geen gelijke pensioenen: de gender gap in Nederlandse tweedepijlerpensioenen » , *Netspar design paper 178*.

KNOEF, M., BEEN, J., ALESSIE, R., CAMINADA, K., GOUDSWAARD, K., et KALWIJ, A. (2016), « Measuring retirement savings adequacy: developing a multi-pillar approach in the Netherlands », *Journal of Pension Economics & Finance*, 15(1), 55-89.

LUTJENS, E. (2020), *ANALYSE: verplichtstelling na pensioenakkoord houdbaar*, Rijksoverheid.

- MAYEUR, P. (2020). « Reconstruire la confiance » dans le système des retraites : les leçons de la réforme interrompue ». *Regards*, 58, pp. 73-83.
- METSELAAR, L., NIBBELINK, A. et ZWANEVELD, P. (2020), *Het doorontwikkelde contract: beschrijving van varianten, opties en resultaten*, Centraal Planbureau.
- METSELAAR, L., ZWANEVELD, P., et, VAN EWIIK, C. (2022), « Reforming Occupational Pensions in the Netherlands: Contract and Intergenerational Aspects », *De Economist* 170, pp. 7–36.
- Ministerie van Sociale Zaken en Wergelegenheid (2022), *Publieksmonitor pensioenen*.
- MUNS, S., NIJMAN, T. et WERKER B (2022), « Inkomenseffecten bij en na invaren in het nieuwe pensioencontract », *Nestpar design paper 203*.
- MUSGRAVE, A. (1981). « Unrealistic assumptions in economic theory: the F-twist untwisted », *Kyklos*, 34: pp. 377–87.
- NATALI, D. (2008), *Pensions in Europe, european pensions : the evolution of pension policy at national and supranational level*, Bruxelles, Peter Lang.
- Nederlandse Rijksoverheid (2019), *Summary note on the renewal of the Dutch pension system*.
- Nederlandse Rijksoverheid (2020), *Accompanying note on equal treatment*.
- Nederlandse Rijksoverheid (2022), *Memorie van toelichting*.
- OECD (2021), *Pensions at a glance 2021*.
- PALIER, B. (2021), *Réformer les retraites*, Paris, Presses de sciences po.
- Raad van State (2022), *Samenvatting advies wetsvoorstel toekomst pensioenen*.
- Raad voor de rechtpraak (2021), *Advies Wet toekomst pensioenen*.
- SALY, P. (2020), « Capitalisation et répartition dans l’histoire du système français des retraites avant 1945 », *Revue d'histoire de la protection sociale*, vol. 13, no. 1, pp. 23-35.
- SARFATI, H, et, GHELLAB, Y. (2012), « The political economy of pension reforms in times of global crisis: State unilateralism or social dialogue? », *Working Paper No. 37, OIT*.

SCHOKKAERT, E., DEVOLDER, P., HINDRIKS, J. et, VANDENBROUCK, F. (2018), « Towards an equitable and sustainable points system. A proposal for pension reform in Belgium », *Journal of Pension Economics and Finance*, 27 April 2018, pp. 1-31.

Sociaal-Economische Raad (2019), *Naar een nieuw pensioenstelsel*.

STEENKAMP, O., et VAN POPTA, B. (2021), « Transition to a new pension contract in the Netherlands – Lessons from abroad », *Netspar Occasional Paper 03*.

Stichting van de arbeid (2020), *Aanvalsplan witte vlek*.

TEN CATE, M. (2019), *Waar blijft mijn pensioen?*, Uitgeverij Prometheus.

Tweede Kamer (2019), *Kamerbrief principeakkoord vernieuwing pensioenstelsel*.

Tweede Kamer (2022), *Voorstel van wet toekomst pensioen*.

VALDES-PRIETO, S. (1996), *The economics of pensions: principles, policies, and international experience*, Cambridge, Cambridge University Press.

VAN BILSEN, S., MEHLKOPF, R.J., et, VAN STALBORCH, S. (2022), « Intergenerational Transfers in the New Dutch Pension Contract », *De Economist* 170, pp. 37–67.

VAN DALEN, H. P., et, HENKENS, C. J. I. M. (2021), « Gemengde gevoelens rond het nieuwe pensioenstelsel », *PM: Pensioen magazine*, 26(8/9), pp. 26-30.

VANDENBROUCKE, F. (2020), *Collectiviteit, solidariteit en zekerheid in het pensioenakkoord*.

VANDENBROUCKE F. (2020a), « Voor voldoende zekerheid en solidariteit in het pensioen is meer nodig », *ESB*.

VANDENBROUCKE F. (2020b), *Retraites, leçons des réformes belges*, Fondation pour l'innovation politique.

VAN DEN HEUVEL-WARREN, J., et VISSER, M. (2020), « Uitwerking pensioenakkoord: Begin van het einde? », *Beloning en Belasting*, 2020(9), pp. 7-13.

VAN EWIJK, C., et, NIJMAN, T. (2019), « Het pensioenakkoord verzekert welvaartswinst, maar is niet af », *Economisch Statistische Berichten*, 104(4777), pp. 390-393.

VAN HEKKEN, A., HOOFS, J., et, BRÜGGEN, E.C. (2022), « Pension Participants' Attitudes, Beliefs, and Emotional Responses to the New Dutch Pension System », *De Economist* 170, pp. 173–194.

VIDLUND, M., VÄÄNÄNEN, N., MIELONEN, A., et, KUITTO, K. (2018). « Pension system design and intergenerational redistribution: applying Musgrave's rule in a comparative setting », *Review of Sociology*, n°27, pp. 40-60.

WACHS, D., et, ONRUBIA, J. (2021), « Automatic adjustment mechanisms in public pension reforms: Effects over fiscal sustainability, adequacy, and fairness », *Working Papers 2021-05, FEDEA*.