



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

**Comité d'Etude
sur le Vieillissement**

RAPPORT ANNUEL

AVRIL 2002



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

**Comité d'Etude
sur le Vieillissement**

RAPPORT ANNUEL

AVRIL 2002

Les membres du Comité d'Etude sur le Vieillessement

Monsieur T. PEETERS, Président

Monsieur H. BOGAERT, Vice-président

Monsieur G. DE SMET, sur proposition du
Ministre du Budget

Monsieur H. BECQUAERT, sur proposition du
Ministre des Affaires sociales

Monsieur M. WEBER, sur proposition du
Ministre des Finances

Monsieur M. ENGLERT, sur proposition du
Bureau fédéral du Plan

Monsieur J. SMETS, sur proposition de
la Banque Nationale de Belgique

Le Secrétariat:

Madame L. LALOY

Madame S. WEEMAES

Table des Matières

Synthèse

A.	Introduction	3
B.	La loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement	3
C.	La viabilité financière	4
	1. Hypothèses de base	4
	2. Résultats: le coût budgétaire du vieillissement	9
	3. Le coût budgétaire du vieillissement dans d'autres scénarios	11
	4. Différences avec le scénario du Comité de Politique économique	12
D.	La soutenabilité sociale et la problématique de la légitimité	13
	1. La situation actuelle de la pauvreté chez les personnes âgées en Belgique	13
	2. La soutenabilité sociale et la problématique de la légitimité à long terme	14

Les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement

I	Introduction	19
A.	La loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement	19
B.	Les défis : la soutenabilité financière et sociale	20
C.	Les réponses : les réformes réalisées, le Fonds de vieillissement, les plans de pension sectoriels	22
	1. Introduction	22
	2. Réformes réalisées dans le régime général	22
	3. Réformes réalisées dans le régime de la fonction publique	27
	4. Le Fonds de vieillissement	28
	5. Les plans de pension (sectoriels)	29
D.	Les méthodes d'évaluation de soutenabilité sociale et financière	31
	1. Les projections de long terme dans MALTESE	31
	2. Les indicateurs sociaux	32

II Perspectives financières de la sécurité sociale 2000 - 2030	35
A. Les projections de référence selon les hypothèses du Bureau fédéral du Plan	35
1. Hypothèses	36
2. Résultats	51
B. Scénarios supplémentaires retenus par le Comité d'Etude sur le Vieillissement	62
1. Un scénario macroéconomique avec un taux de chômage structurel plus élevé (scénarios A2 et B2)	62
2. Un scénario de politique sociale avec une adaptation au bien-être plus élevée (scénarios A3 et B3)	65
III La soutenabilité sociale	73
A. Introduction	73
B. Evolution du bien-être et de l'inégalité	74
C. Pauvreté chez les personnes âgées	75
1. La méthode légale	75
2. La méthode relative	77
D. Conclusion	88
E. Soutenabilité sociale et problématique de la légitimité à long terme	89
1. Soutenabilité sociale à long terme	90
2. Problématique de la légitimité à long terme	92
IV Evolution du 2ème pilier	95
A. Introduction	95
B. 2ème pilier versus 1er pilier	96
1. Remarque préliminaire	96
2. Evolution du nombre de pensionnés	96
3. Evolution du montant moyen mensuel	97
C. Montant total des cotisations	99
D. Niveau des réserves	101
E. Conclusion	101

V	Comparaison internationale	103
1.	Comparaison du scénario du CPE et du scénario A avec un chômage structurel élevé (A2)	105
VI	Annexe 1 : Méthodologie des mesures de la pauvreté	111
A.	Définition de la population âgée	111
B.	Indicateurs de pauvreté	111
1.	Mesure non-monétaire de la pauvreté	112
2.	Indicateurs monétaires	112
VII	Annexe 2	115

SYNTHÈSE

A. Introduction

Ce document est le premier rapport du Comité d'Etude sur le Vieillissement, transmis au gouvernement fédéral en application de la Loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement. Cette loi prévoit que le Comité d'Etude sur le Vieillissement rédige un rapport annuel pour le 30 avril. Le Comité d'Etude sur le Vieillissement a entrepris ses travaux au début du mois de mars de cette année. Il a consacré trois réunions plénières à la rédaction du présent rapport. Comme stipulé dans la loi, le Comité peut faire appel aux services du Bureau fédéral du Plan pour ses travaux préparatoires et pour assurer le secrétariat.

Etant donné le champ très vaste que recouvre la problématique abordée d'une part, et les délais extrêmement brefs impartis pour l'étude d'autre part, le Comité d'Etude sur le Vieillissement s'est limité, dans ce rapport, aux lignes de force de la problématique des conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Le Comité d'étude se propose d'approfondir d'autres aspects dans ses travaux futurs. Il pourra également faire appel à d'autres experts académiques ou professionnels.

Le contexte législatif de la mission et du travail du Comité d'Etude sur le Vieillissement, créé au sein du Conseil supérieur des Finances, est rappelé brièvement dans la section B de cette synthèse. La section C présente une synthèse de l'estimation du coût budgétaire du vieillissement dans les divers scénarios et hypothèses examinés. Compte tenu des incertitudes importantes et du caractère de long terme des projections, l'estimation du coût budgétaire du vieillissement est présentée jusqu'à l'année 2030; les simulations les plus récentes du Bureau fédéral du Plan, sur lesquelles le Comité d'Etude sur le Vieillissement s'est appuyé pour ses travaux, sont toutefois poussées jusqu'à l'année 2050; à l'horizon 2030, l'essentiel des évolutions et de l'alourdissement des charges est néanmoins acquis. La problématique de la soutenabilité sociale et de la légitimité est abordée dans la section D.

B. La loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement

Le Fonds du vieillissement a été institué afin de rencontrer les inévitables conséquences budgétaires du vieillissement. L'objectif du Fonds est de constituer des réserves qui permettront de payer les dépenses supplémentaires des différents systèmes de pensions légales, pendant la période 2010-2030, suite au vieillissement. Avec le Fonds du vieillissement, une réserve démographique pour les pensions est ainsi créée.

Le gouvernement est chargé, chaque année, d'établir une note sur le vieillissement dans laquelle il expose sa politique relative au vieillissement¹.

1. art. 3 de la Loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement (*M.B. du 14.09.2001*).

Pour la rédaction de cette note, le gouvernement se basera sur le rapport du Comité d'Etude sur le Vieillissement et sur l'avis annuel de la section des "Besoins de financement des pouvoirs publics" du Conseil Supérieur des Finances¹.

Le rapport annuel du Comité d'Etude sur le Vieillissement doit examiner les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Le rapport doit notamment contenir une estimation des conséquences financières sur le plan des différents régimes légaux de pensions, des régimes de sécurité sociale et du régime de la garantie de revenus aux personnes âgées, liées à l'évolution démographique².

Les recommandations relatives à la politique budgétaire des pouvoirs publics incorporées dans l'avis annuel de la section des "Besoins de financement des pouvoirs publics" tiennent notamment compte du rapport du Comité d'Etude sur le Vieillissement³.

Outre l'estimation des coûts supplémentaires des différents régimes légaux des pensions, la note sur le vieillissement établie par le gouvernement fournit la politique budgétaire et la politique générale menée en vue de faire face aux répercussions du vieillissement, de même que des informations sur l'évolution des réserves des pensions complémentaires et sur le taux de pauvreté. Etant donné que la note sur le vieillissement du gouvernement est basée sur l'avis de la section "Besoins de financement des pouvoirs publics" et le rapport du Comité d'étude sur le Vieillissement, le Comité d'étude a jugé utile de traiter également ces sujets.

C. La viabilité financière

Pour estimer l'impact du vieillissement démographique sur les finances publiques, la méthode employée a consisté à réaliser des projections des principaux postes de dépenses sur lesquels les évolutions démographiques ont un effet. Pour ce faire, un certain nombre d'hypothèses doivent être posées au point de départ. Certaines de ces hypothèses sont toutefois fragiles; c'est la raison pour laquelle des simulations alternatives ont été réalisées. Compte tenu de la grande incertitude et du caractère de long terme des projections simulées, les scénarios simulés ont surtout une vocation exploratoire. Ils servent à délimiter les marges d'incertitude, plutôt que de générer des évaluations "précises".

1. Hypothèses de base

Pour ses travaux, le Comité d'Etude sur le Vieillissement s'est appuyé sur les simulations les plus récentes du Bureau fédéral du Plan⁴. Dans ces simulations (scénarios A1 et B1), la projection des allocations moyennes et des nombres de

1. art. 4 de la Loi du 5 septembre 2001.

2. art. 6 de la Loi du 5 septembre 2001.

3. art. 9 de la Loi du 5 septembre 2001.

4. M. ENGLERT, N. FASQUELLE, M.-J. FESTJENS, M. LAMBRECHT, M. SAINTRAIN, C. STREEL, S WEEMAES, "Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2050. Le vieillissement et la viabilité du système légal des pensions", Bureau fédéral du Plan, Planning Paper 91, janvier 2002.

bénéficiaires dans les différentes branches de la sécurité sociale est réalisée “à politique constante” : les taux de croissance des allocations sont calculés en fonction de la législation actuelle ainsi que des tendances de long terme, tant pour les nouveaux bénéficiaires des diverses prestations que pour les autres, pour lesquels l’évolution de la structure d’âges est par ailleurs prise en compte.

Pour les dépenses de soins de santé¹, le scénario de “politique constante” ne peut, de façon réaliste, reposer uniquement sur la prise en compte mécanique du vieillissement des dépenses moyennes par âge et sexe. Il est aussi tenu compte de la croissance tendancielle² du rapport ‘dépenses par tête / PIB par tête’ à structure d’âges constante. L’effet de cette composante sur les dépenses de santé est estimée à l’aide de méthodes économétriques.

i. L’hypothèse relative aux gains de productivité

Des informations relatives aux gains de productivité enregistrés par l’économie belge existent à partir de 1913. Ces gains de productivité ont fluctué assez fortement d’une période à l’autre³. En moyenne, les gains de productivité par emploi atteignent environ 2 % pour la plus longue période connue (1913-2000). Ils sont cependant nettement supérieurs pour le demi-siècle écoulé (2,7 %) et tendent actuellement à être légèrement inférieurs, notamment du fait de l’extension du travail à temps partiel et du fait des dispositifs visant à promouvoir une diminution du coût du travail (entre autres, la modération salariale, la diminution des cotisations de sécurité sociale et les emplois à statut spécial pour les travailleurs à faible productivité).

Depuis quelques années, les scénarios du Bureau fédéral du Plan sont articulés, en ce qui concerne l’évolution annuelle de la productivité par emploi, sur un scénario “bas” et un scénario “haut” (comparés aux gains de productivité moyens de 2 % par an durant la période 1913-2000), à savoir 1,75 % (scénario A1) et 2,25 % (scénario B1). Les deux hypothèses relatives aux gains de productivité à long terme sont basées sur la tendance de long terme de l’économie belge en la matière.

Le Comité d’Etude sur le Vieillissement doit, selon l’article 7 de la Loi du 5 septembre 2001 portant garantie d’une réduction continue de la dette publique et création d’un Fonds du vieillissement, faire l’hypothèse d’une croissance économique calculée sur base d’une estimation prudente de croissance tendancielle. Le Comité d’Etude sur le Vieillissement considère comme scénario prudent en matière de croissance économique le scénario avec une croissance annuelle de la productivité de 1,75 % (scénario A1); cette hypothèse correspond aux évolutions des deux dernières décennies ainsi qu’à l’hypothèse retenue par les institutions internationales et étrangères. Compte tenu de l’évolution de l’emploi, la croissance du PIB se réduit à en moyenne 1,6 % par an à la fin de la période de projection (2025-2030).

-
1. Les dépenses publiques de soins de santé comprennent les dépenses de la sécurité sociale relatives à l’assurance-maladie (régime des travailleurs salariés et indépendants, OSSOM et autres régimes), certaines dépenses du pouvoir fédéral (surtout, l’intervention dans le prix journalier des lits d’hôpitaux), des Régions (prestations en nature en faveur des handicapés) et des pouvoirs locaux (prestations médicales et coût des maisons de repos des CPAS).
 2. La croissance tendancielle des dépenses de santé s’explique surtout par les développements technico-médicaux dans le secteur de la santé, par l’accroissement des prix relatifs des soins de santé et par l’évolution de la consommation.
 3. Voir N. FASQUELLE, S. WEEMAES, “*Perspectives financières de la sécurité sociale à l’horizon 2050*”, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper 83, novembre 1997, p. 14.

ii. L'hypothèse relative à l'emploi

L'hypothèse relative au taux de chômage structurel qui est de 7,9 %¹ de la population active en 2030 dans les scénarios du Bureau fédéral du Plan, est basée sur les tendances de l'économie belge durant les 50 dernières années. La croissance moyenne de l'emploi serait de 0,3 % par an sur la période 2000-2030, mais ce taux de croissance, qui serait à peu près nul entre 2010 et 2030, est imputable à une considérable création d'emplois avant 2010. Cet accroissement de l'emploi semble toutefois largement insuffisant pour pouvoir atteindre une hausse significative du taux d'emploi²: le taux d'emploi, de 59 % en 2000, devrait atteindre 61,5 % en 2010 et 64,8 % en 2030. Etant donné cette hausse modérée du taux d'emploi, telle qu'elle figure dans les simulations du Bureau fédéral du Plan, le Comité d'Etude sur le Vieillissement considère cette hypothèse relative à l'emploi comme prudente.

Néanmoins, le Comité d'Etude sur le Vieillissement a souhaité tester un scénario supplémentaire dans lequel la politique actuelle de l'emploi serait moins efficace en ce qui concerne la diminution du taux de chômage structurel. Ce scénario de chômage plus élevé (scénario A2 et scénario B2) doit davantage être considéré comme un "scénario de risque".

Les scénarios simulés pour ce rapport ne correspondent en aucune façon à un scénario qui permettrait de rencontrer l'objectif défini lors du Sommet de Lisbonne, c'est-à-dire un taux d'emploi de 70 % en 2010. L'élaboration d'un scénario cohérent, qui incorpore des mesures précises visant à atteindre "l'objectif de Lisbonne" et contribuant ainsi à réduire le coût budgétaire du vieillissement, n'était en effet pas réalisable, compte tenu des délais très courts d'élaboration de ce rapport.

iii. L'hypothèse relative à la politique sociale

En matière de politique sociale, les simulations sont également réalisées à *politique constante*. Il est toutefois aussi tenu compte de l'impact *futur* des *modifications récentes de la législation*.

C'est le cas, notamment, de la croissance du plafond salarial qui intervient dans le calcul de la pension de retraite dans le régime général des travailleurs salariés: la loi sur la réforme des pensions de 1996 prévoit une adaptation de ce plafond salarial en fonction des marges salariales définies en application de la loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde de la compétitivité. Afin d'assurer la cohérence entre les divers revenus de remplacement de la sécurité sociale, une hypothèse similaire a été retenue, en ce qui concerne l'adaptation des plafonds salariaux qui s'appliquent aux autres revenus de remplacement.

Toutefois, l'hypothèse concernant l'adaptation au bien-être est un élément restrictif du scénario de politique sociale. Durant la période 1956-2002, les salaires

-
1. Y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi (ce qui correspond à un taux de chômage de 5 % de la population active selon la définition officielle du MFET, avant les récentes modifications de la législation concernant l'accès au statut de "chômeur complet indemnisé non demandeur d'emploi"). A plus long terme ce taux de chômage de 5 % correspond à un taux de chômage total de 7,6 % (y.c. chômeurs âgés).
 2. Emploi en pourcentage de la population d'âge actif (15 à 64 ans).

ont en moyenne augmenté de 2,9 % par an alors que l'adaptation au bien-être a été de 1,1 % par an en moyenne; l'adaptation au bien-être était donc découplée de l'évolution salariale à concurrence de 1,8 %. Sur cette base, les simulations du Bureau fédéral du Plan incorporent donc l'hypothèse d'un découplage de l'adaptation au bien-être par rapport à l'évolution salariale de l'ordre de 1,75 %. Cette hypothèse en matière de "découplage" se situe entre l'observation de 1,9 % valable pour la période 1956-1992 et l'observation de 1,5 % valable pour la période 1993-2005¹. Concrètement, cette hypothèse en matière de "découplage" implique que dans un scénario où la croissance des salaires est de 1,75 % par an, il n'y a pas d'adaptation au bien-être des revenus de remplacement. Il s'agit d'une hypothèse de politique sociale restrictive. Par contre, les allocations forfaitaires bénéficient d'une liaison au bien-être de 0,5 %.

Cependant, le Comité d'Etude sur le Vieillissement estime qu'une modification de la politique sociale est assez vraisemblable dans une société vieillissante, au sein de laquelle le poids électoral des pensionnés sera en hausse.

En premier lieu, une adaptation au bien-être absolument nulle - c'est-à-dire un niveau de vie constant - dans un contexte d'allongement de l'espérance de vie devrait élargir le fossé entre les vieux et les jeunes pensionnés.

En second lieu, il est possible que la légitimité du système de répartition soit mise sous pression si le caractère assuranciel de la pension est encore réduit: les nouvelles générations de salariés, ayant des salaires plus élevés, seront-ils encore enclins à accepter le niveau actuel des cotisations, sachant que leur pension sera de plus en plus faible par rapport à leur salaire antérieur?

Tous ces éléments étant pris en considération et compte tenu de la loi du 5 septembre 2001² qui évoque la possibilité de tester diverses variantes en matière d'adaptation au bien-être, le Comité d'Etude sur le Vieillissement estime qu'il est indiqué d'examiner un scénario qui incorpore une politique sociale un peu plus généreuse, où l'adaptation au bien-être est découplée de l'évolution salariale à concurrence de 1,25 % au lieu de 1,75 % dans le scénario de référence. Cette hypothèse est également étendue aux autres revenus de remplacement. Le Comité d'Etude sur le Vieillissement retient ce scénario (A3) pour l'orientation de la politique budgétaire.

Le tableau 1 présente un bref résumé des hypothèses de base utilisées dans le scénario de référence (scénario A1) et dans le scénario avec adaptation au bien-être plus élevée, retenu par le Comité d'Etude sur le Vieillissement (scénario A3).

1. Compte tenu de l'impact des hausses de salaires normées, de l'introduction de l'indice-santé et de la hausse de 2 % promise aux pensionnés plus âgés durant la période 2002-2005.
2. Loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement.

TABLEAU 1 - Bref résumé des hypothèses de base: scénario de référence (scénario A1) et scénario retenu (adaptation au bien-être plus élevée - scénario A3)

<i>Scénario démographique</i>	2000	2030
<i>Taux de fécondité</i>	1,61	1,70
<i>Espérance de vie à la naissance: hommes</i>	75,06	80,96
<i>Espérance de vie à la naissance: femmes</i>	81,53	86,43
<i>Solde migratoire</i>	18 445	17 358
<i>Scénario socio-économique (défini par sexe et classe d'âges, prise en compte du vieillissement des générations)</i>		
<i>Taux de scolarité</i>	<i>comportements constants par rapport à dernière observation</i>	
<i>Activité potentielle: hommes</i>	<i>comportements constants par rapport à dernière observation</i>	
<i>Activité potentielle: femmes</i>	<i>participation croissante au marché du travail</i>	
<i>Sorties d'activité</i> (<i>vers: invalidité, chômage âgé, prépension, pension</i>)	<i>comportements constants par rapport à dernière observation sauf: légère tendance à la baisse des entrées masculines en prépension, impact de la réforme des pensions sur les comportements féminins</i>	
<i>Scénario macroéconomique (à long terme)</i>		
<i>Croissance de la productivité et des salaires annuels par emploi</i>	1,75 % par an	
<i>Taux de chômage structurel^a en 2030</i>	7,9 %	
<i>Taux d'emploi^b en 2030</i>	64,8 %	
<i>Scénario de politique sociale (à long terme)</i>		
<i>Plafond salarial</i>	1,25 % par an	
<i>Droit minimum par année de carrière</i>	1,25 % par an	
<i>Péréquation des pensions du régime de la fonction publique</i>	1,25 % par an	
<i>Adaptation au bien-être (régime général)</i>	A1: 0,0 % par an	
	A3: 0,5 % par an	
<i>Liaison au bien-être des allocations forfaitaires</i>	A1: 0,5 % par an	
	A3: 1 % par an	

a. Y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi (ce qui correspond à un taux de chômage, respectivement, de 5 % et 6,6 % de la population active selon la définition officielle du MFET, avant les récentes modifications de la législation concernant l'accès au statut de "chômeur complet indemnisé non demandeur d'emploi"). A plus long terme ce taux de chômage de 5 % correspond à un taux de chômage total de 7,6 % (y.c. chômeurs âgés)

b. Emploi en pourcentage de la population d'âge actif (15-64 ans).

2. Résultats: le coût budgétaire du vieillissement

Le tableau 2 présente une vue d'ensemble du coût budgétaire du vieillissement entre 2000 et 2030, réparti entre les différentes branches de la protection sociale, à la fois dans le scénario de référence (scénario A1) et dans le scénario retenu (avec adaptation au bien-être plus élevée - scénario A3).

TABLEAU 2 - Le coût budgétaire du vieillissement entre 2000 et 2030: scénario de référence (scénario A1) et scénario retenu (adaptation au bien-être plus élevée - scénario A3)
(en % du PIB)

		2000	2010	2030	2000-2030
Scénario de référence	Pensions ^a	8,7	8,2	11,1	+2,3
	Soins de santé ^b	6,2	6,9	8,2	+2,0
	Incapacité de travail	1,2	1,2	1,2	0,0
	Chômage	1,9	1,5	1,0	-0,9
	Prépensions	0,5	0,4	0,5	-0,0
	Allocations familiales	1,8	1,4	1,1	-0,7
	Autres prestations sociales ^c	1,9	1,7	1,8	-0,2
	Total (hors dépenses pour le personnel de l'enseignement)	22,2	21,3	24,7	+2,6
	<i>p.m. dépenses pour le personnel de l'enseignement^d</i>	<i>4,3</i>	<i>3,8</i>	<i>3,7</i>	<i>-0,5</i>
Scénario retenu (adaptation au bien-être plus élevée)	Pensions ^a	8,7	8,3	11,4	+2,7
	Soins de santé ^b	6,2	6,9	8,2	+2,0
	Incapacité de travail	1,2	1,2	1,2	0
	Chômage	1,9	1,5	1,0	-0,8
	Prépensions	0,5	0,4	0,5	0
	Allocations familiales	1,8	1,4	1,2	-0,6
	Autres prestations sociales ^c	1,9	1,7	1,8	-0,1
	Total (hors dépenses pour le personnel de l'enseignement)	22,2	21,4	25,3	+3,1
	<i>p.m. dépenses pour le personnel de l'enseignement^d</i>	<i>4,3</i>	<i>3,8</i>	<i>3,7</i>	<i>-0,5</i>

a. Y compris les allocations GRAPA. Y compris les pensions des entreprises publiques liées à des dépenses publiques (estimation).

b. Dépenses publiques de soins de santé.

c. Principalement: les accidents du travail, les maladies professionnelles, la sécurité d'existence.

d. Evolution basée sur l'effet mécanique des évolutions démographiques sur les dépenses pour les traitements du personnel de l'enseignement.

Le coût budgétaire du vieillissement...

La hausse des dépenses liées à l'âge n'est pas seulement attribuable à l'augmentation des dépenses de pensions: la croissance des dépenses de soins de santé est au moins aussi importante. Dans la mesure où ces dépenses sont nettement plus élevées dans la population âgée, l'effet du vieillissement expliquera environ 63 % de la hausse, entre 2000 et 2030, du poids des dépenses de soins de santé dans le PIB. Il s'agit d'un élément neuf: dans le passé, les progrès technico-médicaux ont constitué le principal facteur explicatif de l'accroissement des dépenses de soins de santé.

La hausse des dépenses de pensions et de soins de santé est partiellement compensée par l'évolution des dépenses dans les autres branches de la protection sociale. L'évolution du nombre de naissances et de la population scolaire a un impact négatif sur les dépenses pour primes de naissance et allocations familiales (en pourcentage du PIB). La baisse (en pourcentage du PIB) des dépenses de chômage s'explique par la projection du taux de chômage et par la baisse du taux de remplacement.

Le coût budgétaire total du vieillissement est de 2,6 % du PIB entre 2000 et 2030, dans le scénario de référence. Dans le scénario retenu par le Comité d'Etude sur le Vieillissement, dans lequel l'adaptation au bien-être est découplée de l'évolution salariale à concurrence de 1,25 % (au lieu de 1,75 % dans le scénario de référence) et où, par conséquent, il y a une plus forte adaptation au bien-être des revenus de remplacement et une plus forte liaison au bien-être des allocations forfaitaires, le coût budgétaire du vieillissement pèse davantage dans un PIB dont l'évolution est par ailleurs, identique à celle enregistrée dans le scénario de référence. Le coût budgétaire total du vieillissement y est dès lors de 3,1 % du PIB à l'horizon 2030. La différence entre les résultats des scénarios A1 et A3 (avec adaptation au bien-être plus élevée) décrits ci-dessus, ainsi que les scénarios mentionnés plus loin incorporant soit un chômage plus important, soit des gains de productivité plus rapides, illustrent l'influence des politiques sur le coût budgétaire du vieillissement. La politique sociale menée avant que le vieillissement ne produise ses pleins effets, la politique de l'emploi et la politique économique en général seront donc déterminantes pour le coût du vieillissement.

Le Comité d'Etude sur le Vieillissement tient à noter qu'entre 2000 et 2010, le coût budgétaire du vieillissement serait négatif et atteindrait environ -1 % du PIB, ce qui correspond pratiquement au surplus budgétaire que le "Programme de Stabilité de la Belgique 2002-2005" prévoit pour 2008. Il devrait donc déjà y avoir - grâce à la baisse des dépenses liées à l'âge - une marge, de l'ordre de 1 % du PIB, qui peut servir à une réduction accélérée de la dette publique, éventuellement sous la forme d'un versement au Fonds de vieillissement. Cette remarque prend toute son importance si l'on considère le fait que la baisse attendue des charges d'intérêts se fera également sentir avant l'augmentation des dépenses liées au vieillissement. Le coût budgétaire du vieillissement négatif sur la période 2000-2010 signifie par ailleurs que le développement du coût budgétaire qui est observé pour la période 2000-2030, sera surtout prononcé entre 2010 et 2030. Il est donc important que les dotations au Fonds du vieillissement soient suffisantes si l'on veut répartir de façon égalitaire les charges du vieillissement sur l'ensemble de la période considérée.

... avec ou sans les dépenses pour le personnel de l'enseignement?

Le Comité d'Etude sur le Vieillissement s'est demandé si l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement devait tenir compte de la baisse des dépenses de rémunération du personnel de l'enseignement, qui en projection évoluent parallèlement à l'évolution de la population scolaire.

Le Comité d'Etude sur le Vieillissement considère qu'il n'est pas évident que l'impact de la démographie sur le volume des rémunérations se traduise effectivement par des réductions de dépenses, compte tenu des besoins croissants en matière de formation et d'enseignement (entre autres, le *life long learning*). De

plus, les autres dépenses des Communautés et, par extension, de l'entité II (communautés et régions, pouvoirs locaux) seront également influencées par les évolutions démographiques. Or, à l'heure actuelle, il n'existe pas encore d'estimation fiable de l'effet net des évolutions démographiques sur les dépenses de l'entité II. Le Comité d'Etude sur le Vieillissement estime dès lors préférable, étant donné les incertitudes mentionnées, de ne pas tenir compte pour le moment de l'impact des évolutions démographiques sur les dépenses liées à l'enseignement.

3. Le coût budgétaire du vieillissement dans d'autres scénarios

Le tableau 3 présente, en pourcentage du PIB, le coût budgétaire du vieillissement entre 2000 et 2030 dans le scénario de croissance plus forte de la productivité (scénario B1) et dans le scénario de taux de chômage plus élevé (scénario A2), en écarts par rapport au scénario de référence (scénario A1).

a. Le scénario de productivité plus élevée (scénario B1)

La comparaison des résultats du scénario de croissance plus forte de la productivité (scénario B1) et du scénario de référence (scénario A1) montre qu'une croissance annuelle de la productivité et des salaires de 2,25 % au lieu de 1,75 % génère, en raison d'une hausse plus rapide du PIB, une plus grande assise économique pour le coût budgétaire du vieillissement dont le poids est alors, en 2030, inférieur à concurrence de 0,4 % du PIB.

La différence entre les deux scénarios est essentiellement attribuable aux dépenses de pensions. Quoique les dépenses de pensions soient en valeur absolue plus importantes dans le scénario B1 que dans le scénario A1 en raison de la hausse salariale plus forte qui accroît la pension des pensionnés futurs, les dépenses de pensions y sont inférieures en pourcentage du PIB. La pension moyenne dépend en effet en grande partie du revenu salarial passé, correspondant à une carrière identique dans les deux scénarios, alors que l'assise économique (les revenus du travail) est fortement relevée dans le scénario de productivité plus élevée.

b. Le scénario de taux de chômage plus élevé (scénario A2)

Le scénario de taux de chômage plus élevé, où le taux de chômage minimum total serait à long terme de 9,9 % de la population active au lieu de 7,9 %¹, est basé sur l'hypothèse retenue au sein du *Working Group on Ageing* du Comité de Politique économique² du Conseil européen Ecofin, dans le cadre duquel le Bureau fédéral du Plan a réalisé un certain nombre de projections pour le compte de la Belgique.

-
1. Y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi (ce qui correspond à un taux de chômage de, respectivement, 6,6 % et 5 % de la population active selon la définition officielle du MFET, avant les récentes modifications de la législation concernant l'accès au statut de "chômeur complet indemnisé non demandeur d'emploi").
 2. Economic Policy Committee, Working Group on Ageing, "Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances", Brussels, 24 october 2001.

Dans ce scénario, l'assise économique est réduite: le poids des dépenses de pensions s'accroît de 0,3 % du PIB. L'augmentation des dépenses de chômage s'explique évidemment par le plus grand nombre de chômeurs. Les dépenses de soins de santé et de prépensions sont pratiquement inchangées en pourcentage du PIB. Au total, le coût budgétaire du vieillissement s'accroît, par rapport au scénario de référence, de 0,6 % du PIB à l'horizon 2030.

TABLEAU 3 - Le coût budgétaire du vieillissement entre 2000 et 2030: scénario de productivité plus élevée (scénario B1) et scénario de taux de chômage plus élevé (scénario A2) en différence par rapport au scénario de référence (scénario A1) (en % du PIB)

	2000-2030		
	(scénario de productivité plus élevée) - (scénario de référence)	(scénario de taux de chômage plus élevé) - (scénario de référence)	<i>p.m. (scénario retenu avec adaptation au bien-être plus élevée) - (scénario de référence)</i>
Pensions ^a	-0,4	0,3	0,3
Soins de santé ^b	0,0	0,0	0,0
Incapacité de travail	0,0	0,0	0,0
Chômage	0,0	0,2	0,0
Prépensions	0,0	0,0	0,0
Allocations familiales	0,0	0,0	0,1
Autres prestations sociales ^c	0,0	0,0	0,0
Total (hors dépenses pour le personnel de l'enseignement)	-0,4	0,6	0,6
<i>p.m. dépenses pour le personnel de l'enseignement^d</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,0</i>

- a. Y compris les allocations GRAPA. Y compris les pensions des entreprises publiques liées à des dépenses publiques (estimation).
b. Dépenses publiques de soins de santé.
c. Principalement: les accidents du travail, les maladies professionnelles, la sécurité d'existence.
d. Evolution basée sur l'effet mécanique des évolutions démographiques sur les dépenses pour les traitements du personnel de l'enseignement.

4. Différences avec le scénario du Comité de Politique économique

Le Comité d'Etude sur le Vieillissement veut souligner que, malgré des hypothèses identiques en ce qui concerne le scénario macroéconomique à long terme, les résultats du scénario de taux de chômage plus élevé (scénario A2) s'écartent de ceux présentés par le Comité de Politique économique (CPE¹). L'utilisation de perspectives de population différentes est le principal élément explicatif de cet écart². Les perspectives de population d'Eurostat sur lesquelles les simulations du CPE sont basées, sous-estiment très vraisemblablement l'allongement de l'espérance de vie après 82 ans; de plus, bien que les taux d'immigration retenus dans ces perspectives et dans les perspectives de population nationales soient pratiquement identiques, la répartition des migrants par âge néglige la forte concentration autour des âges de 20 à 34 ans ainsi que les sorties nettes vers la fin de

1. idem 2.
2. Ces divergences démographiques valent évidemment aussi pour les scénarios A1 et A3, mais le scénario du CPE et le scénario A2 sont les plus proches en ce qui concerne les hypothèses macroéconomiques.

la vie professionnelle. Pour davantage de détails à ce sujet, on se référera au rapport détaillé du Comité d'Etude sur le Vieillissement (chapitre V).

D. La soutenabilité sociale et la problématique de la légitimité

Cette section présente d'abord une vue générale de la situation actuelle de la pauvreté chez les personnes âgées. Se pose dès lors la question de l'évolution de cette situation au cours des prochaines décennies. A côté de la viabilité financière des pensions s'affirme aussi l'importance de la soutenabilité sociale et de la légitimité du régime légal des pensions à long terme. Bien que les modèles qui estiment l'impact financier du vieillissement ne fournissent pas toujours l'ensemble des informations relatives à la problématique de la soutenabilité sociale et de la légitimité des pensions, les résultats du modèle de long terme du Bureau fédéral du Plan permettent d'éclairer certains aspects de cette problématique.

1. La situation actuelle de la pauvreté chez les personnes âgées en Belgique

Le nombre de personnes âgées qui bénéficient du revenu garanti aux personnes âgées -l'indicateur correspondant à la méthode légale de mesure de la pauvreté chez les âgés- diminue continuellement depuis 1994. En 2001, 91715 personnes âgées, soit 5,3% du nombre total de pensionnés, ont perçu cette allocation, après enquête sur leurs moyens d'existence. Presque trois quarts d'entre elles sont des femmes et plus de la moitié sont âgées de 75 ans et plus. La répartition du nombre total de bénéficiaires par type de ménages, indique que le groupe des femmes non mariées constitue le groupe de bénéficiaires le plus important (44,7%).

Depuis le 1er juin 2001, le revenu garanti aux personnes âgées est supprimé et remplacé par la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA)¹. La (forte) augmentation de l'immunisation générale (sous la forme d'un montant limite immunisé) des moyens d'existence constitue l'une des nouveautés de ce système. Etant donné que seule la partie du total des ressources qui excède cette limite immunisée est déduite de la GRAPA, davantage de personnes devraient bénéficier de la GRAPA à l'avenir.

Il est important que ce dernier filet de sécurité garantisse bien une sécurité d'existence minimale pour les personnes âgées ne disposant pas de ressources suffisantes. Une comparaison entre le revenu garanti aux personnes âgées pour 1997 et le seuil relatif de pauvreté de 60% du revenu médian équivalent² indique que le revenu garanti aux personnes âgées est inférieur à ce seuil de pauvreté (à concurrence d'au moins 25% pour un isolé et d'au moins 33% pour un couple de personnes âgées). Sur base du niveau de la GRAPA de février 2002 (converti aux

1. Loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenu aux personnes âgées.

2. Ce seuil de pauvreté est considéré comme standard par le Plan d'Action nationale belge pour l'inclusion sociale et par Eurostat.

Les données proviennent de "European Community Household Panel (ECHP)".

prix de 1997) l'écart avec le seuil relatif de pauvreté est plus faible (21% pour un isolé et 29% pour les cohabitants¹).

Sur base d'indicateurs de pauvreté relative, il apparaît que les personnes âgées (les 65 ans et plus) ont une probabilité plus grande de connaître la pauvreté² que la population dans son ensemble. Au sein des personnes âgées, le risque de pauvreté est plus élevé chez les plus âgés (75 ans et plus) et se rencontre davantage chez les femmes que chez les hommes.

Sur base des données par ménage du *Sociaal Economisch Panel* (SEP) de 1997, le taux de pauvreté³ des ménages âgés s'élève à 12,7% et 12,9% selon que l'âge du chef de ménage est compris entre 65 et 75 ans ou est supérieur à 75 ans respectivement, alors qu'il n'est que de 7,7% pour la population totale.

Selon les données individuelles de l'ECHP pour 1997, 20% des 65 ans et plus et 22% des 75 ans et plus se situaient sous le seuil de pauvreté de 60% du revenu médian équivalent, contre 16% pour la population totale. Avec les données individuelles du SEP pour 1997, ces pourcentages atteignent 25,3% pour les plus de 65 ans, 28,5% pour les 75 ans et plus et 13% pour l'ensemble de la population.

Actuellement, le risque de pauvreté se situe davantage chez les couples de personnes âgées que chez les isolés. Le régime de propriété influence également le risque de pauvreté des personnes âgées: les personnes âgées pauvres sont plus souvent locataires que propriétaires de leur logement. Il faut cependant remarquer que les locataires âgés possèdent un risque plus faible de pauvreté que l'ensemble des locataires (dans la population totale). Ceci peut s'expliquer par le fait qu'un grand nombre de locataires âgés font appel à des logements sociaux ou subsidiés.

