

Les pensions du premier pilier en Belgique à la veille du vieillissement démographique : une analyse du système actuel et de son adéquation

Mars 2010

Greet De Vil, gdv@plan.be

Abstract – A l’aube du vieillissement, à l’heure où, dans le contexte d’une progression continue de l’espérance de vie, les générations du baby boom d’après-guerre arrivent à l’âge de la retraite, le débat politique et, plus largement, le débat de société sur l’avenir des pensions est plus que jamais d’actualité. Dans ce contexte, il est intéressant notamment d’avoir une vue d’ensemble et actuelle du système de pensions légales. Dans cette optique, cette étude offre une description du premier pilier de pensions sur base de statistiques sur les bénéficiaires et les montants de pensions.

Au vu de la diversité caractérisant le système des pensions légales, cette étude propose une analyse détaillée de l’actuel premier pilier des pensions. Elle fait, dans un premier temps, un tour d’horizon de ses bénéficiaires et de leurs allocations moyennes en 2008 et dévoile un paysage contrasté notamment selon le régime, le type de pension (pension de retraite ou pension de survie), le sexe ou l’âge du bénéficiaire.

Dans un deuxième temps, l’étude se penche sur l’efficacité du premier pilier en termes de réalisation d’objectifs sociaux. Notre système de sécurité sociale a pour principales ambitions de prémunir les citoyens de la pauvreté et de l’exclusion sociale, et de garantir un revenu raisonnable aux allocataires sociaux. La réussite en ce domaine du système de pensions légales dépend, entre autres, du montant des allocations. Nous examinons si ce système fournit aux pensionnés un revenu adéquat, d’une part, afin de les prémunir contre un risque de pauvreté et, d’autre part, afin de leur permettre de suivre évolutions du pouvoir d’achat et du bien-être. Etant donné l’éventail de pensions moyennes, l’analyse se limite à quelques cas spécifiques.

Jel Classification - H55, I30, J26

Keywords - pensions légales, premier pilier des pensions, efficacité, pauvreté, revenu adéquat

Remerciement - Ce document n'aurait pas pu voir le jour sans les statistiques relatives aux régimes de pensions fournies par l'Office national des Pensions et le Service des Pensions du Secteur Public. Je tiens à remercier ces organismes pour leur collaboration.

Synthèse

Cette étude offre une description du système des pensions légales en Belgique, également appelé premier pilier, en termes de montants et de bénéficiaires et analyse aussi sa capacité à remplir ses objectifs sociaux.

Au vu de la diversité caractérisant le système des pensions légales, la section 1 propose une analyse détaillée de l'actuel premier pilier des pensions. Elle fait un tour d'horizon de ses bénéficiaires et de leurs allocations moyennes en 2008.

Notre système de sécurité sociale a pour principales ambitions de prémunir les citoyens de la pauvreté et de l'exclusion sociale, et de garantir un revenu raisonnable aux bénéficiaires d'une allocation. La réussite en ce domaine du système de pensions légales dépend, entre autres, du montant des allocations. La section 2 analyse plus particulièrement la capacité de notre système de pensions légales à atteindre ces objectifs. Nous examinons si ce système fournit un revenu adéquat aux pensionnés. Il s'agit, d'une part, d'évaluer si ce système permet de prémunir les pensionnés contre un risque de pauvreté et, d'autre part, de voir dans quelle mesure les pensions suivent l'évolution générale du pouvoir d'achat (adaptation à l'évolution des prix) et du bien-être (adaptation à l'évolution des salaires réels). Etant donné l'éventail de pensions moyennes, l'analyse se limite à quelques cas spécifiques.

Nous n'entendons pas, dans le cadre de cette étude, appréhender le niveau de vie des pensionnés. Pour ce faire, il conviendrait de prendre en considération les autres revenus des pensionnés (tels que les deuxième et troisième piliers des pensions) et de leurs cohabitants. Nous souhaitons toutefois avoir une meilleure vue d'ensemble des pensions légales moyennes et analyser l'adéquation en tant que prestation de sécurité sociale de la pension du premier pilier.

Un tour d'horizon des pensions¹

En janvier 2008, près de deux millions de pensions ont été versées et la pension légale moyenne globale s'élevait à 1 155 euros. Ce montant moyen est basé sur un très large éventail de pensions moyennes. Il recouvre une diversité de régimes de pensions (secteur public, régime des travailleurs salariés et régime des travailleurs indépendants), de types de pension (pension de retraite ou de survie), de parcours professionnels (des carrières de durée variable², diversement rémunérées), de générations, etc. Pour pouvoir formuler des considérations sur le système des pensions légales, une analyse plus fine de la pension moyenne s'impose.

¹ Sur la base des statistiques de paiement au 1er janvier 2008 de l'Office national des Pensions pour les pensions des salariés et des indépendants et du Service des pensions du secteur public pour les pensions pures de ce secteur (moyenne des situations au 1er juillet 2007 et 1er juillet 2008).

² Faute de données détaillées, la durée de la carrière n'est pas explicitement abordée dans cette analyse.

Une première ventilation des *pensions de retraite* versées au 1er janvier 2008 *selon le régime de pension* montre que les pensionnés avec une carrière pure de fonctionnaire statutaire (14 % des pensions de retraite) bénéficient des pensions les plus élevées (en moyenne près de 2 400 euros pour les hommes et plus de 2 000 euros pour les femmes). Ces montants sont très éloignés des pensions moyennes des indépendants ayant eu une carrière pure (6 % des pensions de retraite) : les hommes perçoivent un peu plus de 800 euros et les femmes un peu plus de 300 euros. Quant à la pension moyenne d'un salarié ayant eu une carrière pure (soit plus de 50 % des pensions de retraite), elle ne représente pas la moitié d'une pension du secteur public pour les hommes (1 111 euros), pas le tiers pour les femmes (634 euros). Les pensions moyennes perçues dans le cadre de carrières mixtes de salarié, d'indépendant ou de fonctionnaire (près de 30 % des pensions) se situent entre les montants susmentionnés (soit 800 et 2400 euros pour les hommes ; 300 et 2000 euros pour les femmes). Enfin, une ventilation des pensions en fonction de leur montant révèle que plus de 20 % des pensions découlant de carrières pures de salarié ou d'indépendant sont inférieures à 500 euros et dépassent rarement 2 000 euros. En revanche, les pensions découlant de carrières pures dans le secteur public sont exceptionnellement inférieures à 500 euros et plus de la moitié sont supérieures à 2 000 euros.

Les écarts entre les pensions des différents régimes sont dus, en grande partie, à leur mode de calcul. Les pensions du secteur public bénéficient de règles de calcul plus favorables puisqu'elles sont considérées comme un salaire différé. Dans le régime indépendant, un mode de calcul moins favorable trouve sa source dans une organisation moins solidaire du régime où les cotisations sont plafonnées. Plus précisément, dans le secteur public, les pensions sont calculées sur la base des traitements perçus au cours des cinq dernières années de carrière alors que, dans le régime général, ce sont les salaires perçus sur l'ensemble de la carrière qui sont pris en considération. De plus, le principe de péréquation garantit une liaison presque intégrale au bien-être des pensions du secteur public. Enfin, on n'opère pas de distinction de catégorie dans le secteur public en fonction de l'état civil ou des revenus du conjoint. Il n'existe donc pas de taux isolé ou de taux ménage comme dans le régime général. Au terme d'une carrière complète dans les régimes salarié ou indépendant, la pension au taux ménage correspond à 75 % des salaires ou revenus professionnels entrant en ligne de compte dans le calcul de la pension. Quant à la pension au taux isolé, elle correspond à 60 % des revenus. Dans le secteur public, ces différents taux n'existent pas et la pension, au terme d'une carrière complète, correspond généralement à 75 % des revenus perçus au cours des cinq dernières années de carrière.

Une ventilation des pensions de retraite en fonction du *sexe* montre clairement que les femmes perçoivent en moyenne des pensions de retraite inférieures à celles des hommes. En premier lieu, cet écart est attribuable à des carrières féminines en moyenne plus courtes, souvent conjuguées à des rémunérations plus faibles (phénomène davantage marqué chez les femmes mariées que chez les femmes non mariées). L'écart moyen entre les pensions des hommes et des femmes diminue sensiblement lorsque les différences de durée de carrière sont éliminées. Ces différences peuvent être éliminées grâce à une analyse des pensions de retraite moyennes au

terme d'une carrière complète de salarié³. En cas de carrière complète, les pensions moyennes des femmes sont sensiblement plus élevées que la pension moyenne globale du régime salarié, et les écarts entre les hommes et les femmes se réduisent (leurs pensions respectives s'élèvent en moyenne à 1 300 euros et à 1 000 euros⁴). Parmi les pensionnés ayant eu une carrière pure de salarié, plus de 40 % des hommes mariés et près de 34 % des hommes non mariés ont une carrière complète. Chez les femmes non mariées, ce pourcentage s'élève à 20 %. Une évolution claire de ce pourcentage est constatée chez les femmes mariées : alors que la part des carrières complètes au sein des générations plus âgées est de 10 %, elle atteint près de 30 % parmi les générations plus jeunes. En deuxième lieu, il est exceptionnel que les femmes, contrairement aux hommes, bénéficient d'une pension de retraite au taux ménage. Ceci contribue également à l'écart entre la pension moyenne des hommes et des femmes. Dans le secteur public, le taux unique explique aussi l'écart relativement limité entre les hommes et les femmes.

Ensuite, nous proposons une analyse plus détaillée des pensions moyennes selon l'âge. La ventilation des pensions de retraite pures des salariés et des indépendants en fonction de l'âge laisse apparaître que les personnes prenant leur pension avant l'âge légal de la retraite bénéficient des pensions moyennes les plus élevées. En effet, ces pensionnés respectent la condition d'une carrière d'au moins 35 ans, ce qui n'est pas nécessaire en cas de départ à la retraite à l'âge légal. De plus, ils ont un profil socioéconomique différent de celui des pensionnés qui entrent en pension à l'âge légal. Ce dernier groupe englobe davantage des personnes qui sont en périodes assimilées et qui préfèrent ou doivent attendre l'âge légal pour partir à la retraite. L'écart entre la pension moyenne prise avant et à l'âge légal est surtout sensible chez les femmes (indépendantes) puisqu'une proportion importante de femmes ne justifie pas d'une carrière de 35 ans. Le départ anticipé à la retraite est également découragé par le bonus pension, et aussi, dans le régime indépendant, par le malus. Le bonus influence relativement plus les pensions des indépendants que celles des salariés étant donné que leurs pensions moyennes sont plus basses.

Après 65 ans, les pensions de retraite pures de salarié diminuent avec l'âge : les pensionnés les plus jeunes perçoivent en moyenne des pensions plus élevées. Elles sont en effet basées sur des salaires plus récents et plus élevés, alors que les pensions plus anciennes ne sont que partiellement adaptées à l'évolution des salaires (bien-être). Chez les femmes, ce phénomène est renforcé par l'allongement au fil des générations de la durée de la carrière. Dans le régime des indépendants, les pensions de retraite pures évoluent différemment au-delà de l'âge légal de la retraite, chez les hommes et les femmes. Chez les hommes, la ventilation des montants moyens par âge est relativement constante et se situe au niveau de la moyenne globale de la catégorie parce qu'une grande partie des hommes perçoivent la pension minimum. Chez les femmes, les pensionnées plus jeunes bénéficient d'allocations moyennes plus basses que les plus âgées en raison de la substitution progressive des revenus forfaitaires (pour les années antérieures à

³ Les autres régimes ne sont pas pris en considération faute de données détaillées. De plus, ils sont moins représentatifs de la population pensionnée.

⁴ Il est à remarquer que les montants des pensions pour carrière complète peuvent aussi être influencés par le fait que la part des peu qualifiés est relativement importante dans ce groupe.

1984) par des revenus professionnels réels plus bas dans le calcul de la pension. De plus, nombreuses sont celles qui n'ont pas une carrière suffisante pour pouvoir bénéficier de la pension minimum.

S'agissant des pensions du secteur public, les montants les plus élevés sont perçus autour de l'âge légal, ainsi que par les pensionnés les plus âgés. Les anciennes générations ont dû impérativement travailler jusqu'à 65 ans, alors que les générations qui ont suivi ont connu de nombreuses adaptations de la législation sur les pensions qui en ont réduit le montant. Ces adaptations sont, par exemple, l'attribution d'un tantième moins favorable (que le tantième préférentiel) en cas de non-respect d'une durée minimum de carrière ou l'introduction d'une durée maximale pour certaines périodes assimilables. Les pensions moyennes perçues autour de l'âge légal de la retraite sont plus élevées, notamment sous l'effet du complément de pension de retraite en cas de prolongement de la carrière au-delà de 60 ans introduit en 2001. Les personnes ayant pris leur retraite anticipativement bénéficient en moyenne de pensions plus basses puisqu'elles ne perçoivent pas, ou seulement partiellement, le complément de pension de retraite. De plus, contrairement au régime général, la retraite anticipée (à partir de 60 ans) est possible dans la fonction publique après cinq années de carrière.

Enfin, 50 % des pensionnées perçoivent une *pension de survie*. Parmi ces femmes, la moitié cumule pension de survie et pension de retraite. Leur pension est alors en moyenne plus élevée que la pension des femmes percevant uniquement une pension de retraite. Très peu d'hommes perçoivent une pension de survie.

Adéquation des pensions du premier pilier...

Le premier pilier des pensions a pour principaux objectifs sociaux de garantir un revenu raisonnable aux pensionnés et de les prémunir contre la pauvreté. Cette étude évalue la mesure dans laquelle ces objectifs sont rencontrés, d'une part, en comparant l'évolution des montants des pensions à l'évolution des prix et des salaires, en tant qu'indicateur respectivement du pouvoir d'achat et du bien-être, et d'autre part, en comparant ces montants avec des seuils de pauvreté. Cette analyse de l'efficacité des pensions par rapport à ces objectifs sociaux se fonde sur les pensions pour carrière complète. Etant donné qu'un système de pension basé sur le paiement de cotisations n'a pas pour objectif de proposer un revenu adéquat aux individus ayant un maigre passé contributif, nous faisons abstraction de la durée de la carrière en tant que déterminant du montant des pensions, et ce, en prenant pour seule référence les pensions moyennes applicables au terme d'une carrière complète. Outre les pensions minimums dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants, nous analysons également les pensions de retraite moyennes au taux isolé au terme d'une carrière complète de salarié.

Nous n'entendons pas, dans le cadre de cette étude, appréhender le niveau de vie global des pensionnés. Seul un type de revenu est étudié, à savoir la pension légale. Les autres revenus des pensionnés ou de leurs conjoints ne sont pas pris en considération.

... en termes de maintien d'un revenu raisonnable ...

Dans le régime des salariés et des indépendants, les pensions minimums ont été, à différentes occasions, revalorisées de manière ciblée au cours des dernières décennies. Sur la période 1985-2009, les pensions minimums des indépendants ont progressé à un rythme supérieur de 74 % par rapport à celui (de l'indice) des prix à la consommation (soit en moyenne plus de 2 % par an au-delà de l'évolution des prix), les augmentations les plus sensibles étant intervenues au cours des dernières années (progression de 25 % sur la période 2005-2009, soit une croissance annuelle moyenne de plus de 5 % au-delà de celle des prix). Sur la période 1985-2009, les pensions minimums des salariés ont également progressé plus vite que les prix à la consommation, à savoir de plus de 20 % (soit une croissance annuelle moyenne de près de 1 % au-delà de l'évolution des prix).

Ces adaptations au bien-être ne sont toutefois ni automatiques, ni même régulières. L'évolution en termes de bien-être⁵ des pensions minimums varie sensiblement selon le régime et la période (avant et après 2000). Les pensions minimums dans le régime salarié n'ont globalement pas suivi l'évolution du bien-être général *sur la période 1985-2000*. Entre 1985 et 1995, les pensions minimums, plus faibles, des indépendants ont évolué au même rythme que les salaires, mais ce ne fut plus le cas dans la seconde moitié des années 90. *A partir de 2000*, la tendance s'inverse et les pensions minimums progressent plus vite que les salaires. L'évolution est remarquable dans le régime indépendant: entre 2000 et 2009, en comparaison avec les rémunérations des salariés, les pensions minimums des indépendants ont connu une croissance supérieure de 30 %, l'évolution la plus rapide s'étant produite au cours des dernières années (2005-2009, avec une progression de près de 21 %, ou croissance de 5 % par an, supérieure à l'évolution des salaires). Alors que la revalorisation réelle des pensions était le résultat, à l'origine, de mesures discrétionnaires, la loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations a instauré un mécanisme structurel d'adaptation au bien-être des prestations sociales. Depuis, les minima ont fait l'objet de revalorisations importantes et ont dès lors, dans un contexte de faible croissance des salaires, progressé plus rapidement que le bien-être. Quant aux pensions des salariés, elles ont, au début des années 2000, évolué moins rapidement mais bénéficient aussi depuis 2007 (Pacte des générations) d'adaptations annuelles au bien-être. Elles ont globalement progressé plus rapidement que les salaires sur la période 2000-2009, de l'ordre de 7 % (soit un peu moins de 1 % en moyenne par an). Compte tenu de ces évolutions, le fossé historique entre les minima dans les deux régimes s'est largement rétréci.

La loi prévoit que le droit minimum par année de carrière, introduit à la mi-97 dans le régime des salariés, suive l'évolution du salaire minimum d'un travailleur de 21 ans. Jusqu'à la fin 2006, le salaire minimum n'a été adapté qu'à concurrence de l'évolution des prix. En octobre 2006, indépendamment du salaire minimum, le droit minimum a été relevé de 17 % (si bien qu'une pension qui serait intégralement calculée sur base du droit minimum par année de car-

⁵ L'indicateur général de bien-être est le salaire brut moyen (estimation pour 2009). Si le rapport entre l'allocation de pension et ce salaire (ou *benefit ratio*) diminue, la pension régresse en termes de bien-être.

rière serait équivalente à la pension minimum⁶). Depuis, en pratique, l'évolution du droit minimum a suivi celle de la pension minimum, qui a progressé plus rapidement que les salaires.

Outre les minima légaux de pension, nous analysons également l'évolution des pensions moyennes au terme d'une carrière complète de salarié. Sur la période 1985-2007, *les pensions perçues à l'âge légal*, prises comme indicateur des pensions des personnes nouvellement admises à la retraite, ont évolué plus rapidement que les prix. Toutefois, elles n'ont pas suivi totalement l'évolution des salaires bruts. Cette tendance s'est toutefois infléchie au cours des dernières années. En effet, les pensions pour carrière complète progressent plus vite que le bien-être depuis le tournant du siècle, notamment suite aux mesures de revalorisation des minima de pensions prises dans le cadre du Pacte de solidarité entre les générations (voir ci-avant).

Par ailleurs, sur la même période 1985-2007, l'allocation moyenne des pensionnés de la *génération née en 1919* (qui a atteint l'âge de 65 ans en 1985 et de 87 ans en 2007) a progressé plus rapidement que les prix sans toutefois suivre l'évolution des salaires (moindre croissance de 20 % par rapport aux salaires). Au cours des dernières années de la période (2000 à 2007), années où ces pensionnés ont entre 80 à 87 ans, leurs pensions semblent suivre l'évolution du bien-être. L'explication réside dans les adaptations au bien-être sélectives dont ont bénéficié les pensions les plus anciennes.

... en termes de prévention de la pauvreté

Afin d'appréhender le système dans sa dimension d'instrument de lutte contre le risque de pauvreté, nous comparons dans un premier temps les pensions pour carrière complète aux seuils relatif et légal de pauvreté. Le seuil relatif de pauvreté le plus récent défini selon la norme européenne⁷ se base sur des revenus de 2006 et s'élève à 10 583 euros par an. Ce montant est plus élevé que l'allocation du régime d'assistance sociale (la garantie de revenu aux personnes âgées ou GRAPA), considérée comme seuil légal de pauvreté et qui s'élevait en 2006 à 8 371 euros. La comparaison de la *pension minimum* au taux isolé avec le seuil relatif de pauvreté laisse apparaître qu'en 2006, la pension minimum des indépendants comme celle des salariés ne permet pas aux bénéficiaires d'échapper au risque de pauvreté. Dans le régime salarié, l'écart entre la pension minimum et le seuil de pauvreté est toutefois minime. Puisque cette comparaison concerne l'année 2006, elle ne tient pas compte des récentes hausses sensibles des minima (voir ci-avant). Suite à ces adaptations récentes, une première estimation pour 2009 montre que les pensions minimums dépassent (dans le cas des salariés) le seuil de pauvreté estimé⁸, ou en sont proches (régime indépendant). En comparaison avec la GRAPA, qui peut être considérée comme le seuil légal de pauvreté pour les personnes âgées, la pension minimum dans le régime salarié, au terme d'une carrière complète, est suffisante pour prémunir les personnes âgées contre un risque de pauvreté monétaire. Les augmentations sensibles de la GRAPA au cours de ces dernière-

⁶ Dans l'hypothèse où la condition de carrière pour la pension minimum est remplie.

⁷ 60 % du revenu équivalent médian sur la base de l'enquête EU-SILC.

⁸ Sur base du taux de croissance (estimé) du revenu disponible par habitant.

res années ont réduit l'écart la séparant de la pension minimum du régime salarié. La pension de retraite minimum au terme d'une carrière complète d'indépendant est, en 2009, à peine supérieure au seuil légal de pauvreté. L'écart entre la GRAPA et la pension minimum des indépendants, qui s'était formé suite à la progression sensible de la GRAPA en décembre 2006, semble aujourd'hui résorbé.

En 2006, la *pension de retraite moyenne globale* au terme d'une carrière complète de salarié était largement supérieure au seuil relatif de pauvreté. Toutefois, certaines pensions couvertes par cette moyenne (dont les pensions minimums) sont inférieures à ce seuil. Par contre, si l'on prend comme référence l'allocation d'aide sociale GRAPA, qui constitue le seuil légal de pauvreté, aucun pensionné ayant eu une carrière complète dans le régime des salariés n'est confronté à un risque de pauvreté. En 2007, leur pension moyenne est supérieure à la GRAPA à hauteur de 30 % pour les femmes non mariées, de 40 % pour les hommes non mariés. Cet écart entre la GRAPA et la pension moyenne salariée est le plus mince de ces deux dernières décennies, à nouveau en raison de la nette progression de la GRAPA en octobre 2006.

Table des matières

1. Un tour d'horizon des pensions.....	1
1.1. Analyse de la pension moyenne	1
1.1.1. Les pensions de retraite	6
1.1.2. Les pensions de survie, cumulées ou non avec une pension de retraite	11
1.2. Distribution des pensions de retraite et de survie	12
1.3. Pensions de retraite au terme d'une carrière complète de salarié	17
2. Efficacité de certaines pensions du premier pilier	19
2.1. Pensions du premier pilier et évolution du bien-être	19
2.1.1. Pensions minimums après une carrière complète (1985-2009)	20
2.1.2. Pensions de retraite moyennes après une carrière complète en tant que travailleur salarié (1985-2007)	22
2.2. Pensions du premier pilier en tant qu'outil de lutte contre la pauvreté	27
2.2.1. Pensions minimums au terme d'une carrière complète	29
2.2.2. Pensions de retraite moyennes au terme d'une carrière complète de salarié	31

Liste des tableaux

Tableau 1	Evolution du pouvoir d'achat des minima au taux isolé après une carrière complète, en fonction du régime	20
Tableau 2	Evolution du bien-être des minima au taux isolé après une carrière complète, par régime	21
Tableau 3	Evolution en termes de pouvoir d'achat et de bien-être des pensions moyennes après une carrière complète de salarié, par catégorie	23
Tableau 4	Evolution en termes de pouvoir d'achat et de bien-être des pensions moyennes à l'âge légal de la pension après une carrière complète de salarié, par catégorie	24
Tableau 5	Evolution en termes de pouvoir d'achat et de bien-être des pensions moyennes après une carrière complète de salarié pour la génération née en 1919, par catégorie	26

Liste des graphiques

Graphique 1	Ventilation des bénéficiaires d'une pension selon le sexe et montant mensuel moyen (en euros), au 1er janvier 2008	2
Graphique 2	Ventilation des pensions selon le sexe, le type (pension de retraite et/ou de survie) et montant mensuel moyen (en euros), situation au 1er janvier 2008	3
Graphique 3	Ventilation des bénéficiaires d'une pension de retraite par régime - et montant mensuel moyen (en euros), au 1er janvier 2008	6
Graphique 4	Ventilation des pensions de retraite par sexe, régime et catégorie de pension, montant mensuel moyen en euros au 1er janvier 2008.	8
Graphique 5	Ventilation des pensions de retraite selon le sexe, le régime et l'âge - montant mensuel moyen en euros au 1er janvier 2008	9
Graphique 6	Pensions de retraite et de survie et pensions de survie des femmes selon le régime et montant mensuel moyen en euros au 1er janvier 2008	12
Graphique 7	Distribution (en %) des pensions de retraite et de survie dans l'ensemble des régimes, par sexe, au 1er janvier 2008	13
Graphique 8	Distribution (en %) des pensions par régime, hommes au 1er janvier 2008	14
Graphique 9	Distribution (en %) des pensions par régime, femmes au 1er janvier 2008	14
Graphique 10	Distribution (en %) des pensions de retraite allant jusqu'à 1 000 euros au taux isolé dans les différents régimes au 1er janvier 2008	16
Graphique 11	Part des pensions de retraite pour carrière complète dans le régime des salariés selon l'âge, la catégorie de pension et le sexe (en %, 1er janvier 2008)	17
Graphique 12	Rapport entre pension moyenne pour carrière complète et pension moyenne sans distinction de durée de carrière dans le régime des salariés selon l'âge et la catégorie, en % au 1er janvier 2008	18
Graphique 13	Pensions minimums en pourcentage du seuil légal de pauvreté et d'une estimation du seuil relatif, 2009	30
Graphique 14	Evolution des pensions minimums en pourcentage du seuil légal de pauvreté	31

Graphique 15 Evolution de la pension moyenne au terme d'une carrière complète de salarié
en % du seuil légal de pauvreté

32

1. Un tour d'horizon des pensions

Nous présentons ci-après une analyse des pensions du premier pilier octroyées en Belgique, des nombres de bénéficiaires et des montants moyens des prestations. Dans la première partie, les nombres de pensionnés et les montants des pensions, qui permettent de calculer la pension moyenne, sont ventilés en fonction de différents critères. Les pensions étant très diversifiées, cette analyse nous permet de faire un tour d'horizon des différentes pensions moyennes. Une deuxième analyse des pensions moyennes est réalisée au point 1.2 par le biais d'une ventilation des revenus. Enfin, la troisième partie est consacrée à l'analyse des pensions octroyées après une carrière complète de salarié afin de faire abstraction de l'incidence de la durée de carrière sur le montant de la pension.