La garantie d'un revenu minimum constitue l'un des objectifs de la protection sociale. Après l'étude de la mesure financière de la pauvreté chez les personnes âgées, il est intéressant de s'interroger sur l'efficacité de la sécurité sociale, et plus spécialement des pensions, pour maintenir les ménages âgés en dehors de la pauvreté. D'après les données des enquêtes du SEP, l'efficacité des pensions demeure stable tout au long de la période 1985-1997. Plus de 70% des ménages pensionnés se trouvent au-dessus du seuil de pauvreté grâce à la pension.

2. La soutenabilité sociale et la problématique de la légitimité à long terme

Le taux de remplacement décroissant (c'est-à-dire le rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen brut) entraîne deux types de conséquences:

- une augmentation de la pauvreté et donc des problèmes sociaux si la baisse du taux de remplacement touche les pensions les plus faibles;

1. Il faut remarquer que ces pourcentages peuvent varier considérablement en utilisant des seuils de pauvreté alternatifs. Par exemple, avec un seuil de pauvreté de 50% (respectivement 70%) du revenu médian équivalent, en 1997, le montant déflaté de la GRAPA est 5% (respectivement 32%) inférieur au seuil de pauvreté pour un isolé et 15% (respectivement 39%) inférieur pour un cohabitant.

2. On parle ici de probabilité de pauvreté car la notion de pauvreté est multidimensionnelle. Seul l'aspect financier de la pauvreté est commenté ici (pour plus d'informations, voir le rapport).

3. Le seuil de pauvreté est défini comme 50% du revenu moyen équivalent.

-
- un problème de légitimité lorsque la baisse du taux de remplacement concerne les pensions les plus élevées: les travailleurs aux salaires élevés sont-ils prêts à continuer de cotiser pendant toute leur carrière, sachant que leur pension sera de plus en plus faible par rapport aux cotisations qu'ils ont versées?

a. Soutenabilité sociale à long terme

Dans le régime des travailleurs salariés, les pensions les plus basses sont protégées par la garantie d'une pension minimum à partir d'une carrière équivalente à deux tiers d'une carrière complète et, depuis 1997, par l'application du droit minimum par année de carrière (qui garantit le salaire minimum interprofessionnel comme salaire de référence minimum) à partir de 15 années calendrier de travail en tant que salarié. La pension minimum à partir d'une carrière équivalente à deux tiers d'une carrière complète est aussi garantie dans le régime des indépendants.

Toutefois des problèmes liés à la soutenabilité sociale peuvent apparaître à long terme, malgré ces différents dispositifs qui garantissent une pension minimale. L'inégalité actuelle des revenus de pension s'explique d'une part par les inégalités au niveau des revenus perçus tout au long de la carrière (inégalités qui reflètent donc la distribution passée des revenus) et d'autre part par l'écart entre les revenus des nouveaux et des anciens pensionnés (les nouveaux pensionnés bénéficient de pensions plus élevées puisqu'ils entrent en pension plus tardivement).

Dans le modèle de long terme du BfP, le montant de la pension est lié à l'évolution des salaires par des adaptations partielles au bien-être, pendant le vieillissement du pensionné. A cause de ces adaptations "partielles" au bien-être, la pension, exprimée en pour-cent du salaire ou par rapport à la pension des générations de pensionnés plus jeunes, se réduit en termes relatifs au fur et à mesure que le pensionné vieillit. Cette érosion est d'autant plus grande que l'écart entre les évolutions du bien-être et des salaires est élevé.

Même avec des adaptations annuelles au bien-être relevées pendant la période 2007-2030, conformément au scénario A3 pris en compte par le Comité d'étude, le taux de remplacement des pensions les plus anciennes n'augmente que de 3 points de pour-cent. Cette constatation invite à préférer des adaptations sélectives au bien-être, ciblées sur les pensions les plus anciennes et les plus faibles, comme prévu dans l'article 11 de la Loi sur les Pensions du 26 juillet 1996.

De telles adaptations sélectives au bien-être exercent un plus grand impact sur la soutenabilité sociale des pensions et sont moins onéreuses que les adaptations annuelles (linéaires) au bien-être. Le coût de telles adaptations devrait néanmoins croître avec la progression continue de l'espérance de vie aux âges les plus élevés, et en particulier lorsque les générations nombreuses nées dans l'après-guerre atteindront le quatrième âge.

Il faut cependant remarquer que les pensionnés actuels du régime des travailleurs salariés seront progressivement remplacés par des générations nouvelles de pensionnés constituées de ménages bénéficiaires de deux pensions au taux isolé; la pension des femmes reflétera une scolarité plus longue, un travail

mieux rémunéré et une carrière plus complète. Ce nouveau type de ménages pensionnés (couples bénéficiaires de deux pensions individuelles, veuves cumulant pension de retraite et pension de survie, femme isolée bénéficiant d'une pension plus élevée) constituerait 73% du nombre total de pensionnés dans le régime des travailleurs salariés en 2030.

b. Problématique de la légitimité à long terme

Le problème de la légitimité se pose dans les termes suivants: les nouvelles générations de travailleurs à salaire élevé sont-elles prêtes à continuer de payer le niveau actuel de cotisation (proportionnel au salaire), en sachant que leur pension correspondra de moins en moins bien avec le salaire perdu? En d'autres termes, dans quelle mesure peut-on diminuer le caractère assurantiel de la pension sans mettre en danger *le système de répartition du régime des pensions dans son ensemble* ?

En effet, à cause du blocage du plafond salarial, la proportion de salariés masculins dont le salaire est plus élevé que le plafond salarial s'est accrue, passant de 24,4% en 1985 à 36,5% en 1998. A partir de 1999, la loi sur les pensions prévoit une adaptation bisannuelle du plafond salarial à la hausse des salaires conventionnels, *sans opération de rattrapage et sans tenir compte de la dérive salariale*, ce qui entraîne une augmentation de la proportion de salariés masculins dont le salaire sera plus élevé que le plafond salarial jusqu'à 48,6% en 2030.

La pension d'une proportion croissante de salariés masculins (et ce pour un nombre accru d'années de carrière) sera calculée sur base du plafond salarial. Du fait de l'écart entre celle-ci et le salaire perçu, la question de l'adhésion future de certaines catégories de la population au système légal des pensions se pose. Le succès remporté par le deuxième pilier pendant la dernière décennie (les primes concernées ont augmenté de 0,25 point de pourcent du PIB pendant les dix dernières années), en constitue une illustration.

Le problème de la légitimité peut toutefois encore être relativisé en ce qui concerne la pension au taux ménage à cause du taux de calcul élevé (75%). Dans tous les autres cas, où la pension de l'homme est calculée à 60% du salaire de référence (avec un poids croissant du plafond salarial qui s'écarte de plus en plus du salaire perçu), la question de l'adhésion de certaines catégories de la population au système de répartition est à l'ordre du jour.

*LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES ET
SOCIALES DU VIEILLISSEMENT*

I Introduction

A. La loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement

Le Fonds de vieillissement a été créé afin de rencontrer les inévitables conséquences budgétaires du vieillissement. L'objectif du Fonds est de constituer des réserves qui permettront de financer, pendant la période 2010-2030, les dépenses supplémentaires des différents régimes de pensions légales dues au vieillissement. Une réserve démographique pour les pensions est donc instituée grâce au Fonds de vieillissement.

Le gouvernement est chargé, chaque année, d'établir une note sur le vieillissement dans laquelle il expose sa politique relative au vieillissement¹.

Pour la rédaction de cette note, le gouvernement se basera sur le rapport annuel du Comité d'Etude sur le Vieillissement et sur l'avis annuel de la section "Besoins de financement des pouvoirs publics" du Conseil Supérieur des Finances².

Le rapport annuel du Comité d'Etude sur le Vieillissement doit examiner les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement. Le rapport contient notamment une estimation des conséquences financières sur le plan des différents régimes légaux de pensions, des différents régimes de sécurité sociale et du régime de la garantie de revenus aux personnes âgées, liées à l'évolution démographique³.

En ce qui concerne l'évaluation des coûts sur le plan des différents régimes précités, le Comité d'Etude sur le Vieillissement se fonde notamment sur les principes suivants⁴:

- concernant la croissance économique, il est tenu compte d'une évaluation prudente de la croissance tendancielle, en considérant particulièrement

1. art. 3 de la Loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement (*M.B. du 14.09.2001*).

2. art. 4 de la Loi du 5 septembre 2001.

3. art. 6 de la Loi du 5 septembre 2001.

4. art. 7 de la Loi du 5 septembre 2001.

l'impact éventuel de l'évolution démographique sur cette croissance tendancielle;

- concernant les dépenses de pensions, il est tenu compte des dispositions légales en vigueur, y compris différentes variantes d'adaptation au bien-être;
- concernant les dépenses dans le régime des soins de santé, une évaluation distincte est faite de l'influence de modifications dans la structure de l'âge de la population et d'autres facteurs tels que l'évolution des prix et l'évolution de la technologie médicale.

Les recommandations relatives à la politique budgétaire des pouvoirs publics incorporées dans l'avis annuel de la section "Besoins de financement des pouvoirs publics" du Conseil Supérieur des Finances tiennent notamment compte du rapport du Comité d'Etude sur le Vieillissement¹.

La note sur le vieillissement établie par le gouvernement devra procurer - en plus d'une estimation des coûts supplémentaires des différents régimes légaux de pension, de la politique budgétaire, et de la politique générale menée en vue de faire face aux répercussions du vieillissement - des informations sur l'évolution des réserves des pensions complémentaires et sur le taux de pauvreté. Etant donné que la note sur le vieillissement sera basée sur l'avis de la section "Besoins de financement des pouvoirs publics" et sur le rapport du Comité d'Etude sur le Vieillissement, le Comité d'étude estime devoir apporter une contribution à ces matières.

B. Les défis : la soutenabilité financière et sociale

La question de la soutenabilité financière à long terme des régimes légaux de pension fait irruption dans le débat socio-politique belge à la fin des années quatre-vingt. Les différentes politiques touchant aux pensions, mises en oeuvre durant les périodes antérieures, indiquent que cette préoccupation était soit absente, soit subordonnée à des impératifs de court-moyen terme perçus comme prioritaires.

Au cours des années soixante et septante, le régime général des pensions des travailleurs salariés, qui avait été mis en place dans l'immédiat après-guerre, avait été adapté de manière à accroître fortement le montant des pensions². A défaut, la croissance rapide du niveau de vie (même au-delà du choc pétrolier de 1973) aurait généré un écart de niveau de vie considérable entre actifs et pensionnés, écart difficilement acceptable socialement, surtout dans un contexte où croissance économique et progrès social étaient perçus comme "synergiques". En effet, les évolutions démographiques et socio-économiques soutenaient encore fortement l'offre de travail; les répercussions budgétaires du ralentissement de la croissance économique suite au premier choc pétrolier n'avaient pas encore

1. art. 9 de la Loi du 5 septembre 2001.

2. Voir M. Delhuvenne, J-M Festjens, A. Berckmans, H. De Langhe, *De geschiedkundige ontwikkeling van de sociale zekerheid in België (1945-1980)* in *Geschiedenis van de Openbare Financien in België, Deel IV-2, de periode 1950-1980*, Chapitre IX, Institut Belge des Finances Publiques, Bruylant, Bruxelles, 1988.

donné leurs pleins effets et étaient souvent perçues comme le reflet d'une difficulté passagère.

Bien que les politiques de redressement budgétaire des années quatre-vingt se soient notamment traduites par un revirement complet des pratiques généreuses d'adaptation du montant des pensions, elles ne s'inscrivent cependant pas dans une perspective de viabilité financière à long terme du système légal des pensions. Se développent en effet simultanément, en vue de combattre le chômage, des politiques de réduction de la population active qui se concrétisent par la mise en place de plusieurs dispositifs attractifs de mise à la retraite anticipée. Ces dispositifs ont certainement contribué, dans un contexte de chômage massif, à réduire le chômage des jeunes et à amortir les conséquences sociales de certaines restructurations mais tendent à accroître les dépenses publiques à long terme, en tout cas dans des contextes où le taux de chômage est proche d'un taux minimum (taux de chômage structurel). Le système de la prépension de retraite, abrogé en 1990, qui revenait pratiquement à un abaissement de cinq ans de l'âge de la retraite pour les hommes, avec maintien de l'entièreté des droits à la pension, constitue l'exemple type de tels dispositifs.

L'explosion de l'endettement public, l'accroissement de l'espérance de vie et la prise de conscience du caractère durable de la chute de la natalité sont sans doute autant d'éléments qui ont progressivement fait émerger la question de la soutenabilité financière à long terme des régimes légaux de pension. Lors de la préparation des différentes réformes des pensions intervenues depuis la fin des années quatre-vingt, il a fallu également tenir compte de la soutenabilité à long terme des finances publiques en privilégiant des modalités limitant le coût budgétaire du vieillissement. Par ailleurs, la politique budgétaire est orientée vers la suppression progressive des déficits publics (avec constitution de surplus budgétaires et d'un fonds de pension public : le Fonds de vieillissement), pour permettre, entre autres, l'accélération de la réduction de la dette et la baisse des charges d'intérêt qui créeront l'espace budgétaire nécessaire au financement du coût budgétaire du vieillissement.

La soutenabilité *financière* à long terme doit être évaluée en confrontant le coût budgétaire futur du vieillissement (voir chapitre II: "*Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2030*") à l'estimation des moyens budgétaires futurs qui pourront être libérés (se référer à l'avis de la section "Besoins de financement des pouvoirs publics" du Conseil Supérieur des Finances).

Dans la mesure où la limitation du coût budgétaire du vieillissement peut impliquer une baisse du taux de remplacement, la question de la soutenabilité sociale dans les scénarios qui garantissent la soutenabilité financière se pose naturellement. Dans quelle mesure suppose-t-on (implicitement), dans ces scénarios, une hausse des inégalités de revenus et de la pauvreté ? Les pensions les plus basses et les plus hautes seront-elles touchées par les mesures devant assurer la soutenabilité financière ? Les projections présentées ici ne peuvent répondre que de manière partielle à ces questions. Aussi bien au niveau national qu'au niveau européen, cette problématique commence seulement à être étudiée. Au chapitre III, "*La soutenabilité sociale*", une vue générale de la situation actuelle est présentée et la soutenabilité sociale ainsi que la problématique de la légitimité à long terme sont abordées.

Etant donné l'écart croissant qui existe entre le dernier salaire perçu et la pension légale, les pensions complémentaires exercent dans notre société un intérêt grandissant. A côté des plans d'entreprise déjà existants dans le cadre du second pilier, une nouvelle forme de plan a été introduite : les plans de pension sociaux qui doivent être accessibles à tous les travailleurs d'une entreprise ou d'un secteur, permettant ainsi la démocratisation du second pilier. Une vue d'ensemble de l'évolution des pensions complémentaires du 2ème pilier est présentée dans le chapitre IV, "Evolution du 2ème pilier".

C. Les réponses : les réformes réalisées, le Fonds de vieillissement, les plans de pension sectoriels

1. Introduction

Cette section donne un aperçu des réformes réalisées dans le secteur des pensions, aussi bien dans le régime général des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants que dans le régime de la fonction publique. Ces réformes tentent de repousser l'âge effectif de départ à la pension et, par là, de rendre viable le régime légal.

La croissance des dépenses de pensions dans le régime des travailleurs salariés est freinée – même en l'absence de réformes – du fait de certaines caractéristiques inhérentes au système (cf. section 2.a.). Après l'introduction de l'âge de retraite flexible en 1991 (cf. section 2.b.) est intervenue une véritable réforme des pensions en 1996 (cf. section 2.c.). Dans le régime de la fonction publique, une mesure a également été prise en 2000 qui tente de stimuler un report de l'entrée effective en pension par l'introduction d'un complément de pension de retraite pour les années d'activité après 60 ans (cf. section 3.).

2. Réformes réalisées dans le régime général

a. Caractéristiques spécifiques du système de pension légal dans le régime des travailleurs salariés

Avant de décrire les réformes réalisées, il est utile de se pencher sur les mécanismes modérateurs qui sont inhérents au système belge de pensions légales.

Dans le régime général des travailleurs salariés – qui comporte près de 70 % du total des pensionnés – les facteurs suivants modèrent les dépenses de pension :

- le montant de la pension est calculé suivant la somme des salaires plafonnés de toute la carrière, chaque année de carrière comptant pour 1/45ème. Ces salaires sont automatiquement indexés sur l'évolution des prix. La pension d'un chef de ménage (avec une personne à charge) est égale à 75% de la somme des salaires plafonnés, et celui d'un individu isolé à 60%.

Le fait que le calcul prend en compte les salaires de l'ensemble de la car-

rière (1^{er} élément), que ceux-ci sont comptabilisés sans adaptation au bien-être (2^{ème} élément) et que la carrière complète compte 45 années (3^{ème} élément), conduit à des niveaux de pension moyenne relativement faibles.

Les systèmes de pension « *earning related* » sont, en ce qui concerne les trois éléments précités, nettement moins restrictifs dans les pays étrangers.

- l'existence d'un plafond salarial¹ d'une part, et le blocage de ce plafond durant la période 1982-1998 (pas d'adaptation au bien-être, adaptation uniquement à l'évolution des prix) d'autre part, ont fortement freiné les dépenses de pensions.
- l'adaptation au bien-être des pensions qui suit seulement de façon limitée l'évolution des salaires – et donc aussi l'évolution du bien-être général – contribue à modérer la hausse des dépenses de pension.

Ces mécanismes modérateurs ne se retrouvent pas dans le régime de la fonction publique : la pension des fonctionnaires est calculée sur base du salaire moyen des cinq dernières années de la carrière; et l'influence modératrice de la pension maximale est pratiquement nulle parce que le niveau de cette pension maximale est très élevé et que l'adaptation au bien-être est intégrale² du fait du principe de la péréquation.

b. L'introduction de l'âge flexible de la pension

i. Historique³

Aussi bien les lois de 1955 (pour les ouvriers) et de 1957 (pour les employés) que l'A.R. n°50 du 24 octobre 1967 relatif aux pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés, prévoient une *pension anticipée* qui offre au travailleur la possibilité de partir en pension cinq ans avant l'âge légal (soit à 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes). Dans ce cas, la pension se trouve réduite de 5 % par année d'anticipation. En 1987, la possibilité de prendre une pension anticipée avant 60 ans fut supprimée, ce qui annulait de fait le droit à la pension anticipée pour les femmes.

Par la loi du 22 décembre 1977 est introduit, à partir du 1^{er} janvier 1978, le concept de "*prépension spéciale*" dans la réglementation des pensions: aux chômeurs et invalides âgés est donné la possibilité, à partir de 60 ans pour les hommes et 55 ans pour les femmes, de partir en pension sans subir la réduction de 5 % par année anticipée. De plus leur est accordé, jusqu'à l'âge de 65 ans pour un homme et 60 ans pour une femme, un revenu garanti égal à l'allocation de chômage, l'indemnité d'invalidité ou la pension d'invalidité qu'ils touchaient au moment de leur départ anticipé, augmenté de 1.000 FB par mois. Ce système avantageux

-
1. La part des salaires au-dessus du plafond salarial n'est pas prise en compte pour le calcul de la pension.
 2. Tant qu'il s'agit d'une Révision Générale des Barèmes ou de la Programmation sociale qui augmentent les échelles des barèmes existants. Différents types de primes ne sont pas pris en compte pour la péréquation.
 3. M-J Festjens, *De ontwikkelig van de sociale zekerheid 1980-1990*, in *Geschiedenis van de Openbare Financien in België, Deel V, de periode 1980-1990*, Chapitre VI, Institut Belge des Finances Publiques, Academia Press, Gent 1992.

de pensionnement anticipé fut supprimé en 1979 pour les invalides et en 1982 pour les chômeurs.

Par l'A.R. n°95 du 28 septembre 1982, est introduite la *prépension de retraite* qui offre la possibilité aux hommes de partir en pension à partir de 60 ans sans la diminution de 5 % par année anticipée. La prépension de retraite est attribuée sur demande de l'intéressé, à condition que son employeur s'engage à le remplacer par un demandeur d'emploi. Pour le calcul de la prépension de retraite, les années d'inactivité (entre l'âge de départ à la pension et 65 ans) sont ajoutées aux années de carrière, sur base d'un salaire fictif égal au salaire de l'année précédant immédiatement la date de l'entrée en pension.

Le système de prépension de retraite devint moins avantageux à partir du 1^{er} janvier 1990 en raison de la suppression de l'ajout des années fictives entre l'âge de départ en prépension et 65 ans.

ii. L'âge flexible de départ en pension

A partir du 1^{er} janvier 1991 est introduit l'âge flexible de départ en pension qui donne la possibilité aux travailleurs salariés, les hommes comme les femmes, de partir en pension entre 60 et 65 ans sans subir la réduction de 5 % par année d'anticipation (1990, proposition Vanderbiest – Detiège). Dans la pratique, cela signifie que l'âge de départ des femmes reste 60 ans dans la plupart des cas, étant donné que celles-ci n'avaient pas droit à d'autres revenus de remplacement entre 60 et 65 ans. De plus, le calcul de la pension pour les femmes reste en 40^{èmes}.

L'introduction de l'âge flexible de la pension supprima en même temps la prépension de retraite.

c. La réforme des pensions dans le régime des travailleurs salariés et indépendants¹

La Loi-cadre du 26 juillet 1996 a instauré, à partir du 1^{er} juillet 1997, une réforme des pensions dans le régime des travailleurs salariés et indépendants, tant pour les pensions de retraite que pour leurs droits dérivés (les pensions de survie). Les pensions entrées en vigueur avant le 1^{er} juillet 1997 ne sont influencées que par d'éventuelles adaptations sélectives au bien-être.

i. Principales caractéristiques de la réforme

L'égalité de traitement entre hommes et femmes est progressivement instaurée (avec une période transitoire de 13 ans) en modifiant pour les femmes la fraction

1. Pour plus de détails, voir M.-J. FESTJENS, *La réforme des pensions: une nouvelle génération et un nouveau contrat*, Planning Paper 82, Bureau fédéral du Plan, novembre 1997, chapitres 7 et 8.

retraite ou de retraite et de survie. Une proportion importante de femmes de 60 à 64 ans doit ou souhaite postposer son entrée en pension, soit en continuant de travailler, soit en bénéficiant d'un autre revenu de remplacement, soit en demeurant inactive.

La condition de carrière induit une baisse du nombre de femmes pouvant prétendre à une pension légale de retraite, ce qui dès lors accroît le nombre de pensions de survie. En effet, la femme mariée devenue veuve et qui ne satisfait pas à la condition de carrière, a seulement droit à une pension de survie et ne peut cumuler sa propre pension de retraite avec la pension de survie qu'à partir de l'âge légal de la retraite.

Le passage de l'âge légal de la retraite de 60 à 65 ans à partir de 2009 induit une période - ou un allongement de la période - durant laquelle un homme pensionné marié, dont la femme a retardé son entrée en pension et est inactive (mais qui a travaillé dans le passé), peut bénéficier d'une pension au taux "ménage", avant que sa femme ne puisse faire valoir ses droits à une pension au taux "isolé".

iii. Répercussions de la réforme sur le calcul de la pension

Les modifications du comportement d'entrée en retraite des femmes entraînent un remaniement des profils de carrière:

- la femme, admise à la retraite à 60 ans et qui perçoit sa propre pension de retraite présente nécessairement un profil de carrière croissant puisqu'elle satisfait à la condition de carrière qui est de plus en plus exigeante.
- la femme qui doit retarder son entrée en pension, soit conserve son profil de carrière parce qu'elle reste plus longtemps à charge du chef de ménage, soit allonge sa carrière (en travaillant ou en bénéficiant de prestations sociales).

Ces adaptations entraînent une hausse de la pension moyenne bien que la fraction de carrière de la pension augmente.

La suppression progressive des revalorisations octroyées aux salaires gagnés au cours de la période 1955 - 1974 réduit provisoirement (jusqu'en 2010) la pension moyenne de l'homme, alors que l'introduction d'un droit minimum par année de carrière augmente surtout la pension moyenne de la femme.

La liaison du plafond salarial aux salaires conventionnels accroît la pension des futurs pensionnés masculins et, progressivement et dans une mesure moindre, celle des futures pensionnées: moins de femmes atteignent en effet le plafond salarial. Progressivement, le relèvement des pensions de ces futurs pensionnés se répercute sur la pension moyenne.

3. Réformes réalisées dans le régime de la fonction publique¹

La loi du 12 août 2000 portant sur des dispositions sociales, budgétaires et diverses prévoit l'attribution d'un complément de pension de retraite pour les membres du personnel de la fonction publique qui prolongent leur carrière après 60 ans, 60 ans correspondant à l'âge minimum d'entrée en pension.

Un complément lié à l'âge est attribué, à partir du 1er janvier 2001, pour chaque mois de service presté par un membre du personnel ayant atteint l'âge de 60 ans.

Le complément est un pourcentage du montant nominal annuel de la pension. Ce pourcentage varie selon l'âge et équivaut à :

- 0,125 % de la pension annuelle pour chaque mois réellement presté par le membre du personnel entre son 60^{ème} et son 62^{ème} anniversaire (avec un minimum de 14,87 euros²) ;
- 0,167 % de la pension annuelle pour chaque mois réellement presté par le membre du personnel après son 62^{ème} anniversaire (avec un minimum de 19,83 euros³).

Comme le montre le tableau ci-dessous, le complément peut atteindre, pour un membre du personnel restant en activité jusqu'à ses 65 ans, un bonus de 9 %.

Age	Bonus annuel	Total
60-61	1,5 %	1,5 %
61-62	+ 1,5 %	3,0 %
62-63	+ 2,0 %	5,0 %
63-64	+ 2,0 %	7,0 %
64-65	+ 2,0 %	9,0 %

Le complément fait partie intégrante de la pension et est dès lors pris en compte lors des futures péréquations.

Par contre, le complément ne peut pas entraîner un dépassement du maximum relatif (3/4 du salaire de référence).

1. Source : "Aperçu de la sécurité sociale", Ministère des Affaires Sociales, de la Santé Publique et de l'Environnement, Edition 2001, Titre IV, p. 299.
 2. A l'index 138.01, soit 18,86 EUR à l'index actuel (avril 2002).
 3. A l'index 138.01, soit 25,15 EUR à l'index actuel (avril 2002).

4. Le Fonds de vieillissement

Le **Fonds de vieillissement** a été créé pour faire face aux inévitables conséquences budgétaires du vieillissement.

Ce fonds a pour *objectif* d'accumuler des réserves qui, lors de la période 2010 - 2030, serviront à financer les dépenses supplémentaires des différents régimes légaux de pension (le régime général des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants et les régimes de pensions à charge du budget général des dépenses) dues au vieillissement de la population. Une réserve démographique pour les pensions est donc construite grâce au Fonds de vieillissement.

Les recettes du Fonds de vieillissement sont issues :

- des excédents de la sécurité sociale;
- des surplus budgétaires;
- des recettes non-fiscales non récurrentes;
- du rendement des placements.

Pour qu'un financement structurel du Fonds de vieillissement soit possible, une politique budgétaire orientée vers la réalisation de surplus au niveau de la sécurité sociale et du budget doit être menée. De ce fait, il faut réaliser *une réduction accélérée de la dette*. Le Fonds est par conséquent un instrument de discipline budgétaire. En effet, au moyen du Fonds, la politique budgétaire des prochaines années doit tenir compte des conséquences du vieillissement de manière structurelle. L'objectif de la réduction de la dette est donc clair : garantir le financement des pensions sans mettre en danger la protection sociale.

Les réserves accumulées par le Fonds pourront être entamées à partir de 2010, à condition que le taux d'endettement soit inférieur à 60 %.

Dans le cadre du Fonds de vieillissement, le gouvernement doit rédiger annuellement une **Note sur le vieillissement**, en respectant 3 étapes.

Dans la 1ère étape (technico-scientifique), le Comité d'Etude sur le Vieillissement remet au gouvernement un rapport annuel examinant les conséquences sociales et budgétaires du vieillissement. Notons que le Comité d'Etude sur le Vieillissement est établi sous l'égide du Conseil Supérieur des Finances et que le Bureau fédéral du Plan est chargé du secrétariat de ce Comité.

Dans la 2ème étape (d'avis), la section "Besoins de financement des pouvoirs publics" du Conseil Supérieur des Finances remet au gouvernement son avis annuel sur la politique budgétaire, en tenant compte du rapport du Comité d'Etude sur le Vieillissement.

Et enfin, dans la 3ème étape (politique), le gouvernement rédige la Note sur le vieillissement et décrit la politique à mener, en se basant sur le rapport du

Comité d'Etude sur le Vieillissement et sur l'avis de la section "Besoins de financement des pouvoirs publics" du Conseil Supérieur des Finances.

Par ailleurs, un rôle considérable est attribué aux partenaires sociaux qui seront consultés via le Conseil Central de l'Economie et le Conseil National du Travail. La Note sur le vieillissement sera intégrée dans l'Exposé général du Budget qui sera communiqué à la Chambre des Représentants. La Note sur le vieillissement forme ainsi la base de fonctionnement du Fonds. A l'aide des recommandations reprises dans la Note sur le vieillissement, les moyens accordés au Fonds sont déterminés, ainsi que les moyens que le Fonds attribuera aux différents régimes légaux de pension.

Le Fonds n'est pas seulement important pour les pensionnés actuels et futurs - en garantissant le financement des pensions - mais également pour les jeunes: l'étalement progressif dans le temps de la capitalisation des réserves garantira la neutralité intertemporelle de la politique budgétaire ; en d'autres termes, on évitera de connaître d'abord quelques années favorables pour rencontrer ensuite des années plus difficiles.

5. Les plans de pension (sectoriels)

Le régime des pensions légales peut rester (entre autres grâce au Fonds de vieillissement) le fondement de la protection sociale des personnes âgées. Néanmoins, le second pilier a un rôle important à jouer. La pension légale offre souvent un revenu sensiblement plus bas que le salaire touché avant le départ à la retraite. Les plans de pension du second pilier contribue à limiter cette chute de revenus.

Le 30 juin 2001, un projet de Loi sur les Pensions Complémentaires (LPC) fut approuvé en conseil des ministres. La loi a trois objectifs prioritaires: premièrement, créer une *protection sociale complémentaire* ; deuxièmement, *démocratiser* le second pilier afin que l'ensemble des travailleurs puissent y participer; troisièmement, intégrer un *système de solidarité* au sein du second pilier.

Concernant la protection sociale complémentaire (1er objectif), chaque plan de pension devra, lors du versement du capital, proposer de convertir ce capital en *rente*, dont la fiscalité sera neutre. En outre, il faudra veiller à ce que les *précautions de long terme*¹ soient prioritaires et donc à ce que les usages inadéquats soient évités. Afin de protéger les salariés contre les risques financiers, une *garantie de rendement minimal*² des placements sera introduite dans chaque plan de pension pour lequel l'employeur est seul garant du versement des contributions. Pour garantir la *transparence*, les organismes de pension devront rédiger un rapport annuel.

Concernant la démocratisation du 2ème pilier (2ème objectif), elle sera atteinte par le biais des *plans de pension sectoriels*. Ceux-ci ont été créés sur base des CCT sectorielles, négociées en comité paritaire par les représentants des travailleurs

-
1. Afin d'atteindre cet objectif, la LPC établit le principe selon lequel la pension complémentaire ne peut pas être attribuée avant 60 ans.
 2. Il ne s'agit pas d'une garantie de rendement annuel mais d'une garantie de rendement moyen entre le moment du versement des cotisations et celui de la fermeture du plan de pension.

et des employeurs du secteur. Les travailleurs sont ainsi des partenaires à part entière. Ces régimes sectoriels permettront, pour la première fois, d'introduire à grande échelle un système complémentaire dans les secteurs comptant beaucoup de 'petites' PME ; et ils offriront pour la première fois à ses travailleurs un accès au second pilier.

Concernant le système de solidarité (3ème objectif), une redistribution inverse peut être limitée par l'introduction de mécanismes, comme par exemple les périodes assimilées à des jours de travail en cas de maladie, d'invalidité, de chômage...

Les cotisations payées pour la pension complémentaire bénéficient actuellement d'un traitement fiscal avantageux pour autant que la pension complète – incluant la pension légale – payée en rente ne soit pas supérieure à 80% du dernier salaire brut annuel. Les plans de pension sectoriels, créés sur base des CCT, bénéficieront quant à eux d'un avantage fiscal supplémentaire : ils ne seront pas astreints au paiement de la taxe de 4,4 % sur les primes d'assurances. De plus, ces plans de pension sectoriels pourront être extraits de la norme salariale.

Les pouvoirs publics exécutent également une tâche dans le second pilier. Ainsi est créé le « Conseil des Pensions », un organe de coordination composé des représentants des administrations compétentes, qui aura à fournir une fonction de contrôle efficace sur notamment les aspects sociaux du second pilier. En outre, une collaboration est instaurée avec la « Commission des Pensions », un organe de conseil composé de représentants des partenaires sociaux, des pensionnés et des organismes de pensions.

Par ailleurs, le gouvernement et les partenaires sociaux ont signé une déclaration commune en vue de stimuler les pensions complémentaires en tant qu'élément d'une politique de pension sociale". C'est pourquoi les partenaires sociaux interprofessionnels ont appelé les responsables des secteurs à introduire autant que possible des plans de pension sociaux sectoriels.

A côté de l'extension du second pilier via les plans de pension sectoriels, la réforme des pensions complémentaires pour les indépendants est en préparation. Dans le système actuel, les indépendants peuvent, sur une base volontaire, participer à la pension complémentaire libre pour travailleurs indépendants (PCLTI), en versant une cotisation au fonds d'assurance sociale des travailleurs indépendants qui la transfère ensuite aux organismes d'assurance. Le montant de la cotisation est fixé par la loi entre un plancher et un plafond. Le succès de ce système est néanmoins restreint : en l'an 2000, 8,2 % seulement des indépendants y avaient adhéré.

Dans la réforme à venir, les indépendants pourront soit passer des "plans de pension normaux" - qui sont les plans déjà existants dans le système PCLTI- aux plans de pension sociaux, soit s'affilier directement aux plans de pension sociaux. Le nouveau régime ne provoquera aucun coût supplémentaire pour les médecins, dentistes, pharmaciens, notaires, avocats et huissiers de justice qui ont déjà le choix entre les deux types de plans. Pour les autres indépendants, le coût budgétaire du nouveau régime sera limité par la différence de l'avantage fiscal entre les "plans de pension normaux" et les plans de pension sociaux.

D. Les méthodes d'évaluation de soutenabilité sociale et financière

Le Comité d'Etude sur le Vieillissement utilise pour ses travaux l'instrument d'estimation de long terme du Bureau fédéral du Plan : le modèle MALTESE¹, qui est axé sur l'évaluation de la soutenabilité financière. En outre, ce modèle peut également apporter certains éléments en ce qui concerne la soutenabilité sociale.

1. Les projections de long terme dans MALTESE

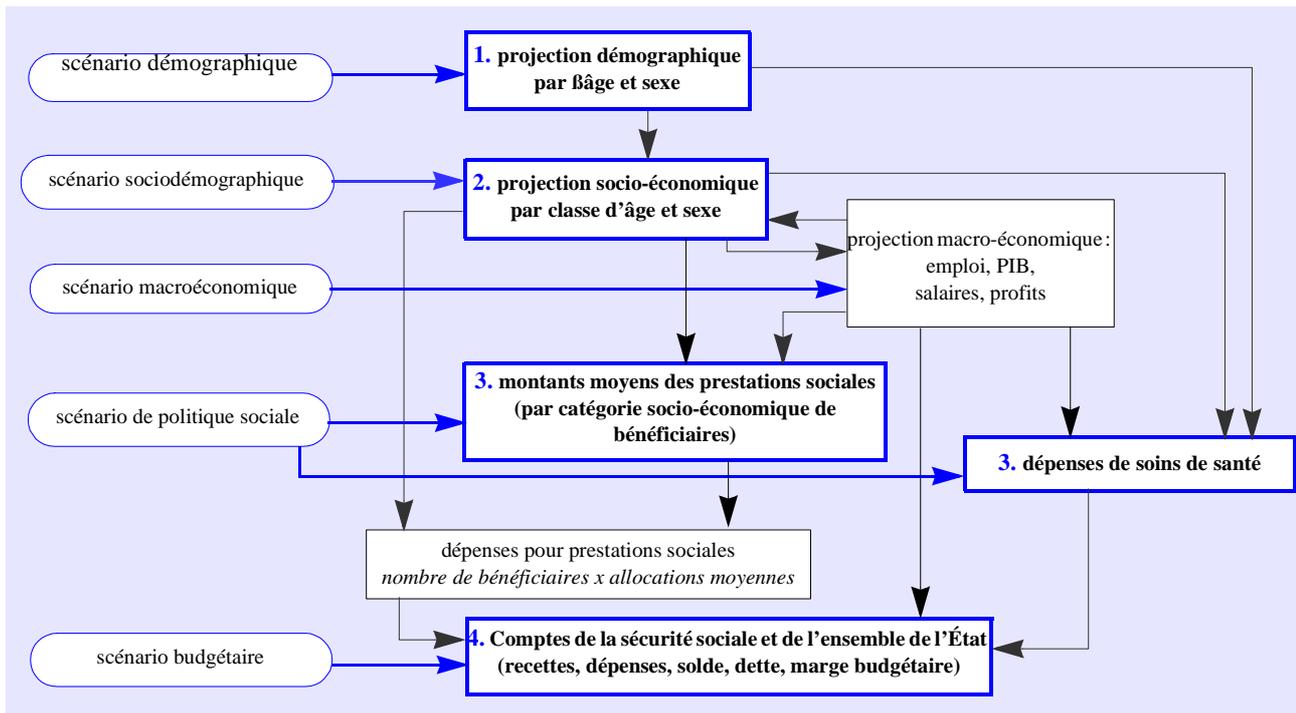
Comme la plupart des exercices portant sur le long terme, les projections réalisées avec le système MALTESE - principalement axées sur la viabilité financière de la politique sociale - ont une vocation exploratoire. Elles consistent à soumettre les mécanismes légaux et comportements actuels à certains scénarios démographiques, socio-économiques et macroéconomiques, afin de baliser le futur et d'identifier les déterminants les plus importants des comptes de la sécurité sociale, dans un cadre global de finances publiques.

MALTESE désigne un système de modèles et modules interdépendants. La projection démographique en constitue le point de départ (première étape); la projection des comptes de la sécurité sociale et de l'ensemble des administrations publiques, y compris les déficits, charges d'intérêts et marges budgétaires, en constitue le point d'arrivée (quatrième étape). Les recettes publiques sont calculées à un niveau global. Les dépenses de chaque branche de la sécurité sociale font l'objet d'une modélisation calculant:

- d'une part, le nombre de bénéficiaires, en fonction de la projection démographique, de la projection macroéconomique (emploi, productivité, revenus) et du scénario socio-économique (deuxième étape);
- et d'autre part, les indemnités moyennes, en reproduisant le plus fidèlement possible, pour chaque cohorte de bénéficiaires, le jeu des principaux paramètres de la législation tels que les plafonds salariaux, forfaits, salaires de référence, règles d'indexation (troisième étape).

Les dépenses de soins de santé font l'objet d'une modélisation un peu différente qui identifie une dépense publique de santé par habitant, fonction de l'âge, du sexe, de la croissance et de la répartition par régime des bénéficiaires.

1. Model for Analysis of Long Term Evolution of Social Expenditure.

FIGURE 1 - Le système MALTESE : schéma simplifié

Pour une présentation plus détaillée de la méthodologie du modèle MALTESE, on peut consulter le Planning Paper 91 du Bureau fédéral du Plan : *“Perspectives financières de la sécurité sociale 2000 – 2050. Le vieillissement et la viabilité du système légal des pensions.”*, janvier 2002, chapitre II.

2. Les indicateurs sociaux

Dans la troisième partie de ce rapport, on examine le niveau et l'évolution de la pauvreté¹ au sein de la population âgée, sur base d'indicateurs existants et disponibles. Ces indicateurs se basent sur une mesure monétaire de la pauvreté qui traduit la dimension financière de la pauvreté. Concrètement, cette méthode définit des seuils de pauvreté sur base de seuils minimaux de revenus et définit un ménage ou un individu comme pauvre lorsque ses revenus se situent en dessous du seuil de pauvreté.

L'avantage de l'utilisation d'un seuil de pauvreté financier² réside dans le fait que les indicateurs sont facilement utilisables et interprétables. En outre, dans une économie de marché fortement monétarisée, jouir de revenus suffisamment élevés est une condition importante pour atteindre un certain niveau de bien-être et de participation sociale.

-
1. Pour plus d'informations sur le contenu du concept de population âgée ainsi que sur les différentes méthodes de mesure de la pauvreté, voir annexe I.
 2. Il faut remarquer qu'à côté du revenu, les dépenses et la consommation peuvent également être utilisées comme indicateur financier de pauvreté (celui-ci n'est cependant pas traité ici).

La mesure monétaire de pauvreté peut se faire de plusieurs manières. Dans ce rapport n'entreront en ligne de compte que les méthodes relatives et légales¹.

Selon la méthode légale ou politique de mesure de la pauvreté, le seuil de pauvreté se trouve au niveau des revenus minimums légaux tels qu'ils sont définis dans les législations sociales et fiscales (par exemple : le minimum d'existence).

Selon la méthode relative, le seuil de pauvreté est défini comme un pourcentage d'une grandeur macro-économique telle que le revenu national par tête ou le revenu disponible équivalent moyen ou médian des ménages. Le seuil de pauvreté est en général fixé à 50 ou 60% de la grandeur macro-économique, mais peut parfois être fixé à 40 % ou 70 %. La Commission européenne a fixé, depuis plusieurs années, le seuil standard de mesure de la pauvreté relative à 60 % du revenu équivalent médian². En utilisant le revenu équivalent, on tient compte de la composition du ménage lors de la comparaison des revenus.

Suivant la source utilisée, les échelles d'équivalence, et le pourcentage utilisé pour déterminer le seuil de pauvreté et le revenu moyen ou médian, on peut obtenir des pourcentages de pauvreté différents.

-
1. Pour plus d'informations sur ces méthodes (et d'autres), voir annexe I.
 2. "Indicators for Social Inclusion in the European Union", rapport présenté à la conférence "Indicators for Social Inclusion: Making Common EU objectives work" les 14 et 15 septembre 2001, dans le cadre de la Présidence belge.

II Perspectives financières de la sécurité sociale 2000 - 2030

Le Comité d'Etude sur le Vieillessement a amorcé ses travaux en se basant sur les simulations les plus récentes du Bureau fédéral du Plan, qui sont présentées dans la section A de ce chapitre (scénarios A1 et B1). Deux scénarios supplémentaires sont ensuite présentés (section B), qui ont été simulés à la demande du Comité. Le premier scénario supplémentaire suppose une évolution moins favorable de l'emploi, dans l'hypothèse où la politique actuelle de l'emploi serait moins efficace à long terme en ce qui concerne la diminution du taux de chômage structurel (scénarios A2 et B2). Le deuxième scénario supplémentaire suppose une politique sociale plus généreuse, éventualité qui tient compte des pressions socio-politiques susceptibles de se développer dans une société vieillissante (scénarios A3 et B3). La diversité des résultats démontre que le coût budgétaire du vieillissement dépendra aussi de la politique menée pendant la période qui précède le choc du vieillissement.

A. Les projections de référence selon les hypothèses du Bureau fédéral du Plan

L'évolution des effectifs de bénéficiaires et de leurs allocations moyennes dans les différentes branches de la sécurité sociale, qui est présentée ci-après, est simulée dans une hypothèse de "politique constante": l'éligibilité au bénéfice des allocations sociales et les taux de croissance de ces allocations sont projetés en fonction de la législation actuelle et de tendances de long terme, tant pour les nouveaux bénéficiaires des diverses prestations que pour les autres; l'évolution de la structure d'âges des bénéficiaires est également prise en compte.

Dans le cas des dépenses de soins de santé, un scénario de "politique constante" ne peut reposer uniquement sur la prise en compte de l'effet mécanique du vieillissement évalué à partir des dépenses moyennes par âge et sexe. Il est aussi tenu compte de la croissance tendancielle¹ du rapport "dépenses par tête / PIB par tête" à structure démographique inchangée; l'ampleur de cet effet a été estimée à l'aide de méthodes économétriques.

Le maintien en projection des profils de consommation de soins de santé par classe d'âges est, dans un contexte de hausse de l'espérance de vie, assez pessimiste. Une approche moins pessimiste, qui est utilisée dans certains pays, consiste à opérer un glissement des profils de consommation de soins de santé vers les classes d'âges plus élevés au fur et à mesure de l'augmentation de l'espérance de vie; cela revient à considérer que l'accroissement des coûts de la santé aux

1. La croissance tendancielle des dépenses de santé s'explique notamment par les développements technico-médicaux.

âges élevés est davantage lié à la proximité du décès plutôt qu'à l'âge lui-même, et que l'augmentation de l'espérance de vie s'accompagne d'un allongement de la "durée de vie en bonne santé".

1. Hypothèses

Les perspectives financières 2000-2030 de la sécurité sociale de septembre 2001 sont assises, d'une part, sur la projection démographique 2000-2050 élaborée par l'Institut National de Statistique (INS) et le Bureau fédéral du Plan, et d'autre part, sur des scénarios macroéconomiques, socio-économique et de politique sociale préparés par le Bureau fédéral du Plan. Ceux-ci tiennent compte des décisions prises dans le cadre du budget 2001. Deux scénarios macroéconomiques sont présentés, qui diffèrent au niveau de l'hypothèse de productivité du facteur travail.

Le présent chapitre est consacré à une présentation complète des hypothèses ainsi que des projections démographique, macroéconomiques et socio-économique qui sous-tendent les résultats en matière de finances publiques. Les déterminants du coût budgétaire du vieillissement sont analysés en détail.

Compte tenu des incertitudes importantes et du caractère de long terme des projections, l'estimation du coût budgétaire du vieillissement est présentée jusqu'à l'année 2030; les simulations les plus récentes du Bureau fédéral du Plan, sur lesquelles le Comité d'Etude sur le Vieillissement s'est appuyé pour ses travaux, sont toutefois poussées jusqu'à l'année 2050; à l'horizon 2030, l'essentiel des évolutions et de l'alourdissement des charges est néanmoins acquis. Le scénario démographique est cependant présenté jusque 2050, étant donné qu'il est basé sur les "*Perspectives de population 2000-2050*" de l'INS et du Bureau fédéral du Plan.

a. Scénario démographique

i. Les hypothèses des Perspectives de population 2000 - 2050

Le tableau 4 résume les hypothèses des Perspectives de population 2000-2050 de l'INS et du BFP.

Le taux de fécondité remonterait légèrement d'une valeur de 1,61 en 2000 à 1,75 en 2050, les femmes récupérant à des âges plus élevés une partie des naissances qu'elles avaient postposées.

L'espérance de vie continuerait à augmenter, à un rythme moins soutenu que dans les quelques dernières décennies. En gagnant 8,84 ans et 7,34 ans respectivement sur la période 2000-2050, les hommes pourraient espérer vivre en moyenne 83,9 ans dans les conditions de mortalité de 2050, les femmes 88,87 ans. La comparaison avec les valeurs correspondantes pour 1950 (*cf* tableau 4) témoigne des progrès considérables de l'espérance de vie. En un siècle, de 1950 à 2050, les hommes et les femmes devraient avoir gagné près de 22 ans de durée moyenne de vie.

Les hypothèses sur les migrations internationales tiennent compte d'une pression persistante à l'immigration en provenance des pays du Sud et d'Europe orientale. Le solde migratoire resterait à un niveau élevé, quasiment constant au cours de la période, fluctuant entre 18 445 en 2000 et 17 300 en 2050.

TABLEAU 4 - Hypothèses des Perspectives de population 2000 - 2050

	1950 (obs.)	2000	2010	2030	2050
Taux de fécondité ^a	2,34	1,61	1,66	1,70	1,75
Espérance de vie à la naissance - Hommes	62,04(*)	75,06	77,23	80,96	83,90
Espérance de vie à la naissance - Femmes	67,26(*)	81,53	83,35	86,43	88,87
Solde migratoire	-10 362	18 445	16 893	17 358	17 320

*Source: Institut national de Statistique, Bureau fédéral du Plan, Perspectives de population 2000-2050 par arrondissement, 2001.
(*) Tables de mortalité 1946-1949, INS.*

a. Rapport entre les naissances vivantes et la population des femmes de 15 à 49 ans.

ii. Les principaux résultats des Perspectives de population 2000 - 2050

TABLEAU 5 - Résultats des Perspectives de population 2000 - 2050

	1950 obs.	2000	2010	2030	2050
Population totale en milliers	8 632,4	10 252,5	10 519,8	10 887,6	10 953,8
Grands groupes d'âges en milliers					
0 à 19 ans	2 427,2	2 415,8	2 351,7	2 272,6	2 228,2
20 à 39 ans	2 447,4	2 888,6	2 686,1	2 608,7	2 541,3
40 à 59 ans	2 380,3	2 703,1	2 996,1	2 679,2	2 631,4
60 ans et plus	1 377,5	2 245,0	2 485,9	3 327,1	3 552,9
Grands groupes d'âges en pourcentage du total					
0 à 19 ans	28	24	22	21	20
20 à 59 ans	56	54	54	49	47
60 ans et plus	16	22	24	30	33
Coefficient de dépendance des âgés en %: (60 ans et plus) / (20 à 59 ans)	29	40	44	63	69
Vieillessement dans le vieillissement en %: (80 ans et plus) / (60 ans et plus)	9	16	21	22	32
Age moyen de la population	35	39	41	44	45

Source: Institut national de Statistique, Bureau fédéral du Plan, Perspectives de population 2000-2050 par arrondissement, 2001.

Grâce à l'allongement de la vie qui se poursuit et à la perspective d'un important solde migratoire positif, la population de la Belgique devrait croître légèrement au cours des prochaines décennies, gagnant près de 7 % de 2000 à 2050.

La part de la population jeune (les moins de 20 ans) dans la population continue à baisser bien qu'elle soit soutenue par l'arrivée des migrants et de leurs enfants. De 28 % de la population en 1950 et 24 % en 2000, elle serait de 20 % en 2050.

La population des 20 à 59 ans, à savoir la population d'âge actif, voit par contre son importance dans l'ensemble de la population diminuer drastiquement, après la retraite des générations du baby-boom de l'après-guerre. Représentant 56 % de la population en 1950, les 20 à 59 ans en représenteraient encore 54 % en

2010, mais seulement 47 % en 2050. Sous l'effet des générations du baby-boom, les effectifs du groupe des 20 à 39 ans augmentent jusqu'en 1992, ceux du groupe des 40 à 59 ans jusqu'en 2012; au-delà, les effectifs de ce groupe d'âges diminuent eux aussi.

Si les âgés (les 60 ans et plus) représentaient 16 % de la population en 1950 et 22 % en 2000, ils dépasseraient le seuil des 30 % vers 2028 et atteindraient près de 33 % en 2050, soit un tiers de la population.

Comparativement aux personnes d'âge actif (les 20 à 59 ans), l'importance relative des âgés (60 ans et plus) ne cesse de croître. Le coefficient de dépendance des âgés indique que pour 100 personnes d'âge actif, il y avait 40 âgés en 2000 et il y en aurait 69 en 2050. Le vieillissement de la population apparaît particulièrement saisissant lorsque ce chiffre est comparé à celui de 1950 (29). La proportion des plus âgés dans les âgés (soit la population de 80 ans et plus rapportée à la population de 60 ans et plus) croît de manière très sensible (de 16 % en 2000 à 32 % en 2050, à comparer aux 9 % de 1950).

Au total, l'âge moyen de la population passerait de 39 ans en 2000 à 45 ans en 2050, à comparer aux 35 ans de 1950, soit une progression de 10 ans en un siècle, 6 ans au cours des 50 prochaines années et 4 ans au cours des 50 années précédentes. Ceci témoigne à nouveau de l'ampleur et de l'accélération du vieillissement de la population au cours des décennies à venir.

b. Scénario socio-économique

La projection socio-économique comprend trois volets¹:

- la projection de la population potentiellement active² par sexe et classe d'âges;
- la répartition de la population restante entre les diverses catégories d'inactifs, c'est-à-dire les pensionnés, la population scolaire, les invalides et les autres inactifs;
- la répartition de la population potentiellement active, par sexe et classe d'âges quinquennale (de 15-19 ans à 60-64 ans³), entre ses différentes composantes: emploi, chômeurs "officiels"⁴, chômeurs "âgés" et prépension (cfr tableau 8, p. 51).

L'ensemble de la projection socio-économique résulte de probabilités d'entrée ou de maintien dans chacune des catégories socio-économiques. Etant donné l'horizon très lointain, on ne peut naturellement parler de prévision. Il s'agit plutôt d'une projection à comportements et contexte institutionnel et législatif inchangés. Ceci ne signifie cependant pas que les comportements des individus soient

1. Pour plus de détails méthodologiques: voir M. ENGLERT, N. FASQUELLE, M.-J. FESTJENS, M. LAMBRECHT, M. SAINTRAIN, C. STREEL, S. WEEMAES, "Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2050. Le vieillissement et la viabilité du système légal des pensions", Bureau fédéral du Plan, Planning Paper 91, janvier 2002.

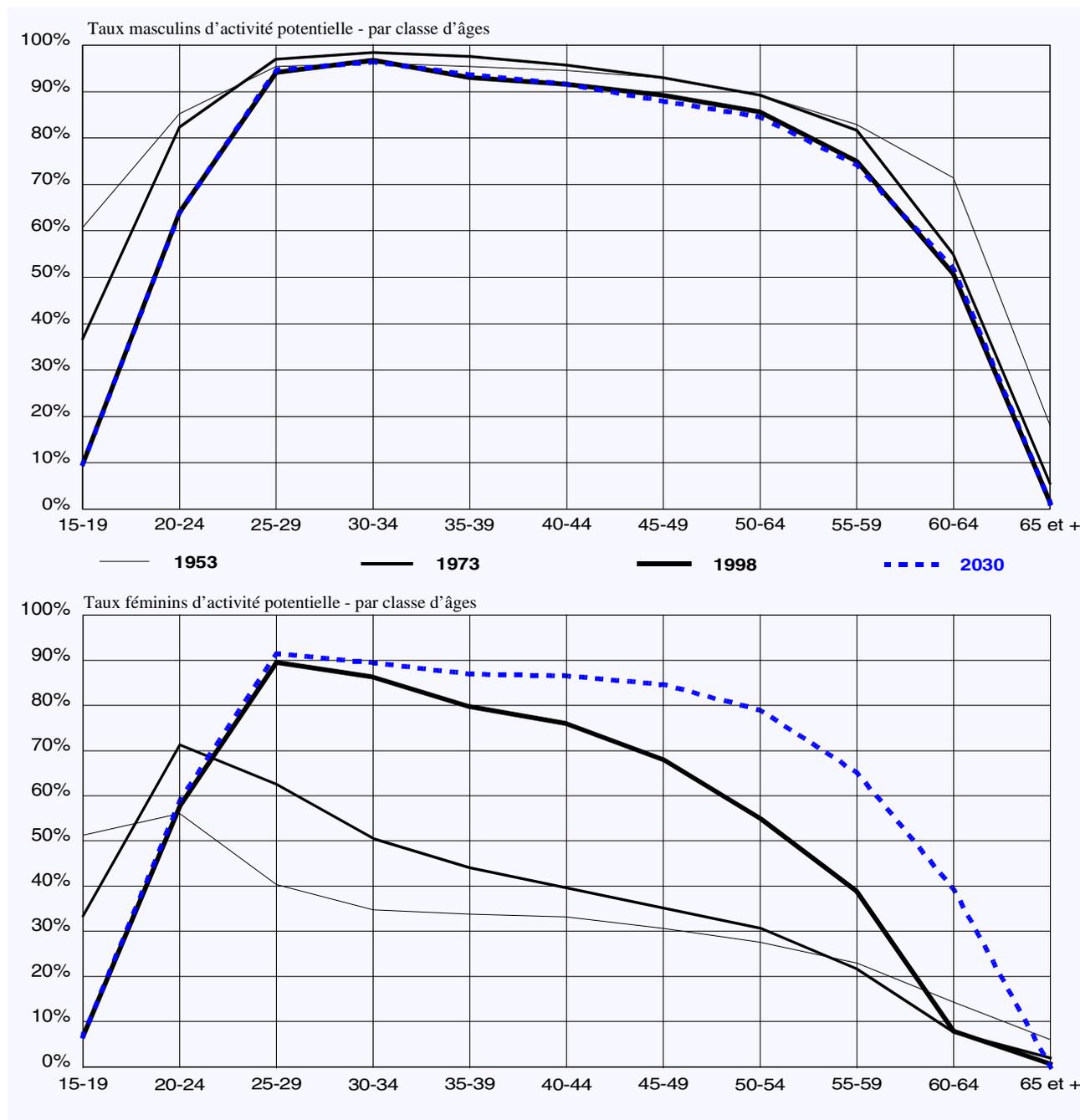
2. La population potentiellement active est la somme de l'emploi et de la population au chômage (chômage âgé compris) ou en prépension.

3. Au delà de 65 ans, la population potentiellement active est uniquement constituée d'emploi.

4. La définition officielle du chômage (Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail) correspond aux chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi et aux demandeurs d'emploi inoccupés inscrits obligatoirement et librement, issus des statistiques de l'ONEM.

figés: on prend en effet en compte les tendances enregistrées dans le passé, les modifications récentes de comportement et les changements de législation influençant certains comportements dans le futur.

FIGURE 2 - Courbes des taux d'activité potentielle¹
(en pourcentage de la population correspondante)



La figure 2 illustre le changement des comportements féminins en terme de profil d'activité au cours de la vie. Dans les années '50 et '70, les taux d'activité fémi-

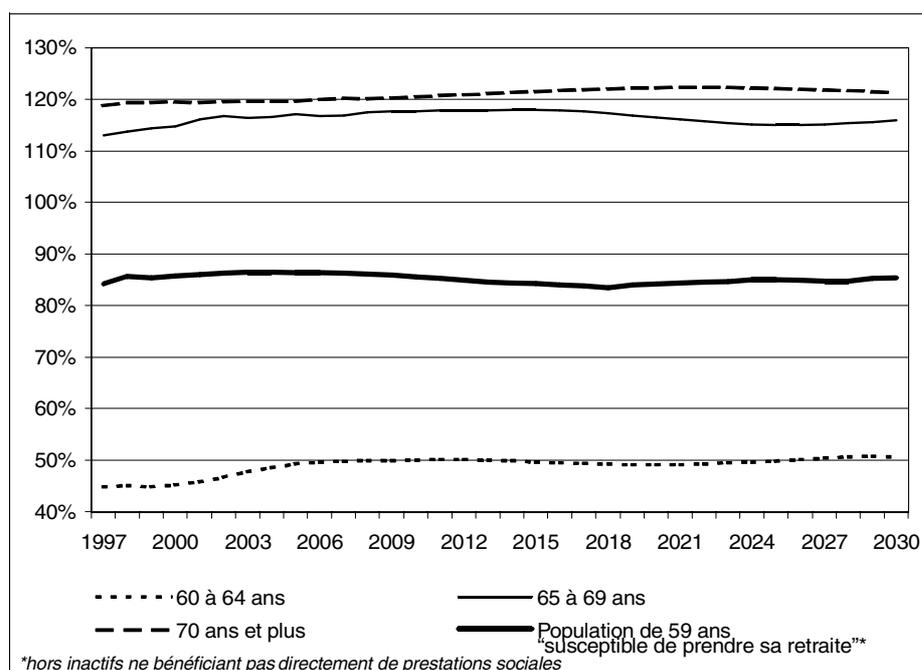
1. Le taux d'activité potentielle de la classe d'âges *i* est le rapport entre la population potentiellement active de cette classe d'âges *i* et la population totale correspondante. La population potentiellement active comprend l'emploi, le chômage (y compris les chômeurs âgés) et les prépensionnés.

nins qui étaient assez élevés pour les 15-19 ans et les 20-24 ans en raison d'une scolarisation plus faible, étaient nettement plus bas à partir de 25 ans, quand les femmes quittaient le marché du travail pour s'occuper de leurs enfants. Par contre, à partir de 35 ans et jusqu'à l'âge de la pension (60 ans), les taux d'activité n'enregistraient qu'une faible diminution. En 1973, les taux d'activité féminins témoignent toutefois d'une tendance à décliner avec l'âge de façon un peu plus accentuée que pendant les années '50.

A la fin du 20^e siècle, la maternité ne provoque quasiment plus de retrait de la vie active, en raison de la diminution du nombre d'enfants par femme, du développement des politiques visant à favoriser le travail à temps partiel et du développement des infrastructures d'accueil de la petite enfance. Par contre, les sorties de l'activité potentielle liées à l'âge qui interviennent avant l'âge légal de la retraite (vers l'invalidité ou la pension avant l'âge légal) s'accroissent, comme chez les hommes.

En 2030, les taux masculins d'activité potentielle, qui étaient légèrement en baisse en 1998 par rapport aux décennies précédentes, sont relativement stables par rapport aux dernières observations. Par contre, l'augmentation des taux féminins d'activité potentielle, amorcée durant les décennies précédentes, se poursuit au cours de la période de projection; cette évolution est renforcée par la réforme des pensions (voir point I.C.2.c) qui postpose les retraites féminines et allonge donc la période d'activité d'une partie de la population féminine. La hausse des taux féminins d'activité potentielle a pour corollaire une baisse du taux des femmes "s'occupant de leur propre ménage". En 2030, les taux féminins d'activité potentielle sont encore inférieurs aux taux masculins mais le "différentiel hommes - femmes" est considérablement réduit.

FIGURE 3 - Taux de pensionnés - hommes (tous régimes confondus)



Les taux masculins de pensionnés sont assez stables. Il y a toutefois un léger trend ascendant tout au long de la période; ce léger trend s'explique entre autres par deux phénomènes assez neufs:

- un taux de cumul croissant entre pensions du régime général (des salariés ou des indépendants) et pensions du régime de la fonction publique qui entraîne davantage de double-comptages;
- un pourcentage d'émigrés croissant suite, d'une part, à l'augmentation du nombre de pensionnés belges qui s'expatrient pour profiter de leur retraite au soleil, et d'autre part, du retour dans leur pays d'origine, des populations issues des vagues d'immigration qui, ayant travaillé en Belgique, bénéficient d'une pension belge¹.

Cette tendance ascensionnelle des taux masculins de pensionnés est par ailleurs affaiblie entre 2010 et 2025 en raison de la baisse du poids de l'emploi public au sein de la population masculine de 59 ans "susceptible de prendre sa retraite"²; celui-ci induit des entrées en pension à un âge inférieur à celui qui prévaut dans le secteur privé.

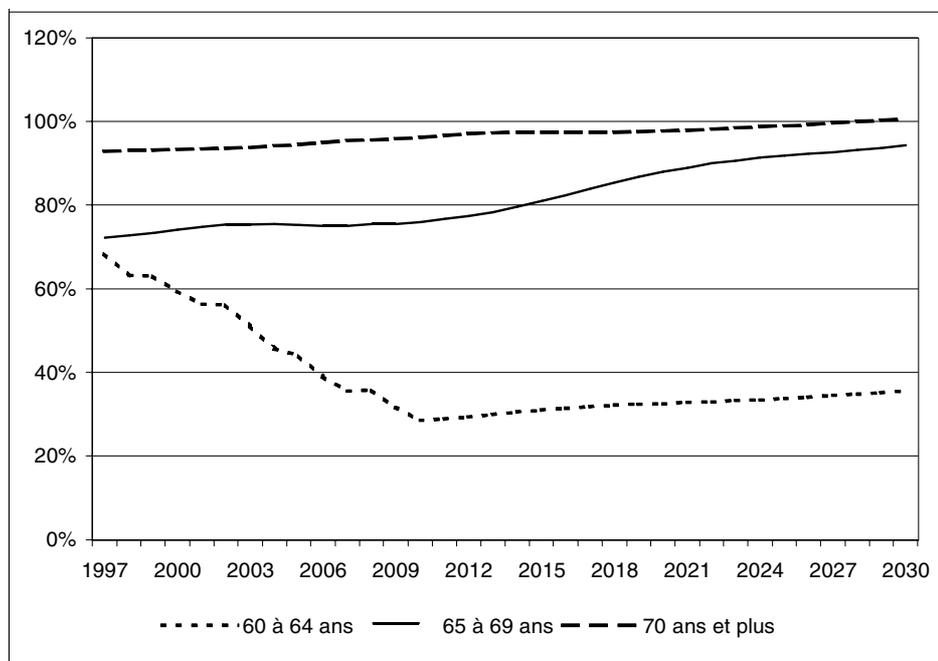
La rupture qui peut être observée en début de période pour le groupe des 60-64 ans est due à un effet de structure d'âges causé par la génération moins nombreuse née pendant la guerre 40-45.

L'accroissement des taux masculins de pensionnés à partir de la seconde moitié des années 2020 s'explique d'une part par la modification de la structure d'âges

1. En concept démographique, seuls les personnes domiciliées en Belgique sont comptabilisées.
 2. Dans le contexte du calcul des flux entrants en pension de retraite, la population "susceptible de prendre sa retraite" comprend les différentes catégories socio-économiques susceptibles d'alimenter ultérieurement la population bénéficiaire d'une pension de retraite; il s'agit des catégories socio-économiques suivantes: l'emploi par statut professionnel, les chômeurs, les prépensionnés, les invalides par régime et les autres inactifs.

provoquée par la chute de la natalité enclenchée vers 1965, d'autre part par la hausse du taux d'emploi au sein de la population qui arrive à l'âge de la retraite (cfr la population "susceptible de prendre sa retraite"¹, figure 3). En effet, l'emploi génère davantage de retraites avant l'âge légal de 65 ans que les autres catégories socio-économiques (chômage, invalidité ou prépension).

FIGURE 4 - Taux de pensionnés - femmes (tous régimes confondus)



Le recul marqué du taux de pensionnés chez les femmes de 60 à 64 ans (figure 4) est dû à la mise en oeuvre de la réforme des pensions dans le régime général: en effet, nombre de femmes - en particulier au début de la période de projection - ne satisfont pas la condition de carrière qui leur permettrait de prendre leur retraite avant l'âge de 65 ans; elles restent donc plus longtemps dans la population active (emploi ou chômage) ou dans la population inactive bénéficiaire de revenus de remplacement (invalides, prépensionnées).

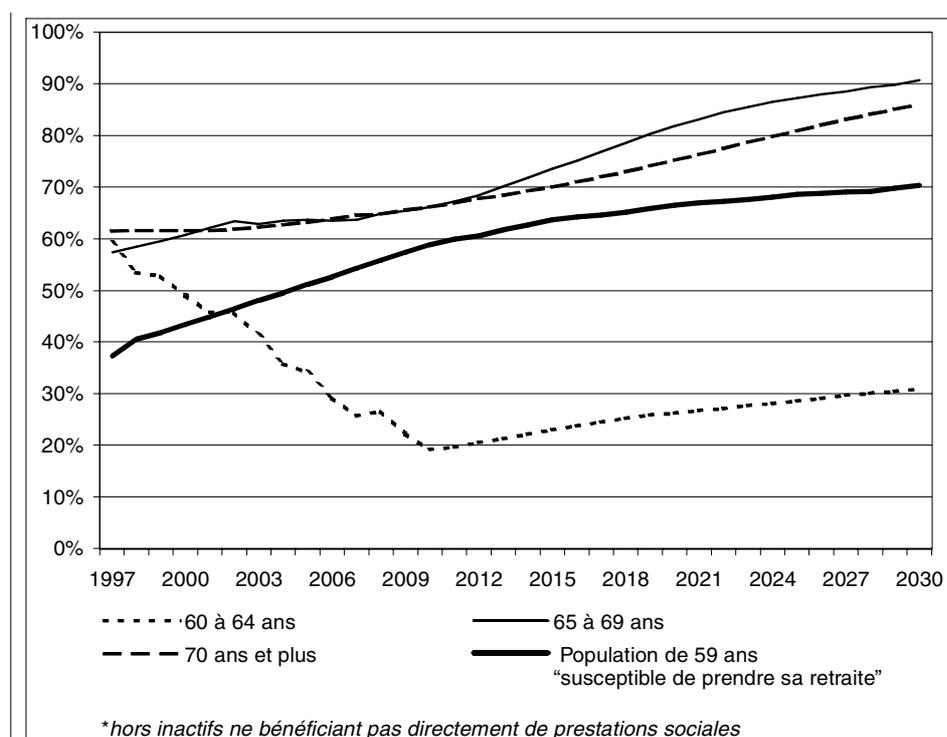
Par ailleurs, un certain nombre de femmes ayant définitivement quitté le marché du travail après une très courte carrière pouvaient avant la réforme des pensions bénéficier d'une petite pension pendant quelques années, en attendant que leur mari prenne sa retraite. Ce dernier recevait alors une pension au taux "ménage", dans la mesure où cette pension était plus avantageuse que le total des deux pensions de retraite au taux "isolé". Vu la condition de carrière que la réforme introduit, ces femmes ne peuvent plus bénéficier de cette petite pension.

Après la période de transition de la réforme des pensions, l'accroissement des taux féminins de pensionnés pour les 60-64 ans et les groupes plus âgés est évidemment lié à l'augmentation de l'activité féminine et à l'allongement des carrières. En effet, davantage de femmes bénéficient de leur propre pension puisque celle-ci devient plus importante que la différence entre la pension au

1. La figure 3 montre que la population "susceptible de prendre sa retraite" - compte non tenu des inactifs ne bénéficiant pas directement de prestations sociales - représente encore, à 59 ans, plus de 85 % de la population masculine.

taux "ménage" (75 % du salaire de référence) et la pension au taux "isolé" (60 % du salaire de référence) de leur conjoint. Par ailleurs, la hausse des taux féminins de pensionnés s'explique aussi par le glissement dans la structure d'âges dû à la chute de la natalité enclenchée en 1965 ainsi que par le poids croissant de l'emploi, qui induit davantage de retraites avant l'âge légal de 65 ans.

FIGURE 5 - Taux de pensionnés - femmes hors pensionnées de survie (tous régimes confondus)



Ainsi que le montre la figure 5, l'augmentation des taux féminins de pensionnés (après la période de transition de la réforme) est encore plus accentuée si l'on ne tient pas compte des femmes bénéficiant d'une pension de survie; elle correspond à l'augmentation de la population féminine de 59 ans "susceptible de prendre sa retraite".

c. Projection macroéconomique

Le scénario macroéconomique porte sur l'évolution à long terme des gains de productivité, des salaires, de l'emploi, du taux de chômage structurel ou minimal et du taux d'intérêt.

La projection macroéconomique est amorcée, pour la période 2000-2006, par les perspectives à moyen terme du Bureau fédéral du Plan, en l'occurrence celles d'avril 2001¹. Au delà de 2006, les hypothèses du scénario macroéconomique sont basées sur les évolutions de long terme passées, éventuellement infléchies en tenant compte des tendances récentes et des changements législatifs.

1. Lors de la préparation de ce rapport, les perspectives de moyen terme de 2002 n'étaient pas encore disponibles.

Depuis quelques années, les scénarios du Bureau fédéral du Plan sont articulés, en ce qui concerne l'évolution annuelle de la productivité par emploi, sur un scénario "bas" et un scénario "haut" (comparés aux gains de productivité moyens de 2 % par an durant la période 1913-2000), à savoir 1,75 % (scénario A1) et 2,25 % (scénario B1). Les deux hypothèses relatives aux gains de productivité à long terme sont basées sur la tendance de long terme de l'économie belge en la matière: si ces gains de productivité ont fluctué assez fortement d'une période à l'autre¹, ils atteignent en moyenne, environ 2 % par emploi pour la plus longue période connue (1913-2000). Ils sont cependant nettement supérieurs pour le demi-siècle écoulé (2,7 %) et tendent actuellement à être légèrement inférieurs, notamment du fait de l'extension du travail à temps partiel et du fait des politiques visant à promouvoir une diminution du coût du travail (notamment la modération salariale, la diminution des cotisations de sécurité sociale et le développement des statuts spéciaux pour les travailleurs à faible productivité).

L'hypothèse de croissance de la productivité de 2,25 % par an, combinée à une hypothèse d'emploi stagnant, implique en outre une croissance économique (après le moyen terme) qui correspond à la tendance de long terme de l'économie belge, c'est-à-dire 2,25 % par an pour la plus longue période connue (1820-2000)².

Une croissance de la productivité de 1,75 % correspond à la moyenne observée en Belgique, mais aussi dans l'ensemble de l'Union européenne, durant les années '80 et '90. La plupart des organisations internationales et institutions de prévisions des pays voisins retiennent cette hypothèse.

Le scénario A1, où les gains de productivité en moyenne de 1,75 % par an, peut dès lors être retenu comme scénario "prudent". L'article 7 de la Loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement stipule en effet:

"[...] le Comité d'Etude sur le Vieillessement se fonde notamment sur les principes suivants: 1° pour ce qui est de la croissance économique, il est tenu compte d'une évaluation prudente de la croissance tendancielle, en considérant particulièrement l'impact éventuel de l'évolution démographique sur cette croissance tendancielle; [...]"

Les salaires évoluent parallèlement aux gains de productivité, ce qui correspond à une répartition constante de la valeur ajoutée entre les profits et les salaires.

L'évolution de l'emploi est un petit peu plus rapide que celle de la population active, jusqu'à ce que le taux de chômage structurel soit atteint³. Une fois ce taux de chômage minimum atteint, l'emploi évolue parallèlement à la population active. A moyen terme (2000-2010), l'augmentation de l'emploi est de 0,9 % par an en moyenne, ce qui est comparable à la période 1995-1999 durant laquelle une

-
1. Voir N. FASQUELLE, S. WEEMAES, "*Perspectives financières de la sécurité sociale à l'horizon 2050*", Bureau fédéral du Plan, Planning Paper 83, novembre 1997, p.14
 2. Banque de données d'Angus Maddison, complétée par des informations des Comptes nationaux belges; calculs du BFP.
 3. Celui-ci est atteint aux alentours de 2030. Dès lors, l'emploi s'accroît un peu plus rapidement que la croissance de la population active (au sens large), à concurrence de 0,225 %.

croissance annuelle de l'emploi de 0,9 % a été observée. Après 2010, la croissance de l'emploi serait à peu près nulle. Une augmentation moyenne de l'emploi de 0,9 % par an sur la période 2000-2010 suppose que la politique active de l'emploi continuera d'être aussi efficace que ces dernières années.