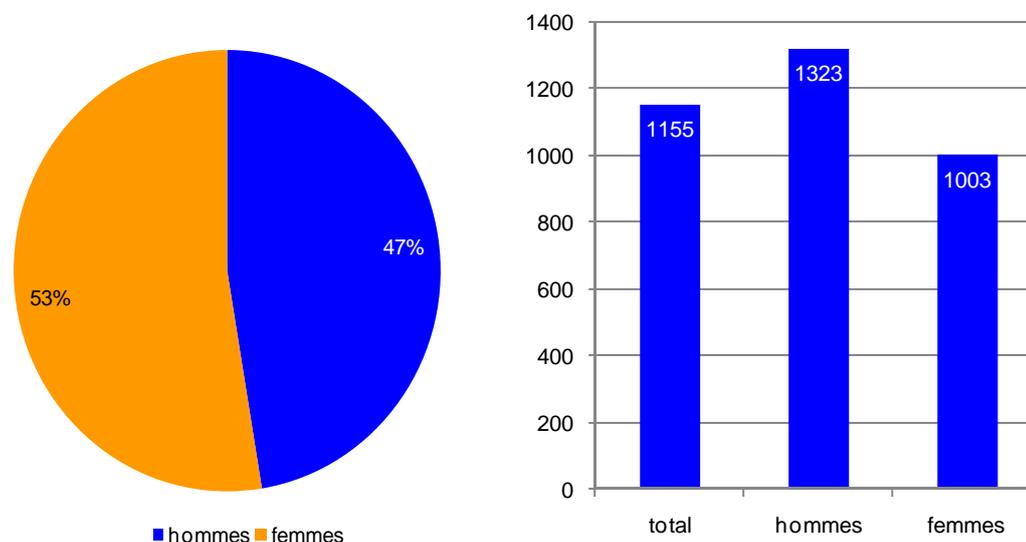
L'analyse se fonde sur des données de pension tirées des statistiques de paiement au 1er janvier 2008 de l'Office national des pensions (ONP) pour ce qui est du régime des salariés et indépendants, également appelé régime général. En ce qui concerne les pensions pures du secteur public, la situation au 1er janvier 2008 est évaluée en faisant la moyenne des données aux 1er juillet 2007 et 1er juillet 2008, telles que publiées par le Service des pensions du secteur public (sdPSP) sur son site Internet. Il est à remarquer que ces montants n'englobent ni pécule de vacances, ni allocation de chauffage.

1.1. Analyse de la pension moyenne

Au 1er janvier 2008, la pension moyenne s'élève à 1 115 euros. Cette moyenne recouvre des pensions dont le montant varie selon la carrière, le régime, le type ou la catégorie de pension, le sexe et l'âge. L'analyse de la pension moyenne globale est ensuite affinée au moyen de ces critères.

Une ventilation des pensions en fonction du *sexe* (Graphique 1) montre que les femmes représentent 53 % de la population de près de 2 millions de pensionnés, contre 47 % pour les hommes. Dans la population totale des plus de 65 ans, les chiffres sont légèrement différents: il y a 58 % de femmes pour 42 % d'hommes.

Graphique 1 Ventilation des bénéficiaires d'une pension selon le sexe et montant mensuel moyen (en euros), au 1er janvier 2008



Nombre total de bénéficiaires : 1 983 164.

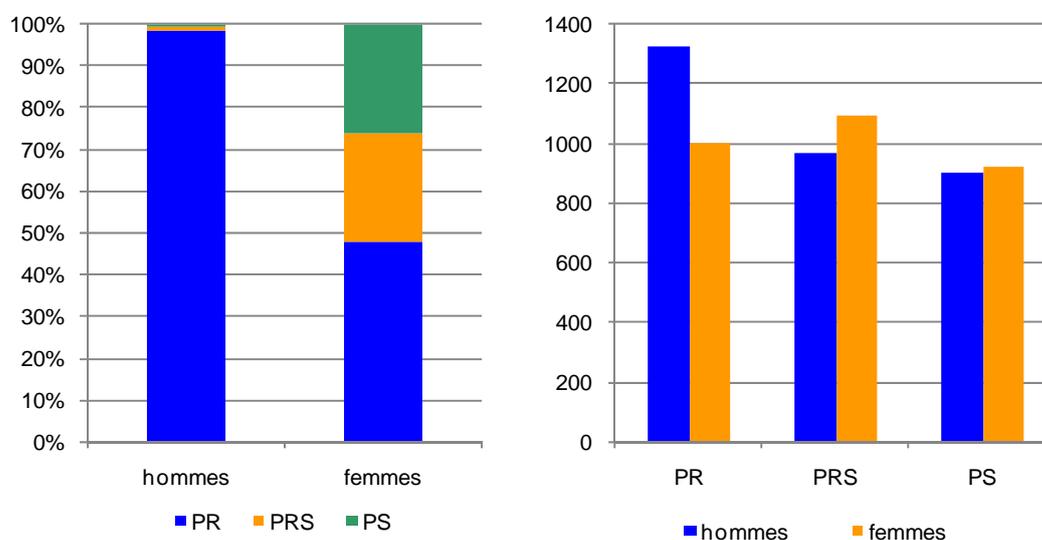
Sources : Calculs BFP sur base des données de l'ONP et du sdPSP

Les hommes perçoivent en moyenne une pension plus élevée que les femmes. L'écart moyen entre la pension des femmes et des hommes varie selon le *type de pension*: pension de retraite ou pension de survie ou combinaison des deux. La pension de retraite est calculée sur base des droits accumulés au cours de la carrière du bénéficiaire. Par contre, les pensions de survie constituent des droits dérivés : elles se fondent sur les droits à la pension du conjoint décédé¹. Un veuf ou une veuve qui perçoit une pension de retraite peut bénéficier, jusqu'à un certain montant, d'une pension de survie en complément². La pension de retraite moyenne des hommes est largement supérieure à celle des femmes (voir Graphique 2), principalement parce que les carrières des femmes sont souvent plus courtes, moins bien rémunérées et caractérisées par des périodes d'interruption plus importantes. La situation s'inverse au bénéfice de la femme lorsque la pension de retraite est complétée par une pension de survie. Dans ce cas, les pensions sont également plus élevées que celles des femmes qui bénéficient uniquement d'une pension de retraite.

¹ La pension de survie est calculée à 80 % de la pension au taux ménage de la personne décédée.

² La pension de retraite peut être complétée par une pension de survie jusqu'à 110 % de la pension de survie calculée sur base d'une carrière complète.

Graphique 2 Ventilation des pensions selon le sexe, le type (pension de retraite et/ou de survie) et montant mensuel moyen (en euros), situation au 1er janvier 2008



PR = pension de retraite ; PRS = pension de retraite et survie ; PS = pension de survie

Nombre de bénéficiaires masculins : 939 991 ; nombre de bénéficiaires féminins : 1 043 173

Source : Calculs BFP sur base des données de l'ONP et du sDPSP

Parmi les hommes pensionnés, plus de 98 % perçoivent une (ou plusieurs) pension(s) de retraite. La pension de survie reste l'exception et constitue souvent un complément à la pension de retraite. Chez les femmes, il en va autrement : 52 % d'entre elles bénéficient d'une pension de survie. Pour la moitié de ces dernières, il s'agit d'un complément à une pension de retraite (voir Graphique 2).

Pour dresser un inventaire plus précis des pensions légales, l'analyse des types de pension doit être affinée. Les pensions de retraite moyennes et ensuite les pensions de survie moyennes (cumulées ou non avec une pension de retraite) sont ventilées par régime, catégorie et âge. Faute de données détaillées, les montants moyens ne sont pas explicitement ventilés en fonction de la durée de carrière. Cependant, partant d'une analyse des pensions au terme d'une carrière complète de salarié (voir section 1.3), nous montrons l'importance de ce déterminant dans le calcul des pensions. Mais avant d'entamer l'analyse, nous synthétisons dans l'encadré ci-dessous les principales caractéristiques de chacun des régimes.

Présentation du mode de calcul de la pension légale dans les trois régimes

Régime des salariés

Le pension de retraite des salariés est basée sur trois facteurs : la durée de la carrière, les salaires perçus et la situation familiale du pensionné.

Formule générale de calcul de la pension de retraite : $0,75 \text{ ou } 0,60 \times \sum_{t=t_0}^{t_0+n} \frac{1}{45} \times \text{salaire}_t \times \frac{IP_{t_0+n}}{IP_t}$

où n représente le nombre total d'années de carrière avec un maximum de 45 pour une carrière complète³. Pour chaque année de carrière, 1/45 du salaire est pris en compte. Ce salaire est plafonné (pour l'année 2007, le plafond salarial est fixé à 44 994,88 euros) et revalorisé selon l'évolution des prix (IP représente l'indice des prix) Les salaires pour les années de carrière entre 1955 et 1974 faisaient précédemment également l'objet de revalorisations réelles, mais celles-ci ont été progressivement supprimées entre 1997 et 2005. Selon la situation familiale, le montant ainsi obtenu est ensuite multiplié par 75 % (pensions au taux ménage) ou 60 % (au taux isolé). Le montant au taux ménage s'applique lorsque l'épouse du pensionné marié (ou l'époux de la pensionnée) n'a aucun revenu du travail (ou du moins a un revenu inférieur à un seuil) ou ne bénéficie d'aucune allocation de sécurité sociale, ou lorsque l'attribution aux conjoints de deux pensions calculées au taux isolé est moins avantageuse pour le couple⁴. Dans les autres cas, la pension de retraite est calculée au taux isolé.

Pour les hommes, l'âge légal de la retraite est 65 ans. Il en va de même pour les femmes depuis le 1er janvier 2009. Depuis la réforme des pensions de 1997, l'âge légal de la retraite de la femme a été porté à 65 ans. En 2008, année sur laquelle l'analyse est basée, l'âge légal de la retraite de la femme était de 64 ans. Tant les hommes que les femmes peuvent prendre leur retraite anticipativement (à partir de 60 ans) à la condition de pouvoir prouver une carrière de 35 ans minimum.

Quelques spécificités du régime (montants à l'indice 120,48 d'application en janvier 2008) :

La carrière englobe à la fois les années d'exercice effectif d'une activité professionnelle et les *périodes assimilées*, à savoir des périodes de maladie, de chômage et de prépension, etc. Lors du calcul de la pension, ces périodes sont valorisées à concurrence du dernier salaire correspondant.

Le régime du *droit minimum par année de carrière* a été introduit en 1997 et s'applique aux personnes admises à la retraite depuis lors. Si le salaire d'une année de carrière, revalorisé à la date d'entrée en pension, est inférieur au droit minimum en vigueur, le calcul de la pension se base sur ce montant pour l'année de carrière correspondante. L'ayant droit doit avoir travaillé au minimum 15 ans en tant que salarié, dont 1/3 à temps plein. En janvier 2008, ce droit minimum s'élève à 18 388,77 euros pour une année de carrière à temps plein. L'application du droit minimum ne peut cependant avoir pour effet d'amener la pension au-delà d'un plafond (soit au 1^{er} janvier 2008, 1 322 euros pour une pension au taux ménage, 1 058 euros pour une pension au taux isolé).

Les travailleurs qui ont travaillé au minimum 2/3 d'une carrière complète en tant que salariés ont droit à *une pension minimum*. Pour les personnes entrées en pension depuis le 1er octobre 2006, la condition d'accès a été assouplie et depuis, les années de travail à temps partiel entrent également en ligne de compte. Au 1er janvier 2008, la pension minimum s'élève à 1 148,81 euros au taux ménage et à 919,34 euros au taux isolé.

Depuis 2007, un *bonus pension* est octroyé pour chaque journée prestée au-delà de 62 ans ou qui prolonge une carrière de 44 ans.

La *pension de survie* est un droit dérivé, basé sur les droits de pension du conjoint décédé. Le montant de la pension de survie correspond en principe à 80 % de la pension au taux ménage du conjoint décédé. Si la personne décédée ne bénéficiait pas d'une pension, une pension de retraite théorique, où le dénominateur de la fraction de carrière correspond au nombre d'années séparant celle qui précède le décès de celle du vingtième anniversaire, est calculée. Une pension de survie peut être cumulée à une pension de retraite jusqu'à 110 % de la pension de survie pour une carrière complète.