Un accroissement du nombre d'emplois d'en moyenne 0,3 % par an sur la période 2000-2030 - une hausse qui est imputable à une création considérable d'emplois avant 2010 - semble néanmoins largement insuffisant pour pouvoir atteindre une hausse convenable du taux d'emploi¹: le taux d'emploi, de 59 % en 2000, atteindrait 61,5 % en 2010 (ce qui est encore très loin de l'objectif de 70 % défini lors du Sommet de Lisbonne) et 64,8 % en 2030.

Le tableau 6 ci-dessous présente les résultats macroéconomiques des deux scénarios: le scénario A1 qui suppose une croissance de la productivité de 1,75 % à long terme et le scénario B1 qui suppose une croissance de la productivité de 2,25 %. Les résultats pour la période 2000-2006 sont identiques dans les deux scénarios puisqu'ils sont basés, comme mentionné plus haut, sur les "Perspectives économiques 2001-2006" réalisées en avril 2001 par le Bureau fédéral du Plan.

TABLEAU 6 - Projection macroéconomique (2000-2030; %)

Gains de productivité à long terme	Scénario A1 1.75 %		Scénario B1 2.25 %	
	2000-2010	2011-2030	2000-2010	2011-2030
Emploi ^a	0,9	0,0	0,9	0,0
Productivité et salaires ^a	1,9	1,8	2,0	2,3
PIB ^a	2,6	1,7	2,6	2,2
Taux de chômage structurel à long terme ^b	7.9		7.9	

a. Taux de croissance annuel moyen en termes réels.

b. Y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi (ce qui correspond à un taux de chômage de 5 % de la population active selon la définition officielle du MFET, avant les récentes modifications de la législation concernant l'accès au statut de "chômeur complet indemnisé non demandeur d'emploi"). A plus long terme, ce taux de chômage de 5 % correspond à un taux de chômage total de 7,6 % (y.c. chômeurs âgés)

d. Scénario de politique sociale

Le scénario de politique sociale à long terme décrit les hypothèses de long terme en matière d'adaptation au bien-être des prestations sociales et d'évolution des plafonds salariaux et des allocations forfaitaires en termes réels, au-delà de la liaison automatique aux prix (tableau 7).

Le scénario de politique sociale basé sur les intentions du législateur

L' A.R. du 23/12/1996² portant exécution de la loi sur la réforme des pensions dans le régime général des travailleurs salariés et indépendants prévoit un relè-

1. Emploi en pourcentage de la population d'âge actif (15-64 ans).

2. "Pour renforcer la confiance dans la pension légale [...]" (voir Rapport au Roi, point 4)

art. 10 "[...] par laquelle sera adapté le plafond de calcul indexé tous les deux ans sur base de la marge pour des augmentations de salaire réelles. [...]"

art. 8 "[...] Le niveau du droit minimum est lié à l'évolution du revenu mensuel minimum moyen. [...]"

art. 11 "[...]d'octroyer aux pensionnés une augmentation de bien-être de façon sélective. [...]"

vement du plafond salarial à concurrence des “marges salariales”¹, l’introduction d’un droit minimum par année de carrière dont l’évolution est liée à la croissance du salaire minimum et la possibilité d’octroyer aux personnes déjà pensionnées des adaptations au bien-être sélectives.

TABLEAU 7 - Les scénarios de politique sociale (taux de croissance annuels moyens en termes réels en %)
période 2007-2050

productivité à long terme	1,75 % (scénario A1)	2,25 % (scénario B1)
Salaires (évolution macroéconomique)	1,75	2,25
- Dérive salariale	0,5	0,5
- Hausse conventionnelle des salaires	1,25	1,75
1. Pensions (régime général)		
- Plafond salarial	1,25	1,75
- Droit minimum par année de carrière, montant plafonné ^a	1,25	1,75
- Adaptation au bien-être	0,0	0,5
2. Autres branches de la sécurité sociale		
- Plafond salarial	1,25	1,75
- Adaptation au bien-être	0,0	0,5
3. Allocations non liées au salaire (allocations familiales, pension minimum,...)	0,5	1,0
4. Pensions de la fonction publique		
- Péréquation (adaptation au bien-être intégrale)	1,25	1,75

a. bien que ce montant plafonné soit, selon la loi, uniquement indexé à l'évolution des prix

Croissance du plafond salarial inférieure à l'évolution salariale à concurrence de 0,5 % par an (dérive salariale)

Sur base de l’A.R. mentionné ci-dessus, la croissance du plafond salarial qui intervient dans le calcul des pensions de retraite est fixée à 1,25 % dans le scénario A1 et à 1,75 % dans le scénario B1, soit la croissance des salaires conventionnels, compte tenu d’une dérive salariale² de 0,5 % par an.

Par extension, une hypothèse similaire est retenue pour le plafond salarial qui intervient dans le calcul des autres revenus de remplacement.

Droit minimum par année de carrière découplé de l'évolution salariale à concurrence de 0,5 % par an (dérive salariale)

La législation prévoit que le droit minimum par année de carrière, accordé sous condition d’une carrière d’au moins 15 années civiles prestées au moins à tiers-temps en tant que travailleur salarié, est lié au salaire minimum à 21 ans en vigueur au moment du calcul de la pension. L’évolution du droit minimum par année de carrière en projection est donc liée à l’évolution des salaires conventionnels, c’est-à-dire 1,25 % dans le scénario A1 et 1,75 % dans le scénario B1.

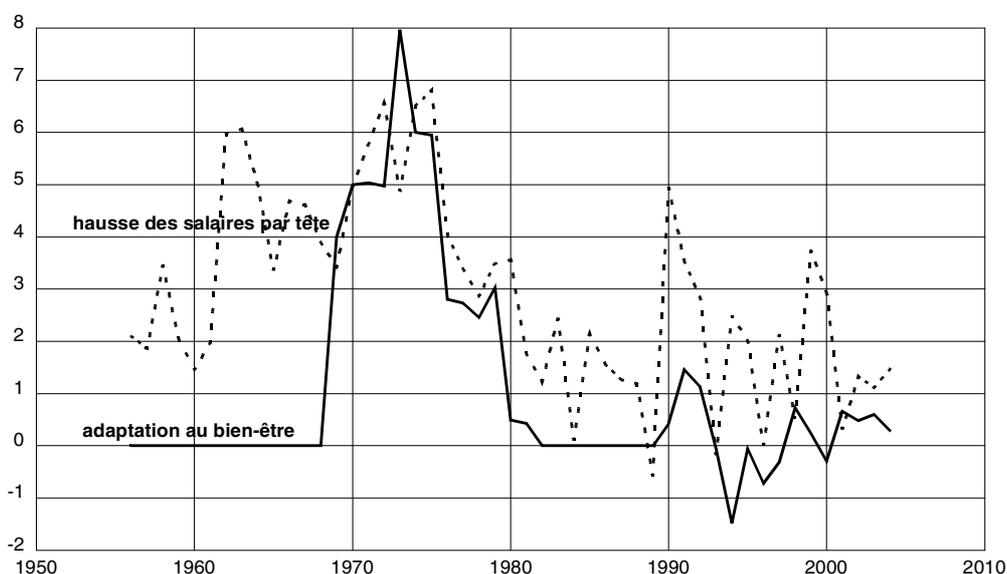
1. C’est-à-dire “les marges maximales disponibles pour l’évolution du coût salarial”, définies en application de la loi relative à la promotion de l’emploi et à la sauvegarde de la compétitivité.
2. Il s’agit de la croissance du salaire moyen qui est due à une modification de la répartition de l’emploi par qualification, âge et sexe.

La nouvelle loi sur les pensions stipule encore que l'application du droit minimum par année de carrière ne peut avoir pour effet d'amener la pension au-delà d'un montant maximum¹. Bien que, selon la loi, ce montant plafonné soit uniquement lié à l'évolution des prix - ce qui, à long terme, réduit l'impact du droit minimum sur la pension - il a également été fait l'hypothèse d'une évolution de ce montant plafonné en fonction des "marges salariales". Même dans cette hypothèse, le nombre de femmes qui bénéficient d'une pension calculée sur base du droit minimum par année de carrière diminue au fur et à mesure que leur pension moyenne s'accroît (en raison de l'allongement de leur carrière et de la baisse de la proportion des salariés dans le statut d'ouvrier au profit des salariés dans le statut d'employé).

Adaptation au bien-être dé耦lée de l'évolution salariale à concurrence de 1,75 % par an

L'adaptation annuelle au bien-être des pensions est dé耦lée de l'évolution du salaire macroéconomique à concurrence de 1,75 %. Par conséquent, aucune adaptation au bien-être des revenus de remplacement n'est octroyée dans le scénario A1. Dans le scénario B1, une adaptation au bien-être moyenne de 0.5 % est octroyée chaque année. Ce dé耦lage de l'adaptation au bien-être par rapport à l'évolution salariale résulte d'une interprétation de l'A.R du 23/12/1996 portant exécution de la loi sur la réforme des pensions.

FIGURE 6 - Croissance des salaires réels par tête (secteur privé) et adaptations au bien-être



La liaison des pensions à l'évolution du bien-être a été initiée à partir du 1^{er} juillet 1969 par le biais de revalorisations puis relayée par la loi du 28 mars 1973 (loi Namèche) qui introduit des adaptations annuelles au bien-être pour toutes les prestations de sécurité sociale (voir figure 6). Il s'agissait d'un

1. 35 000 BEF/mois pour une pension au taux "isolé" et 43 750 BEF/mois pour une pension au taux "ménage". Ce montant maximum est calculé au *pro rata* de la fraction de carrière constatée. Tous les montants mentionnés dans la loi sur les pensions sont liés à l'indice 405,55 (base 1966) et évoluent conformément aux dispositions de la loi du 2 août 1971 qui règle la liaison à l'indice des prix à la consommation.

rattrapage des hausses salariales intervenues entre 1961 et 1974, dans un contexte où le taux de chômage était retombé à 2,5 % à peine au début des années '70. Ces revalorisations et la loi Namèche ont conduit à une réévaluation des pensions de plus de 60 % durant la période 1969-1981. En 1980, les adaptations au bien-être proportionnelles ont été transformées en montants forfaitaires et ensuite fixées à zéro dans un contexte d'augmentation du taux de chômage. Aucune adaptation au bien-être n'avait été accordée depuis lors, excepté pour les pensionnés les plus âgés, en octobre 1990 et en octobre 1991. Le Budget 2001 prévoit de nouvelles adaptations au bien-être pour la période 2002-2005.

Dans la figure 6, l'augmentation de la pension minimum n'est pas prise en compte, dans la mesure où l'on peut s'attendre à ce que la nouvelle règle du "droit minimum par année de carrière" remplace progressivement la pension minimum, en raison d'une part, de conditions d'application moins exigeantes (15 années civiles prestées au moins à tiers-temps au lieu de 30 années civiles comportant des prestations annuelles d'au moins 185 jours de 6 heures), d'autre part du fait que le montant maximum lié à ce droit est supérieur au montant de la pension minimum.

Durant la période 1969-1992, l'adaptation au bien-être a été de 2,2 % par an en moyenne tandis que, parallèlement, les salaires augmentaient de 3,3 %; l'adaptation au bien-être était donc découplée de l'évolution salariale à concurrence d'environ 1 %.

Cependant, comme l'illustre la figure 6, les adaptations au bien-être *réagissent avec plusieurs années de retard* aux évolutions salariales. C'est pourquoi il semble préférable de prendre comme référence la période qui va de la loi du 21 mai 1955¹ jusqu'à fin 1992, pendant laquelle l'adaptation au bien-être est de 1,4 % par an en moyenne et la croissance des salaires de 3,4 % par an; le découplage de l'adaptation au bien-être par rapport à l'évolution des salaires est donc de 1,9 % durant cette période.

Par contre, entre 1993 et 2005, période qui incorpore l'impact de la norme salariale dont la croissance est en moyenne de 1,5 %, l'adaptation au bien-être négative due à l'incorporation de l'indice-santé (1994) est quasiment neutralisée par la hausse de 2 % promise aux pensionnés les plus âgés durant la période 2002-2005; le découplage de l'adaptation au bien-être par rapport à l'évolution des salaires est donc de 1,5 % durant cette période.

Compte tenu des éléments ci-dessus, le découplage de l'adaptation au bien-être par rapport à l'évolution salariale a été fixé à 1,75 % (entre 1,5 % et 1,9 %). Cette hypothèse est également confortée par les évolutions moyennes de la période 1956-2002, pendant laquelle les salaires s'accroissent de 2,9 % par an et l'adaptation au bien-être est de 1,1 % par an: le découplage de l'adaptation au bien-être par rapport à l'évolution des salaires est donc de 1,8 % durant cette période. Aucune adaptation au bien-être n'est donc accordée aux bénéficiaires des revenus de remplacement dans le scénario A1 où la croissance des salaires est de 1,75 % par an. Dans le scénario B1, l'adaptation au bien-être est de 0,5 % par an en moyenne.

Par extension, une hypothèse similaire est retenue pour l'adaptation au bien-être des autres revenus de remplacement.

1. Cette loi substitue un système de répartition au système de capitalisation.

En pratique, il ne faut toutefois pas tellement s'attendre à des adaptations linéaires au bien-être. Des adaptations sélectives au bien-être, telles que prévues dans la loi sur la réforme des pensions, supposent des adaptations au bien-être plus importantes pour les pensionnés âgés (dont les pensions sont en moyenne plus basses) et plus faibles pour les jeunes pensionnés (dont les pensions sont en moyenne plus élevées)¹.

Un scénario de politique sociale où l'adaptation au bien-être est découplée de l'évolution salariale à concurrence de 1,25 %, au lieu de 1,75 %, est présenté à la section B (*Scénarios supplémentaires retenus par le Comité d'Etude sur le Vieillessement*). Ce découplage de 1,25 % implique une adaptation au bien-être des prestations sociales de 0,5 % dans le scénario A3 et de 1 % dans le scénario B3.

Liaison au bien-être des allocations forfaitaires découplée de l'évolution salariale à concurrence de 1,25 % par an

Par définition, les allocations forfaitaires ne sont en rien influencées par l'évolution d'un plafond salarial. Une liaison au bien-être découplée de l'évolution des salaires à concurrence de 1,75 % (comme pour les revenus de remplacement) induirait un recul sensible de ce type de revenus (en termes relatifs). Par contre, si les allocations forfaitaires évoluaient parallèlement aux plafonds salariaux (soit une hausse de 1,25 % et de 1,75 % par an, respectivement dans les scénarios A1 et B1), cela induirait une inégalité criante par rapport aux autres allocations sociales qui ne sont adaptées au bien-être qu'à hauteur de 0 % et de 0,5 %. Dans ce contexte, l'hypothèse d'une liaison au bien-être des allocations forfaitaires de 0,5 % et de 1 % a été retenue, selon le scénario considéré.

Les prestations sociales concernées par l'hypothèse relative à l'évolution des forfaits sont les suivantes:

- les allocations familiales; en 2000, celles-ci représentent 1,8 % du PIB;
- les indemnités pour incapacité de travail dans le régime des travailleurs indépendants; en 2000, elles représentent 0,1 % du PIB;
- les allocations de chômage "au forfait" données aux cohabitants en "troisième période de chômage" (c'est-à-dire les chômeurs depuis 15 mois au moins, éventuellement plus); en 2000, les allocations de chômage "au forfait" représentent 0,2 % du PIB;
- les allocations de l'ONEM pour interruptions de carrière, à temps partiel ou temps plein; en 2000, ces allocations représentent 0,1 % du PIB);
- la partie de la pension des indépendants qui concerne les années de carrière antérieures à 1984 et qui est calculée pour ces années, sur base d'un revenu professionnel forfaitaire; en 2000, les pensions des travailleurs indépendants (parties forfaitaire et professionnelle confondues) représentent 0,7 % du PIB;
- l'allocation moyenne de la GRAPA, qui évolue en fait moins rapidement que l'adaptation au bien-être des forfaits, dans la mesure où l'allocation versée vient souvent en complément d'une pension qui, elle, évolue en

1. Le modèle PENSION ne permet pas à l'heure actuelle de simuler de telles adaptations sélectives au bien-être; un tel exercice supposerait un affinement de la modélisation.

fonction de l'évolution - plus forte - des plafonds; en 2000, les dépenses pour la GRAPA représentent 0,1 % du PIB.

A côté de ces allocations forfaitaires qui peuvent être interprétées comme des prestations minimales, il faut encore noter la "pension minimum" du régime des travailleurs salariés (*cfr* p. 48).

Politique sociale hors sécurité sociale: pensions de la fonction publique

Dans le calcul de la pension de la fonction publique, il n'existe pas de véritable plafond salarial. C'est le montant même de la pension qui est plafonné. Compte tenu du niveau élevé de cette pension maximale, ce facteur susceptible de modérer la croissance des dépenses de pensions de la fonction publique est négligé dans les projections. Toutefois, comme l'évolution des salaires conventionnels (à savoir, selon le scénario, 1,75% ou 2,25% diminué de la dérive salariale) se repercutent sur des dépenses de pension de la fonction publique, l'évolution de la pension maximale est implicitement liée à l'évolution des salaires conventionnels.

Une distinction plus importante doit être faite entre le régime général des travailleurs salariés et le régime de la fonction publique, à savoir la "péréquation" de la pension publique qui implique l'adaptation de celle-ci à l'évolution des salaires (à l'exclusion de la dérive salariale). Dans le régime de la fonction publique, la pension bénéficie donc des augmentations¹ de traitement des fonctionnaires actifs.

Une rupture par rapport à la politique menée dans le passé

Les hypothèses de politique sociale retenues à long terme pour les allocations de la sécurité sociale ne correspondent pas à la politique menée entre 1982 et 1998. Durant cette période, aucune adaptation au bien-être n'a été accordée, à l'exception d'une adaptation limitée et sélective des pensions dans le régime des travailleurs salariés et, en ce qui concerne le chômage, de l'introduction des compléments d'ancienneté au début des années '90. Les plafonds salariaux n'ont pas non plus été relevés au cours de cette période.

Avec son volet relatif au relèvement du plafond salarial et à l'adaptation au bien-être (*cfr* p. 47), la loi sur la réforme des pensions implique un changement de la politique sociale. Dans ces perspectives à long terme, la philosophie de la législation sur les pensions est aussi appliquée aux autres revenus de remplacement afin d'assurer une cohérence entre les différentes branches de la sécurité sociale.

En outre, il est également tenu compte du budget 2001 qui prévoit un certain nombre de corrections sociales: des adaptations sélectives au bien-être dans le régime des pensions des travailleurs salariés et indépendants, un accroissement de plusieurs allocations minimales, un relèvement du plafond salarial dans l'assurance-chômage et une hausse des allocations familiales dans le régime des travailleurs indépendants.

1. Aussi longtemps qu'il s'agit d'une Révision générale des Barèmes (RGB) ou d'une Programmation sociale (PS). L'octroi de primes au fonctionnaire actif ne donne pas lieu à une péréquation.

e. Les dépenses d'enseignement

Les dépenses d'enseignement sont également liées aux évolutions démographiques.

Les dépenses au titre de traitements du personnel de l'enseignement sont identifiées. Les autres dépenses liées à l'enseignement (par exemple, les bâtiments scolaires, les frais de fonctionnement, *etc.*) sont par contre comptabilisées au sein de regroupements plus larges de dépenses publiques.

A long terme, les dépenses pour le personnel de l'enseignement sont influencées d'une part par l'évolution de l'emploi qui est liée à celle de la population scolaire, d'autre part par l'évolution des traitements qui suit celle des salaires des autres secteurs et donc les gains de productivité. Par conséquent, les salaires dans l'enseignement s'accroissent de 1,75 % et de 2,25 % par an, respectivement dans les scénarios A1 et B1.

Les autres dépenses en matière d'enseignement évoluent - comme les dépenses primaires autres que celles liées à la protection sociale - parallèlement au PIB.

2. Résultats

a. Emploi

Les résultats relatifs à l'évolution de la population active, de l'emploi, du chômage et du nombre de prépensionnés sont présentés dans le tableau 8.

TABLEAU 8 - Population active, emploi, chômage, prépensionnés

	2000	2010	2030
Population active ^a (en milliers)	4556.7	4807.6	4622.0
Taux d'activité (en pourcentage de la population des 15-64 ans)	65.5 %	66.4 %	68.2 %
<i>Femmes</i>	58.8 %	62.8 %	66.4 %
<i>Hommes</i>	72.1 %	69.8 %	70.1 %
Taux d'emploi (en pourcentage de la population des 15-64 ans)	59.0 %	61.5 %	64.8 %
15-54 ans	65,7 %	68,9 %	72,7 %
55-64 ans	24,3 %	32,0 %	36,2 %
<i>Femmes</i>	51.5 %	57.8 %	63.1 %
<i>Hommes</i>	66.3 %	65.2 %	66.6 %
Taux de chômage officiel ^b (% de la population active correspondante)	10.0 %	7.3 %	5.0 %
Taux de chômage total ^a (% de la population active correspondante)	12.9 %	11.0 %	7.9 %
Taux de prépensionnés (% de la population potentiellement active)	12.1 %	11.3 %	13.3 %

a. au sens large (y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi).

b. Selon la définition officielle du MFET (c'est-à-dire hors chômeurs âgés non demandeurs d'emploi), avant la récente modification de la législation concernant l'accès au statut de "chômeur complet indemnisé non demandeur d'emploi".

Le taux d'activité global augmente, principalement en raison de la participation croissante des femmes au marché du travail, ce qui compense partiellement l'impact des évolutions démographiques négatives. La baisse du taux masculin d'activité durant la première décennie résulte d'un effet purement démographique dû au vieillissement de la population: la baisse du taux d'activité moyen reflète l'accroissement du poids des groupes d'âges élevés, dans lesquels le taux d'activité est inférieur au taux d'activité (par ailleurs, en légère hausse) dans les groupes plus jeunes.

L'accroissement du taux d'emploi devrait rester modéré. On observe toutefois une forte augmentation du taux d'emploi des plus de 55 ans, presque entièrement attribuable à la hausse du taux d'emploi des femmes de ce groupe d'âges: ce taux passe en effet de 16,2 % en 2000 à 36,9 % en 2030, alors que la hausse du taux d'emploi des hommes plus âgés est limitée (de 32,7 % en 2000 à 35,5 % en 2030).

b. Coefficients de dépendance et taux de remplacement

i. Coefficients de dépendance

Le tableau 9 présente les coefficients de dépendance selon différentes définitions.

TABLEAU 9 - Coefficients de dépendance (en %) - scénario A1 en scénario B1

	2000	2010	2020	2030	2030 - 2000
Coefficients de dépendance des âgés					
- démographique: 60 et + / 20 - 59	40,1	43,7	52,5	62,9	+ 56,8 %
- socio-démographique: pensionnés / actifs ^a	47,2	47,7	57,5	70,8	+ 50,1 %
- socio-économique: pensionnés / emploi	54,1	53,6	63,6	76,9	+ 42,0 %
- financier: masse des pensions / revenus du travail					
scénario A1	15,1	14,3	16,5	19,3	+ 27,5 %
<i>scénario B1</i>	<i>15,1</i>	<i>14,2</i>	<i>16,2</i>	<i>18,6</i>	<i>+ 23,0 %</i>
Coefficients totaux de dépendance (hors enfants et population scolaire)					
- socio-démographique: (pensionnés + prépensionnés + chômeurs + invalides) / population active	66,9	67,0	76,4	88,1	+ 31,6 %
- socio-économique: (pensionnés + prépensionnés + chômeurs + invalides) / emploi	76,8	75,2	84,5	95,6	+ 24,5 %
- financier: (masse des pensions + prépensions + allocations de chômage + allocations pour incapacité de travail) / revenus du travail					
scénario A1	21,2	19,7	21,7	23,9	+12,8 %
<i>scénario B1</i>	<i>21,2</i>	<i>19,7</i>	<i>21,4</i>	<i>23,2</i>	<i>+ 9,7 %</i>
- financier avec soins de santé					
scénario A1	31,9	31,7	34,8	38,1	+ 19,4 %
<i>scénario B1</i>	<i>31,9</i>	<i>31,5</i>	<i>34,4</i>	<i>37,3</i>	<i>+ 17,1 %</i>

a. au sens large: emploi + chômage (y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi).

Dans la mesure où la population active diminue moins vite que la population d'âge actif, notamment en raison de l'augmentation du taux d'activité féminins, le coefficient *socio-démographique* de dépendance des âgés s'accroît de 50,1 % au

plus fort du vieillissement, c'est-à-dire moins que le coefficient démographique de dépendance.

Compte tenu de l'évolution des taux d'emploi, la progression du coefficient *socio-économique* de dépendance des âgés (l'effectif des pensionnés rapporté à l'emploi) est moins forte, soit de 42 % entre 2000 et 2030.

Finalement, le coefficient *financier* de dépendance (masse des pensions / revenus du travail) n'augmente "que" de 27,5 % entre 2000 et 2030 dans le scénario A1 et de 23 % dans le scénario B1, en raison de l'évolution de la pension moyenne plus lente que la croissance des salaires (*cfr* point *ii*, ci-dessous).

La croissance des coefficients totaux de dépendance (c'est-à-dire des pensionnés, mais aussi des prépensionnés, des chômeurs et des invalides¹), bien qu'importante, est nettement plus faible que celle des coefficients de dépendance des âgés: les coefficients *socio-démographique* et *socio-économique* de dépendance augmentent respectivement de 31,6 % et 24,5 %. En effet, le nombre de chômeurs est en baisse compte tenu de la baisse du taux de chômage. Les nombres d'invalides et de prépensionnés sont par contre en augmentation étant donné la progression de l'emploi au cours des deux premières décennies. Toutefois le nombre de bénéficiaires de ces revenus de remplacement n'augmente pas dans les mêmes proportions que le nombre de pensionnés.

Le coefficient *financier* total de dépendance (les dépenses de revenus de remplacement en pourcentage des revenus du travail) s'accroît, en fin de compte, de 12,8 % dans le scénario A1 et de 9,7 % dans le scénario B1; cette hausse est modérée notamment du fait de l'évolution des montants moyens des revenus de remplacement, moins rapide que l'évolution salariale.

Les coefficients financier de dépendance sont plus élevés dans le scénario A1 que dans le scénario B1; cette différence tient surtout à l'impact du scénario macroéconomique sur le taux de remplacement des pensions dans le régime des travailleurs salariés.

L'absence d'adaptation au bien-être a en effet un impact immédiat sur le montant moyen de la pension dans la mesure où l'ensemble du groupe de pensionnés est touché par cette mesure. La croissance de la masse des pensions dans le scénario A1 est donc inférieure de 0,5 % par an par rapport à celle du scénario B1. Toutefois, la croissance des salaires y est également inférieure de 0,5 % par an. Ceci explique pourquoi, dans le scénario A1, la masse des pensions rapportée aux revenus du travail est, au début de la période de simulation pratiquement identique à celle du scénario B1.

Par contre, à terme et plus particulièrement après 2020, le coefficient financier de dépendance est plus élevé dans le scénario A1 que dans le scénario B1. La pension moyenne reflète en effet une portion de carrière identique dans les deux scénarios (i.e. avec une évolution salariale similaire), celle correspondant à la période antérieure à 2007, alors que l'assise économique (revenus du travail) est

1. A l'exclusion des enfants et de la population scolaire.

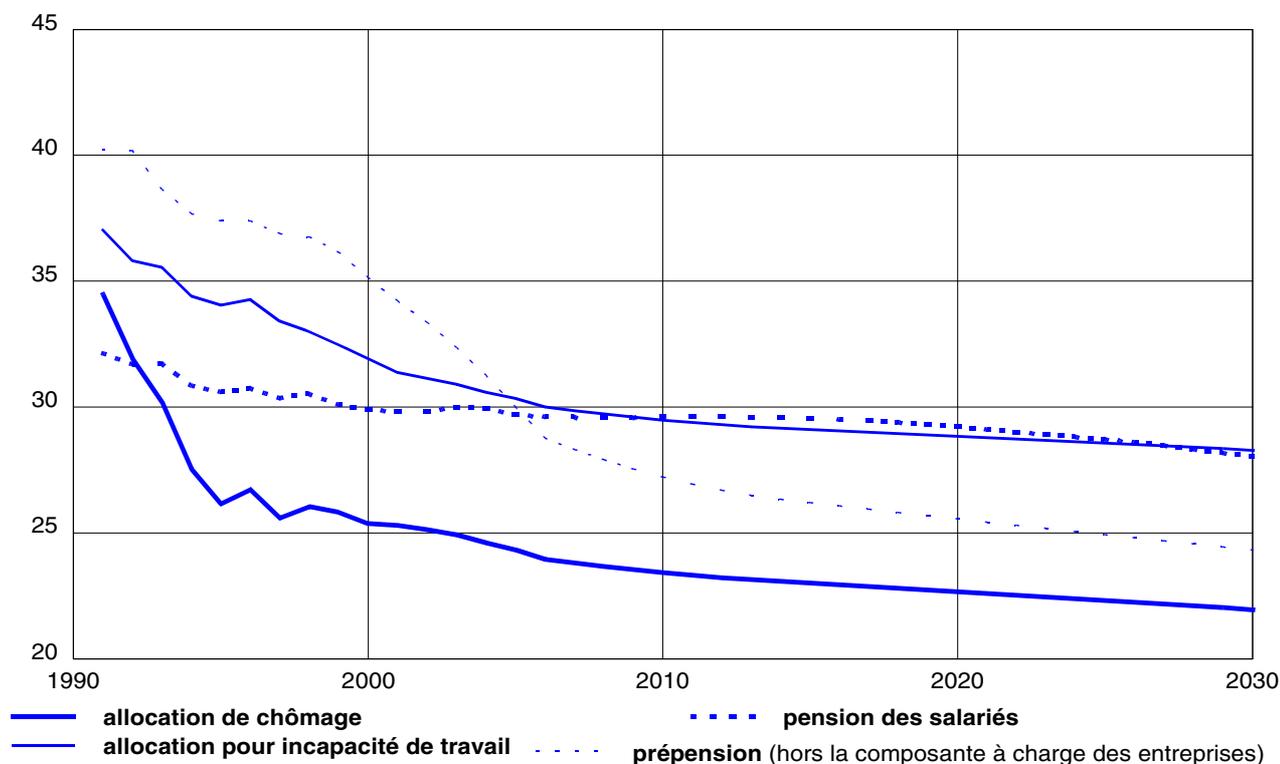
plus petite dans le scénario A1; par conséquent, le coefficient financier de dépendance y est plus élevé.

ii. Un taux de remplacement en baisse

Les taux de remplacement des allocations sociales en général

La figure 7, qui présente les allocations sociales du régime des travailleurs salariés en proportion du salaire brut, montre une nette érosion des taux de remplacement, toutefois moins accentuée à long terme que dans le passé récent ou à court-moyen terme.

FIGURE 7 - Allocations sociales moyennes du régime des travailleurs salariés en pourcentage du salaire brut (scénario A1)



De façon générale, les facteurs qui déterminent l'évolution de ces taux de remplacement sont les suivants:

- la croissance du plafond salarial qui est égale à la croissance des salaires conventionnels mais reste inférieure à celle des salaires macroéconomiques;
- le découplage de l'adaptation au bien-être par rapport à la croissance des salaires;
- l'accroissement de la proportion de bénéficiaires dans des statuts de "cohabitant"¹ pour les allocations concernées.

L'évolution irrégulière des taux de remplacement qui apparaît dans la figure 7 résulte donc de l'évolution irrégulière des facteurs ci-dessus.

L'érosion des allocations sociales moyennes exprimées en proportion du salaire brut a été considérable durant la première moitié des années '90. En effet, la croissance du salaire réel a été de 2 % en moyenne alors que les plafonds salariaux relatifs à ces revenus de remplacement ont seulement été adaptés à l'évolution des prix et qu'en dehors de quelques augmentations des compléments d'ancienneté pour les chômeurs âgés², aucune adaptation au bien-être n'a été octroyée, excepté pour les pensions des travailleurs salariés.

De plus, la participation croissante des femmes au marché du travail depuis les années '70 a également eu un impact sur la proportion de chômeurs et d'invalides ayant le statut de cohabitant, pour lesquels le revenu de remplacement est beaucoup plus bas que pour les chômeurs et les invalides ayant le statut de chef de ménage. Le fléchissement structurel des taux de remplacement macroéconomiques a en outre été particulièrement marqué dans le passé. En effet, les mesures restrictives mises en oeuvre durant la seconde moitié des années '80 frappaient essentiellement le chômeur ou l'invalidé dont le conjoint continuait à bénéficier d'un revenu du travail.

Durant la période 1996-2006, sauf dans le cas des pensions, le découplage de l'évolution des plafonds salariaux par rapport à la croissance des salaires se poursuit et l'adaptation au bien-être est limitée à quelques mesures de "correction sociale". Néanmoins, ces éléments n'influencent pas de façon déterminante l'évolution des allocations sociales exprimées en pourcentage du salaire brut moyen.

En fait, la réduction sensible des taux de remplacement durant cette période est principalement attribuable à la forte hausse de la proportion de bénéficiaires ayant le statut de cohabitant. Ce fléchissement structurel est encore renforcé par les effets de la réforme des pensions, qui, parallèlement au relèvement de l'âge

1. L'allocation pour invalidité dans le régime des salariés est calculée sur base du salaire perdu, plafonné à 100 034 bef par mois (au 1er janvier 2001 - prix courants), au taux de 65 % pour un chef de ménage (pouvant justifier de charges de famille), au taux de 45 % pour un isolé (ne pouvant pas justifier de charges de famille mais pouvant justifier de la perte d'un revenu unique) et au taux de 40 % pour un cohabitant (ne pouvant pas justifier de charges de famille, ni de la perte d'un revenu unique pour le ménage). L'allocation de chômage est calculée sur base du salaire perdu, plafonné à 60 482 bef par mois (au 1er janvier 2001 - prix courants), au taux de 60 % pour un chef de ménage, aux taux de 60 % la première année et de 45 % les années suivantes pour un isolé, aux taux de 55 % la première année, de 35 % les trois mois suivants (prolongés de trois mois par année de carrière prestée comme salarié) et sur base d'un montant forfaitaire ensuite, pour un cohabitant.

2. Les chômeurs complets indemnisés de 50 ans et plus ont droit à un "complément d'ancienneté", s'ils peuvent justifier d'une carrière de 20 années dans le régime des travailleurs salariés.

légal de la retraite pour les femmes, entraîne également un relèvement de la limite d'âge pour l'attribution d'une allocation de chômage ou pour incapacité de travail.

Dès lors, le nombre de femmes en chômage, en invalidité et en prépension s'accroît parallèlement à l'augmentation du nombre de femmes qui sont obligées de postposer leur retraite en raison du caractère de plus en plus restrictif de la condition de carrière. Comme ces femmes ont souvent le statut de cohabitant, leur allocation est en moyenne plus basse que celle des hommes, ce qui fait baisser le taux de remplacement moyen.

L'effet inverse joue évidemment sur la pension moyenne dans le régime des travailleurs salariés, comme le montre la figure 7; il subsiste cependant une faible érosion du taux de remplacement durant la première décennie du 21^e siècle, attribuable à d'autres facteurs (voir *infra*)

Le scénario de politique sociale fait l'hypothèse qu'à long terme, les plafonds salariaux ainsi que, partiellement, les allocations forfaitaires sont adaptés en fonction de l'évolution des salaires conventionnels (voir p. 45). Cette hypothèse explique le ralentissement de la baisse des taux de remplacement à partir de 2007.

Cette baisse se poursuit néanmoins, dans la mesure où la dérive salariale n'est pas répercutée dans l'évolution du plafond salarial: un nombre croissant de personnes atteignent dès lors ce plafond et la partie de leur revenu dépassant le plafond salarial n'entre donc plus en ligne de compte pour le calcul du revenu de remplacement. Cet effet est le plus sensible dans la branche chômage, pour laquelle le plafond salarial est le plus bas.

On pourrait faussement conclure de la figure 7 que le niveau de vie des personnes ayant un revenu de remplacement se détériore en termes absolus. Ce n'est pas le cas: dans le scénario A1, le niveau de vie des allocataires sociaux est multiplié par 1,7 à l'horizon 2030 alors que les personnes recevant un revenu du travail voient leur niveau de vie multiplié par 1,9.