³ Pour les femmes, il s'agissait encore de 1/44 en 2008. Depuis le 1er janvier 2009, la réforme des pensions est totalement entrée en vigueur. Le dénominateur de la fraction est dès lors de 45 pour les femmes, ce qui correspond à la durée d'une carrière complète. Il existe des exceptions: pour les mineurs et les marins, la fraction est de 1/40.

⁴ Lorsque la pension du conjoint est plus élevée que l'écart entre les montants aux taux isolé et ménage, les deux conjoints prennent leur pension au taux isolé.

Régime des indépendants

Depuis 1984, le calcul de la pension de retraite des indépendants est basé, à l'instar de celle des salariés, sur la durée de la carrière, les revenus professionnels et la situation familiale. Dans le cas des indépendants, un coefficient d'harmonisation des cotisations est en outre appliqué, il tient compte de l'écart entre les charges de cotisations dans les deux régimes (indépendants et salariés).

Formule générale de calcul de la pension de retraite :

$$0,75 \text{ ou } 0,60 \times \sum_{t=t_0}^{t_0+n} \frac{1}{45} \times \text{revenus professionnels}_t \times \text{coefficient d'harmonisation} \times \frac{IP_{t_0+n}}{IP_t}$$

Chaque année de carrière antérieure à 1984 est valorisée à concurrence d'un revenu professionnel forfaitaire. Pour les années au-delà de 1983, ce sont les revenus professionnels réels revalorisés qui sont pris en compte (toutefois plafonnés). Ensuite, les revenus professionnels sont multipliés par un coefficient d'harmonisation. Pour les années au-delà de 2002, le coefficient est de 0,66 pour la tranche des revenus professionnels jusqu'à 31 820,77 euros et de 0,54 pour les revenus qui dépassent ce seuil. Ainsi, le rapport cotisations/pension est ainsi plus ou moins mis en concordance avec celui du régime des salariés. En ce qui concerne l'âge légal de la retraite, les dispositions sont les mêmes que pour les salariés.

Quelques spécificités du régime :

Dans le régime des indépendants, la réglementation concernant les périodes assimilées, le bonus pension et les pensions de survie sont semblables à celles en vigueur pour les salariés.

La *pension minimum* s'élève en janvier 2008 à 1081,88 euros au taux ménage et à 813,99 euros au taux isolé. Pour atteindre 2/3 d'une carrière complète, les années de travail prestées en tant que salarié sont prises en considération. Le montant cumulé de la pension de salarié et de la pension minimum en tant qu'indépendant ne peut dépasser la pension minimum de l'indépendant.

Le montant de la pension des indépendants qui prennent leur retraite avant l'âge légal (mais à partir de 60 ans) et qui ont une carrière de moins de 43 ans est réduit. Cette réduction peut représenter jusqu'à 25 % de la pension en cas de départ anticipé à 60 ans.

Régime du secteur public

Le mode de calcul de la pension de retraite dans le secteur public est très différent de celui du régime général (des salariés et des indépendants).

Formule générale de calcul: $\frac{1}{60} \times \text{rémunération de référence} \times \text{années de service entrant en ligne de compte}$

Quelques spécificités du régime :

Une première grande différence par rapport au régime général se situe au niveau de la rémunération de référence : c'est la rémunération moyenne des 5 dernières années de carrière qui est prise en considération. La pension de retraite maximale correspond en principe à 75 % du salaire de référence⁵, ce qui correspond en général à un nombre maximal d'années de service de 45 ans ($45/60 = 75\%$). Pour certaines catégories de personnel, la fraction (ou tantième) est moindre (par exemple 1/55 dans l'enseignement, 1/50 pour la police, etc.), réduisant ainsi le nombre d'années de service pour atteindre une pension maximum.

L'*âge légal de la retraite* est de 65 ans. Il est toutefois possible de partir dès 60 ans à la condition d'avoir au minimum 5 années de service. Depuis 2001, les fonctionnaires qui travaillent au-delà de 60 ans bénéficient d'un *complément de pension*. Pour les personnes qui travaillent jusqu'à 65 ans, la majoration de la pension peut représenter jusqu'à 9 %.

Dans le secteur public, on peut bénéficier d'une *pension minimum* après 20 ans de service. En janvier 2008, la pension minimum au terme d'une carrière complète s'élève à 1 373 euros pour une personne mariée et à 1 098 euros pour une personne isolée. Il s'agit de la règle générale en cas de retraite pour limite d'âge ou ancienneté. D'autres montants sont octroyés en cas de retraite pour inaptitude physique.

La *pension de survie* représente au maximum 60 % du salaire de référence.

⁵ Ce maximum est relevé à 90 % en cas d'attribution du complément de pension.

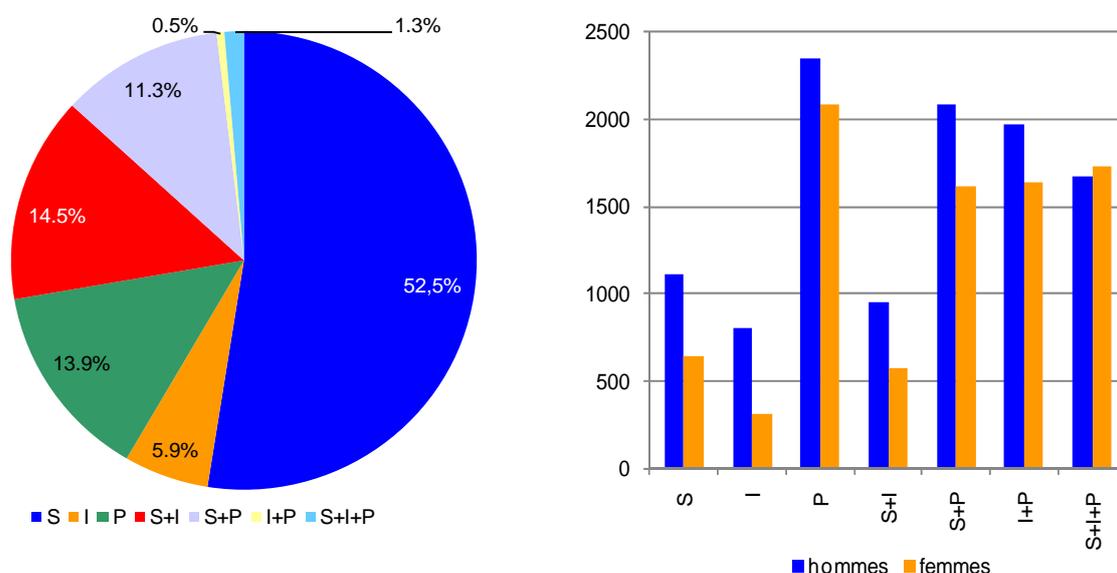
1.1.1. Les pensions de retraite⁶

a. Ventilation en fonction du régime

Les pensions de retraite peuvent être ventilées par *régime*. Trois régimes peuvent être distingués: le régime des salariés, le régime des indépendants et le régime de la fonction publique statutaire. Nous parlons ci-après de pension pure lorsqu'elle est basée sur une carrière dans un seul des régimes. Si la pension se compose de pensions (carrières) issues de plusieurs régimes, on parle de pension mixte.

Plus de la moitié des pensionnés perçoivent des pensions pures de salarié (voir Graphique 3). Un peu plus de 14 % des pensionnés cumulent une pension de salarié et d'indépendant et près de 14 % perçoivent une pension pure de fonctionnaire statutaire. 10 % des pensionnés ont une carrière mixte de fonctionnaire et de salarié et 6 % ont une carrière pure d'indépendant. Enfin, près de 2 % des retraités cumulent une carrière dans le secteur public avec une carrière d'indépendant et parfois même de salarié.

Graphique 3 Ventilation des bénéficiaires d'une pension de retraite par régime - et montant mensuel moyen (en euros), au 1er janvier 2008



S = pension de salarié, I = pension d'indépendant, P = pension du secteur public

Nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite : 1 427 296

Source : Calculs BFP

⁶ Pensions de retraite non cumulées avec une pension de survie; l'analyse des pensions de retraite cumulées avec une pension de survie fait l'objet de la section suivante.

Au 1er janvier 2008, les pensions moyennes les plus basses concernent les pensionnés qui ont eu une carrière pure d'indépendant, soit 305 euros par mois pour les femmes et 804 euros pour les hommes. Ces montants sont très éloignés des pensions moyennes dans le secteur public : 2 000 euros pour les femmes et près de 2 400 euros pour les hommes. En revanche, les pensions moyennes après une carrière pure de salarié ne représentent même pas le tiers (634 euros) pour les femmes, ni la moitié (1 111 euros) pour les hommes des pensions du secteur public. Lorsque la pension du secteur privé se cumule à une pension du secteur public, le montant total augmente sensiblement (voir Graphique 3).

Ces différences sensibles entre régimes s'expliquent, pour une grande partie, par le mode de calcul. Les pensions du secteur public bénéficient de règles de calcul plus favorables puisqu'elles sont considérées comme un salaire différé. Dans le régime indépendant un mode de calcul moins favorable trouve sa source dans une organisation moins solidaire du régime où les cotisations sont plafonnées. Plus précisément, dans le secteur public, les pensions sont calculées sur la base des traitements perçus au cours des cinq dernières années de carrière, à savoir les traitements les plus élevés. En revanche, dans le régime général, ce sont les salaires ou revenus de l'ensemble de la carrière qui sont pris en considération. De plus, le principe de péréquation garantit une liaison presque intégrale au bien-être des pensions du secteur public alors que, dans le régime général, les adaptations sont plus sélectives. Enfin, on n'opère pas de distinction dans le secteur public en fonction de l'état civil ou des revenus du conjoint. Il n'existe donc pas de taux isolé ou de taux ménage comme dans les régimes des salariés et des indépendants. Au terme d'une carrière complète dans le régime salarié ou indépendant, la pension au taux ménage correspond à 75 % des salaires ou revenus professionnels entrant en ligne de compte pour le calcul de la pension. Quant à la pension au taux isolé, elle correspond à 60 % de ces revenus. Dans le secteur public, ces différents taux ne sont pas appliqués et la pension au terme d'une carrière complète correspond généralement à 75 % des revenus des cinq dernières années de carrière.

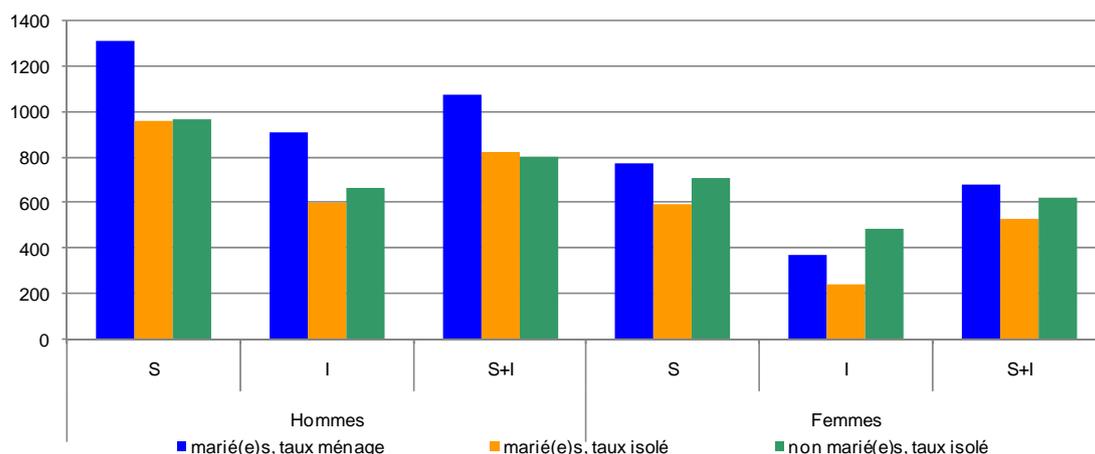
b. Ventilation en fonction du sexe

La ventilation des pensions de retraite sur base du *sexe* montre clairement que les femmes perçoivent en moyenne des pensions de retraite inférieures à celles des hommes, et ce dans tous les régimes. Cet écart s'explique, en premier lieu, par des carrières en moyenne plus courtes chez les femmes, et moins bien rémunérées. Deuxièmement, les pensions de retraite au taux ménage, qui en théorie sont 25 % plus élevées que les pensions au taux isolé, concernent le plus souvent les hommes⁷. Dans le régime du secteur public, ces différents taux n'existent pas et l'écart entre les sexes est moindre.

⁷ Plus de 40 % des hommes percevant une pension de retraite pure du régime des travailleurs salariés ont opté pour le taux ménage. Chez les indépendants, la proportion est même de 60 %. 70 % des femmes percevant une pension de retraite sont mariées; ces femmes choisissent presque exclusivement le taux isolé (moins de 1 % des pensions de retraite des femmes sont des pensions au taux ménage).