Les taux de remplacement des pensions du régime des travailleurs salariés

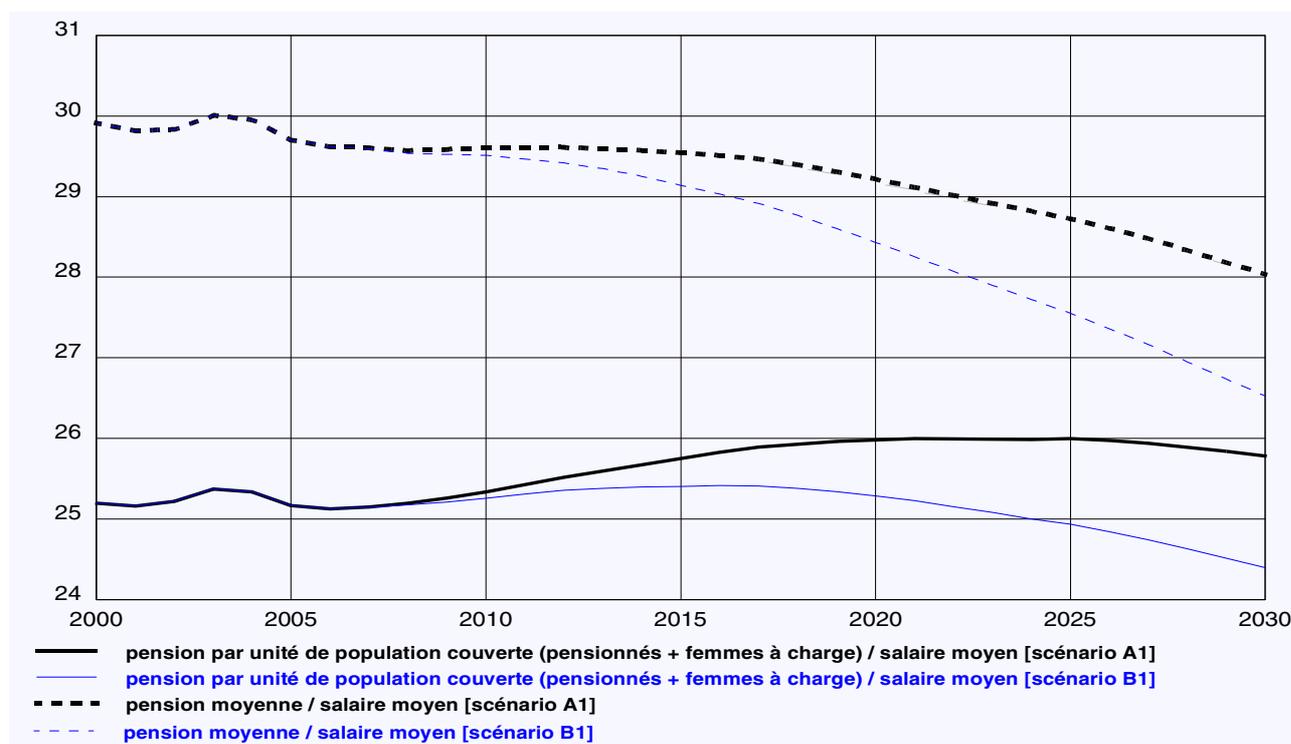
A long terme, la baisse du taux de remplacement la plus forte est celle de la pension du régime des travailleurs salariés. Quatre facteurs expliquent cette baisse particulièrement forte.

- dédoublement de la pension octroyée à un ménage: deux pensions au taux "isolé" au lieu d'une pension au taux "ménage"

Dans la mesure où de plus en plus de femmes ont une carrière professionnelle en vertu de laquelle elles accumulent des droits individuels à une pension de retraite, les pensions masculines au taux "ménage" sont progressivement remplacées par deux pensions au taux "isolé". La pension masculine de retraite est alors calculée à 60 %, au lieu de 75 %, du salaire de référence. La pension de retraite des femmes, également calculée à 60 %, repose toutefois le plus souvent sur une carrière incomplète prestée à un salaire moyen inférieur à celui des hommes.

Au total, le revenu des couples de pensionnés bénéficiaires de deux pensions séparées est donc légèrement supérieur au revenu correspondant à une seule pension au taux "ménage"; toutefois, vu que deux pensionnés sont ainsi comptabilisés, au lieu d'un seul, la pension moyenne recule.

FIGURE 8 - Taux de remplacement de la pension dans le régime des travailleurs salariés: par pensionné et par unité de population couverte
scénario A1 et scénario B1



La figure 8 permet de comparer l'évolution du taux de remplacement macroéconomique par pensionné, d'une part, et par unité de population couverte, d'autre part. Ce dernier indicateur - qui élimine l'effet du dédoublement de la pension au taux ménage - se réduit nettement moins dans le scénario B1 et est même en hausse dans le scénario A1.

- incidence du plafond salarial dans le calcul de la pension

La pension est calculée sur base du salaire gagné durant toute la carrière professionnelle, pour autant que ce salaire ne dépasse pas le plafond salarial qui était d'application au moment où le salaire a été gagné. Entre 1982 et 1998, ce plafond salarial n'a été adapté qu'à l'évolution des prix, et pas à l'augmentation réelle du salaire; il s'ensuit qu'une proportion de plus en plus importante des hommes reçoivent des salaires supérieurs au plafond salarial et que leur pension de retraite est dès lors calculée sur base de ce dernier plutôt que sur base du salaire réellement gagné. Si la loi sur les pensions s'efforce de rétablir partiellement la légitimité des pensions *via* la liaison, à partir de 1999, du plafond salarial aux marges salariales fixées dans le cadre de la norme salariale, cette liaison plus généreuse du plafond salarial aux évolutions salariales aura peu d'impact sur le taux de croissance de la pension moyenne durant les deux prochaines décennies; en effet, durant cette période, les nouveaux pensionnés auront une carrière qui

comprend la période de blocage du plafond salarial, suivie de la période où la liaison du plafond salarial aux salaires conventionnels est rétablie, sans opération de rattrapage et sans prise en compte de la dérive salariale. Le caractère assurantiel de la pension masculine continuera donc de s'affaiblir jusque 2020.

- absence d'adaptation au bien-être, en termes réels, du salaire de référence

Dans le calcul de la pension, le salaire de chaque année de carrière compte pour 1/45 et n'est adapté qu'en fonction de l'évolution des prix. Avant la réforme des pensions, il existait un coefficient de revalorisation qui, depuis lors, est progressivement supprimé et remplacé par le "droit minimum par année de carrière", en vertu duquel le salaire minimum garanti en vigueur au moment du calcul des pensions est d'application pour chaque année de carrière. Ce droit minimum bénéficie surtout aux femmes alors que la suppression du coefficient de revalorisation affecte plutôt la pension de retraite des bénéficiaires de salaires élevés.

- adaptation partielle au bien-être dans un contexte de progression de l'espérance de vie

L'adaptation des pensions à l'évolution du bien-être est très partielle, ce qui implique un recul de la pension - par rapport au salaire moyen - au fur et à mesure que le pensionné vieillit. En effet, les salaires réels s'accroissent de 1,75 % par an dans le scénario A1 et de 2,25 % par an dans le scénario B1 alors que l'adaptation des pensions n'est que de 0 % ou de 0,5 % (respectivement dans les scénarios A1 et B1). L'augmentation de la proportion de pensionnés très âgés dans l'ensemble de la population pensionnée, due à la progression continue de l'espérance de vie aux âges élevés, entraîne dès lors une croissance de la pension moyenne structurellement plus faible que la croissance des salaires.

c. Coût budgétaire du vieillissement

Le tableau 10 présente le coût budgétaire du vieillissement dans les scénarios A1 et B1, ventilé entre les différentes branches de la protection sociale.

TABLEAU 10 - Le coût budgétaire du vieillissement dans les scénarios A1 et B1 (en % du PIB)

Productivité de long terme	2000	scénario A11, 75%		scénario B1 2,25 %		scénario A1 1,75%		scénario B1 2,25 %	
		2010	2010	2010	2010	2030	2030	2030-2000	2030-2000
Pensions ^a	8,7	8,2	8,2	8,2	11,1	10,7	2,3	1,9	
Soins de santé ^b	6,2	6,9	6,8	6,8	8,2	8,1	2,0	1,9	
Incapacité de travail	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	0,0	0,0	
Chômage	1,9	1,5	1,5	1,5	1,0	1,0	-0,9	-0,9	
Prépensions	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	-0,0	-0,0	
Allocations familiales	1,8	1,4	1,4	1,4	1,1	1,1	-0,7	-0,7	
Autres prestations sociales ^c	1,9	1,7	1,7	1,7	1,8	1,8	-0,2	-0,2	
Total (hors enseignement)	22,2	21,3	21,2	21,2	24,7	24,3	2,6	2,1	
Enseignement ^d	4,3	3,8	3,8	3,8	3,7	3,7	-0,5	-0,5	
Total	26,4	25,1	25,1	25,1	28,5	28,0	2,0	1,6	

a. Y compris les pensions des entreprises publiques liées à des dépenses publiques (estimation) et les allocations de la GRAPA.

b. Dépenses publiques de soins de santé.

c. Principalement: les accidents du travail, les maladies professionnelles, la sécurité d'existence.

d. Uniquement les traitements du personnel de l'enseignement.

Un coût budgétaire du vieillissement négatif durant la première décennie

La première décennie se caractérise par une baisse du poids des dépenses de sécurité sociale dans le PIB. Ainsi, les dépenses de pensions sont en diminution en raison du ralentissement des entrées de nouveaux pensionnés: la génération née pendant la guerre 40-45, peu nombreuse, atteint à ce moment l'âge de la retraite et, de plus, la réforme des pensions a pour effet de postposer de nombreuses entrées féminines en pension de retraite de quatre années d'âge pendant la période 2000 - 2009.

En outre, les dépenses de chômage sont aussi en net recul, en raison de la baisse du nombre de chômeurs et du recul du taux de remplacement.

Le coût budgétaire du vieillissement serait donc *négatif* durant la première décennie et atteindrait environ - 1 % du PIB, ce qui correspond quasiment au surplus budgétaire que le "Programme de Stabilité de la Belgique 2002-2005" prévoit pour 2008. Il devrait donc déjà y avoir - grâce à la baisse des dépenses liées à l'âge - une marge, de l'ordre de 1 % du PIB, qui peut servir à une réduction accélérée de la dette publique, éventuellement sous la forme d'un versement au Fonds de vieillissement. Cette remarque prend davantage d'importance si l'on considère que la baisse attendue des charges d'intérêts se fera sentir avant l'augmentation des coûts liés au vieillissement. Le coût budgétaire du vieillissement négatif sur la période 2000-2010 signifie par ailleurs que le coût budgétaire attendu pour la période 2000-2030 se fera surtout sentir entre 2010 et 2030. Des dotations suffisantes au Fonds de vieillissement sont dès lors essentielles à une répartition équilibrée dans le temps des charges que le vieillissement entraîne.

Coût budgétaire du vieillissement à long terme

A long terme, la croissance des coûts liés aux dépenses de soins de santé devient au moins aussi importante que celle des dépenses de pensions.

La croissance des dépenses de pensions paraît même modérée en regard du défi démographique auquel il faut faire face (*cf* le coefficient démographique de dépendance des âgés dans le tableau 9).

Trois facteurs influencent l'évolution des dépenses publiques de soins de santé¹:

- l'évolution démographique, tant en termes de volume de population qu'en termes de structure par âge;
- une "tendance lourde" liée à la croissance²;
- l'évolution de la structure par régime de la population assurée.

TABLEAU 11 - Formation des dépenses de soins de santé

	<i>scénario A1</i>	<i>scénario B1</i>
EN POURCENTAGE DU PIB:	2030 - 2000	
DÉPENSES TOTALES DE SOINS DE SANTÉ ^{a,b}	+ 3,3	+ 3,3
contributions:		
. tendance lourde	+ 0,7	+ 0,6
. effet du vieillissement démographique	+ 2,1	+ 2,1
. effet du volume de population	+ 0,7	+ 0,7
DÉPENSES PUBLIQUES DE SOINS DE SANTÉ ^a	+ 2,0	+ 1,9
prestations de sécurité sociale (salariés)	+ 1,8	+ 1,8
prestations de sécurité sociale (indépendants)	+ 0,1	+ 0,1
autres dépenses publiques de soins de santé	+ 0,1	+ 0,1

a. Y compris soins de longue durée (à domicile ou dans des institutions) aux personnes dépendantes (âgés ou handicapés).

b. Dépenses de soins de santé à charge de tous les agents intérieurs (Etat, ménages, entreprises)

A long terme, les dépenses publiques de soins de santé en pourcentage du PIB connaissent une croissance ininterrompue: entre 2000 et 2030, leur poids dans le PIB est ainsi accru de 2 % dans le scénario A1 et de 1,9 % dans le scénario B1.

La hausse du poids dans le PIB des dépenses totales de soins de santé (+ 3,3 % du PIB entre 2000 et 2030) provient, à concurrence de 0,7 % du PIB, de la tendance lourde à l'augmentation de la dépense de soins de santé par tête (hors tout effet démographique). Cette composante tendancielle représente notamment les progrès technologiques dans le monde médical, qui ont constitué un facteur essentiel d'évolution des dépenses de soins de santé dans le passé. L'effet du volume de la population et surtout l'effet de son vieillissement³ expliquent le reste de cette augmentation (*i.e.* 85 %): respectivement + 0,7 % du PIB et + 2,1 % du PIB entre 2000 et 2030.

1. Pour plus de détails relatifs aux aspects méthodologiques et techniques, voir chapitre II de: "Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2050. Le vieillissement et la viabilité du système légal des pensions.", Bureau fédéral du Plan, Planning paper 91, janvier 2002.
2. Hors tout effet démographique, l'évolution des dépenses de soins de santé est légèrement plus rapide que la croissance économique: le poids des dépenses de soins de santé dans le PIB s'accroît donc progressivement.
3. Les personnes plus âgées consomment davantage de soins de santé.

L'augmentation des dépenses publiques de soins de santé est en outre légèrement accentuée par un faible accroissement du poids du régime des travailleurs salariés au détriment du régime des travailleurs indépendants, dans lequel les taux de remboursements de soins de santé sont moins élevés.

L'accroissement des dépenses de pensions et de soins de santé est partiellement compensé par une baisse des dépenses dans les autres branches de la sécurité sociale.

Les perspectives démographiques impliquent une baisse (en pourcentage du PIB) des dépenses de primes de naissance et d'allocations familiales, compte tenu de l'évolution du nombre de naissances et de la population scolaire. En outre, le scénario de politique sociale prévoit une liaison au bien-être des allocations familiales limitée, quoique plus généreuse que durant ces 20 dernières années.

La baisse (en pourcentage du PIB) des dépenses de chômage s'explique par l'évolution du taux de chômage et la baisse du taux de remplacement (*cf* figure 7).

Le coût budgétaire total du vieillissement entre 2000 et 2030 est de 2,6 % du PIB dans le scénario A1 et de 2,1 % du PIB dans le scénario B1, compte non tenu de l'évolution des dépenses pour les traitements du personnel de l'enseignement. Avec ces dépenses par contre, le coût budgétaire total du vieillissement entre 2000 et 2030 est de 2 % du PIB dans le scénario A1 et de 1,6 % du PIB dans le scénario B1. Dans le scénario B1, où la croissance annuelle de la productivité et des salaires est de 2,25 % au lieu de 1,75 %, le coût du vieillissement est moins important dans la mesure où le PIB augmente plus rapidement, et offre donc une assise économique plus large aux dépenses sociales.

Le Comité d'Etude sur le Vieillissement s'est interrogé sur l'opportunité de tenir compte de l'impact des évolutions démographiques sur les dépenses de traitements du personnel de l'enseignement (*cf* section B de ce chapitre "Scénarios supplémentaires retenus par le Comité d'Etude sur le Vieillissement", p. 62).

d. Les ressources budgétaires susceptibles de financer le coût budgétaire du vieillissement

L'examen de la problématique du *financement* du coût budgétaire du vieillissement, visant à assurer la viabilité du système légal des pensions, est confié à la section "Besoin de financement des Pouvoirs publics" du Conseil Supérieur des Finances. L'avis annuel de la section, dans lequel figure les recommandations relatives à la politique budgétaire du gouvernement, doit en particulier tenir compte du rapport du Comité d'Etude sur le Vieillissement.

Une évaluation des moyens budgétaires susceptibles de financer le coût du vieillissement dans les scénarios de base du Bureau fédéral du Plan est présentée dans la publication intitulée: "*Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2050. Le vieillissement et la viabilité du système légal des pensions*" (planning paper 91, janvier 2002).

Les conclusions de cette étude concordent avec celles des études précédentes, à savoir que la baisse attendue des charges d'intérêts à l'horizon 2030 devrait être supérieure au coût budgétaire du vieillissement. Celui-ci pourrait donc être financé en recourant aux ressources libérées par le désendettement.

Cependant, la baisse des charges d'intérêts sera plus rapide que prévu antérieurement et se produira surtout avant que le vieillissement ne manifeste ses pleins effets; ce nouvel élément justifie la mise en place de mécanismes qui, comme le "Fonds de vieillissement", sont susceptibles de transférer sur une période ultérieure l'utilisation des marges budgétaires qui vont se dégager à court-moyen terme.

B. Scénarios supplémentaires retenus par le Comité d'Etude sur le Vieillissement

Contrairement à ce qui est fait dans les scénarios de référence du Bureau fédéral du Plan (*cf*r section A), les dépenses pour les traitements du personnel de l'enseignement ne sont pas comptabilisées dans le coût budgétaire du vieillissement qui découle des scénarios supplémentaires simulés pour le Comité d'Etude sur le Vieillissement.

Le Comité d'Etude sur le Vieillissement considère qu'il n'est pas évident que l'impact de la démographie sur le volume des rémunérations se traduise effectivement par des réductions de dépenses, compte tenu des besoins croissants en matière de formation et d'enseignement (entre autres, le *life long learning*). De plus, les autres dépenses des Communautés et, par extension, de l'entité II (communautés et régions, pouvoirs locaux) seront également influencées par les évolutions démographiques. Or, à l'heure actuelle, il n'existe pas encore d'estimation fiable de l'effet net des évolutions démographiques sur les dépenses de l'entité II. Le Comité d'Etude sur le Vieillissement estime dès lors préférable, étant donné les incertitudes mentionnées, de ne pas tenir compte pour le moment de l'impact des évolutions démographiques sur les dépenses liées à l'enseignement.

1. Un scénario macroéconomique avec un taux de chômage structurel plus élevé (scénarios A2 et B2)

a. Taux de chômage structurel

Les estimations du taux de chômage structurel disponibles pour la Belgique sont fragiles et tendent à évoluer en fonction du taux de chômage. Dans les projections de référence présentées ci-dessus, le taux de chômage minimum est, compte tenu des chômeurs âgés non demandeurs d'emploi, de 7,9 %¹ en 2030, et serait à plus long terme de 7,6 %, c'est-à-dire un peu plus que la moyenne de 7,2 % pour les 50 dernières années. Le taux de chômage observé a été largement inférieur entre 1953 et 1978, largement supérieur ensuite. Sa tendance est actuel-

1. ce qui revient à un taux de 5% de la population active dans la définition officielle du MFET avant la récente modification de la législation concernant l'accès au statut de "chômeur complet indemnisé non demandeur d'emploi".

lement à la baisse et la diminution de la population active à partir de la deuxième décennie du 21^e siècle pourrait favoriser cette baisse.

Dans le cadre des exercices internationaux réalisés en 2000 pour l'Union européenne et l'OCDE et auxquels le BFP a participé pour la Belgique, le taux de chômage de long terme était par contre de 9,9 % de la population active en tenant compte des chômeurs âgés non demandeurs d'emploi¹. Le scénario ci-dessous a pour objet de mesurer, à partir des perspectives démographiques belges (INS-BFP), l'impact sur le coût budgétaire du vieillissement d'une hausse plus faible du taux d'emploi, consécutive à une baisse plus faible du chômage, correspondant à celle retenue dans les exercices internationaux. Le taux de chômage structurel est alors atteint à partir de 2017, alors que dans la projection de base, le taux de chômage structurel est atteint en 2028, soit 11 années plus tard.

b. Taux d'emploi et projection socio-économique

L'augmentation du taux de chômage structurel correspond à une baisse de 87 milliers d'emplois à l'horizon 2030. Il s'ensuit un ralentissement de la croissance, le PIB étant inférieur de 2 % à celui de la base en 2030 (c'est-à-dire une croissance ralentie de 0,1 point de pourcentage par an en moyenne entre 2010 et 2030).

TABLEAU 12 - Population active, emploi, chômage, prépensionnés- chômage structurel plus élevé scénarios A2 et B2

	2010		2020		2030	
	Scén. A2 ^a	A2 - A1	Scén. A2	A2 - A1	Scén. A2	A2 - A1
Population active ^b (en milliers)	4 807,6	0	4764,9	+0,4	4626,2	+4,1
Taux d'emploi (% de la population des 15-64)	61,5	0	62,6	-0,4	63,5	-1,3
Taux de chômage officiel ^c (% de la population correspondante)	7,3	0	6,6	+0,5	6,6	+1,6
Taux de chômage total ^a (% de la population correspondante)	11,0	0	10,1	+0,6	9,9	+2,0
Taux de prépensionnés (% de la population potentiellement active)	11,3	0	12,6	0	13,0	0

a. Les résultats relatifs au scénario B2 sont identiques. L'écart entre B2 et B1 est égal à l'écart entre A2 et A1.

b. au sens large (y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi).

c. Selon la définition officielle du MFET (c'est-à-dire hors chômeurs âgés non demandeurs d'emploi), avant la récente modification de la législation concernant l'accès au statut de "chômeur complet indemnisé non demandeur d'emploi".

Par ailleurs, dans la mesure où les entrées en pension avant l'âge légal de 65 ans s'accroissent avec l'importance de l'emploi au sein de la population de 59 ans (cfr commentaires de la figure 3), l'emploi moins élevé des scénarios A2 et B2 induit une légère baisse du nombre de pensionnés (avant l'âge de 65 ans).

Il s'ensuit donc une très légère diminution du coefficient socio-démographique de dépendance des âgés, alors que le coefficient total correspondant est en hausse en raison de l'augmentation importante du nombre de chômeurs. L'augmentation des coefficients socio-économiques de dépendance est encore accentuée par la diminution de l'emploi.

1. ce qui revient à un taux de 6.6% de la population active dans la définition officielle, avant la récente modification de la législation concernant l'accès au statut de "chômeur complet indemnisé non demandeur d'emploi".

Au total, compte tenu de l'évolution différenciée des taux de remplacement des allocations moyennes dans les deux scénarios (voir *supra*), les coefficients financiers de dépendance sont, en 2030, accrus, dans le scénario A2, de 0,6 point de pourcentage pour les âgés et de 1 point de pourcentage pour l'ensemble des bénéficiaires d'allocation sociales, et dans le scénario B2, de 0,3 point de pourcentage pour les âgés et de 0,8 point de pourcentage pour l'ensemble des bénéficiaires d'allocation sociales.

TABLEAU 13 - Coefficients de dépendance (en %) - chômage structurel plus élevé scénario A2 et scénario B2

	2010		2020		2030		2030 - 2000	2030 - 2000
	Scén.2	2 - 1	Scén.2	2 - 1	Scén.2	2 - 1	Scénario 2	Scénario 1
Coefficients de dépendance des âgés								
- socio-démographique: pensionnés / actifs ^a	47,5	-0,2	57,2	-0,3	70,2	-0,6	+ 48,9 %	+ 50,1 %
- socio-économique: pensionnés / emploi	53,4	-0,2	63,6	0	77,9	+1,1	+ 44 %	+ 42,0 %
- financier: masse des pensions / revenus du travail								
scénario A	14,3	0	16,7	+0,2	19,8	+0,6	+ 31,3 %	+ 27,5 %
<i>scénario B</i>	<i>14,2</i>	<i>0</i>	<i>16,3</i>	<i>+0,1</i>	<i>18,9</i>	<i>+0,3</i>	<i>+ 25,2 %</i>	<i>+ 23,0 %</i>
Coefficients totaux de dépendance (hors enfants et population scolaire)								
- socio-démographique: (pensionnés + prépensionnés + chômeurs + invalides) / population active	66,8	-0,2	76,6	+0,2	89,4	+1,3	+ 33,6 %	+ 31,6 %
- socio-économique: (pensionnés + prépensionnés + chômeurs + invalides) / emploi	75,0	-0,2	85,2	+0,7	99,1	+3,5	+ 29,1 %	+ 24,5 %
- financier: (masse des pensions + prépensions+ allocations de chômage + allocations pour incapacité de travail) / revenus du travail								
scénario A	19,7	0	22,0	+0,3	24,9	+1,0	+ 17,6 %	+12,8 %
<i>scénario B</i>	<i>19,7</i>	<i>0</i>	<i>21,6</i>	<i>+0,2</i>	<i>24,0</i>	<i>+0,8</i>	<i>+ 13,3 %</i>	<i>+ 9,7 %</i>
- financier avec soins de santé								
scénario A	31,7	0	35,1	+0,3	39,1	+1,0	+ 22,6 %	+ 19,4 %
<i>scénario B</i>	<i>31,5</i>	<i>0</i>	<i>34,6</i>	<i>+0,2</i>	<i>38,1</i>	<i>+0,8</i>	<i>+ 19,6 %</i>	<i>+ 17,1 %</i>

a. au sens large: emploi + chômage (y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi).

c. Coût budgétaire du vieillissement

Les conséquences du relèvement du taux de chômage au niveau de la projection socio-économique et de la croissance du PIB se traduisent par un accroissement entre 2000 et 2030 du poids des dépenses sociales dans le PIB, à savoir 3,2 points de pourcentage dans le scénario A2 et de 2,6 points de pourcentage dans le scénario B2.

TABLEAU 14 - Le coût budgétaire du vieillissement dans le scénario de chômage structurel plus élevé scénarios A2 et B2 (en % du PIB)

productivité de long terme	2010-2000		2010-2000		2030-2000		2030-2000	
	scén. A2	scén. B2	scén. A1	scén. B1	scén. A2	scén. B2	scén. A1	scén. B1
Pensions ^a	-0,5	-0,6	-0,5	-0,6	2,7	2,1	2,3	1,9
Soins de santé ^b	0,7	0,6	0,7	0,6	2,0	1,9	2,0	1,9
Incapacité de travail	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0
Chômage	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,6	-0,6	-0,9	-0,9
Prépensions	0	0	0	0	0	0	0	0
Allocations familiales	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
Autres prestations sociales ^c	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Total (hors enseignement)	-0,9	-1,0	-0,9	-1,0	3,2	2,6	2,6	2,1
<i>p.m. traitements du personnel de l'enseignement^d</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>

a. Y compris les pensions des entreprises publiques liées à des dépenses publiques (estimation) et les allocations de la GRAPA.

b. Dépenses publiques de soins de santé.

c. Principalement: les accidents du travail, les maladies professionnelles, la sécurité d'existence.

d. Evolution basée sur l'effet des évolutions démographiques sur les dépenses pour les traitements du personnel de l'enseignement.

Les dépenses de soins de santé n'augmentent pratiquement pas en pourcentage du PIB tandis que les dépenses de prépension (en pourcentage du PIB) sont même en légère baisse en raison de la diminution du nombre de prépensionnés, consécutive à la baisse de l'emploi. Les dépenses sociales qui, par contre, accroissent significativement le coût budgétaire du vieillissement sont d'une part, les dépenses de pension qui - bien que le nombre de bénéficiaires ne soit que faiblement modifié - pèsent davantage sur un PIB diminué, d'autre part, les dépenses de chômage, du fait de la hausse du nombre de bénéficiaires.

2. Un scénario de politique sociale avec une adaptation au bien-être plus élevée (scénarios A3 et B3)

a. Adaptation à l'accroissement du bien-être

L'adaptation au bien-être nulle retenue par le BFP dans le scénario A1 n'implique pas nécessairement qu'aucune adaptation au bien-être n'intervienne. Dans le cas de la pension du régime des travailleurs salariés, on enregistre par exemple, pour la période 1993-2005 (voir figure 6), une adaptation négative au bien-être pour les pensions les plus élevées surtout, du fait de l'introduction de l'indice santé en 1994, et une adaptation au bien-être positive pour les pensions des pensionnés âgés qui bénéficient d'adaptations sélectives accordées durant la période 2002-2005. L'adaptation au bien-être est ainsi nulle en moyenne sur l'ensemble de la période, alors que la croissance des salaires atteint 1,5% par an en moyenne. La période 1993-2005 démontre aussi qu'une adaptation au bien-être nulle appliquée de façon générale et continue entraînerait - dans un contexte d'allongement de l'espérance de vie - un accroissement de la différence de niveau de vie entre pensionnés jeunes et pensionnés âgés. Un découplage de l'adaptation au bien être à concurrence de 1,5 % par rapport à la croissance des salaires de 1,75 % dans le scénario A serait dès lors une hypothèse plausible.

Cependant, le Comité d'Etude sur le Vieillissement estime qu'une modification de la politique sociale est assez vraisemblable dans une société vieillissante, au sein de laquelle le poids électoral des pensionnés sera en hausse. Le Comité d'Etude sur le Vieillissement a donc estimé qu'il était indiqué d'examiner deux scénarios supplémentaires qui incorporent une politique sociale un peu plus généreuse, où, en moyenne, l'adaptation au bien-être est découplée de l'évolution salariale à concurrence de 1,25 % au lieu de 1,75 % dans le scénario du Bureau fédéral du Plan. L'adaptation au bien-être est donc de 0,5 % par an dans le scénario A3 et de 1 % par an dans le scénario B3.

Le relèvement de l'adaptation au bien-être a également été introduit pour l'adaptation au bien-être des prestations sociales forfaitaires, comme les allocations familiales et la partie forfaitaire des pensions du régime des travailleurs indépendants, afin de préserver la cohérence sous-jacente entre les diverses allocations sociales.

TABLEAU 15 - Scénario de politique sociale (taux de croissance annuel en termes réels - en %) période 2007 - 2050

productivité à long terme	1,75 % (scénario A)		2,25 % (scénario B)	
Salaires (évolution macroéconomique)	1,75		2,25	
- Dérive salariale	0,5		0,5	
- Hausse conventionnelle des salaires	1,25		1,75	
	scénario A1	scénario A3	scénario B1	scénario B3
1. Pensions (régime général)				
- Plafond salarial	1,25	idem	1,75	idem
- Droit minimum par année de carrière, montant plafonné ^a	1,25	idem	1,75	idem
- Adaptation au bien-être	0,0	0,5	0,5	1,0
2. Autres branches de la sécurité sociale				
- Plafond salarial	1,25	idem	1,75	idem
- Adaptation au bien-être	0,0	0,5	0,5	1,0
3. Allocations non liées au salaire (allocations familiales, pension minimum,...)	0,5	1,0	1,0	1,5

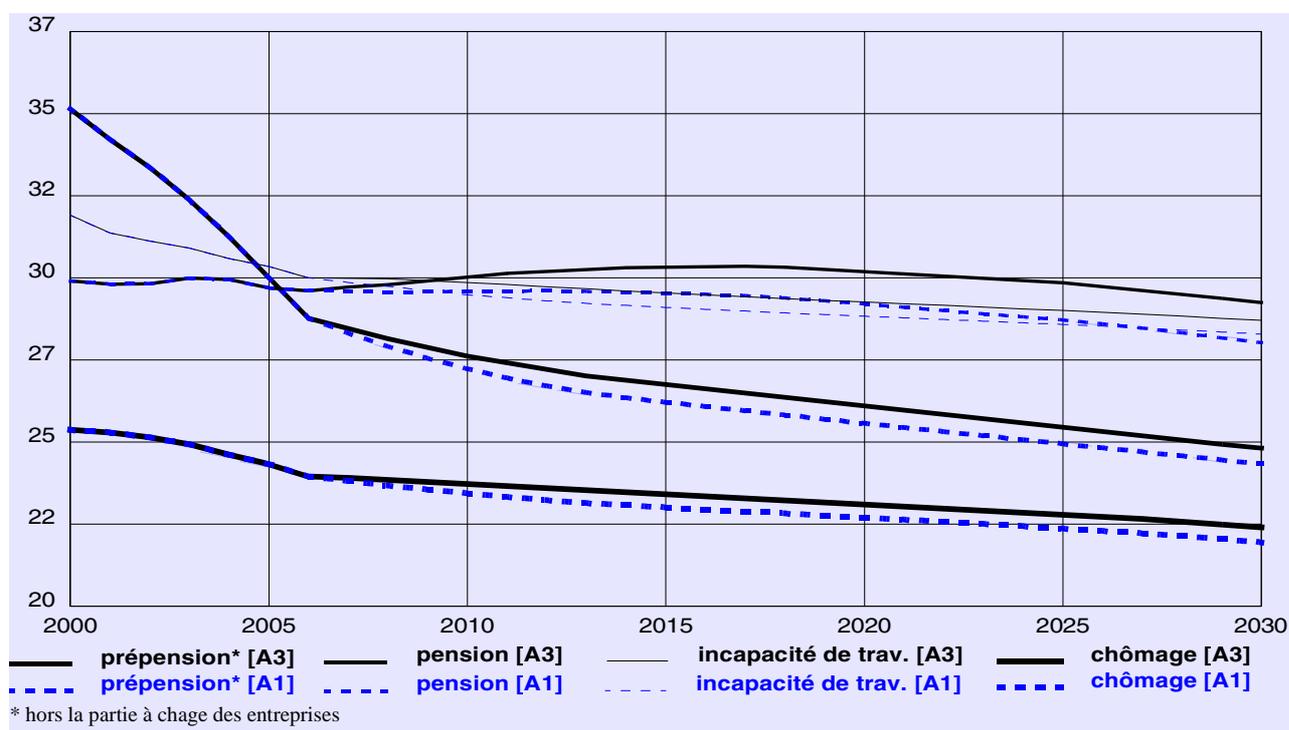
a. bien que ce montant plafonné soit, selon la loi, uniquement indexé à l'évolution des prix

b. Taux de remplacement

i. Les taux de remplacement des prestations sociales en général

Une telle variante est sans effet sur le nombre de bénéficiaires et sur la croissance économique. Par contre les allocations sociales et leur taux de remplacement sont modifiés.

FIGURE 9 - Prestations sociales moyennes du régime des travailleurs salariés en pourcentage du salaire brut
Scénario A3 d'adaptation au bien-être plus élevée et scénario A1



L'érosion des taux de remplacement des différentes allocations sociales est un peu moins accentuée que dans les scénarios de base. En 2030, les taux de remplacement des allocations moyennes sont ainsi relevés de 2 % par rapport au scénario de référence du BFP dans le cas du chômage et de la prépension¹, de 1,5 % dans le cas de l'incapacité de travail et de 2,9 % dans le cas de la pension. L'accroissement de la pension moyenne dans le régime des indépendants atteint 3,1 % et l'accroissement de la pension moyenne dans le régime des salariés 4,3 %². La pension moyenne de la fonction publique qui est adaptée en fonction de l'évolution des salaires (péréquation) est évidemment inchangée par rapport à la simulation de base.

L'effet de l'augmentation de l'adaptation au bien-être est particulièrement marqué dans le cas de la pension. En effet, dans la mesure où les pensionnés bénéficient beaucoup plus longtemps de leur pension que les autres bénéficiaires de prestations sociales ne bénéficient de leur allocation, l'effet d'une modification de l'adaptation au bien-être sur la pension moyenne est plus important qu'il ne l'est pour les autres allocations sociales.

ii. Le taux de remplacement de la pension du régime des travailleurs salariés

Le tableau 16 présente l'évolution de la pension moyenne du régime des travailleurs salariés - y compris le pécule de vacances et le pécule complémentaire ainsi que les rentes de vieillesse et de veuve - en pourcentage du salaire brut moyen des salariés du secteur privé (taux de remplacement macroéconomique)

1. 1,9 % pour la prépension dans le scénario B3.

2. 4,4 % dans le scénario B3.

tant dans le scénario du Bureau fédéral du Plan que dans le scénario avec adaptation au bien-être plus élevée.

Toutefois, dans la mesure où cet indicateur concerne l'ensemble des pensions, quel que soit le statut familial des pensionnés (chef de ménage avec personne à charge, pensionné célibataire, pensionné avec conjoint également pensionné), le taux de remplacement macroéconomique ne permet pas d'appréhender l'évolution du niveau de vie des ménages des pensionnés. Le tableau 16 présente donc un éclatement du taux de remplacement par statut familial des pensionnés.

TABLEAU 16 - Taux de remplacement des pensions du régime des travailleurs salariés¹

	1990	1995	2000	2020				2030			
				scén. A1	scén. A3	scén. B1	scén. B3	scén. A1	scén. A3	scén. B1	scén. B3
<i>Croissance des salaires (hypothèse)</i>				1,75 %		2,25 %		1,75 %		2,25 %	
<i>Adaptation au bien-être (hypothèse)</i>				0,0 %	0,5 %	0,5 %	1,0 %	0,0 %	0,5 %	0,5 %	1,0 %
Taux de remplacement macroéconomique ^a	32,3	30,6	29,9	29,2	30,2	28,4	29,4	28,0	29,3	26,5	27,7
Taux de remplacement par statut familial des pensionnés ^b											
- chef de ménage	42,8	42,9	43,4	41,4	43,1	40,4	42,0	39,8	41,8	37,7	39,7
- couple avec deux pensions au taux "isolé"	43,8	43,7	45,3	51,3	52,8	49,6	51,1	49,4	51,2	46,6	48,3
- homme célibataire ou veuf	32,0	31,4	30,8	28,6	29,9	27,9	29,2	27,9	29,6	26,6	28,2
- femme célibataire au taux "isolé"	25,8	25,1	24,2	24,0	24,9	23,4	24,3	24,2	25,4	23,1	24,1
- veuve avec pension de retraite et survie	36,3	35,3	34,3	31,7	33,6	31,4	33,2	31,6	34,0	30,5	32,9
- veuve avec pension de survie	30,7	29,2	28,6	26,0	27,5	25,6	27,1	24,2	26,3	23,5	25,6

- a. Pension moyenne du régime des travailleurs salariés (y compris pécules de vacances et rentes) en pourcentage du salaire brut moyen des salariés
b. Pension moyenne du régime des travailleurs salariés (y compris pécules de vacances et rentes) par statut familial des pensionnés en pourcentage du salaire brut moyen des salariés

Impact de l'adaptation au bien-être plus élevée sur le taux de remplacement macroéconomique

Puisque la pension moyenne des générations successives est déterminée par les hausses salariales du passé (sans préjudice de l'impact de blocage du plafond salarial pendant la période 1982-1998), la pension moyenne est pratiquement inélastique au salaire à court-moyen terme. Dès lors, le taux de remplacement est toujours supérieur dans le scénario qui incorpore la plus faible évolution salariale.