Par ailleurs, les pensions moyennes des femmes présentent des variations relativement sensibles dans chaque régime lorsqu'elles sont ventilées par *catégorie*⁸. En revanche, les hommes constituent un groupe relativement homogène. Les différences entre les pensions de retraite moyennes au taux isolé des hommes mariés et non mariés sont relativement limitées à l'intérieur d'un même régime (voir Graphique 4) puisque leur profil de carrière est relativement semblable. De même, les pensions de retraite moyennes au taux ménage, qui sont évidemment plus élevées, ne s'écartent des pensions au taux isolé, pour l'essentiel, qu'en raison des taux eux-mêmes. Chez les femmes, les écarts entre les femmes mariées et non mariées au niveau de la pension au taux isolé sont plus importants. La pension de retraite moyenne très faible des indépendantes s'explique par les nombreuses femmes mariées ayant une pension extrêmement basse suite à une carrière très courte. Les femmes non mariées ont généralement des carrières plus longues et bénéficient par conséquent de pensions en moyenne plus élevées, bien que ce constat ne puisse être généralisé.

Graphique 4 Ventilation des pensions de retraite par sexe, régime et catégorie de pension, montant mensuel moyen en euros au 1er janvier 2008.



S = pension de salarié, I = pension d'indépendant

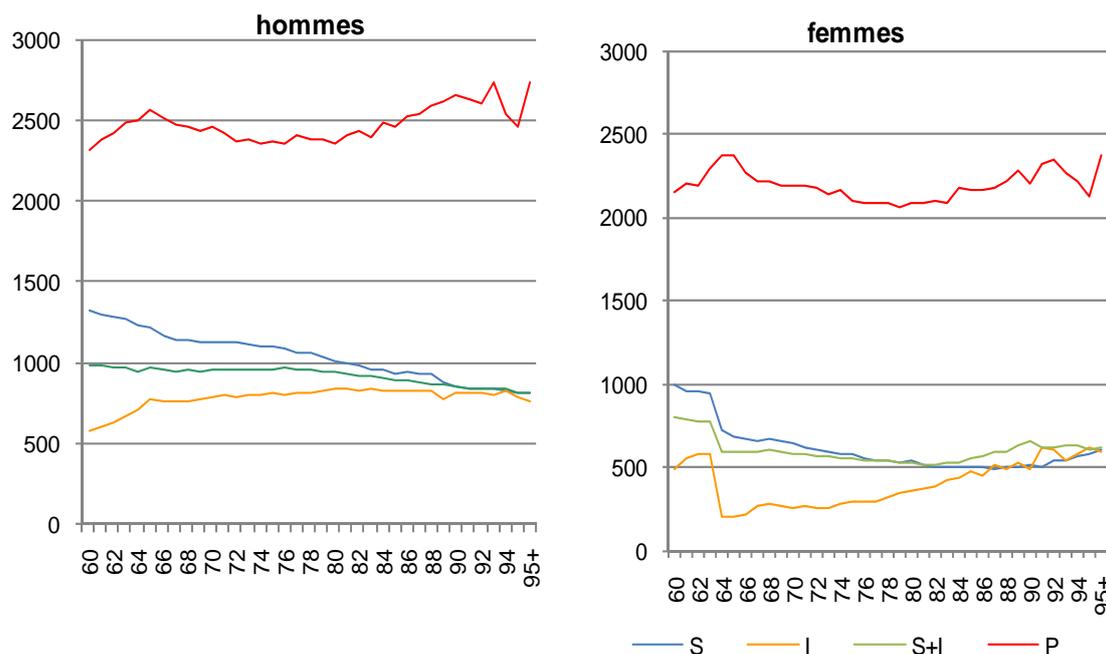
Source : Calculs BFP sur base des données de l'ONP

⁸ Dans le régime des salariés et des indépendants, il y a trois catégories de pensions de retraite : marié/taux ménage; marié/taux isolé; non marié/taux isolé (voir ci-avant, encadré p.5).

c. Ventilation en fonction de l'âge

Nous analysons ci-dessous (voir Graphique 5) les pensions moyennes au 1er janvier 2008 en fonction de l'âge (génération). L'analyse se fait par régime eu égard aux différences de mode de calcul, d'adaptation au bien-être des pensions, etc.⁹.

Graphique 5 Ventilation des pensions de retraite selon le sexe, le régime et l'âge - montant mensuel moyen en euros au 1er janvier 2008



S = pension de salarié, I = pension d'indépendant, P = pension du secteur public

Source : Calculs BFP sur base des données de l'ONP et du SdPSP

Dans le régime des salariés, on constate que la pension moyenne pure perçue par les hommes diminue avec l'âge : les pensions les plus récentes sont en moyenne calculées sur base de salaires plus élevés car plus récents. Une fois qu'elles ont pris cours, les pensions sont adaptées partiellement à l'évolution du bien-être. Chez les femmes aussi, on observe une érosion de la pension de retraite moyenne avec l'âge, où l'allongement de la carrière des générations les plus jeunes contribue également à accroître la pension moyenne des jeunes pensionnées.

Au 1er janvier 2008, les pensions moyennes prises avant l'âge légal de la retraite, à savoir 65 ans pour les hommes et 64 ans pour les femmes, dans le régime des salariés sont sensiblement plus élevées que le montant à l'âge légal. Les personnes qui peuvent prendre leur retraite anticipativement ont eu une carrière relativement longue et/ou une carrière relativement bien rémunérée. L'allongement de la carrière induit, chez les femmes, un écart important entre le montant

⁹ Une désagrégation plus fine des pensions de retraite par catégorie pour les travailleurs salariés et indépendants présente une évolution en fonction de l'âge conforme à l'évolution des pensions de retraite non désagrégées, telle qu'examinée ici.

moyen de la pension à l'âge légal et à un âge plus jeune. Une condition pour pouvoir prendre sa retraite anticipativement est de justifier de 35 années de carrière. Par conséquent, les femmes ayant eu des carrières plus courtes (et donc bénéficiant de pensions plus faibles) prennent massivement leur retraite à l'âge légal. En outre, les personnes ayant pris leur retraite anticipativement ont un profil socioéconomique différent de celui des pensionnés qui prennent leur retraite à l'âge légal. Ce dernier groupe englobe davantage des personnes qui sont en périodes assimilées et qui préfèrent ou doivent attendre l'âge légal pour partir à la retraite. Vu que les années assimilées sont valorisées à concurrence du dernier salaire perçu (avant la période d'assimilation), ces allocataires sociaux n'ont pas bénéficié des évolutions salariales récentes. Enfin, il est à remarquer que la retraite anticipée est découragée depuis 2007 par l'introduction du bonus pension.

En revanche, les pensions pures des indépendants évoluent différemment avec l'âge. Après 65 ans, on constate que la pension moyenne des hommes évolue peu selon l'âge étant donné le nombre important d'hommes percevant une pension minimum¹⁰. Cette pension (d'un montant forfaitaire) n'est pas fonction de l'âge. En ce qui concerne les femmes, on observe que la pension moyenne augmente après 64 ans. Le mode de calcul de la pension des indépendants joue, à cet égard, un rôle important. Depuis 1984, le calcul est basé sur les revenus professionnels réels et non plus sur les revenus forfaitaires. Pour de nombreuses femmes indépendantes, les revenus professionnels réels sont toutefois inférieurs aux revenus forfaitaires. Plus la part des revenus réels augmente, plus la pension moyenne baisse. De plus, un grand nombre de ces femmes ont une carrière relativement courte et n'ont, par conséquent, pas droit à la pension minimum.

Il est rare que les indépendants prennent une retraite anticipée et ce sera de moins en moins le cas. À l'instar des salariés, ils sont encouragés à continuer à travailler au-delà de 62 ans via le bonus pension (octroyé depuis le 1er janvier 2007). De plus, le bonus a un impact relatif plus important sur le montant des pensions des indépendants que sur celui des salariés étant donné qu'ils perçoivent des pensions en moyenne plus faibles. Si les indépendants prennent leur pension avant l'âge légal de la retraite, leur pension est en outre réduite via le coefficient de réduction (sauf en cas de carrière complète). Depuis le 1er janvier 2008, les indépendants peuvent prendre leur pension à partir de 60 ans sans que celle-ci soit réduite, à la condition qu'ils puissent prouver 43 années de carrière.

Les femmes qui prennent anticipativement leur pension pure d'indépendante perçoivent des montants élevés en comparaison avec les bénéficiaires plus âgées. Elles ne sont toutefois pas nombreuses. Cela implique, tout comme dans le régime des salariés, qu'elles respectent la condition de carrière de 35 ans. Les indépendantes qui prennent leur retraite à l'âge légal ont en moyenne des carrières bien plus courtes. Par conséquent, le montant moyen de la pension à cet âge diminue fortement.

¹⁰ En 2004, environ 75 % des hommes pensionnés ayant une carrière homogène d'indépendant percevaient une pension minimum.

En ce qui concerne les pensions pures du secteur public, les montants les plus élevés sont perçus à l'âge légal de la retraite ou par les retraités les plus âgés. Les personnes prenant leur retraite anticipativement perçoivent en moyenne des pensions plus basses que celles travaillant jusqu'à l'âge légal. Les agents de la fonction publique peuvent avoir des carrières plus courtes puisqu'ils peuvent prendre une retraite anticipée à partir du moment où ils ont cinq années d'ancienneté. Le maintien en activité au-delà de 60 ans donne droit à un complément de pension qui augmente au fur et à mesure qu'on s'approche des 65 ans. Ce complément a été introduit en 2001 et atteint un maximum à 65 ans, le montant de la pension peut alors augmenter jusqu'à 9 %. Cependant, ce complément n'est pas octroyé lorsque la pension dépasse 90 % du traitement de référence. Les pensions relativement élevées des retraités de 90 ans et plus sont dues au fait que ces personnes devaient à l'époque travailler jusqu'à 65 ans. La retraite anticipée (introduite en 1978) a ensuite progressivement gagné du terrain. De plus, des bonifications ont été accordées pour service de guerre ou services coloniaux, ce qui n'est plus d'application pour les générations qui ont suivi. Ces dernières ont connu des modifications du mode de calcul de la pension certes mineures mais qui ont entraîné une diminution des allocations de pension, par exemple, l'attribution d'un tantième moins favorable (que le tantième préférentiel) en cas de non-respect d'une durée minimum de carrière ou l'introduction d'une durée maximale pour certaines périodes assimilées .

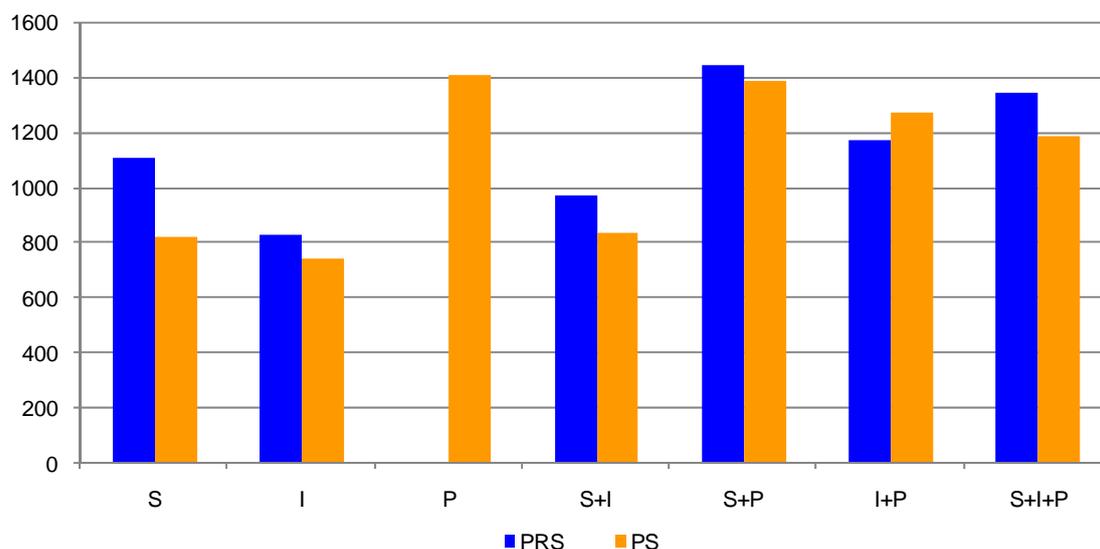
1.1.2. Les pensions de survie, cumulées ou non avec une pension de retraite

Près de 52 % des pensionnées perçoivent une pension de survie, soit plus de 540 000 femmes. La moitié d'entre elles cumulent cette pension avec une pension de retraite. En revanche, les hommes qui bénéficient d'une pension de survie sont beaucoup plus rares : ils sont moins de 2 % et perçoivent cette allocation en complément de leur propre pension de retraite. Ils ne sont par conséquent pas inclus dans l'analyse.

On remarque d'emblée que les pensions de survie des femmes sont plus élevées que les pensions de retraite dans le régime des salariés et des indépendants (voir Graphique 6). La pension de survie se fonde sur les droits du conjoint décédé. Lorsqu'une femme atteint l'âge légal de la retraite et qu'elle a elle-même capitalisé des droits, elle cumule pension de survie et pension de retraite¹¹. Par conséquent, le montant de la pension moyenne augmente sensiblement.

¹¹ A concurrence de 110 % de la pension de survie calculée sur base d'une carrière complète.

Graphique 6 Pensions de retraite et de survie et pensions de survie des femmes selon le régime et montant mensuel moyen en euros au 1er janvier 2008



S = pension de salarié, I = pension d'indépendant, P = pension du secteur public

PRS = pension de retraite et survie ; PS = pension de survie

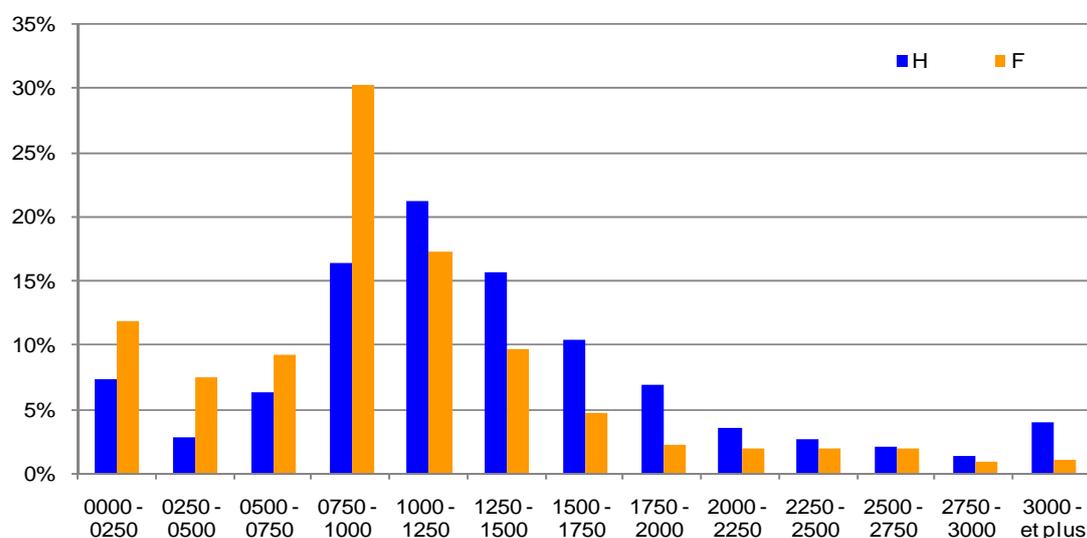
Source : Calculs BFP sur base des données de l'ONP et du sDPSP

Pour les femmes du secteur public, la pension de survie est en moyenne moins élevée que la pension de retraite. Le mode de calcul de la pension de survie et le moindre écart entre pensions de retraite féminines et masculines dans la fonction publique expliquent ce phénomène.

1.2. Distribution des pensions de retraite et de survie

Au 1er janvier 2008, plus de 900 000 pensionnés (soit 46 %) perçoivent une pension de moins de 1 000 euros par mois et près de 300 000 pensionnés (ou 15 %) perçoivent une pension inférieure à 500 euros. Les femmes sont surreprésentées parmi les pensions relativement faibles. Alors que dans la population totale des pensions, le rapport hommes/femmes est de 47/53, il est de 34/66 parmi les pensionnés percevant une allocation de moins de 1 000 euros. De même, près de 6 pensionnées sur 10 perçoivent une pension inférieure à 1 000 euros et près de 2 sur 10 une pension de moins de 500 euros, contre respectivement 3 sur 10 et 1 sur 10 chez les hommes (voir Graphique 7).

Graphique 7 Distribution (en %) des pensions de retraite et de survie dans l'ensemble des régimes, par sexe, au 1er janvier 2008



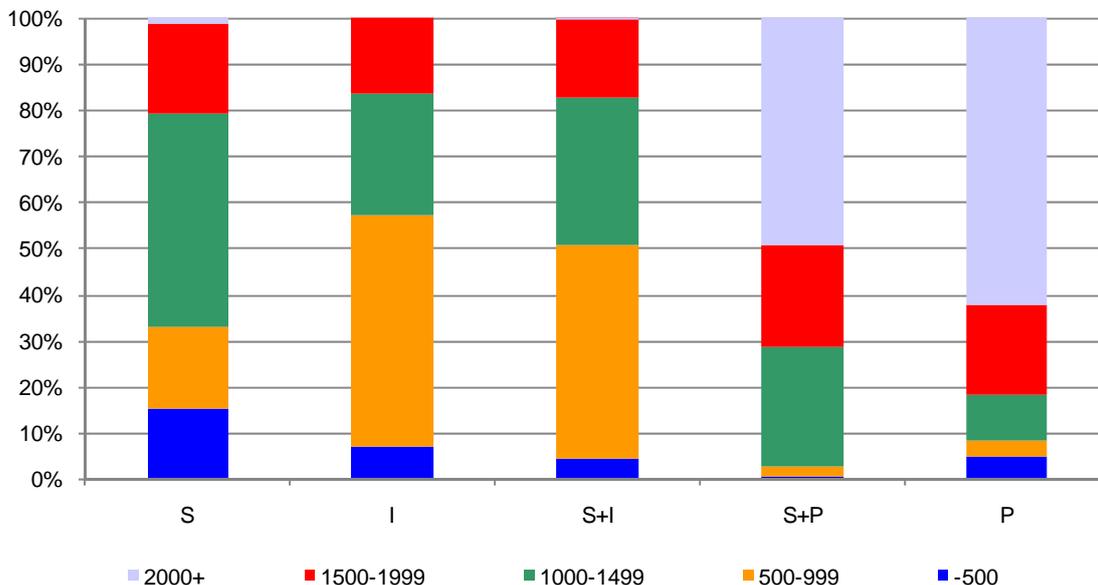
Source : Calculs BFP sur base des données du SdPSP et de l'ONP

Pour pouvoir interpréter correctement ces chiffres, l'analyse doit être affinée. C'est pourquoi nous ventilons ci-après les pensions selon le sexe, le régime et la catégorie de pension¹².

La proportion de pensions faibles varie fort d'un régime à l'autre : près de 21 % (ou 223 000) des pensions de salarié pures, 23 % (ou près de 26 000) des pensions d'indépendant pures et 10 % des pensions de salarié cumulées à une pension d'indépendant n'atteignent pas 500 euros. La plupart de ces pensions sont perçues par des femmes (voir Graphique 8 et Graphique 9). Par contre, il est exceptionnel que la pension au terme d'une carrière dans le secteur public (ou versée à titre de complément) soit inférieure à 500 euros.

¹² Compte tenu du nombre relativement limité de pensions se composant d'une prestation des régimes des indépendants et du secteur public ou d'une allocation à la fois des régimes des salariés, indépendants et du secteur public, ces pensions sortent du champ d'analyse. En ce qui concerne les pensions de retraite du secteur public, la distinction entre taux ménage et taux isolé n'est pas d'application.

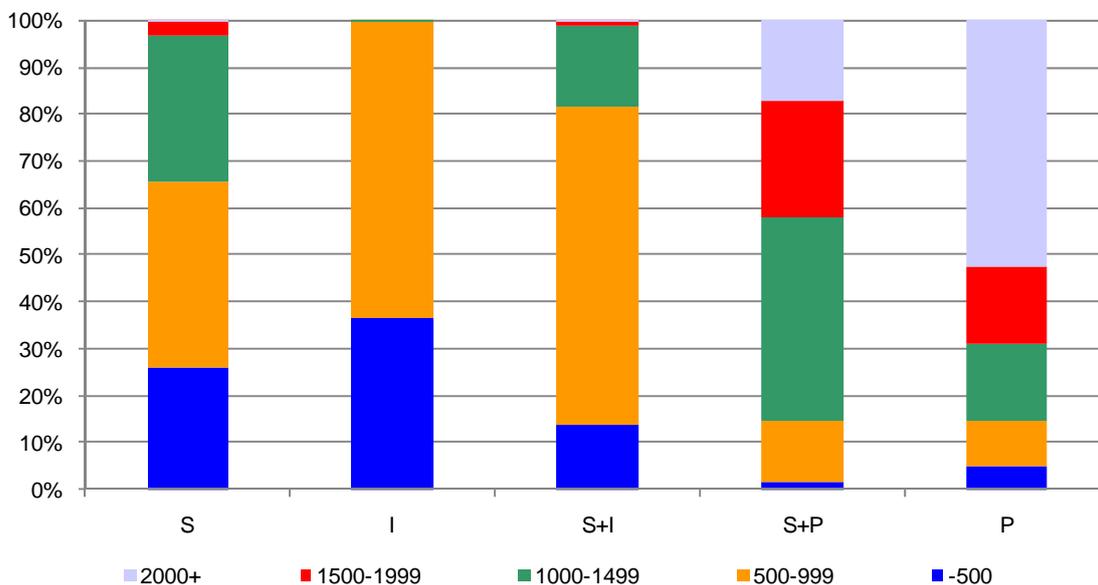
Graphique 8 Distribution (en %) des pensions par régime, hommes au 1er janvier 2008



S = pension de salarié, I = pension d'indépendant, P = pension du secteur public

Source : Calculs BFP sur base des données du sDPSP et de l'ONP

Graphique 9 Distribution (en %) des pensions par régime, femmes au 1er janvier 2008



S = pension de salarié, I = pension d'indépendant, P = pension du secteur public

Source : Calculs BFP sur base des données du sDPSP et de l'ONP

Les différences entre les régimes sont encore plus marquées si le montant de référence est 1 000 euros. Pas moins de 81 % des pensionnés percevant uniquement une pension d'indépendant et 71 % des pensionnés cumulant une pension d'indépendant et de salarié (représentant ensemble

plus de 300 000 personnes) n'atteignent pas ce seuil. Parmi les pensionnés ayant eu une carrière pure de salarié, la moitié perçoit une pension de moins de 1 000 euros. Pour les pensions pures du secteur public, la proportion tombe à 12 % et pour les pensions du secteur public cumulées à une pension de salarié, le pourcentage est de moins de 10 %. A ce niveau aussi, les femmes sont surreprésentées : parmi les femmes qui bénéficient uniquement d'une pension d'indépendante, pratiquement aucune ne perçoit une pension de plus de 1 000 euros.

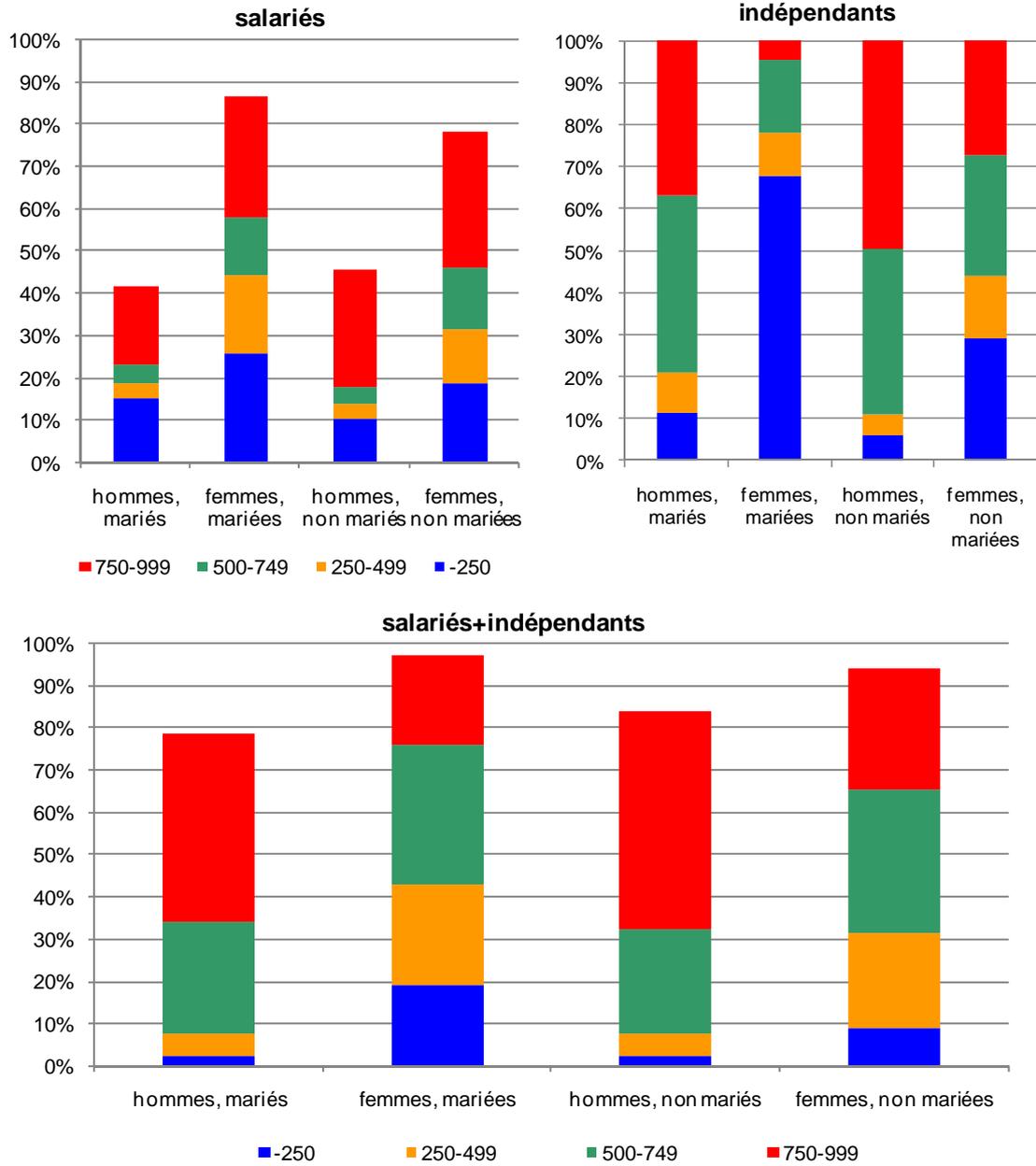
De manière générale, on constate que les pensions légales de plus de 2 000 euros sont des pensions du secteur public. Plus de 50 % des pensions pures du secteur public sont supérieures à 2 000 euros, de même que 30 % des pensions du secteur public qui se cumulent avec une pension de salarié. Les pensions atteignent au maximum quelque 1 200 euros dans le régime des indépendants et quelque 2 200 euros dans le régime des salariés (taux ménage); elles ne franchissent jamais la barre des 2 000 euros dans le régime des indépendants et très rarement dans celui des salariés.