Une adaptation au bien-être plus forte a un effet immédiat, et important, sur l'évolution du taux de remplacement; cet effet se stabilise lorsque les générations successives qui bénéficient de cette adaptation plus forte depuis leur mise à la retraite en viennent à constituer l'essentiel de la population pensionnée. L'impact de la plus forte adaptation au bien-être atteint ainsi 1 point de pourcentage en 2020, dans les deux scénarios puisque la structure par âge des effectifs de pensionnés y est semblable. Durant la période 2021-2030, la plus forte adaptation au

1. Les chiffres repris dans ce tableau sont plus élevés que ceux qui figurent sur la figure 30, p. 89 du Planning Paper 91 du BFP, qui ne tiennent compte que de la pension moyenne (hors pécules de vacances et rentes).

bien-être accroît encore le taux de remplacement d'un petit 0,25 point de pourcentage.

Impact de l'adaptation au bien-être plus élevée sur les taux de remplacement par statut familial des pensionnés

Si le 'dédoublément' de la pension au taux 'ménage' en deux pensions au taux 'isolé' a une incidence négative sur le taux de remplacement macroéconomique de la pension, il n'en va pas de même pour toutes les catégories de pensionnés, définies à partir du statut familial. Dans cette approche, les couples de pensionnés seront considérés comme une seule entité et leurs deux pensions additionnées.

Une nouvelle génération de pensionnés...

La génération née en grand nombre après la seconde guerre mondiale participe au mouvement d'accroissement de la scolarité du début des années '60 puis contribue à l'accroissement des taux féminins d'activité, et partant à une forte hausse du taux d'emploi. Cette nouvelle génération de femmes aura donc une carrière plus longue et mieux rémunérée avant de gonfler les effectifs de pensionnés à partir de 2010. Dès lors, pour les couples de pensionnés, l'impact négatif du blocage du plafond salarial sera largement compensé par l'augmentation des pensions de retraite féminines.

Les *couples de pensionnés* - dont la proportion passe de 30 % en 2000 à 51 % en 2030 - voient leurs pensions additionnées passer de l'équivalent de 45,3 % du salaire brut en 2000 à environ 50 % en 2020 avec un découplage de l'adaptation au bien-être par rapport à l'évolution salariale de 1,75 % et même davantage avec un découplage de 1,25 %. Après 2020, leur taux de remplacement est en baisse en raison de l'influence sur la pension de retraite féminine du développement du travail à temps partiel à partir du milieu des années 70; ce taux de remplacement reste toutefois supérieur à ce qu'il était en 2000.

Dans ce même groupe de pensionnés, en cas de décès du conjoint masculin, *la veuve cumule une pension de retraite avec la pension de survie* issue des droits de son mari. Le taux de remplacement moyen de ces pensions, qui avait baissé de 2 points de pourcentage entre 1991 et 2000, continue de diminuer dans les projections de référence, mais plus lentement puisque, en 30 ans, il se réduit de 2,7 points de pourcentage dans le scénario A1 et de 3,8 points de pourcentage dans le scénario B1. Il n'empêche que ces veuves bénéficient d'une pension supérieure à celle dont bénéficient des hommes ou des femmes célibataires et des veuves qui doivent se contenter d'une pension de survie. Dans le scénario d'adaptation au bien-être plus élevée (scénarios A3 et B3), le taux de remplacement de la pension de ces veuves est pratiquement maintenu constant.

Par rapport aux années '90, le taux de remplacement des *pensions de retraite des femmes célibataires* (non mariées ou divorcées) est également pratiquement constant dans les projections de référence, le plafond salarial étant ici sans effet. Dans le scénario incorporant une adaptation au bien-être plus élevée de 0,5 %, le taux de remplacement est même en hausse, dans une mesure moindre toutefois que dans le cas des couples de pensionnés.

... avec un taux de remplacement en hausse

L'ensemble des catégories de pensionnés mentionnées ci-dessus, dont la proportion passe de 55 % en 2000 à 73 % en 2030, peuvent donc maintenir en grande partie le taux de remplacement de leur pension - *et ceci, même sans relèvement de l'adaptation au bien-être - en raison de l'amélioration continue de la pension de retraite féminine.*

Le taux de remplacement des nouvelles générations de pensionnés masculins...

Suite au blocage historique du plafond salarial, suivi à partir de 1999 par sa liaison à l'évolution des salaires conventionnels *sans opération de rattrapage et sans prise en compte de la dérive salariale*, les nouvelles pensions masculines évoluent plus lentement que les salaires. Ce n'est qu'à partir de 2025, quand les années de carrière postérieures à 1999 acquièrent un poids suffisant dans la carrière des nouveaux pensionnés, que s'accélère le taux de croissance de la pension des nouveaux pensionnés, d'abord, et de la pension moyenne, ensuite.

L'évolution du taux de remplacement des pensions masculines reste dominée jusque 2030 par l'évolution historique du plafond salarial, ce qui affaiblit encore le caractère assuranciel de la pension masculine. En effet, en 1985, 24,4 % des employés masculins avaient un salaire supérieur au plafond salarial, et ce pourcentage, qui était déjà passé à 36,5 % en 1998, continue de s'accroître.

... est déterminé par l'évolution historique du plafond salarial

Des adaptations annuelles au bien-être plus élevées permettent en partie de contrecarrer la baisse du taux de remplacement durant les 20 premières années. Cependant, alors que le système de l'adaptation au bien-être devrait en principe servir à améliorer le niveau de vie des pensionnés plus âgés, il est en fait utilisé ici pour limiter la dégradation du caractère assuranciel des pensions, via l'augmentation de la pension des différentes générations de pensionnés. Or, c'est d'abord l'évolution des nouvelles pensions, en recul par rapport à l'évolution des salaires jusque 2025, qui est à l'origine de la dégradation du caractère assuranciel des pensions.

L'évolution des droits dérivés, c'est-à-dire les pensions de survie, est également marquée, avec un certain retard, par l'impact de la baisse du taux de remplacement des pensions masculines. En 2000, le taux de remplacement des pensions de survie des veuves est supérieur de 4,4 points de pourcentage à celui des pensions de retraite des femmes célibataires. Dans les projections de référence, le taux de remplacement des pensions de survie diminue et rejoint en 2030 celui des pensions de retraite des femmes célibataires. Dans les scénarios avec adaptation au bien-être plus élevée, le taux de remplacement des pensions féminines de survie lui reste supérieur, bien que l'âge moyen des bénéficiaires de pensions de survie soit supérieur à celui des pensionnées de retraite célibataires.

iii. Coefficients de dépendance

Au total, la hausse des allocations moyennes due aux adaptations au bien-être plus élevées induit un accroissement des coefficients financiers de dépendance de

0,6 point de pourcentage pour les âgés et de 0,7 point de pourcentage pour l'ensemble des bénéficiaires d'allocations sociales.

TABLEAU 17 - Coefficients de dépendance (en %) - adaptation au bien-être plus élevée - scénarios A3 et B3

	2010		2020		2030		2030 - 2000	2030 - 2000
	scén. 3	3 - 1	scén. 3	3 - 1	scén. 3	3 - 1	scénario 3	scénario 1
Coefficients de dépendance des âgés								
- financier: masse des pensions / revenus du travail								
scénario A	14,4	+0,1	16,9	+0,4	19,8	+0,6	+ 31,3 %	+ 27,5 %
<i>scénario B</i>	14,4	+0,1	16,6	+0,4	19,1	+0,6	+ 26,7 %	+ 23,0 %
Coefficients totaux de dépendance (hors enfants et population scolaire)								
- financier: (masse des pensions + prépensions+ allocations de chômage + allocations pour incapacité de travail) / revenus du travail								
scénario A	19,9	+0,2	22,2	+0,5	24,5	+0,7	+16,0 %	+12,8 %
<i>scénario B</i>	19,9	+0,2	21,9	+0,5	23,9	+0,7	+ 12,8 %	+ 9,7 %
- financier avec soins de santé								
scénario A	31,9	+0,2	35,3	+0,5	38,7	+0,7	+ 21,5 %	+ 19,4 %
<i>scénario B</i>	31,7	+0,2	34,9	+0,5	38,0	+0,7	+ 19,2 %	+ 17,1 %

c. Coût budgétaire du vieillissement

Le relèvement de 0,5 % par an des adaptations au bien-être des allocations sociales entraîne finalement un accroissement entre 2000 et 2030 du poids dans le PIB des dépenses sociales de 3,1 points de pourcentage dans le scénario A3 et de 2,7 points de pourcentage dans le scénario B3.

TABLEAU 18 - Le coût budgétaire du vieillissement dans les scénarios A3 et B3: adaptation au bien-être plus élevée (en % du PIB)

	2010-2000		2010-2000		2030-2000		2030-2000	
	scén. A3	scén. B3	scén. A1	scén. B1	scén. A3	scén. B3	scén. A1	scén. B1
Pensions ^a	-0,5	-0,5	-0,5	-0,6	2,7	2,3	2,3	1,9
Soins de santé ^b	0,7	0,6	0,7	0,6	2,0	1,9	2,0	1,9
Incapacité de travail	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0,1	0	0
Chômage	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,8	-0,8	-0,9	-0,9
Prépensions	0	0	0	0	0	0	0	0
Allocations familiales	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,8	-0,8	-0,7	-0,7
Autres prestations sociales ^c	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,2
Total (hors enseignement)	-0,7	-0,8	-0,9	-1,0	3,1	2,7	2,6	2,1
<i>p.m. traitements du personnel de l'enseignement^d</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,4</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,5</i>

a. Y compris les pensions des entreprises publiques liées à des dépenses publiques (estimation) et les allocations de la GRAPA.

b. Dépenses publiques de soins de santé.

c. Principalement: les accidents du travail, les maladies professionnelles, la sécurité d'existence.

d. Evolution basée sur l'effet des évolutions démographiques sur les dépenses pour les traitements du personnel de l'enseignement.

III La soutenabilité sociale

A. Introduction

Ce chapitre esquisse le niveau et l'évolution du bien-être et de la pauvreté chez les personnes âgées en Belgique. Une première partie (section B) traite de l'évolution du bien-être et de l'inégalité inter- et intragénérationnelle pour la période 1985-1997.

Le concept de pauvreté chez les personnes âgées est ensuite approfondi. La situation de la pauvreté chez les personnes âgées en Belgique est décrite à l'aide d'indicateurs monétaires, basés sur les méthodes légale et relative de mesure de la pauvreté¹ (section C). Quelques conclusions sont ensuite établies (section D).

La description de la situation de pauvreté chez les personnes âgées en Belgique suscite inévitablement la question de l'évolution de cette situation au cours des prochaines décennies. A côté de la viabilité financière de long terme des pensions s'affirme aussi l'importance de la soutenabilité sociale et politique du régime légal des pensions et du système de sécurité sociale en général à long terme.

Les modèles qui estiment l'impact financier du vieillissement ne peuvent pas toujours répondre à la question de la soutenabilité sociale et politique. Cependant, certains aspects peuvent être approchés grâce aux résultats du modèle de long terme du Bureau fédéral du Plan, tels que la dispersion du montant de la pension moyenne par rapport au salaire moyen à travers les générations et la proportion de travailleurs salariés dont le salaire est plus élevé que le plafond salarial (section E).

1. Pour davantage d'informations sur les méthodes de mesure de la pauvreté, voir annexe I.

B. Evolution du bien-être et de l'inégalité¹

Le tableau 19, basé sur les enquêtes du Centrum voor Sociaal Beleid (CSB)², montre que le bien-être a augmenté d'environ 20% entre 1985 et 1997, tant parmi les personnes âgées qu'au sein de la population active. Cette croissance du bien-être apparaît pour les deux groupes d'âges surtout entre 1985 et 1992, croissance qui est légèrement plus faible chez les âgés (presque 13%) que chez les actifs (presque 16%). De 1992 à 1997, la croissance moyenne du bien-être est moindre que lors de la période précédente mais elle est beaucoup plus nette chez les âgés que chez les actifs (respectivement 7 % et près de 3 %). Globalement, la distribution intergénérationnelle du bien-être (l'écart entre le bien-être des âgés et des actifs) demeure donc stable sur toute la période.

TABLEAU 19 - Evolution du revenu standardisé et de l'inégalité entre la population active et les personnes âgées en Belgique, 1985-1997

	1985	1988	1992	1997
Revenu moyen standardisé				
- actifs	42000	44700	48600	50000
- âgés	33500	36400	37800	40400
Coefficient de Theil (revenu standardisé)				
- actifs	0,082	0,086	0,083	0,087
- âgés	0,083	0,147	0,100	0,111
- inégalité intergénérationnelle (actifs-âgés)	0,005	0,004	0,006	0,004

Source: Enquêtes du CSB, de Cantillon e.a. (1999), Sociale indicatoren 1976-1997)

Cependant l'inégalité intragénérationnelle du bien-être, c'est-à-dire l'inégalité au sein des personnes âgées, s'est accrue entre 1985 et 1997. Cet écart se situe surtout entre les moins et les plus âgés et entre les couples et les isolés, notamment à cause de pensions individuelles plus élevées chez les nouveaux pensionnés et du dédoublement de la pension de retraite au taux ménage en deux pensions de retraite au taux isolé grâce à la participation croissante des femmes sur le marché du travail ainsi qu'à leur taux de scolarité croissant³. Bien que globalement le bien-être des personnes âgées semble avoir progressé, une partie d'entre elles se trouve encore dans des situations problématiques de revenus. La section suivante analyse la situation de la pauvreté chez les personnes âgées à l'aide d'indicateurs monétaires.

1. Le bien-être est exprimé ici comme le revenu moyen standardisé par ménage (standardisé car l'on tient compte de la taille de la famille au moyen d'une échelle d'équivalence - 1 pour le premier adulte, 0,5 pour chaque nouvel adulte et 0,3 pour chaque enfant). L'inégalité est mesurée par le coefficient de Theil qui prend la valeur 0 si la masse totale des revenus est entièrement répartie de manière égale sur l'échantillon et la valeur maximum log(nombre d'unités de revenus) si tous les revenus sont concentrés chez un ménage (pour plus d'informations sur les méthodes utilisées, voir l'annexe dans Cantillon e.a. (1999), Sociale indicatoren 1976-1997).
2. Cantillon, B., De Lathouwer, L., Marx, I., Van Dam, R. en Van den Bosch, K., (1999), Sociale indicatoren 1976-1997.
3. Deleeck, H. (2001), De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken.

C. Pauvreté chez les personnes âgées

1. La méthode légale

a. Allocations minimum pour les personnes âgées

Les personnes âgées (les hommes à partir de 65 ans et les femmes à partir de 62 ans)¹ qui ne disposent pas de moyens d'existence ou de manière insuffisante peuvent faire appel, en Belgique, au revenu garanti aux personnes âgées. Ce revenu garanti aux personnes âgées a été supprimé le 1er juin 2001 et remplacé par la Garantie de Revenus Aux Personnes Agées (GRAPA)².

Le montant de la GRAPA constitue donc le seuil légal de pauvreté pour les personnes âgées: il indique le minimum vital nécessaire pour les âgés, tel qu'estimé par les autorités. Cette assistance est considérée comme le dernier filet de protection, lorsque toutes les autres sources de revenus sont insuffisantes, avant de tomber dans la pauvreté "officielle". Depuis le 1er février 2002, la GRAPA est un montant forfaitaire de 397,95 euro par mois pour un cohabitant et de 596,93 euro par mois pour un isolé, après enquête sur les revenus d'existence (voir tableau 20).

Van Ouytsel e.a.³ s'interroge sur l'opportunité d'une norme d'assistance comme unique indicateur politique de la pauvreté. D'autres allocations (minimum) ont, en effet, comme objectif d'assurer une sécurité d'existence minimale. Dans cette optique, pour les personnes âgées, la pension minimum pour les travailleurs salariés et les indépendants peut être prise en compte. Dans le régime des travailleurs salariés, depuis le 1er février 2002, la pension minimum pour une carrière complète est de 982,81 euro par mois pour un chef de ménage et de 786,51 euro par mois pour un isolé (voir tableau 20). La pension minimum d'un indépendant avec une carrière complète est de 783,43 euro par mois pour un chef de ménage et de 587,55 euro par mois pour un isolé. Avant le 1er juin 2001, la pension minimum d'un indépendant correspondait au revenu garanti aux personnes âgées. Ce n'est plus le cas depuis la suppression du revenu garanti aux personnes âgées et l'introduction de la GRAPA. En février 2002, la GRAPA pour un isolé est plus élevée que la pension minimum pour un indépendant isolé avec une carrière complète.

En comparant les seuils relatifs de pauvreté, la section suivante analyse dans quelle mesure ces allocations minimum permettent de garantir une sécurité d'existence minimale.

-
1. La limite d'âge est graduellement augmentée pour les femmes jusqu'à 65 ans en 2009.
 2. Cette nouvelle réglementation est surtout destinée à obtenir un traitement égal entre hommes et femmes et à adapter la loi aux récentes évolutions sociales.
 3. Van Ouytsel, J., Geldof, D., Van Menxel, G. en Vranken, J., "De bodemuitkeringen", in Vranken e.a. (2001), Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2001

TABLEAU 20 - Allocations minimum¹ par mois - situation au 01-02-2002 (en euro)

	Chef de ménage	Isolé	Cohabitant
Pension minimum travailleur salarié	982,81	786,51	
Pension minimum indépendant	783,43	587,55	
Assistance: GRAPA		596,93	397,95

Source: Office National des Pensions

b. Bénéficiaires du revenu garanti aux personnes âgées

Le tableau 21 indique clairement une tendance décroissante du nombre de bénéficiaires de revenu garanti aux personnes âgées depuis 1994. Alors que plus de 100 000 personnes en bénéficiaient en 1997, ce nombre a diminué jusqu'à 91 715 personnes en 2001. Par rapport au nombre total de pensionnés, le pourcentage de bénéficiaires du revenu garanti aux personnes âgées se réduit également: de 6,7% en 1994 à 5,3% en 2001.

TABLEAU 21 - Evolutions du nombre de bénéficiaires du revenu garanti aux personnes âgées et du nombre total de pensionnés au 1er janvier, 1990-2001

Année	Nombre total de pensionnés	Nombre de bénéficiaires du revenu garanti aux personnes âgées					
		Hommes		Femmes		Total	
		nombre	%	nombre	%	nombre	% du nombre total de pensionnés
1990	1 561 151	29 061	27,6	76 155	72,4	105 216	6,7
1991	1 574 242	30 499	28,0	78 446	72,0	108 945	6,9
1992	1 607 424	30 120	28,0	77 574	72,0	107 694	6,7
1993	1 634 897	31 318	28,0	80 650	72,0	111 968	6,8
1994	1 655 549	30 602	27,6	80 201	72,4	110 803	6,7
1995	1 679 148	29 421	27,6	77 222	72,4	106 643	6,4
1996	1 702 327	28 718	27,6	75 480	72,4	104 198	6,1
1997	1 721 476	27 863	27,3	74 113	72,7	101 976	5,9
1998	1 725 784	27 104	27,4	71 893	72,6	98 997	5,7
1999	1 733 547	26 590	27,7	69 447	72,3	96 037	5,5
2000	1 743 657	26 186	27,9	67 576	72,1	93 762	5,4
2001	1 730 916	25 899	28,2	65 816	71,8	91 715	5,3

Source: Vranken e.a. (2001), Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2001 (basé sur des données de l'Office National des Pensions)

D'après le tableau 21, la grande majorité des bénéficiaires du revenu garanti aux personnes âgées sont des femmes: 72% contre 28% pour les hommes. En 2001, plus de la moitié des bénéficiaires (53,4%) ont plus de 75 ans, alors que ce pourcentage était de 52,3% en 1990 (voir tableau 22).

1. Les montants des pensions minimum sont valables pour une carrière complète, respectivement comme travailleur salarié et indépendant.

TABLEAU 22 - Proportions de bénéficiaires du revenu garanti aux personnes âgées selon l'âge et le sexe, aux 1er janvier 1990 et 2001

âge	hommes		femmes		total	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001
<= 60 ans	-	-	1,8	-	1,3	-
61-65	3,0	0,2	15,7	8,1	12,2	5,9
66-70	26,1	21,8	16,4	17,3	19,1	18,6
71-75	18,6	27,3	13,9	19,8	15,2	21,9
76-80	22,5	24,1	19,7	19,7	20,5	20,9
81-85	17,3	12,6	17,9	13,0	17,7	12,8
86-90	9,5	8,8	10,6	12,9	10,3	11,7
91-95	2,6	4,2	3,4	6,9	3,2	6,2
>= 96 ans	0,3	1,0	0,6	2,2	0,6	1,8
total	100	100	100	100	100	100

Source: Vranken e.a. (2001), Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2001 (basé sur des données de l'Office National des Pensions)

Le tableau 23 répartit les bénéficiaires du revenu garanti aux personnes âgées selon le type de ménage. Le groupe des femmes isolées représente la majeure partie du total des bénéficiaires (44,7 % en 2001), suivi par le groupe des femmes qui cumulent une pension de retraite et de survie (plus de 20%).

TABLEAU 23 - Bénéficiaires du revenu garanti aux personnes âgées selon le sexe et la catégorie de pensionné, aux 1er janvier 1990 et 2001

Categorie et sexe	1990		2001	
	nombre	%	nombre	%
Hommes				
a. Marié, pension de retraite au taux ménage	14 625	13,9	12 007	13,1
b. Marié, pension de retraite au taux isolé	1 092	1,0	1 295	1,4
c. Non marié, pension de retraite au taux isolé	13 130	12,5	12 152	13,2
d. Pension de retraite et de survie (partie retraite)	214	0,2	445	0,5
Femmes				
a. Mariée, pension de retraite au taux ménage	87	0,1	916	1,0
b. Mariée, pension de retraite au taux isolé	3 857	3,7	3 131	3,4
c. Non mariée, pension de retraite au taux isolé	44 684	42,5	41 005	44,7
d. Pension de retraite et de survie (partie retraite)	27 527	26,2	20 764	22,6
Total	105 216	100	91 715	100

Source: Vranken e.a. (2001), Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2001 (basé sur des données de l'Office National des Pensions)

2. La méthode relative

Les indicateurs de pauvreté calculés selon la méthode relative et présentés ci-dessous sont basés sur des sources différentes. Deux enquêtes représentatives de la population existent en Belgique.

D'une part, le Sociaal Economisch Panel (SEP) été créé et utilisé par le Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) de l'UFSIA pour mesurer la pauvreté. Cette enquête au niveau de la Belgique a été menée pour les années 1976 (uniquement pour la Flandre), 1985, 1988, 1992 et 1997. D'autre part, le Panel Study on Belgian Households (PSBH) est une étude de panel établie depuis 1992 par le "Point d'Appui Panel démographie familiale" de l'Universitaire Instelling Antwerpen (UIA) et de l'Université de Liège (ULg). Depuis 1994, les données du PSBH forment la contribution belge à l'European Community Household Panel (ECHP) qui regroupe des données de panel de tous les Etats membres de l'UE. Les données de l'ECHP sont utilisées dans ce qui suit.

Un inconvénient important de ces enquêtes est le suivant: les personnes ne résidant pas dans des ménages particuliers, par exemple les personnes vivant en institution, ne sont pas interrogées. Etant donné qu'une partie importante des personnes âgées demeurent dans des homes, celle-ci n'est pas reprise dans l'échantillon et n'est donc pas questionnée. Il serait important que ces personnes soient également interrogées afin d'obtenir un aperçu plus complet de la pauvreté chez les personnes âgées. Les chiffres présentés ci-dessous, basés notamment sur les enquêtes susmentionnées, doivent donc être interprétés avec une certaine prudence.

Les données fiscales constituent une troisième source de données pour déterminer des taux de pauvreté. Sur base de ces données, Förster (OCDE, 2000) a mesuré la pauvreté au niveau des individus pour plusieurs pays membres de l'OCDE.

L'analyse suivante présente un aperçu des taux de pauvreté chez les personnes âgées, calculés selon la méthode relative et sur base de différentes sources de données. L'analyse distingue différentes catégories d'âgés (selon l'âge, le statut familial, le statut socio-démographique du chef de ménage et le statut de propriété). Les résultats des diverses sources de données sont difficilement comparables en raison de différences dans la mesure des revenus, dans la composition des échantillons, dans les méthodologies...

a. selon l'âge

TABLEAU 24 - Proportions de ménages et d'individus sous le seuil de pauvreté¹ en fonction de l'âge et du sexe

âge	ECHP-individus (1997)			SEP-individus (1997)			SEP-ménage				Förster-individus
	hommes	femmes	total	hommes	femmes	total	1985	1988	1992	1997	1995
total	14,0	17,0	16,0	11,7	14,5	13,1	6,0	5,9	7,2	7,7	7,8
65+	20,0	21,0	20,0	24,7	25,7	25,3					13,8
65-75							9,0	9,6	11,1	12,7	
75+	24,0	21,0	22,0	27,4	29,2	28,5	13,6	12,1	15,6	12,9	

Source: ECHP: European Commission, ECHP-UDB, Eurostat, version décembre 2001; SEP- individus: SEP- Centrum voor Sociaal Beleid (Universiteit Antwerpen/UFSIA); SEP- ménages: CSB enquêtes-1985-1997 in Cantillon e.a. (1999), Sociale Indicatoren 1976-1997; Förster: Förster (2000), Trends and driving factors in income distribution and poverty in the OECD area, Labour market and social policy-occasional papers no.42

1. Seuil de pauvreté ECHP et SEP-individus = 60% du revenu médian avec une échelle d'équivalence 1; 0,5; 0,3; SEP-ménages = 50% du revenu moyen du ménage avec une échelle d'équivalence 1; 0,5; 0,3; Förster-individus = 50% du revenu médian avec une échelle d'équivalence $\sqrt{\text{nombre}}$ de membres du ménage.

Quelle que soit la source, le tableau ci-dessus indique que le taux de pauvreté chez les personnes âgées (65 ans et plus) est nettement plus élevé qu'au sein de la population totale. Cette pauvreté se situe surtout parmi les plus âgés (plus de 75 ans) et davantage parmi les femmes que parmi les hommes. Sur base des données du SEP-ménages en 1997, la pauvreté parmi les ménages âgés est de 12,7% lorsque l'âge du chef de ménage est compris entre 65 et 75 ans, de 12,9% pour les plus de 75 ans et seulement de 7,7% pour la population totale. Les données individuelles du SEP en 1997 montrent que 25% des 65 ans et plus et plus de 28% des 75 ans et plus se trouvent en-dessous du seuil de pauvreté (60% du revenu médian équivalent). Ce pourcentage est de 13% pour la population totale. Les calculs basés sur les données individuelles de l'ECHP montrent qu'en 1997, 20% des 65 ans et plus et 22% des 75 ans et plus se trouvaient dans une situation de pauvreté, contre 16% pour la population totale.

b. selon le type de ménage

En comparant les taux de pauvreté selon le type de ménage, le tableau 25 indique qu'un ménage formé d'un couple de personnes âgées a une probabilité plus élevée d'être pauvre qu'une personne isolée âgée, d'après les données du SEP. Si une personne active est encore présente dans le ménage, le taux de pauvreté se réduit considérablement (6%). Les résultats basés sur l'ECHP montrent que les ménages composés d'une femme isolée de plus de 65 ans ou de deux personnes de plus de 65 ans courent un plus grand risque de pauvreté (respectivement 23% et 22%) que les autres types de ménages décrits.

TABLEAU 25 - Proportions de ménages et d'individus sous le seuil de pauvreté¹ en 1997 selon le type de ménage

Type de ménage	SEP-ménage	ECHP-individu
1 âgé	11,4	
1 actif + 1 âgé	6	
2 âgés	13,7	
1 homme, 65+		14
1 femme, 65+		23
2 adultes, un 65+		20
2 adultes, tous deux 65+		22
globalement pour 65+		20

Source: SEP: CSB enquêtes-1985-1997 in Cantillon e.a. (1999), Sociale Indicatoren 1976-1997; ECHP: European Commission, ECHP-UDB, Eurostat, version décembre 2001

c. selon la catégorie socio-démographique

Lorsque le chef de ménage est pensionné, le risque de pauvreté est accru, tant au niveau des individus qui font partie de ce ménage qu'au niveau du ménage lui-même. D'après les données du SEP, en 1997, plus de 10% des ménages dont le chef de ménage est pensionné sont pauvres, alors que ce pourcentage n'est que

1. Seuil de pauvreté ECHP = 60% du revenu médian avec une échelle d'équivalence 1; 0,5; 0,3; SEP-ménages = 50% du revenu moyen du ménage avec une échelle d'équivalence 1; 0,5; 0,3

de 1% pour les ménages où le chef de ménage travaille. Selon l'ECHP, un pensionné de plus de 75 ans court un plus grand risque de pauvreté qu'un pensionné de plus de 65 ans.

TABLEAU 26 - Proportions de ménages et d'individus de la catégorie socio-démographique "pensionné" sous le seuil de pauvreté¹ en 1997

	SEP-ménages	ECHP-individus		
		hommes	femmes	total
global	10,8			
65+		19	19	19
75+		24	22	22

Source: SEP: CSB enquêtes-1985-1997 in Cantillon e.a. (1999), Sociale Indicatoren 1976-1997; ECHP: European Commission, ECHP-UDB, Eurostat, version décembre 2001

d. selon le statut de propriété

Le statut de propriété exerce un impact important sur le risque de pauvreté. Le tableau 27 montre que, aussi bien parmi les personnes âgées qu'au sein de la population totale, les locataires sont plus souvent pauvres que les propriétaires.

TABLEAU 27 - Proportions d'individus sous le seuil de pauvreté ECHP² selon le statut de propriété en 1997

	Propriétaire	Locataire
Population totale - hommes	11	27
Population totale - femmes	14	31
Population totale	12	29
65+, hommes	19	21
65+, femmes	18	29
65+, total	18	26
75+, hommes	26	16 ^a
75+, femmes	18	28
75+, total	21	24

a. faible fiabilité, estimation grossière

Source: European Commission, ECHP-UDB, Eurostat, version décembre 2001

D'après le tableau ci-dessus, les taux de pauvreté des locataires sont, cependant, plus faibles chez les personnes âgées de 65 et 75 ans et plus (respectivement 26% et 24%) que pour la population totale (29%). Par contre, les taux de pauvreté des propriétaires âgés (18% pour les plus de 65 ans et 21% pour les plus de 75 ans) sont plus élevés que pour la population totale (12%). Ce paradoxe est, sans doute, attribuable à l'impact des logements sociaux ou subsidiés. En Flandre, une comparaison entre propriétaires et locataires, subsidiés ou non subsidiés, selon le type de ménage (voir Vranken e.a., 2001³) indique qu'un tiers des loca-

1. Seuil de pauvreté ECHP = 60% du revenu médian avec une échelle d'équivalence 1; 0,5; 0,3; SEP-ménages = 50% du revenu moyen du ménage avec une échelle d'équivalence 1; 0,5; 0,3.
2. Seuil de pauvreté ECHP = 60% du revenu médian avec une échelle d'équivalence 1; 0,5; 0,3.
3. Tableau HV2 en annexe de Vranken e.a. (2001), Armoede en sociale uitsluiting, annuaire 2001

taires sociaux sont des ménages âgés (20,8% des locataires sociaux sont des personnes âgées isolées et 13% des ménages composés de deux personnes âgées). Dans leur étude sur le maintien du bien-être et l'adéquation des minima sociaux en Belgique, Cantillon e.a. (novembre 2001) démontrent qu'une location dans le secteur social fournit une augmentation importante du revenu disponible net d'un pensionné par rapport à une location dans le secteur privé.

Van den Bosch et Van Dam (2001) ont étudié l'influence des coûts du logement sur la pauvreté. Sur base de la vague 1997 du SEP, ils ont calculé un seuil de pauvreté alternatif en retirant les coûts du logement (loyer ou charges de remboursement) avant d'estimer le revenu disponible (ce qui revient à étudier le seuil de pauvreté en termes de revenu disponible net des dépenses de logement). Ce seuil de pauvreté "alternatif", qui tient compte du poids des dépenses de logement, est environ 13% moins élevé que le seuil de pauvreté "classique"¹.

Le tableau ci-dessous compare les caractéristiques de quatre groupes:

- le groupe des ménages pauvres par rapport au seuil de pauvreté "classique" et qui se trouvent au-dessus du seuil de pauvreté "alternatif" grâce à de faibles dépenses de logement. Il s'agit essentiellement de propriétaires qui ne doivent plus payer de charges de remboursement;
- le groupe des ménages pauvres par rapport au seuil de pauvreté "alternatif" et qui se trouvent au-dessus du seuil de pauvreté "classique", dans la mesure où celui-ci ignore l'effet de dépenses de logement lourdes. Il s'agit en général de locataires du secteur privé;
- le groupe des ménages pauvres selon les deux critères ci-dessus;
- le groupe des ménages qui selon les deux critères ci-dessus échappent à la pauvreté

1. Ici 60% du revenu médian équivalent avec une échelle d'équivalence 1; 0,5; 0,3.

TABLEAU 28 - Taux de pauvreté¹ en fonction de critères ajustés ou non pour les dépenses de logement - selon le type de ménage et le statut socio-économique du chef de ménage, en 1997

	Pauvreté selon les deux critères à la fois	Pauvreté selon un seul des deux critères		Echappant à la pauvreté selon les deux critères
		Seuil "classique" (non ajusté pour les dépenses de logement)	Seuil "alternatif" (ajusté pour les dépenses de logement)	
Selon le type de ménage				
- âgé isolé	20	29	28	12
- couple d'âgés	17	31	4	11
- actif isolé	21	8	24	12
- famille monoparentale	5	3	14	5
- couple actif sans enfants	11	16	9	19
- couple avec enfants	20	9	19	32
- autre	5	4	2	11
- total	100	100	100	100
Selon le statut socio-économique du chef de ménage				
- travailleur	8	10	38	61
- chômeur	33	10	19	3
- pensionné	43	73	36	33
- autre	16	7	8	3
- total	100	100	100	100

Source: Van den Bosch, K.; Van Dam, R. (2001), Woonkosten en de meting van inkomensarmoede - Bulletins du CSB (basé sur les données du SEP, vague 1997)

Parmi les ménages pauvres selon le seuil "classique" uniquement (et donc non pauvres selon la méthode "alternative"), les personnes âgées et les pensionnés constituent des groupes importants. Leur part parmi les ménages pauvres diminue considérablement avec la méthode alternative, basée sur le revenu disponible ajusté pour les dépenses de logement.

D'après le tableau 28, selon le type de ménage, la proportion des personnes âgées (les isolés et les couples) est de plus de 50% parmi la population pauvre selon le seuil "classique" (non ajusté pour les dépenses de logement). Ce pourcentage tombe à 32% lors du calcul à l'aide du seuil de pauvreté "alternatif" (ajusté pour les dépenses de logement). Suivant le statut socio-économique du chef de ménage, presque trois quarts des personnes pauvres sont pensionnées selon le seuil "classique" contre 36% selon le seuil de pauvreté "alternatif". Ceci signifie que les revenus des personnes âgées et des pensionnés se situent en-dessous du seuil de pauvreté "classique" mais au-dessus du seuil de pauvreté "alternatif" en raison de faibles dépenses de logement.

e. impact de la sécurité sociale

La garantie d'un revenu minimum constitue un des objectifs de la protection sociale. Après l'étude de la mesure financière de la pauvreté chez les personnes

1. Seuil de pauvreté = 60% du revenu médian équivalent (avec et hors coûts du logement) avec une échelle d'équivalence 1; 0,5; 0,3.

âgées, il est intéressant de s'interroger sur l'efficacité de la sécurité sociale, en particulier les pensions, pour maintenir les ménages âgés hors de la pauvreté. Le tableau ci-dessous compare la situation des ménages par rapport au seuil de pauvreté, avant et après l'impact de la pension¹.

TABLEAU 29 - Pourcentage de ménages selon le seuil de pauvreté² avant et après l'impact de la pension - 1985-1997

	ménages avec une pension							
	1985	1988	1992	1997				
au-dessus du seuil de pauvreté avant pension	19,0	18,7	19,5	18,5				
au-dessus du seuil de pauvreté après pension	72,8	74,5	70,2	71,4				
au-dessous du seuil de pauvreté malgré la pension	8,1	8,8	10,3	10,1				
part dans le total des ménages avec une pension	100,0	100,0	100,0	100,0				
part dans la population totale	36,3	35,3	34,6	37,6				
	ménages avec une pension comme unique revenu ^a				ménages avec d'autres revenus ^b			
	1985	1988	1992	1997	1985	1988	1992	1997
au-dessus du seuil de pauvreté avant pension	0,0	0,0	0,0	0,0	48,9	47,4	44,5	46,3
au-dessus du seuil de pauvreté après pension	89,1	87,5	84,1	86,7	47,1	49,5	52,2	48,5
au-dessous du seuil de pauvreté malgré la pension	10,8	12,5	15,8	13,3	4,0	3,1	3,1	5,2
part dans le total des ménages avec une pension	63,7	60,7	56,3	60,0	26,3	39,3	43,7	40,0
part dans la population totale	23,1	21,4	19,5	22,6	13,2	13,9	15,1	15,0

a. La pension, augmentée des allocations familiales, représente plus de 90% du total des revenus des ménages

b. Outre la pension, le revenu total disponible des ménages peut se composer des salaires nets, des revenus de la propriété pour les indépendants (après coûts et salaires), d'autres prestations sociales et de revenus divers (tels que les pensions alimentaires, les aides du CPAS, les rendements de locations et les bourses d'étude).