Une désagrégation des pensions féminines en fonction de la catégorie dans le régime des salariés et des indépendants laisse apparaître que les pensions au taux isolé¹³ des personnes mariées sont souvent inférieures aux pensions au taux isolé perçues par des personnes non mariées (Graphique 10). Parmi les femmes mariées ayant eu une carrière pure d'indépendante (plus de 20 000 bénéficiaires), près de 70 % perçoivent une pension de moins de 250 euros au 1er janvier 2008. Ce taux passe à 25 % chez les salariées ayant eu une carrière pure (176 000 bénéficiaires) et à près de 20 % chez les pensionnées ayant eu une carrière mixte d'indépendante et de salariée. Ces montants extrêmement faibles sont plus rarement constatés chez les bénéficiaires non mariées. Cela prouve bien, puisque le mode de calcul est identique, que les femmes mariées ont des carrières moins développées. Il n'empêche qu'une pension de retraite légale de moins de 250 euros par mois après une carrière pure est une réalité pour 2 salariées non mariées sur 10 et pour 3 indépendantes non mariées sur 10.

La proportion d'hommes percevant une pension de moins de 250 euros est faible. Ces pensions sont légèrement plus représentées parmi les hommes mariés que parmi les hommes non mariés.

¹³ Les pensions au taux ménage ne sont pas prises en compte dans cette ventilation car elles sont sous-représentées chez les femmes et seront automatiquement plus élevées vu le mode de calcul (75 %).

Graphique 10 Distribution (en %) des pensions de retraite allant jusqu'à 1 000 euros au taux isolé dans les différents régimes au 1er janvier 2008



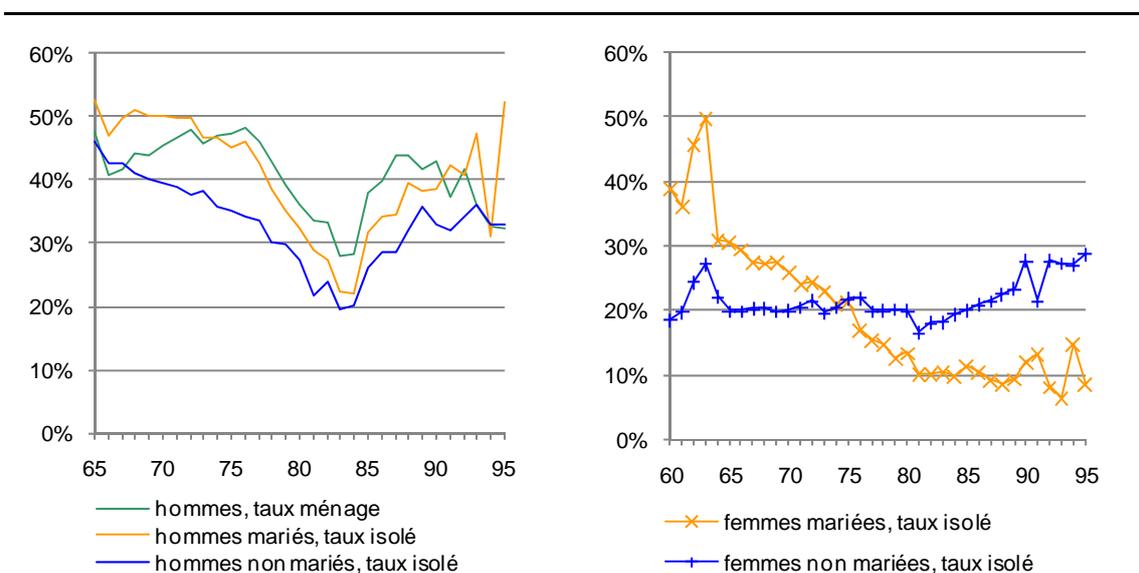
Source : Calculs BFP sur base des données du SdPSP et de L'ONP

1.3. Pensions de retraite au terme d'une carrière complète de salarié

Dans la section précédente, nous avons décomposé la pension moyenne globale de 1 155 euros sur la base du sexe, du régime, de la catégorie de pension et de l'âge. Dans cette analyse, la durée de la carrière n'était pas explicitement prise en considération. Dans la présente section, nous examinons dans quelle mesure les différences entre catégories persistent lorsqu'il est fait abstraction des écarts de durée de carrière. Pour ce faire, nous nous concentrons sur les pensions de retraite de salarié pour des carrières complètes¹⁴, à savoir 44 ans pour les femmes et 45 ans pour les hommes au 1er janvier 2008.

Parmi les pensionnés ayant eu une carrière pure de salarié, 1 sur 3 (dont 190 000 hommes et 60 000 femmes) peut se prévaloir d'une carrière complète. Cette proportion passe à 1 sur 5 pour les femmes non mariées et à 1 sur 4 pour les femmes mariées. Parmi les hommes mariés, plus de 40 % des pensions de salarié pures sont basées sur une carrière complète, alors que parmi les hommes non mariés, la proportion est d'environ 34 %. Ces moyennes cachent une dispersion de ces pourcentages en fonction de l'âge des pensionnés en raison de l'évolution des comportements d'activité au travers des générations.

Graphique 11 Part des pensions de retraite pour carrière complète dans le régime des salariés selon l'âge, la catégorie de pension et le sexe (en %, 1er janvier 2008)



Il ressort du Graphique 11 que les femmes mariées ayant eu une carrière complète constituent un phénomène relativement neuf. Parmi les femmes récemment admises à la pension, près de 30 % ont une carrière complète. Chez les pensionnées plus âgées, la proportion tombe à 10 % environ. Parmi les femmes non mariées bénéficiant d'une pension de retraite, la proportion est plus stable à travers les âges, soit 20 %. La rupture constatée dans le graphique des hommes est imputable aux générations d'hommes nés juste après la Première Guerre mondiale et âgés d'une vingtaine d'années lors de la Seconde Guerre. Progressivement, les générations suivantes

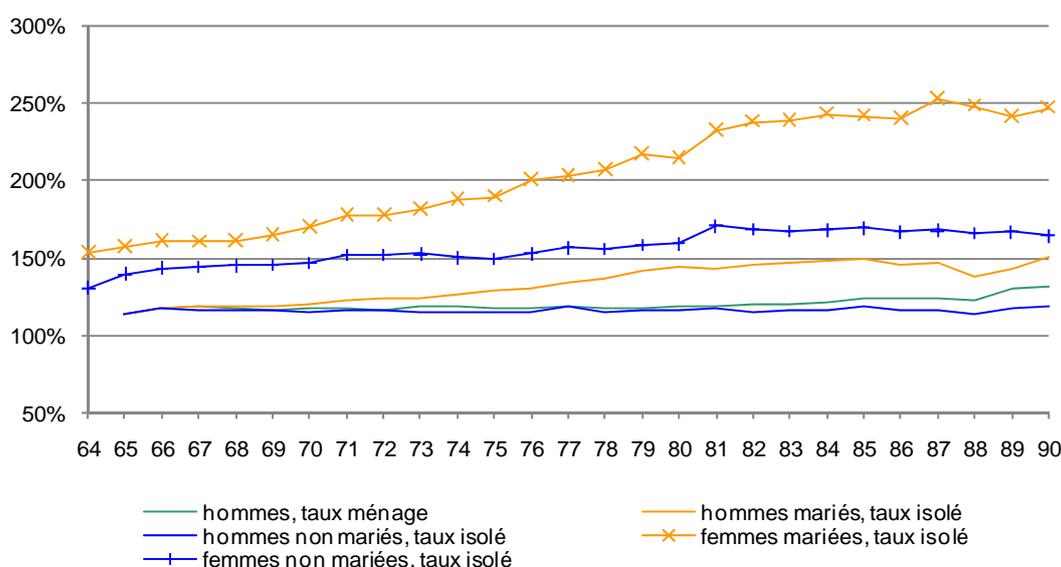
¹⁴ Les autres régimes de pension ne sont pas analysés ici faute de données sur les carrières complètes.

ont réadopté des comportements d'activité plus habituels et les carrières complètes sont à nouveau plus nombreuses parmi les générations plus jeunes.

Au terme d'une carrière complète de salarié(e), les femmes perçoivent en moyenne une pension d'un peu plus de 1 000 euros et les hommes une pension entre 1 100 euros et 1 500 euros (respectivement aux taux isolé et ménage)¹⁵. Les différences entre sexes s'estompent donc dans le cas de carrières complètes.

Les pensions moyennes pour carrière complète dépassent largement les montants moyens globaux de la catégorie (voir Graphique 12). Ils sont 50 % à 70 % plus élevés chez les femmes et de 15 % à 23 % plus élevés chez les hommes. Le rapport entre pension moyenne pour carrière complète et pension moyenne sans distinction de durée de carrière s'accroît également selon l'âge au sein de chaque catégorie. (Graphique 12).

Graphique 12 Rapport entre pension moyenne pour carrière complète et pension moyenne sans distinction de durée de carrière dans le régime des salariés selon l'âge et la catégorie, en % au 1er janvier 2008



L'évolution est surtout remarquable chez les femmes mariées. Alors que pour les générations plus âgées de pensionnées, la pension moyenne pour carrière complète est plus de deux fois plus élevée que la moyenne sans distinction de durée de carrière (femmes mariées), l'écart est de 50 % pour les générations plus jeunes. Cette évolution est principalement due à deux facteurs. D'une part, le nombre bénéficiaires ayant une carrière complète a fortement augmenté au sein de cette catégorie. Par conséquent, ces pensions pèsent davantage dans la pension moyenne. D'autre part, la pension moyenne progresse plus rapidement ces dernières années que les pensions perçues au terme d'une carrière complète puisque les nouvelles générations de femmes perçoivent des pensions plus élevées suite à des carrières plus longues.

¹⁵ Il est à remarquer que les montants des pensions pour carrière complète peuvent aussi être influencés par le fait que la part des peu qualifiés est relativement importante dans ce groupe.

2. Efficacité de certaines pensions du premier pilier

Dans la première partie de cette étude, nous avons brossé un tableau d'ensemble des pensions du premier pilier tel qu'il se présentait en 2008. Dans cette seconde partie, nous examinons dans quelle mesure le système de pensions légales assure aux pensionnés un revenu adéquat ou suffisant. Pour ce faire, nous analysons, d'une part, le bien-être des pensionnés sur base de l'évolution, au cours des deux dernières décennies, du *benefit ratio*, c'est-à-dire du rapport entre la pension moyenne dans le premier pilier et le salaire brut moyen des travailleurs salariés. D'autre part, nous analysons également l'efficacité du système des pensions en matière de lutte contre la pauvreté, en confrontant certains montants de pension aux seuils de pauvreté. Il est important de souligner à cet égard que l'examen porte uniquement sur les pensions légales, et non sur le niveau de vie général des pensionnés.

Etant donné que la pension moyenne globale est basée sur des moyennes qui dépendent d'éléments sous-jacents tels que le régime de pension, la catégorie de pension, les spécificités de la carrière comme la durée et la rémunération, etc. (cf. 1^{re} partie), celle-ci ne constitue pas un indicateur valable pour cette analyse. Etant donné qu'un système de pension basé sur le paiement de cotisations n'a pas pour objectif de proposer un revenu adéquat aux individus ayant un maigre passé contributif, nous faisons abstraction de la durée de la carrière en tant que déterminant du montant des pensions, et ce, en prenant pour seule référence les pensions moyennes applicables au terme d'une carrière complète. Par ailleurs, notre étude se limite au principal régime de pension, à savoir celui des travailleurs salariés¹⁶. Enfin, nous analysons également quelques mécanismes spécifiques qui ont été créés afin de garantir une pension de base, comme la pension minimum garantie et le droit minimum par année de carrière.

2.1. Pensions du premier pilier et évolution du bien-être

Afin d'évaluer le caractère adéquat ou non des pensions, nous examinons tout d'abord l'évolution de certaines pensions au cours des deux dernières décennies, et ce, en termes de pouvoir d'achat (compte tenu de l'évolution des prix) et de bien-être (compte tenu de l'évolution des salaires réels). Le pouvoir d'achat des pensions augmente sur une période déterminée lorsqu'elles augmentent plus rapidement que l'indice des prix à la consommation. Nous considérons par ailleurs que le bien-être (relatif) des pensionnés augmente lorsque le taux de croissance des pensions est supérieur à celui du salaire brut moyen des employés du secteur privé. Ce dernier indicateur, souvent appelé *benefit ratio*, ne doit pas être confondu avec le *replacement rate*, ou taux de remplacement microéconomique, lequel compare le montant de la première pension avec celui du dernier salaire. Le *benefit ratio* est plutôt de nature macro- ou mésoéconomique et utilise le rapport entre la pension moyenne et le salaire brut moyen comme indicateur de l'évolution générale du bien-être.