Source: Cantillon e.a. (1999), Sociale indicatoren 1976-1997, basé sur les enquêtes CSB

D'après le tableau 29, en 1997, à peine 20% des ménages se trouvaient au-dessus du seuil de pauvreté avant de bénéficier d'une pension. Grâce à la pension, ce pourcentage est porté à 70%. Mais, 10% des ménages pensionnés demeure dans la pauvreté, malgré la perception d'une pension.

La deuxième partie du tableau 29 répartit les ménages bénéficiaires d'une pension entre les ménages qui n'ont pas d'autre source de revenus et ceux qui, outre une pension, perçoivent d'autres revenus. L'ensemble des ménages disposant seulement d'une pension n'est pas négligeable puisqu'il représente plus d'un cinquième de la population totale et 60% de l'ensemble des ménages avec une pension. Malgré leur pension, un noyau de pauvreté subsiste parmi ces ménages (13% des ménages pauvres en 1997). Si le ménage possède d'autres sources de revenus que la pension, alors ce taux de pauvreté diminue considérablement, jusqu'à 5,2%.

1. La situation des ménages par rapport au seuil de pauvreté avant l'intervention de la sécurité sociale est un indicateur qui ne reflète pas une situation réelle: il s'agit d'une variable construite qui traduit une situation hypothétique. Cet indicateur ne peut donc pas être interprété comme la pauvreté qui existerait sans la sécurité sociale (pour plus d'explications, voir Cantillon e.a. (1999), Sociale Indicatoren 1976-1997).

2. Seuil de pauvreté = 50% du revenu moyen du ménage avec une échelle d'équivalence 1; 0,5; 0,3

Le tableau 30 indique le pourcentage d'individus sous le seuil de pauvreté en l'absence de transferts sociaux. Dans la première colonne, les pourcentages sont établis sans considérer les pensions comme des prestations sociales, alors qu'elles le sont dans la deuxième colonne. Dans ce dernier cas, plus de 90% des personnes âgées vivraient dans la pauvreté en l'absence de transferts sociaux. Si les pensions ne sont pas prises en compte en tant que prestations sociales (elles sont considérées comme des revenus ordinaires), alors le taux de pauvreté avant transferts sociaux se réduit sensiblement: 23% chez les 65 ans et plus et 26% chez les 75 ans et plus.

TABLEAU 30 - Pourcentage d'individus sous le seuil de pauvreté ECHP¹ en l'absence de transferts sociaux

	Pension exclue des transferts sociaux	Pension incluse dans les transferts sociaux
Total - Hommes	28	43
Total - Femmes	29	50
Total	28	46
65+ - Hommes	22	91
65+ - Femmes	24	90
65+ - Total	23	90
75+ - Hommes	27	94
75+ - Femmes	26	90
75+ - Total	26	91

Source: European Commission, ECHP-UDB, Eurostat, version décembre 2001

f. adéquation des minima sociaux

Cette section analyse l'adéquation des pensions minimum légales, du revenu garanti aux personnes âgées (chiffres de 1997) et des valeurs déflatées de la GRAPA². Les revenus des ménages recevant seulement une allocation minimum sont comparés aux revenus des ménages calculés selon le seuil relatif de pauvreté, pour deux types de ménages âgés (un isolé et un couple, tous deux sans enfants à charge et sans allocations d'invalidité).

1. Seuil de pauvreté ECHP = 60% du revenu médian avec une échelle d'équivalence 1; 0,5; 0,3
2. Sur base d'une estimation non linéaire des indexations. Pendant la période 1998-février 2002, l'indice-pivot fut dépassé 4 fois, entraînant à chaque fois une augmentation de 2% de cette allocation d'assistance. L'indexation d'octobre 1997 a été prise en compte pour 3/12 au dénominateur. Ceci fournit un indice de (110.41/100.5) pour déflater la GRAPA de février 2002 en prix moyens de 1997.

TABLEAU 31 - Comparaison des allocations minimum avec les revenus des ménages calculés selon la méthode relative - données mensuelles en 1997 - traduites en euro

	Seuil relatif de pauvreté ^a			Allocation minimum	Allocation minimum en % du seuil relatif		
	50%	60%	70%		50%	60%	70%
Pension minimum des travailleurs salariés avec une carrière complète							
isolé	570,20	684,26	798,29	688,47	121%	101%	86%
couple âgé	855,33	1026,38	1197,45	860,36	101%	84%	72%
Pension minimum des indépendants avec une carrière complète ou Revenu garanti aux personnes âgées							
isolé	570,20	684,26	798,29	508,33	89%	74%	64%
couple âgé	855,33	1026,38	1197,45	677,57	79%	66%	57%
Garantie de revenu aux personnes âgées ^b							
isolé	570,20	684,26	798,29	543,40	95%	79%	68%
cohabitant ^c	855,33	1026,38	1197,45	724,52	85%	71%	61%

a. Les seuils relatifs de pauvreté sont définis comme 50, 60 et 70% du revenu médian équivalent des ménages avec une échelle d'équivalence (1; 0,5; 0,3) et sont basés sur les données ECHP.

b. La garantie de revenu aux personnes âgées représente le montant de la GRAPA au 01/02/2002 en prix de 1997.

c. Les deux membres du couple reçoivent la GRAPA.

Source: calculs personnels basés sur NAPincl. (seuil relatif de pauvreté), Praktijkboek sociale zekerheid, édition 1997 et l'Office National des Pensions

Sur base du seuil relatif de pauvreté de 60% du revenu médian équivalent, le revenu garanti aux personnes âgées se situe 26% en-dessous du seuil de pauvreté pour un isolé et 34% pour un couple en 1997. Depuis 2001, le revenu garanti aux personnes âgées est remplacé par la GRAPA. La valeur déflatée de la GRAPA pour 1997 indique une augmentation de cette allocation d'assistance. Toutefois, 21% des isolés et 29% des couples se trouvent encore sous le seuil de pauvreté.

En ce qui concerne les pensions minimum des travailleurs salariés et indépendants en 1997, seule la pension minimum des travailleurs salariés est plus élevée que le seuil relatif de pauvreté de 60%. Les revenus minimum des personnes âgées isolées ou en couple sont également inférieurs aux seuils de pauvreté alternatifs (50 et 70%). Seule la pension minimum des travailleurs salariés est supérieure au seuil relatif de 50% pour les deux types de ménages.

Pour chaque allocation minimum, le revenu d'un âgé isolé est plus élevé que celui d'un couple, par rapport au seuil de pauvreté. Le Centrum voor Sociaal Beleid a estimé des résultats équivalents pour les allocations minimum au 1er janvier 2001 (pour plus d'informations, voir Vranken e.a., Armoede en sociale uitsluiting, annuaire 2001).

Dans un récent rapport¹, le CSB analyse l'adéquation du revenu disponible net pour différents types de ménages de pensionnés salariés et indépendants qui vivent avec une pension minimum². En utilisant le revenu net des ménages, il est possible de tenir compte d'éventuelles autres sources de revenus au sein du

1. Cantillon, B., De Maesschalck, V. en Van Dam, R., 'Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale minima 1970-2001', Bulletins du CSB, novembre 2001
2. Il s'agit de la pension minimum pour une carrière complète.

ménage, du traitement fiscal des revenus et d'autres éventuels avantages sociaux (comme les allocations familiales, les locations sociales, les exemptions fiscales).

L'adéquation du revenu des ménages qui bénéficient d'une pension minimum est étudiée en comparant le revenu disponible net des ménages et le seuil relatif de pauvreté de 60% du revenu médian équivalent des ménages, basé sur les enquêtes SEP (voir tableau 32). En 1997, le revenu disponible net des pensionnés du régime des travailleurs salariés - dans le cas d'un isolé ou d'un couple dont les deux membres reçoivent une pension minimum - est en moyenne nettement supérieur au seuil relatif de pauvreté (de 14% pour un isolé, 42% pour un couple marié et 52% pour un couple non marié). Dans un couple où la femme ne possède pas ses propres droits à une pension de retraite, le revenu net du ménage est inférieur au seuil relatif de pauvreté (de 5% pour un couple marié et de 24% pour un couple non marié).

En comparant les revenus nets des pensionnés indépendants ayant une pension minimum avec le seuil relatif de pauvreté, seuls les couples dont la femme possède ses propres droits à la pension de retraite¹ ont en moyenne un revenu plus élevé que le seuil relatif de pauvreté (environ 30% pour les couples mariés ou non mariés). Pour les autres types de ménages avec une pension minimum, le revenu net du ménage se situe en-dessous du seuil relatif de pauvreté, à concurrence de 15% pour un isolé, de 25% pour un couple marié et de 43% pour un couple non marié dont la femme n'a pas de droits à une pension de retraite.

TABLEAU 32 - Le revenu net des ménages ayant une pension minimum en % du seuil relatif de pauvreté²

	1992	1997
Pension minimum dans le régime des travailleurs salariés		
homme isolé	117	114
femme isolée	117	114
couple non marié, la femme n'a pas de droits à la pension	78	76
couple non marié, les deux partenaires ont des droits à la pension	156	152
couple marié, la femme n'a pas de droits à la pension	97	95
couple marié, les deux partenaires ont des droits à la pension	149	142
Pension minimum dans le régime des indépendants		
isolé	84	85
couple non marié, la femme n'a pas de droits à la pension	56	57
couple non marié, la femme a des droits à la pension ^a	133	132
couple marié, la femme n'a pas de droits à la pension	73	75
couple marié, la femme a des droits à la pension	132	130

1. Pour les couples où chacun possède des droits à la pension de retraite, il a été supposé que l'homme exerce ses droits dans le régime des indépendants et la femme dans le régime des travailleurs salariés.
2. Le seuil relatif de pauvreté est défini comme 60% du revenu médian équivalent des ménages avec une échelle d'équivalence 1; 0,5; 0,3, basé sur les enquêtes SEP.

- a. Dans le régime des indépendants, pour les couples où chacun possède des droits à la pension de retraite, il a été supposé que l'homme exerce ses droits dans le régime des indépendants et la femme dans le régime des travailleurs salariés.

Source: Cantillon, B., De Maesschalck, V. en Van Dam, R., 'Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale minima 1970-2001', Bulletins du CSB, novembre 2001

D. Conclusion

Entre 1985 et 1997, le bien-être s'est accru d'environ 20%, tant chez les actifs que chez les personnes âgées. L'inégalité intergénérationnelle (entre actifs et âgés) est demeurée stable sur cette période mais l'inégalité intragénérationnelle (au sein du groupe des personnes âgées et au sein du groupe des actifs) a cependant augmenté.

Le nombre de bénéficiaires de la garantie de revenu aux personnes âgées - GRAPA - (le revenu garanti aux personnes âgées avant le 1er juin 2001) est utilisé comme méthode légale de mesure de la pauvreté chez les personnes âgées. Cette allocation est attribuée après enquête sur les moyens d'existence dont dispose la personne âgée. Depuis 1994, le nombre de bénéficiaires du revenu garanti aux personnes âgées suit une tendance décroissante, confirmée par les chiffres de 2001.

Il est important que ce dernier filet de protection garantisse une sécurité d'existence minimale pour les personnes ne disposant pas de revenus suffisants. Une comparaison entre le revenu garanti aux personnes âgées pour 1997 et le seuil relatif de pauvreté standard de 60% du revenu médian équivalent indique que le revenu garanti aux personnes âgées est inférieur à ce seuil de pauvreté: de plus de 25% pour un isolé et de plus de 33% pour un couple de personnes âgées. Si le niveau de la GRAPA de février 2002 en prix de 1997 est comparé avec le seuil relatif de pauvreté de 1997, l'écart est inférieur: 21% pour un isolé et 29% pour les cohabitants.

Outre cette norme d'assistance, les pensions minimum sont également utilisées comme indicateurs légaux de pauvreté. Comme pour le revenu garanti aux personnes âgées, l'adéquation des pensions minimum légales dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants a été analysée. En 1997, seule la pension minimum d'un travailleur salarié isolé était supérieure (de 1%) au seuil relatif de pauvreté de 60%. Les pensions minimum des couples de personnes âgées et des indépendants isolés se situaient en-dessous du seuil de pauvreté.

Les bénéficiaires d'une pension minimum disposent souvent d'autres revenus au sein du ménage ou d'autres avantages sociaux. Le CSB a étudié l'adéquation du revenu disponible net des ménages recevant une pension minimum en 1997 en le comparant avec le seuil relatif de pauvreté de 60% du revenu médian équivalent des ménages en 1997. Pour un isolé ou un couple dont les deux partenaires perçoivent une pension minimum, le revenu disponible net du ménage est en moyenne nettement plus élevé que le seuil relatif de pauvreté. Pour un couple où la femme ne possède pas ses propres droits à la pension de retraite, le revenu net du ménage est inférieur au seuil relatif de pauvreté. En comparant le revenu net des indépendants bénéficiant d'une pension minimum avec le seuil relatif de pauvreté, seuls les couples dont la femme possède ses propres droits à la pension de retraite¹ ont en moyenne un revenu supérieur au seuil relatif de pauvreté. Les revenus nets de tous les autres types de ménages avec une pension minimum se situent en-dessous du seuil relatif de pauvreté.

1. Pour les couples où chacun des partenaires possède des droits à la pension de retraite, il a été supposé que l'homme exerce ses droits dans le régime des indépendants et la femme dans le régime des travailleurs salariés.

D'après la mesure relative de la pauvreté, les personnes âgées (les 65 ans et plus) ont une probabilité plus grande de connaître la pauvreté que l'ensemble de la population. Au sein des personnes âgées, le risque de pauvreté est concentré surtout chez les plus âgés (75 ans et plus) et davantage chez les femmes que chez les hommes. Sur base des données du SEP pour 1997, le taux de pauvreté¹ des ménages âgés s'élève à 12,7% et 12,9% lorsque le chef de ménage a respectivement entre 65 et 75 ans et plus de 75 ans, alors qu'il n'est que de 7,7% pour la population totale. Les données individuelles du SEP pour 1997 indiquent que 25% des âgés de 65 ans et plus et plus de 28% des 75 ans et plus se trouvent en-dessous du seuil de pauvreté de 60% du revenu médian équivalent. Ce pourcentage s'élève à 13% pour la population totale. En utilisant les données individuelles de l'ECHP, 20% des 65 ans et plus et 22% des 75 ans et plus se retrouvaient dans la pauvreté² en 1997, contre 16% pour la population totale.

La pauvreté se situe davantage chez les couples de personnes âgées que chez les isolés d'après les données du SEP par ménage. Les données individuelles de l'ECHP montrent une probabilité plus grande de pauvreté pour un couple de personnes âgées que pour un homme âgé isolé. Par contre, la probabilité de pauvreté est la plus grande pour une femme âgée isolée.

Le statut de propriété joue également un rôle important sur le risque de pauvreté des personnes âgées. Les personnes âgées pauvres sont plus souvent locataires que propriétaires de leur logement. Il faut cependant remarquer que les locataires âgés possèdent un risque plus faible de pauvreté que l'ensemble des locataires (dans la population totale). Ceci peut s'expliquer par le fait qu'un grand nombre de locataires âgés font appel à des logements sociaux ou subsidiés.

L'efficacité des pensions, en tant qu'instrument de la sécurité sociale, demeure stable tout au long de la période 1985-1997. Plus de 70% des ménages pensionnés se trouvent au-dessus du seuil de pauvreté grâce à la pension.

E. Soutenabilité sociale et problématique de la légitimité à long terme

Le taux de remplacement décroissant (c'est-à-dire le rapport entre la pension moyenne et le salaire moyen brut) entraîne deux types de conséquences:

- une augmentation de la pauvreté et donc des problèmes sociaux si la baisse du taux de remplacement touche les pensions les plus faibles;
- un problème politique de légitimité si la baisse du taux de remplacement concerne les pensions les plus élevées: les travailleurs aux salaires élevés sont-ils prêts à continuer de cotiser pendant toute leur carrière, sachant que leur pension sera de moins en moins proportionnelle aux cotisations qu'ils ont versées?

1. Le seuil de pauvreté est défini comme 50% du revenu moyen équivalent avec une échelle d'équivalence 1; 0,5; 0,3.
2. Le seuil de pauvreté est défini comme 60% du revenu médian équivalent avec une échelle d'équivalence 1; 0,5; 0,3.

1. Soutenabilité sociale à long terme

Dans le régime des travailleurs salariés, les pensions les plus basses sont protégées par la garantie d'une pension minimum à partir d'une carrière équivalente à deux tiers d'une carrière complète et, depuis 1997, par l'application du droit minimum par année de carrière (qui garantit le salaire minimum interprofessionnel comme salaire de référence minimum) à partir de 15 années calendrier de travail en tant que salarié. La pension minimum à partir d'une carrière équivalente à deux tiers d'une carrière complète est aussi garantie dans le régime des indépendants.

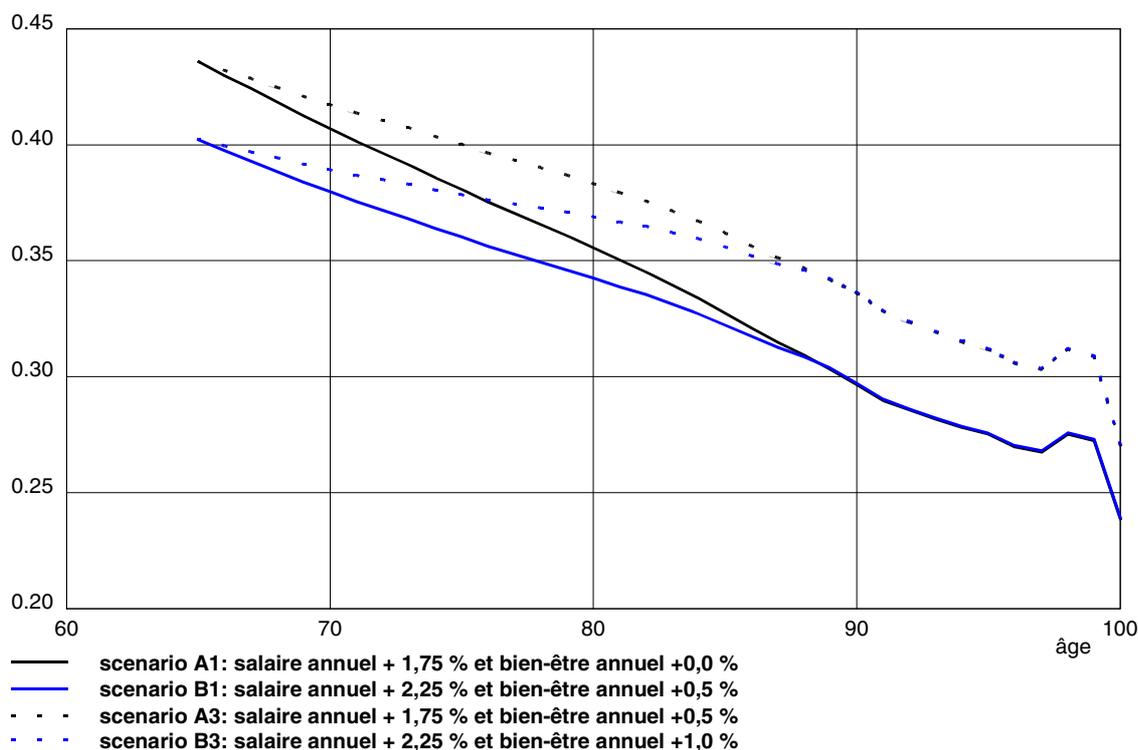
Toutefois des problèmes liés à la soutenabilité sociale peuvent apparaître à long terme, malgré ces différents dispositifs qui garantissent une pension minimale. L'inégalité actuelle des revenus de pension s'explique d'une part par les inégalités au niveau des revenus perçus tout au long de la carrière (inégalités qui reflètent donc la distribution passée des revenus) et d'autre part par l'écart entre les revenus des nouveaux et des anciens pensionnés (les nouveaux pensionnés bénéficient de pensions plus élevées puisqu'ils entrent en pension plus tardivement).

Dans le modèle de long terme du BfP, le montant de la pension est lié à l'évolution des salaires par des adaptations partielles au bien-être, pendant le vieillissement du pensionné. A cause de ces adaptations "partielles" au bien-être, la pension, exprimée en pour-cent du salaire ou par rapport à la pension des générations de pensionnés plus jeunes, se réduit en termes relatifs au fur et à mesure que le pensionné vieillit¹. Cette érosion est d'autant plus grande que l'écart entre les évolutions du bien-être et des salaires est élevé (voir figure 10).

1. Pour expliquer le mécanisme de l'adaptation partielle au bien-être, le groupe des pensionnés doit être considéré comme une superposition de générations successives de pensionnés:

- la pension de la génération des nouveaux pensionnés est calculée sur base des salaires qu'ils ont perçus pendant leur carrière (de 40 à 45 ans), à concurrence de 1/45ème par année de carrière; elle est donc influencée par les augmentations salariales des dernières 40 à 45 années.
- la pension de la génération de pensionnés admise un an plus tôt à la retraite est déterminée par l'évolution des salaires d'une carrière qui s'est terminée une année plus tôt que celle de la génération de nouveaux pensionnés. Pour remplacer la dernière augmentation salariale dont elle n'a pas bénéficié, la pension de cette génération bénéficie d'une adaptation "partielle" au bien-être, ce qui entraîne un écart entre la pension de cette génération et celle de la génération des nouveaux pensionnés.
- Cet écart sera doublé dans le cas de la génération de pensionnés admise deux ans plus tôt à la retraite. En effet, la pension de cette génération de pensionnés est déterminée par l'évolution des salaires d'une carrière qui s'est terminée deux années plus tôt que celle de la génération de nouveaux pensionnés. Pour remplacer les deux dernières augmentations salariales dont elle n'a pas bénéficié, la pension de cette génération bénéficie pour chacune des deux années d'une adaptation "partielle" au bien-être donc inférieure aux hausses salariales.

FIGURE 10 - Pension moyenne au taux ménage en % du salaire moyen brut
- en 2030 - selon l'âge du chef de ménage pensionné



Même avec des adaptations annuelles au bien-être relevées pendant la période 2007-2030, conformément au scénario A3 pris en compte par le Comité d'étude, le taux de remplacement des pensions les plus anciennes n'augmente que de 3 points de pour-cent. Cette constatation invite à préférer des adaptations sélectives au bien-être, ciblées sur les pensions les plus anciennes et les plus faibles, comme prévu dans l'article 11 de la Loi sur les Pensions du 26 juillet 1996.

De telles adaptations sélectives au bien-être exercent un plus grand impact sur la soutenabilité sociale des pensions et sont moins onéreuses que les adaptations annuelles (linéaires) au bien-être. Le coût de telles adaptations devrait néanmoins croître avec la progression continue de l'espérance de vie aux âges les plus élevés, et en particulier lorsque les générations nombreuses nées dans l'après-guerre atteindront le quatrième âge.

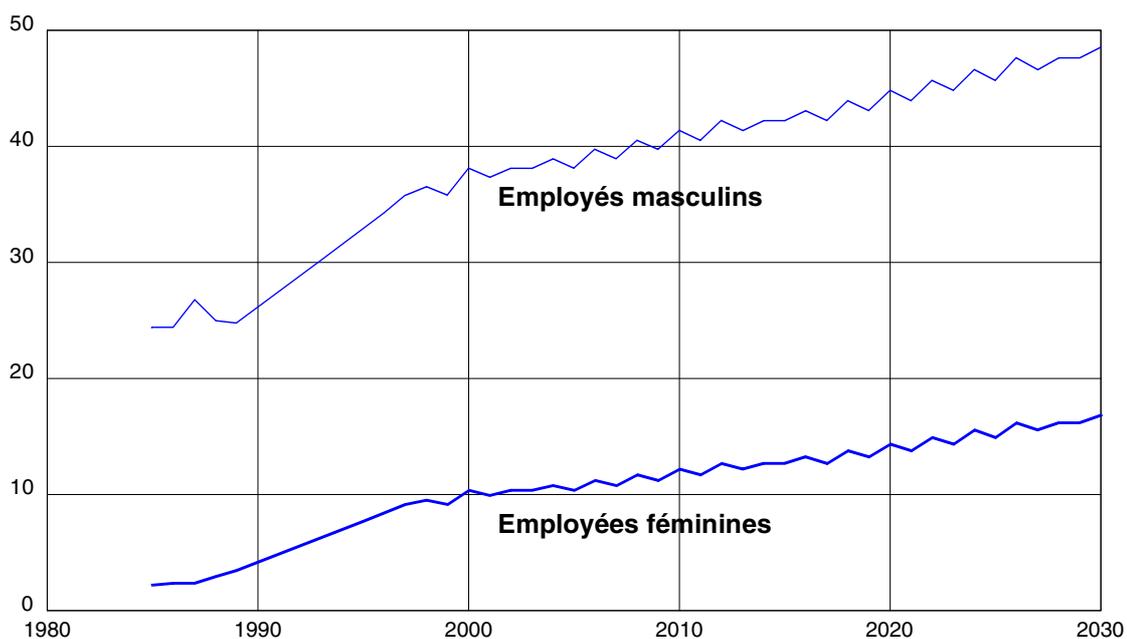
Il faut cependant remarquer que les pensionnés actuels du régime des travailleurs salariés seront progressivement remplacés par des générations nouvelles de pensionnés constituées de ménages bénéficiaires de deux pensions au taux isolé; la pension des femmes reflétera une scolarité plus longue, un travail mieux rémunéré et une carrière plus complète. Ce nouveau type de ménages pensionnés (couples bénéficiaires de deux pensions individuelles, veuves cumulant pension de retraite et pension de survie, femme isolée bénéficiant d'une pension plus élevée) constituerait 73% du nombre total de pensionnés dans le régime des travailleurs salariés en 2030.

2. Problématique de la légitimité à long terme

Le problème de la légitimité se pose dans les termes suivants: les nouvelles générations de travailleurs à salaire élevé sont-elles prêtes à continuer de payer le niveau actuel de cotisation (proportionnel au salaire), en sachant que leur pension correspondra de moins en moins bien avec le salaire perdu? En d'autres termes, dans quelle mesure peut-on diminuer le caractère assurantiel de la pension sans mettre en danger *le système de répartition du régime des pensions dans son ensemble* ?

En effet, à cause du blocage du plafond salarial, la proportion de salariés masculins dont le salaire est plus élevé que le plafond salarial s'est accrue, passant de 24,4% en 1985 à 36,5% en 1998 (voir figure 11). A partir de 1999, la loi sur les pensions prévoit une adaptation bisannuelle du plafond salarial à la hausse des salaires conventionnels, *sans opération de rattrapage et sans tenir compte de la dérive salariale*, ce qui entraîne une augmentation de la proportion de salariés masculins dont le salaire sera plus élevé que le plafond salarial jusqu'à 48,6% en 2030.¹

FIGURE 11 - Salariés avec le statut d'employé dont les salaires sont plus élevés que le plafond salarial - en pourcent du nombre total



La pension d' une proportion croissante de salariés masculins (et ce pour un nombre accru d'années de carrière) sera calculée sur base du plafond salarial. Du fait de l'écart entre celle-ci et le salaire perçu, la question de l'adhésion future de certaines catégories de la population au système légal des pensions se pose. Le succès remporté par le deuxième pilier pendant la dernière décennie (les primes concernées ont augmenté de 0,25 point de pourcent du PIB pendant les dix dernières années), en constitue une illustration.

1. La figure 11 est valable tant pour le scénario A que pour le scénario B, car les écarts entre les évolutions du plafond salarial et des salaires sont identiques dans les deux scénarios.

Le problème de la légitimité peut toutefois encore être relativisé en ce qui concerne la pension au taux ménage à cause du taux de calcul élevé (75%). Dans tous les autres cas, où la pension de l'homme est calculée à 60% du salaire de référence (avec un poids croissant du plafond salarial qui s'écarte de plus en plus du salaire perçu), la question de l'adhésion de certaines catégories de la population au système de répartition est à l'ordre du jour.

IV Evolution du 2ème pilier

A. Introduction

Le deuxième pilier des pensions est traditionnellement constitué par les plans de pension complémentaire collectifs. Ces plans de pension collectifs sont organisés au niveau des branches d'activité, des sociétés et des fédérations professionnelles. A côté des plans de pension complémentaire collectifs, le 2ème pilier est également constitué par les promesses individuelles de pension et les pensions complémentaires libres pour travailleurs indépendants (PCLTI). Les cotisations du 2ème pilier sont limitées par la 'règle des 80%' (excepté pour les PCLTI) qui veut que la pension légale et la pension complémentaire ne dépassent pas ensemble 80% de la dernière rémunération brute normale (y compris le 13ème mois et le pécule de vacances, compte tenu de la carrière).

Il n'a pas été possible, dans les délais impartis, de fournir une véritable analyse de l'évolution du 2ème pilier. Quelques données extrêmement générales ont été rassemblées et sont présentées ici ; elles sont indicatives de l'importance croissante des pensions du 2ème pilier, ainsi que des différences sociales manifestes entre les bénéficiaires d'une pension du 1er pilier seul et les bénéficiaires cumulant une pension du 1er pilier avec une pension du 2ème pilier.

Plus précisément, les données présentées ici concernent :

- l'évolution du nombre de pensionnés et du montant moyen de la pension en distinguant les pensionnés qui bénéficient d'une pension du 2ème pilier et ceux qui n'en bénéficient pas;
- l'évolution du montant total des cotisations payées;
- l'évolution du niveau des réserves.

B. 2ème pilier versus 1er pilier

1. Remarque préliminaire

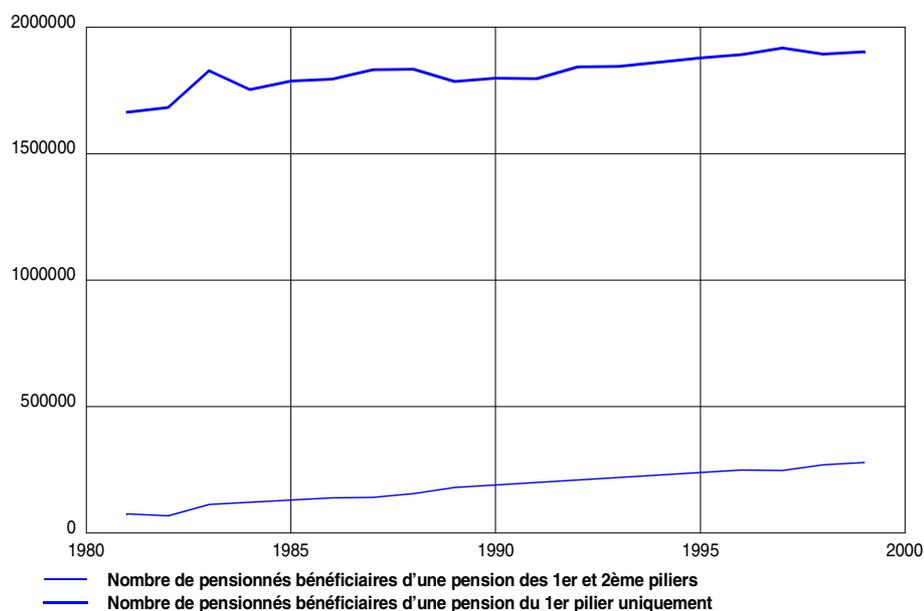
Les données sur le 2ème pilier présentées ici sont incomplètes car elles ne reprennent pas les pensions du 2ème pilier provenant:

- des plans de pension sectoriels gérés par le Fonds de Sécurité d'Existence (construction et fabrications métalliques);
- des promesses de pension individuelle;
- des pensions complémentaires libres pour travailleurs indépendants (PCLTI).

2. Evolution du nombre de pensionnés

La figure 12 présente l'évolution, entre 1981 et 1999, du nombre de pensionnés en distinguant les bénéficiaires d'une pension du 1er pilier uniquement et les bénéficiaires d'une pension des 1er et 2ème piliers ; la figure 13 présente l'évolution du nombre de pensionnés bénéficiant d'une pension du 2ème pilier en pourcentage du nombre total de pensionnés¹.

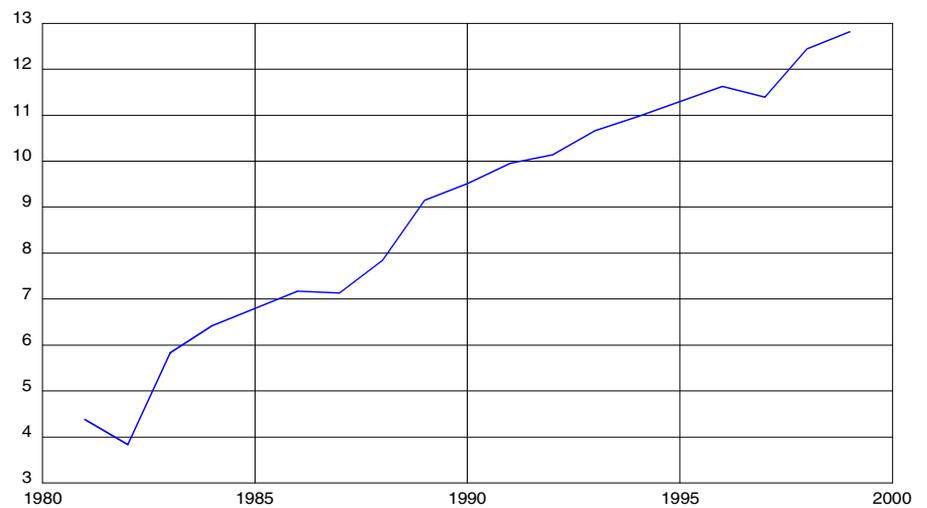
FIGURE 12 - Nombre de pensionnés



Source : Institut national d'assurance maladie et invalidité

1. Voir en annexe 2 pour les chiffres précis.

FIGURE 13 - Nombre de pensionnés bénéficiaires d'une pension du 2ème pilier en % du nombre total de pensionnés



Source : Institut national d'assurance maladie et invalidité

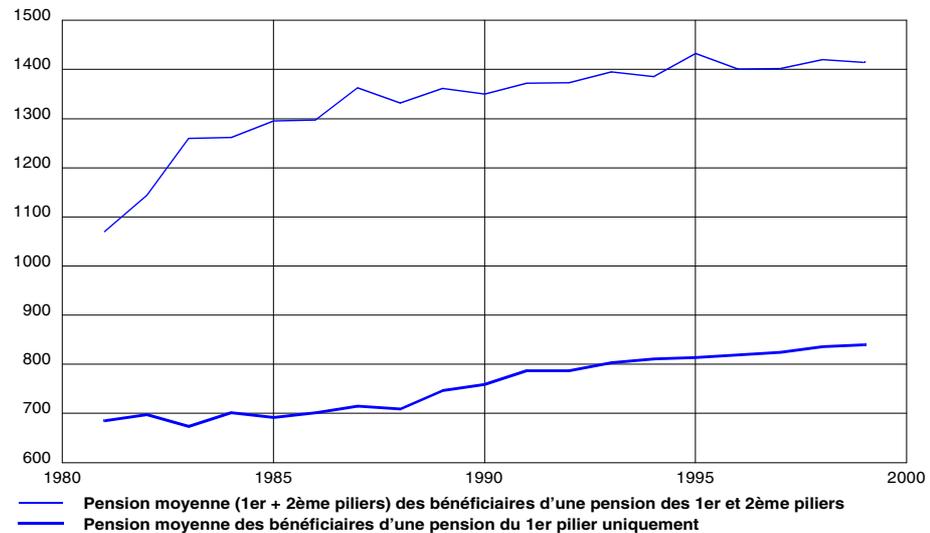
On observe :

- que la grande majorité des pensionnés ne bénéficient, encore actuellement, que d'une pension du 1er pilier (un peu plus de 85% en 1999).
- que la proportion de pensionnés bénéficiaires d'une pension du 2ème pilier (cumulée avec une pension du 1er pilier) est en forte expansion : elle passe de 4,4% en 1981 à 12,8% en 1999.

3. Evolution du montant moyen mensuel

La figure 14 illustre l'évolution du montant moyen de la pension en distinguant les 2 catégories de pensionnés (ceux qui bénéficient d'une pension du 2ème pilier et ceux qui n'en bénéficient pas)¹.

1. Voir en annexe 2 pour les chiffres concrets.

FIGURE 14 - Montant moyen de la pension (en Euro, aux prix de 1999)

Source : Institut national d'assurance maladie et invalidité

Il faut remarquer à propos de la figure 14:

- que les pensions du 2ème pilier versées en *capital* sont converties en *rente fictive* par l'I.N.A.M.I. afin d'obtenir des statistiques cohérentes.
- que dans le cas des pensionnés bénéficiaires d'une pension du 2ème pilier, le montant moyen de la pension est le montant moyen des pensions *cumulées* des 1er et 2ème piliers.
- que le montant moyen de la pension du 1er pilier des 2 catégories de pensionnés (ceux qui bénéficient d'une pension du 2ème pilier et ceux qui n'en bénéficient pas) n'est généralement pas équivalent. En effet, les pensions du 2ème pilier ayant été jusqu'à présent réservées aux salariés à haut revenu, ceux-ci bénéficient en général d'une pension du 1er pilier plus élevée.
- que le montant moyen de la pension du 1er pilier sur la période considérée est influencé par le montant faible de la pension des indépendants et des salariés à carrière incomplète, ce qui n'est pas compensé par le montant moyen élevé des pensions des fonctionnaires.
- que le montant moyen d'une pension cumulée des 1er et 2ème piliers augmente plus vite que le montant moyen d'une pension du 1er pilier uniquement : le montant moyen d'une pension cumulée des 1er et 2ème piliers est passé de 156,2% du montant moyen d'une pension du 1er pilier uniquement, en 1981, à 168,5% en 1999.

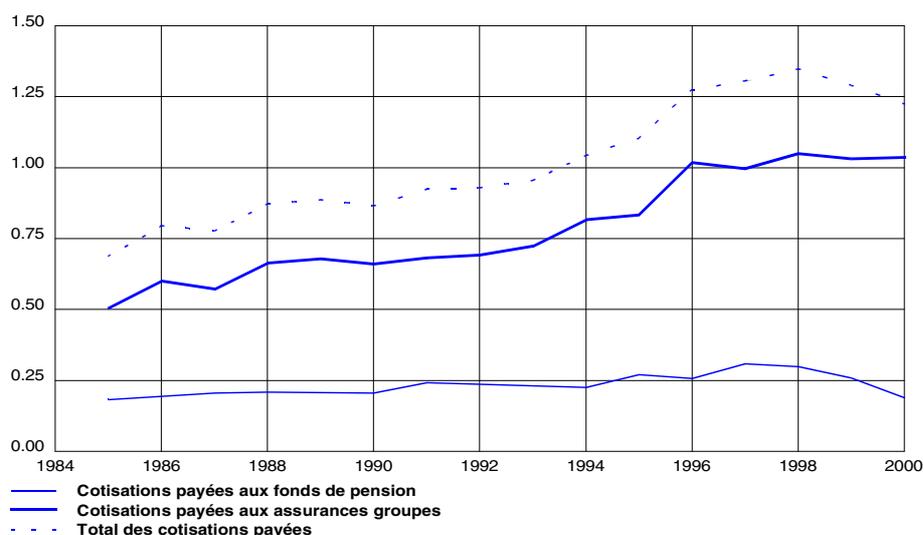
Par ailleurs, le montant moyen de la pension des fonctionnaires est quasi-équivalent (et même un peu plus élevé) au montant moyen des pensions cumulées des 1er et 2ème piliers (des pensionnés bénéficiaires d'une pension des 1er et 2ème piliers) : en 1999, le montant moyen de la pension des fonctionnaires étaient de

1 497,33 euro¹ contre 1 414,55 euro pour le montant moyen des pensions cumulées des 1er et 2ème piliers.

C. Montant total des cotisations

La figure 15 reprend l'évolution de la masse des cotisations payées en % du P.I.B., sur la période 1985-2000.

FIGURE 15 - Cotisations payées (en % du P.I.B.)



Source: Banque Nationale de Belgique

On constate:

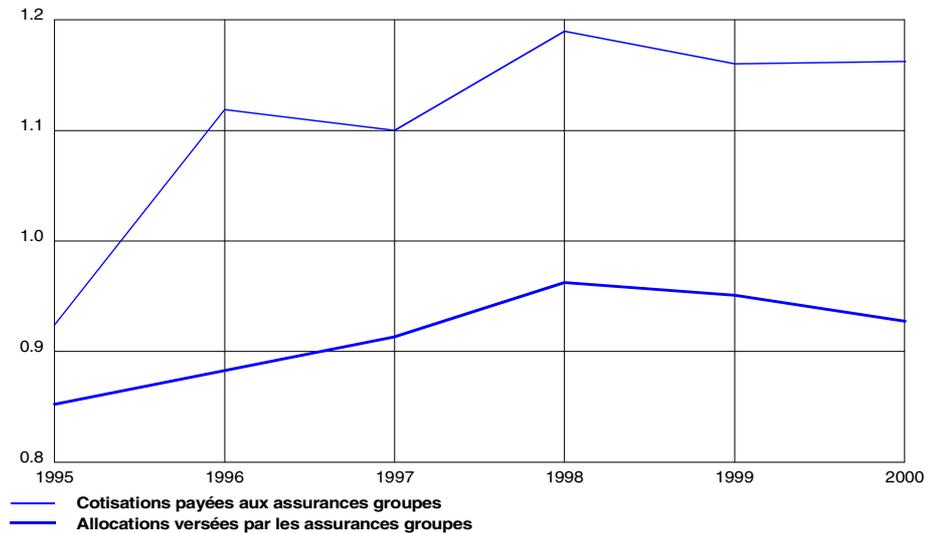
- une hausse, jusqu'en 1998, de la masse totale des cotisations payées, pour ensuite amorcer une baisse. Cette diminution s'explique en partie par le *return* sur les réserves très élevé durant cette période, qui a permis aux sociétés de verser des cotisations moins importantes (pour les systèmes à prestations définies). Mais la norme salariale², qui limite les possibilités d'augmentation des coûts salariaux, a également contribué au ralentissement de l'évolution de la masse de cotisations.
- une hausse de la part des assurances groupes dans la masse totale des cotisations : cette part passe de 73,4% en 1985 à 84,5% en 2000.

Concernant la cotisation moyenne mensuelle, elle est estimée à 282 euro³ pour l'année 2000.

1. Source : Institut national d'assurance maladie et invalidité.
 2. Loi du 26 juillet 1996 relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde préventive de la compétitivité (M.B. du 01.08.96).
 3. Estimation réalisée sur base des données chiffrées de l'ouvrage suivant : N. Diesbecq, *Sectorpensioenen*, édition 'die keure', 2000.

La figure suivante illustre l'évolution, de 1995 à 2000, des cotisations payées et des allocations versées pour les assurances groupes.

FIGURE 16 - Cotisations payées et allocations versées - assurances groupes (en % du P.I.B.)



Source : Union Professionnelle des Entreprises d'Assurances

La figure 16 nous montre l'importance croissante, pour les assurances groupes, de la masse des cotisations payées par les actifs par rapport à la masse des allocations versées aux pensionnés : la masse de cotisations passe de 108,4% de la masse des allocations en 1995, à 125,4% en 2000.

Cette figure est une bonne illustration de la mise en route du développement du 2ème pilier. Ainsi, en 1999, la proportion d'actifs cotisant pour une pension du 2ème pilier était estimée à environ 35% ¹ alors que la proportion de pensionnés bénéficiant d'une pension du 2ème pilier ne représentait que 12,5% ².

1. Source : N. Diesbecq, *Sectorpensioenen*, édition 'die keure', 2000.

2. Source : Institut national d'assurance maladie et invalidité
Remarque: cfr. page 96, point B.1.

D. Niveau des réserves

TABEL 33 - Réserves mathématiques des fonds de pension et des assurances groupes (en % du P.I.B.)

Année	Fonds de pensions	Assurances groupes	Total
2000	-	9,85	-
1999	4,96	9,70	14,66
1998	4,34	9,29	13,63
1997	-	8,96	-
1996	4,21	8,21	12,42
1995	-	7,71	-
1986	1,95	5,74	7,69

Source: Association Belge des Fonds de Pension, Union Professionnelle des Entreprises d'Assurances et Office de Contrôle des Assurances

On observe:

- une hausse du niveau global des réserves (+/- 90% entre 1986 et 1999).
- une baisse de la part des assurances groupes dans le niveau global des réserves, cette part passant de 74,6% en 1986 à 67,2% en 1999.

E. Conclusion

L'importance du 2ème pilier s'accroît : le nombre de cotisants dépasse largement le nombre de bénéficiaires.

De plus, dans les prochaines années, on peut s'attendre à une accélération du développement du 2ème pilier.

En effet, le projet de loi Vandembroucke sur les pensions complémentaires, déposé à la chambre le 5 juillet 2001, vise à généraliser le 2ème pilier des pensions. L'ensemble du personnel de l'entreprise, du groupe ou du secteur pourrait ainsi bénéficier de cette pension complémentaire, réservée jusqu'ici aux catégories de personnel bénéficiant d'un salaire élevé.

Pour ce faire, ce projet de loi modifie fondamentalement la structure du 2ème pilier en y intégrant les pensions sectorielles et les engagements individuels de pension, et en y introduisant la notion de "plans sociaux" qui sont des plans sectoriels ou d'entreprise répondant à certaines conditions et bénéficiant dès lors de certains avantages fiscaux.

Le 12 juillet 2001, les partenaires sociaux signaient une déclaration commune dans laquelle ils s'engagent à soutenir la réforme des pensions complémentaires considérée comme "élément d'une politique de pension sociale".

V Comparaison internationale

Plusieurs instituts ont effectué des projections des dépenses sociales pour différents pays. Bien que ces exercices s'appuient également sur des scénarios démographiques, socio-économiques et macro-économiques, qui se basent généralement sur des hypothèses exogènes, il subsiste entre eux d'importantes différences méthodologiques portant sur le degré de globalité de l'approche. Certains ne tiennent compte que des dépenses de pension, ou de toutes les dépenses sociales liées à l'âge ou de l'ensemble des dépenses sociales. Certains examinent conjointement les évolutions démographiques, socio-économiques et macroéconomiques, d'autres tiennent compte ou non d'une évolution du taux de remplacement en fonction des paramètres réglementaires. Ces différences, encore plus que les différences d'hypothèses expliquent la diversité des conclusions de ces études¹.

Les études sur les conséquences budgétaires du vieillissement réalisées par les organisations internationales, en particulier celles de la Commission Européenne² et de l'OCDE³, au milieu des années 90, méritent une attention particulière. La première étude s'appuie sur une compilation de projections nationales, notamment des projections qui, pour la Belgique, avaient été effectuées à l'aide du système MALTESE. La seconde étude était basée sur des projections effectuées à l'aide d'un modèle standard par l'OCDE pour chacun des pays membres. Les deux études représentaient de remarquables tentatives de comparaison internationale et de synthèse de la problématique mais elles présentaient chacune leurs propres imperfections. D'une part, les projections nationales permettaient de tenir compte des caractéristiques institutionnelles des différents régimes mais étaient difficilement comparables du fait de l'hétérogénéité des hypothèses. D'autre part, les projections réalisées avec le modèle standard de l'OCDE s'appuyaient sur des hypothèses homogènes mais elles ne tenaient pas suffisamment compte des caractéristiques spécifiques des différents régimes de pension.

En 2000, via deux groupes de travail constitués sous l'égide du Comité de Politique Economique (CPE) de chacune des organisations, le Conseil Ecofin de l'Union Européenne et l'OCDE ont lancé une nouvelle étude sur les conséquences budgétaires du vieillissement. De ce fait ont été réalisées des projections relatives aux dépenses de pension, éventuellement complétées par des projections relatives aux autres dépenses publiques liées à l'âge (dépenses sociales et dépenses d'enseignement), en recourant aux différents modèles nationaux mais sur

-
1. Voir M. ENGLERT, "Le cas belge: risques et marges de manoeuvre" in Bureau fédéral du Plan, "Vieillesse et financement de la sécurité sociale: un défi soutenable?, Communication au Colloque organisé par le Bureau fédéral du Plan", Bruxelles, 2 et 3 décembre 1997, Planning Paper 86, juillet 1999, p. 129-142.
 2. D. FRANCO ET T. MUNZI, "Ageing and Fiscal Policies in the European Union", E.C., 1997.
 3. D. ROSEVEARE, W. LEIBRITZ, D. FORE, E. WURZEL, "Ageing populations, pension systems and government budget: simulations for 20 OECD countries", OECD, 1996.

base d'hypothèses communes quant aux scénarios démographiques, socio-économiques et économiques. Les inconvénients des deux études antérieures susmentionnées étaient ainsi surmontés.

Les résultats pour la Belgique furent fournis par le Bureau fédéral du Plan et obtenus à l'aide du modèle MALTESE. Les résultats pour les différents pays ont été distribués dans différentes versions¹.

Dans une première phase, cette étude se concentra sur l'évolution des dépenses de pension sans tenir compte des autres dépenses sociales. L'actualisation 2001 de l'étude comprend néanmoins un volet relatif aux dépenses de soins de santé.

Cette étude a montré que, compte tenu des hypothèses de base, l'impact du vieillissement entraîne une hausse des dépenses de pension entre 3 et 5 % du PIB pour la plupart des États membres. C'est le cas pour la Belgique. Les autres États qui se trouvent dans cette fourchette sont le Danemark, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Autriche, le Portugal et la Finlande. La hausse des dépenses sera plus faible en Italie, au Luxembourg, en Suède et plus forte aux Pays-Bas, en Espagne et en Grèce (voir tableau 34).

TABEL 34 - Projection des dépenses de pensions dans l' UE (incluant les autres revenus de remplacement de la population de 55 ans et plus - % du PIB)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	peak change	2050 - 2000
B	10.0	9.9	11.4	13.3	13.7	13.3	3.7	3.3
DK	10.5	12.5	13.8	14.5	14.0	13.3	4.1	2.9
D	11.8	11.2	12.6	15.5	16.6	16.9	5.0	5.0
EL	12.6	12.6	15.4	19.6	23.8	24.8	12.2	12.2
E	9.4	8.9	9.9	12.6	16.0	17.3	7.9	7.9
F	12.1	13.1	15.0	16.0	15.8	#N/A	4.0	#N/A
IRL	4.6	5.0	6.7	7.6	8.3	9.0	4.4	4.4
I	13.8	13.9	14.8	15.7	15.7	14.1	2.1	0.2
L	7.4	7.5	8.2	9.2	9.5	9.3	2.2	1.9
NL	7.9	9.1	11.1	13.1	14.1	13.6	6.2	5.7
A	14.5	14.9	16.0	18.1	18.3	17.0	4.2	2.5
P	9.8	11.8	13.1	13.6	13.8	13.2	4.1	3.4
FIN	11.3	11.6	12.9	14.9	16.0	15.9	4.7	4.7
S	9.0	9.6	10.7	11.4	11.4	10.7	2.6	1.7
UK	5.5	5.1	4.9	5.2	5.0	4.4	-1.1	-1.1
EU	10.4	10.4	11.5	13.0	13.6	13.3	3.2	2.9

Bron: Economic Policy Committee, Working Group on Ageing, "Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances", Brussels, 24 October 2001.

1. Economic Policy Committee, Working Group on Ageing, "Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances", Bruxelles, 24 octobre 2001; Economic Outlook de l'OCDE; T.T. DANG, P.ANTOLIN, H.OXLEY, "Fiscal implications of ageing: projections of age-related spending", Economic Department Working Paper n°305, OCDE, septembre 2001.

1. Comparaison du scénario du CPE et du scénario A avec un chômage structurel élevé (A2)

Les hypothèses retenues pour la Belgique dans l'exercice international sont parfois assez différentes de celles retenues dans les scénarios "nationaux" présentés dans les pages précédentes (dont certains figurent également dans le programme de stabilité de la Belgique). Le scénario le plus proche du scénario de l'exercice du CPE est le scénario A avec un taux de chômage structurel élevé (A2).

Toutefois, il existe un certain nombre de différences sensibles en ce qui concerne les hypothèses du scénario démographique, les perspectives à moyen terme et enfin, les hypothèses en matière de gains de productivité à long terme. En outre, le concept de "dépenses de pensions" tel qu'il a été défini dans l'exercice international est plus large que le concept de dépenses de pension au sens strict, tel qu'il est présenté dans les scénarios "nationaux". Au total, l'accroissement du poids des dépenses de pensions dans le PIB entre 2000 et 2030 est donc de 3,3 points de pourcentage dans l'exercice international (voir tableau 34) contre 2,7 points de pourcentage dans le scénario A2 avec un chômage structurel élevé (voir tableau 14).

Il convient encore de remarquer que dans les résultats présentés par le CPE, les dépenses de santé sont évaluées selon une méthodologie différente de celle utilisée par le BFP dans l'exercice qu'il a réalisé pour les organisations internationales. La méthodologie utilisée par le BFP est plus prudente et conduit à une augmentation plus importante du coût des dépenses de santé (pour plus de détails, voir point e *infra*).

a. Définitions différentes

Les dépenses de pension, telles qu'elles sont définies dans le rapport du CPE, incorporent les dépenses de prépensions, ainsi que les dépenses d'incapacité de travail et de chômage pour les plus de 55 ans. Dans les projections "nationales", ces dépenses sont par contre reprises dans les autres postes composant le coût budgétaire du vieillissement. La comparaison du coût budgétaire du vieillissement sur base de définitions identiques se présente comme suit (tableau 35):

TABLEAU 35 - Coût budgétaire du vieillissement: comparaison du scénario CPE (avec la méthodologie du BFP pour les soins de santé) et du scénario A2 (en % du PIB)

	2000 scénario CPE	2000 Scénario A2	2030-2000 scénario CPE	2030-2000 Scénario A2	2030-2000 (CPE) - (A2) ^a
Pensions ^b	8,8	8,7	3,0	2,7	0,4
Soins de santé ^c	6,2	6,2	2,2	2,0	0,3
Incapacité de travail	1,2	1,2	0,1	0,1	0,1
Chômage	1,9	1,9	-0,6	-0,6	0
Prépensions	0,5	0,5	0	0	0,1
Allocations familiales	1,8	1,8	-0,7	-0,7	0
Autres dépenses de sécurité sociale ^d	1,7	1,9	0	-0,2	0,1
Total (hors enseignement)	22,1	22,2	4,1	3,2	1,0
Enseignement ^e	4,3	4,3	-0,4	-0,5	0,1
Total	26,3	26,4	3,7	2,7	1,0

- a. Compte tenu des arrondis, les chiffres de cette colonne ne correspondent pas forcément à la différence entre les deux colonnes précédentes.
- b. Y compris les pension des entreprises publiques liées aux dépenses publiques (estimation) et les allocations de la GRAPA.
- c. Évalués selon la méthodologie du BFP. Voir infra pour commentaires.
- d. Principalement les accidents du travail, maladies professionnelles, sécurité d'existence.
- e. Il s'agit uniquement des traitements du personnel de l'enseignement.

L'accroissement du coût budgétaire du vieillissement entre 2000 et 2030 est en fait supérieur de 1 point de pourcent dans le scénario du CPE: les dépenses de pension (au sens strict) représentent 0,4 point de cette différence; les dépenses de soins de santé en expliquent 0,3 point; et le reste de cette différence se répartit entre les dépenses pour incapacité de travail, les prépensions, les dépenses pour le personnel de l'enseignement et les "autres dépenses de sécurité sociale".

Le coût budgétaire du vieillissement plus élevé dans le scénario du CPE, avec la méthodologie du BFP pour les soins de santé¹, résulte d'un scénario plus pessimiste pour les projections démographiques (voir b) et d'une différence négative dans les perspectives à moyen terme (voir c) légèrement compensée par une évolution différente des gains de productivité (voir d).

b. Le scénario démographique

Le scénario démographique des perspectives belges est basé sur un accroissement plus important de l'espérance de vie et sur une structure par âge des migrations plus réaliste que dans le scénario démographique d'Eurostat utilisé pour le scénario du CPE.

L'allongement de la vie est vraisemblablement sous-estimé. Un examen attentif des courbes des quotients de mortalité par âge dans les deux perspectives laisse apparaître qu'Eurostat a sous-estimé la diminution de la mortalité au-delà de l'âge de 82 ans.

1. Pour les résultats avec la méthodologie du CPE, voir point e.

L'étude de la structure par âge du flux migratoire net (15 000 contre un peu plus de 17 000 dans les Perspectives de population 2000 - 2050 de l'INS et du BFP) laisse apparaître qu'Eurostat répartit les migrants sur presque tous les âges, en négligeant la forte concentration autour des âges de 20 à 34 ans. De même, les sorties nettes à la fin de la vie professionnelle sont à peine prises en compte par Eurostat.

TABLEAU 36 - Scénarios démographiques: CPE et scénario A2

	2010		2030		2030
	CPE	A2	CPE	A2	(CPE)-(A2)
Population totale en milliers	10 359,3	10 519,8	10 536,1	10 887,6	-351,5
Grands groupes d'âge en % du total					
0 à 19 ans	22	22	21	21	-0,2
20 à 59 ans	54	54	47	49	-1,1
60 ans et plus	24	24	32	30	1,3
Coefficient de dépendance des âgés en %: (60 ans et +) / (20 à 59 ans)	44	44	67	63	4,3
Vieillessement dans le vieillissement en %: (80 ans et +) / (60 ans et +)	21	21	21	22	-0,8
Age moyen de la population	41	41	44	44	

En 2030, ces différences induisent une population moins importante dans le scénario du CPE que dans le scénario national. Par ailleurs, on notera le niveau plus élevé du coefficient de dépendance des âgés dans le scénario du CPE; la structure d'âge de ces âgés est toutefois plus jeune que dans les perspectives démographiques nationales et le vieillissement dans le vieillissement y est inférieur.

Ces différences en matière de démographie entraînent un poids plus élevé des dépenses de pension dans le PIB dans le scénario du CPE. Dans la mesure où la pension des générations les plus âgées est, dans le régime des travailleurs salariés, moins importante que celle des pensionnés plus jeunes, qui sont proportionnellement plus nombreux dans le scénario du CPE, la pension moyenne y est également plus importante. Par ailleurs, la population d'âge actif étant moins nombreuse, il y a moins d'emploi à long terme dans le scénario du CPE et ainsi moins de PIB que dans le scénario A2 avec un chômage structurel élevé.

Ces différences démographiques expliquent également en partie les différences relatives aux autres postes du coût budgétaire du vieillissement. Il en va ainsi des dépenses de soins de santé: le niveau plus élevé du coefficient de dépendance des âgés dans le scénario du CPE entraîne une consommation moyenne de soins de santé par tête plus importante dans ce scénario (même si le poids des très âgés est plus faible).

c. Les perspectives à moyen terme

Lors de la réalisation de perspectives à long terme de la sécurité sociale, l'environnement macroéconomique des 6 premières années de la période projetée correspond toujours aux dernières "perspectives économiques à moyen terme" réalisées par le BFP. Dans l'exercice du CPE, il s'agissait des "Perspectives 2000-2005". Dans les simulations présentées dans ce rapport, il s'agit des "Perspectives 2001-2006". Dans l'exercice "national", une mise à jour des points de départ a

donc été réalisée ainsi qu'une prise en compte de mesures de politique économique plus récentes. Par ailleurs, il y a aussi une année supplémentaire de politique sociale "moins généreuse", dans la mesure où le scénario de long terme "à politique inchangée" conduit à une plus grande "générosité" à long terme qu'à moyen terme.

En 2006, le PIB du scénario du CPE est inférieur à celui du scénario A2.

d. Les gains de productivité à long terme

Par ailleurs, l'environnement macroéconomique est également différent entre 2007 et 2020. En effet, les gains de productivité sont supérieurs dans le scénario du CPE, ceux-ci passant graduellement de 2,25 % par an en début de période à 1,75 % par an après 2020. Dans le scénario A du BFP, les gains de productivité sont de 1,75 % par an dès 2007.

La croissance du PIB par emploi est donc plus rapide dans le scénario du CPE entre 2007 et 2020. Il en va de même pour la croissance des salaires. Les pensions moyennes sont donc plus importantes dans le scénario du CPE. D'une part, les pensions du secteur public augmentent proportionnellement à la croissance des salaires en raison du principe de la péréquation et du calcul de la pension sur base des rémunérations de fin de carrière. D'autre part, les pensions du régime général des travailleurs salariés s'accroissent progressivement dans la mesure où les salaires de toutes les années de carrière sont prises en compte dans le calcul de la pension. Dès lors, comme la pension des travailleurs salariés est quasiment inélastique à court-moyen terme par rapport au salaire à court-moyen terme, le taux de remplacement de la pension des nouveaux pensionnés du régime des travailleurs salariés est inférieur dans le scénario du CPE. La productivité plus élevée dans le scénario du CPE entraîne donc des dépenses de pensions du régime des travailleurs salariés inférieures en pourcentage du PIB.

Cet effet contrebalance faiblement l'impact des facteurs mentionnés ci-dessus.

e. Evaluation des dépenses de santé: méthodologie du BFP plus prudente que celle du CPE

Dans l'exercice du CPE, comme dans les projections réalisées par le BFP, l'évolution des dépenses de soins de santé dépend de facteurs démographiques (le volume de la population et son vieillissement). La consommation de soins de santé est en effet éclatée par sexe et par groupe d'âge, ce qui permet de prendre en compte l'impact des évolutions démographiques sur les dépenses de soins de santé. Il est probable que les deux méthodologies surestiment les dépenses: on ne tient pas compte d'un glissement des profils de consommation de soins de santé par âge au fur et à mesure que l'espérance de vie augmente. Ceci implique que les coûts pour les classes d'âge les plus élevées ne sont pas fonction de la proximité du décès mais seulement de l'âge. On ne tient ainsi pas compte d'un allongement de l'espérance de vie en "bonne santé".

Toutefois, contrairement aux projections réalisées par le BFP, la méthodologie du CPE ne prend pas en compte d'autres facteurs qui, à structure d'âge inchangée,

tendent à accroître le rapport entre la consommation de soins de santé par tête et le PIB par tête (rapport qui est maintenu unitaire). Le rapport du CPE fait d'ailleurs état d'une probable sous-estimation, due à cette hypothèse, de l'évolution des dépenses de soins de santé. Dans les projections réalisées par le BFP, ces effets sont captés en laissant l'élasticité des dépenses de soins de santé par tête par rapport au PIB par tête dépasser l'unité (élasticité estimée sur base des données du passé).

La méthodologie plus prudente du BFP a donc pour corollaire un accroissement plus important des dépenses de santé, exprimées en pourcentage du PIB, qu'avec la méthodologie du CPE. L'accroissement du poids des dépenses de soins de santé dans l'exercice réalisé selon la méthodologie du BFP, avec le scénario du CPE, est de 2,2 points de pourcentage entre 2000 et 2030 (voir tableau 35)¹, alors qu'il n'est que de 1,4 point de pourcentage entre 2000 et 2030² lorsqu'il est calculé selon la méthodologie du CPE (rapport EPC/ECFIN/655/01 d'octobre 2001). Cette différence est donc de signe inverse à celle qui est observée pour les dépenses de pensions.

1. et 3 points de pourcentage entre 2000 et 2050
2. et 2,1 points de pourcentage entre 2000 et 2050

VI Annexe 1 : Méthodologie des mesures de la pauvreté

Dans la partie III du rapport, on examine le niveau et l'évolution du bien-être et de la pauvreté de la population âgée, sur base d'indicateurs existants et disponibles. Dans cette annexe, on définit la notion de population âgée et on décrit les différentes méthodes de mesure de la pauvreté.

A. Définition de la population âgée

La population âgée peut être définie de différentes façons. Ainsi, on peut désigner par "personnes âgées" les personnes ayant atteint l'âge officiel de la pension, ou les personnes de 65 ans et plus (définition souvent utilisée dans la recherche internationale), ou les personnes qui ont un statut de pensionné, ou encore les personnes recevant une pension. Les "personnes âgées" seront ici entendues au sens le plus large possible et leur situation de pauvreté sera analysée au regard des différentes définitions de cette population.

B. Indicateurs de pauvreté

En Belgique, une définition généralement acceptée est donnée par Vrancken e.a.¹, à savoir:

"La pauvreté est un réseau d'exclusions sociales qui s'étend sur plusieurs domaines de l'existence individuelle et collective. Elle sépare les pauvres du modes de vie accepté par la communauté. Ceux-ci ne sont pas capables de franchir ce fossé de leurs propres forces."

La pauvreté est multi-dimensionnelle vu sa relation avec un ensemble d'exclusions dans plusieurs domaines tels que le revenu, les soins de santé, le logement, l'éducation... D'après la définition supra, on peut de façon précise désigner quelqu'un comme pauvre lorsqu'il -ou elle- est exclu de différents aspects considérés comme importants dans la vie sociale. Les différentes exclusions se renforcent souvent mutuellement.

A côté de son aspect multi-dimensionnel, la pauvreté a un caractère relatif. L'exclusion ne reçoit une signification qu'en relation avec le mode de vie généralement accepté, dans un pays ou groupe de population donné et dans un moment donné². La pauvreté est donc relative d'un côté au style de vie courant à l'intérieur d'une société et de l'autre côté au moment dans le temps.

1. Vranken, J., Geldof, D., Van Menxel, G. et Van Ouytsel, J., (2001), Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 2001.

De ces caractéristiques de la pauvreté, il suit qu'il est très difficile de déterminer un indicateur de pauvreté ou un seuil de référence qui permettrait de désigner les personnes comme pauvres selon la définition multi-dimensionnelle. C'est pourquoi, dans la pratique, on mesurera d'ordinaire la pauvreté à l'aide d'un paquet d'indicateurs couvrant plusieurs domaines de la vie. La détermination de ce paquet d'indicateurs est un point très important vu qu'un paquet d'indicateurs alternatif peut conduire à d'autres résultats. (Vrancken e.a., 2001).

Dans le Plan d'action national d'inclusion sociale en Belgique (PANincl), on a développé un paquet d'indicateurs pour la Belgique: revenu, travail, logement, santé, éducation, intégration sociale et participation. A niveau européen, on a aussi mis en place un paquet d'indicateurs dans le domaine de la pauvreté et l'exclusion sociale sur lesquels les Etats membres se sont accordés. De plus, on a également élaboré une liste de principes méthodologiques auxquels un indicateur doit répondre¹. Il y a en ce moment au sein du Comité européen de protection sociale² une discussion concernant un paquet d'indicateurs appropriés qui traduiraient l'aptitude des pensions à atteindre les objectifs sociaux (tels que par exemple sortir les personnes âgées de la pauvreté), discussion en cours.

On peut distinguer les mesures monétaires et les mesures non-monétaires de la pauvreté.

1. Mesure non-monétaire de la pauvreté

Certains aspects de la pauvreté et de l'exclusion sociale sont difficiles à exprimer en termes financiers. Pensons par exemple à l'impression de santé, les contacts sociaux ou les loisirs. La disponibilité de ces données est encore fort limitée étant donné que la façon dont elles peuvent être mesurées n'est pas toujours claire. Dans ce premier rapport, on n'intégrera pas encore d'indicateurs de pauvreté qui ne soient pas monétaires.

2. Indicateurs monétaires

Une mesure monétaire traduit la dimension financière de la pauvreté. Les indicateurs qui déterminent cette dimension financière sont généralement basés sur des seuils de revenu minimal ou sur des lignes de référence de la pauvreté. Si la famille ou un individu a un revenu se trouvant en-dessous de ce seuil de pauvreté, il sera désigné comme pauvre.

Il s'agit d'une mesure uni-dimensionnelle de la pauvreté puisque l'individu ou le ménage est désigné comme pauvre uniquement sur base du revenu. A partir de la définition multi-dimensionnelle, la définition du seuil de pauvreté obtenue de cette manière est plutôt un seuil de faible revenu. Les personnes ayant un revenu inférieur à ce seuil de revenu sont confrontées à un risque de pauvreté. Selon la définition multi-dimensionnelle, le concept de pauvreté peut être un revenu mo-

2. Le caractère relatif de la pauvreté ne signifie certainement pas qu'il n'y ait pas d'aspects absolus liés à la pauvreté. Il y a ainsi quelques besoins élémentaires (alimentation, hygiène de base, vêtement...) qui sont indépendants des modes de vie généralement acceptés. Les modes de vie influencent cependant bien la façon dont ces besoins de base sont perçus

1. Pour plus d'informations, voir Commission Européenne, Comité de protection sociale: Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et l'exclusion sociale, octobre 2001.

2. European Commission, The social protection committee - indicators sub-group: Indicators of adequacy of pensions

deste, mais cela doit alors être en combinaison avec différents facteurs de privation.

La mesure monétaire de la pauvreté peut se faire de plusieurs façons. Elles sont exposées rapidement ci-dessous¹.

a. La méthode légale

D'après la méthode légale -ou politique- de mesure de la pauvreté, la ligne de référence de la pauvreté se compose du revenu minimum légal utilisé dans la législation sociale ou fiscale, tel que par exemple le minimum d'existence.

L'avantage de cette méthode est qu'elle donne un seuil de pauvreté très exact, qui se trouve tout près d'un minimum absolu et qui est fixé sur base de critères politico-administratifs issus du processus démocratique de formation de décision.

L'inconvénient de cette méthode est cependant que le niveau du revenu minimum ou de l'assistance est le résultat d'une décision politique. Il n'est donc pas garanti que cela suffise pour demeurer en-dehors de la pauvreté.

b. La méthode relative

Selon la méthode relative, le seuil de pauvreté est déterminé comme un pourcentage d'une unité macro-économique telle que le revenu national par tête ou la moyenne ou la médiane du revenu familial disponible équivalent. Les pourcentages les plus fréquents sont 50 et 60%, mais le seuil de pauvreté est aussi parfois fixé à 40 ou 70 % de la grandeur macro-économique. En se basant sur le PANincl. des différents états-membres, la Commission européenne utilise, depuis quelques années, 60% du revenu médian équivalent comme seuil standard pour la mesure de la pauvreté relative. Avant, en Belgique, le seuil standard pour la mesure de la pauvreté était fixé à 50% du revenu moyen équivalent (voir les données basées sur le "Sociaal Economisch Panel SEP").

On utilise le revenu équivalent car de cette manière on tient compte de la composition du revenu familial lors de la comparaison entre revenus. Ainsi, chaque enfant et chaque adulte du ménage se voient attribuer un poids (facteur d'équivalence) et on divise le revenu de la famille par la somme de ces facteurs d'équivalence (l'échelle d'équivalence). Ceci donne un revenu corrigé ou un revenu équivalent. On peut également utiliser différentes échelles d'équivalence selon la source. La méthode d'échelle d'équivalence utilisée comme standard par la Commission Européenne depuis quelques années se compose du facteur 1 pour le premier adulte dans le ménage, 0,5 pour chaque adulte supplémentaire et du facteur 0,3 pour chaque enfant du ménage.

Il est clair qu'en fonction de la source utilisée, des échelles d'équivalence, des pourcentages utilisés pour la détermination du seuil de pauvreté et de la moyenne ou médiane du revenu, on obtiendra des pourcentages de pauvreté différents.

1. D'après Deleeck, H. (2001), De architectuur van de welvaartsstaat opnieuw bekeken.

c. La méthode subjective

Dans la méthode subjective, le seuil de pauvreté est basé sur l'estimation par la population elle-même d'un revenu minimum nécessaire. L'avantage de cette méthode par rapport aux méthodes antérieures est qu'elle est la plus véridique socialement étant donné que le seuil de pauvreté y est déterminé sur base de l'expérience quotidienne de la population ou des modes de vie acceptés par la société. Cette méthode connaît des limites méthodologiques, dûes entre autres au fait que de petites altérations dans le questionnaire peuvent avoir des effets assez importants sur les résultats.

Le manque d'indicateurs de pauvreté des personnes âgées calculés selon cette méthode fait qu'elle ne sera pas retenue dans la discussion sur la pauvreté dans la partie III.

d. La méthode budgétaire

La méthode budgétaire est basée sur une liste de biens et services dont la consommation est considérée comme nécessaire. On détermine un prix par article et on multiplie ensuite ce prix par le nombre d'articles de nécessité. Ceci donne alors un budget total qui est désigné comme ligne de référence de pauvreté. Cette méthode est très transparente et a un caractère concret: On voit clairement quels biens et services sont retenus et quels standards de vie sont mesurés. La composition du panier peut cependant être sujette à discussion.

Le manque d'indicateurs de pauvreté des personnes âgées calculés selon cette méthode fait qu'elle ne sera pas retenue dans la discussion sur la pauvreté dans la partie III.

VII Annexe 2

TABEL 37 - Nombre de pensionnés et montant moyen de la pension (en Euro, aux prix de 1999)

Année	Nombre de pensionnés		Montant moyen de la pension	
	Bénéficiaires d'une pension des 1er et 2ème piliers	Bénéficiaires d'une pension du 1er pilier uniquement	Bénéficiaires d'une pension des 1er et 2ème piliers (montant 1er+2ème piliers)	Bénéficiaires d'une pension du 1ème pilier uniquement
1999	279 969	1 904 178	1414,55	839,64
1998	269 558	1 894 799	1420,94	835,85
1997	246 763	1 918 479	1401,94	824,26
1996	249 072	1 892 542	1400,97	818,52
1995	239 403	1 879 363	1433,04	813,65
1994	229 716	1 862 575	1385,82	811,23
1993	220 309	1 845 158	1395,44	802,89
1992	208 123	1 843 680	1373,90	786,66
1991	198 602	1 796 573	1372,32	787,23
1990	189 414	1 800 029	1350,96	759,28
1989	180 048	1 785 461	1361,90	746,84
1988	156 307	1 834 959	1332,10	709,27
1987	140 948	1 833 435	1362,85	714,42
1986	138 874	1 795 953	1297,67	700,90
1985	130 340	1 788 114	1295,41	692,20
1984	120 552	1 754 535	1261,76	701,00
1983	113 234	1 828 447	1260,28	673,11
1982	67 337	1 684 262	1144,19	697,27
1981	76 403	1 665 442	1070,23	685,07

Source: Institut national d'assurance maladie et invalidité