¹⁶ Il n'y pas de statistiques disponibles sur les carrières complètes dans les autres régimes de pension.

Dans un premier temps, nous nous intéressons à l'évolution des pensions minimums¹⁷, et, dans un deuxième temps, nous examinons celle des pensions de retraite moyennes des travailleurs salariés, chaque fois après une carrière complète. L'évolution des pensions moyennes des salariés est analysée à trois niveaux : celui de la moyenne globale, de la moyenne à l'âge légal de la pension et de la moyenne d'une génération donnée.

2.1.1. Pensions minimums après une carrière complète (1985-2009)

Etant donné la liaison automatique des prestations sociales à l'indice santé, on s'attend à ce que la croissance des pensions minimums soit au moins égale à celle des prix. Il ressort du Tableau 1 que le pouvoir d'achat des prestations minimums destinées aux personnes âgées a en fait augmenté au cours des 24 dernières années. L'importance de cette augmentation varie toutefois en fonction du régime de pension et de la période considérée.

Tableau 1 Evolution du pouvoir d'achat des minima au taux isolé après une carrière complète, en fonction du régime

	Montants mensuels moyens, en euros En prix constants de 2009 ¹⁸						Taux de croissance, en %					
	1985	1990	1995	2000	2005	2009	Total 1985- 2009	En moyenne annuelle				
	1985	1990	1995	2000	2005	2009	1985- 2009	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2009
Indépendants	516	576	650	655	718	898	74,0	2,2	2,5	0,1	1,9	5,8
Salariés	825	841	868	881	927	993	20,3	0,4	0,6	0,3	1,0	1,7
							1998- 2009					
Droit min. – max.				1092	1087	1100	-0,2				-0,1	0,3
Droit min. – min.				795	792	973	21,1				-0,1	5,3

Source : Calculs BFP ; la valeur « droit min. – min. » correspond à la pension au taux isolé applicable lorsqu'une carrière complète est valorisée sur la base du droit minimum par année de carrière ; la valeur « droit min. – max. » est la pension maximale que l'on peut obtenir en appliquant le principe du droit minimum pour calculer le montant de la pension.

Au cours de la période 1985-2009, le taux de croissance des pensions minimums après une carrière complète dans le *régime des indépendants* a dépassé de 74 % le taux de croissance de l'indice des prix à la consommation, ce qui correspond à une hausse moyenne du pouvoir d'achat de plus de 2 % par an. Ceci s'explique par les revalorisations réelles des pensions minimums à la fin des années 80 et dans la première moitié des années 90. Au cours de la seconde moitié des années 90, il n'y a plus eu d'augmentation du pouvoir d'achat des pensions minimums. A partir du début du 21^e siècle, ces minima ont connu une nouvelle fois une hausse considérable en termes de pouvoir d'achat : en 2009, celui-ci est en moyenne 37 % supérieur à celui qui prévalait en 2000. La hausse a surtout été sensible au cours des dernières années, puisque 25 % sont attribuables à la période 2005-2009, ce qui correspond à une croissance annuelle moyenne (en plus de la hausse des prix) de près de 6 %.

¹⁷ Il s'agit ici de l'évolution des forfaits légaux ; il n'est donc pas tenu compte d'éventuelles adaptations sélectives au bien-être dont pourraient bénéficier certains bénéficiaires d'une pension minimum.

¹⁸ Déflaté sur la base de l'indice des prix à la consommation.

Dans le régime des travailleurs salariés, le pouvoir d'achat des pensions minimums a augmenté de plus de 20 % entre 1985 et 2009. Cette hausse a été assez progressive et régulière entre 1985 et 2000 et s'est accélérée par la suite.

Contrairement à une liaison automatique à l'évolution des prix, l'adaptation au bien-être des prestations sociales se faisait, jusqu'il y a quelques années, de façon irrégulière. Si l'on prend comme indicateur le *benefit ratio* de la pension minimum – autrement dit le rapport entre celle-ci et le salaire brut moyen des travailleurs salariés – on s'aperçoit que l'évolution des minima en termes de bien-être est très différente selon le régime considéré. Globalement, ce *benefit ratio* a augmenté pour les indépendants sur la période 1985-2009, tandis qu'il a diminué pour les salariés. Le *benefit ratio* des indépendants reste toutefois inférieur à celui des travailleurs salariés durant toute cette période. Ceci dit, cette évolution globale résulte d'une évolution contrastée entre les périodes 1985-2000 et 2000-2009.

Tableau 2 Evolution du bien-être des minima au taux isolé après une carrière complète, par régime

	<i>Benefit ratio:</i> minima selon le régime, en % du salaire brut moyen des travailleurs salariés						Taux de croissance, en %					
							Total	Moyenne annuelle				
	1985	1990	1995	2000	2005	2009	1985- 2009	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2009
Indépendants	24	25	25	23	25	31	27,4	0,6	0,4	-1,5	1,6	4,9
Salariés	38	36	34	31	33	34	-11,9	-1,2	-1,4	-1,4	0,8	0,9
							1998- 2009					
Droit min. – max.				39	38	38	-6,9				-0,3	-0,5
Droit min. – min. ¹⁹				28	28	33	12,9				-0,3	4,4

Source : Calculs BFP ; la valeur « droit min. – min. » correspond à la pension au taux isolé applicable lorsqu'une carrière complète est valorisée sur la base du droit minimum par année de carrière ; la valeur « droit min. – max. » est la pension maximale que l'on peut obtenir en appliquant le principe du droit minimum pour calculer le montant de la pension.

Pour les indépendants, la pension minimum au taux isolé suit d'abord assez bien l'évolution salariale; mais à la fin des années 90, l'évolution reste en deçà de la progression des salaires, si bien que sur l'ensemble de la période 1985-2000 on constate tout de même un léger tassement du *benefit ratio* (de 24 % à 23 %). Durant cette même période, la pension minimum des travailleurs salariés a progressé plus lentement que le bien-être général, si bien que le *benefit ratio* de la pension minimum après une carrière complète enregistre une baisse et passe de 38 % à 31 %.

A partir de 2000, la tendance se modifie, avec des minima qui augmentent plus rapidement que les salaires. L'évolution est particulièrement claire pour les pensions minimums des indépen-

¹⁹ Vu l'alignement du droit minimum par année de carrière sur la pension minimum, on s'attendrait à ce qu'en 2009, le *benefit ratio* des pensions minimums des salariés soit équivalent à celui d'une pension entièrement valorisée sur la base du droit minimum. Toutefois, l'augmentation de la pension minimum en 2009 prend cours à partir de juin, tandis que celle du droit minimum entre en vigueur en septembre. De ce fait, le montant mensuel moyen, et, par tant, le *benefit ratio*, d'une pension valorisée au droit minimum sont inférieurs à ceux de la pension minimum.

dants, qui, de 2000 à 2009, progressent de plus de 30 % par rapport aux salaires. C'est au cours des années les plus récentes que se sont produites les adaptations au bien-être les plus significatives, avec une hausse de près de 21 % au cours de la période 2005-2009, ce qui correspond à une croissance de près de 5 % par an plus rapide que celle des salaires. Au départ, la hausse est encore le résultat de mesures ponctuelles, mais lors du Conseil des ministres spécial du 21 mars 2004 à Ostende, un mécanisme bisannuel d'adaptation au bien-être des prestations sociales a été proposé. Avec la loi relative pacte de solidarité entre les générations, ce mécanisme acquiert, à partir de 2007, un caractère structurel pour l'ensemble des revenus de remplacement.

La pension minimum des *travailleurs salariés* a enregistré au cours de la période 2000-2009 une hausse, certes moindre, mais également supérieure à celle du bien-être général à concurrence de plus de 7 %, ce qui équivaut presque à 1 % en moyenne annuelle. Le fossé qui séparait les deux régimes a donc été largement comblé au cours des dernières années : en 2000, la pension minimum pour les indépendants était égale à 74 % de celle des salariés, tandis qu'en 2009, ce chiffre atteignait 90 % (pour les pensions au taux ménage, les pourcentages correspondants sont de respectivement 79 % et 96 %).

Le principe du droit minimum par année de carrière est, lors du calcul de la pension et dans certaines conditions, de substituer un montant forfaitaire aux rémunérations des années de carrière inférieures à ce montant. La loi prévoyait que ce salaire minimum était équivalent au salaire minimum d'un travailleur de 21 ans au moment de l'entrée en pension. Depuis l'instauration du droit minimum en 1997, ce salaire minimum d'un travailleur âgé de 21 ans n'a fait l'objet que de quelques adaptations limitées, à savoir une augmentation de près de 2 % le 1^{er} avril 2007 et une seconde le 1^{er} octobre 2008 (l'AIP de 2008 ne prévoyait pas d'augmentation pour 2009 et 2010). Toutefois, le montant du droit minimum par année de carrière a été majoré de 17 % en octobre 2006, si bien qu'il augmente beaucoup plus rapidement que les salaires moyens et que le lien avec le salaire minimum d'un travailleur de 21 ans n'est plus d'application. Cette augmentation a pour effet d'amener une pension qui serait calculée intégralement selon le droit minimum au niveau de la pension minimum des salariés. Pour conserver cette correspondance avec la pension minimum du régime des travailleurs salariés, le droit minimum a été majoré le 1^{er} septembre 2007 (2 %) et le 1^{er} septembre 2009 (5 %). Il faut noter cependant que l'application du droit minimum par année de carrière ne peut avoir pour effet d'amener la pension au-delà d'un certain plafond, qui depuis l'instauration de ce système n'a été adapté qu'à l'évolution des prix.

2.1.2. Pensions de retraite moyennes après une carrière complète en tant que travailleur salarié (1985-2007)

Nous analysons ci-dessous l'évolution des pensions de retraite moyennes au terme d'une carrière complète en tant que travailleur salarié, et ce, selon trois points de vue différents. Nous envisageons d'abord l'évolution annuelle des pensions moyennes globales. Etant donné que ces moyennes sont basées sur des pensions de différentes générations (différents âges), nous analy-

sons également l'évolution de deux pensions spécifiques : d'une part, les montants octroyés à l'âge légal de la pension (autrement dit, les pensions moyennes des nouvelles générations de pensionnés), d'autre part, la pension moyenne d'une génération déterminée, à savoir celle des pensionnés nés en 1919, qui ont donc eu 65 ans en 1985 (une période de 22 ans est prise en compte, soit de 1985 à 2007, date à laquelle ces pensionnés ont atteint l'âge de 87 ans). Le calcul a été effectué à la fois pour les pensions des hommes au taux ménage et pour les pensions de retraite des hommes et des femmes non mariés au taux isolé.

a. Evolution des moyennes pour tous les âges

Sur la période 1985-2007, le pouvoir d'achat des pensions de retraite moyennes dans le régime des travailleurs salariés (pour tous les âges) au terme d'une carrière complète a augmenté de 30 % (au taux ménage) ou de 27 % (non marié, taux isolé) pour les hommes, et de 22 % pour les femmes (non mariées, taux isolé) (cf. tableau 3). Globalement, les pensions de retraite moyennes ont donc augmenté plus fortement que l'indice des prix à la consommation²⁰.

Tableau 3 Evolution en termes de pouvoir d'achat et de bien-être des pensions moyennes après une carrière complète de salarié, par catégorie

En termes d'évolution du pouvoir d'achat : pensions à prix constants de 2007											
	Montants mensuels moyens, en euro						Taux de croissance des montants, en %				
							Total	Moyenne annuelle			
	1985	1990	1995	2000	2005	2007	1985-2007	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2007
Hommes, pension au taux ménage	1149	1232	1351	1408	1466	1496	30,1	1,4	1,9	4,2	0,9
Hommes non mariés, taux isolé	870	903	976	1021	1099	1108	27,4	0,8	1,6	4,7	1,2
Femmes non mariées, taux isolé	859	887	944	975	1029	1045	21,7	0,6	1,3	3,3	1,0

En termes d'évolution du bien-être : <i>benefit ratio</i> (pension moyenne/salaire brut moyen des travailleurs)											
	en %						Taux de croissance du ratio, en %				
							Total	Moyenne annuelle			
	1985	1990	1995	2000	2005	2007	1985-2007	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2007
Hommes, pension au taux ménage	56	55	55	52	55	54	-2,3	-0,2	-0,2	-0,8	0,5
Hommes non mariés, taux isolé	42	40	39	38	41	40	-4,4	-0,8	-0,5	-0,7	0,8
Femmes non mariées, taux isolé	42	40	38	36	38	38	-8,7	-1,0	-0,8	-1,0	0,6

Source : Calculs BFP sur base de données de l'ONP.

Au cours de la même période, les pensions moyennes n'ont pas suivi totalement l'évolution du bien-être (cf. tableau 3). On observe toutefois une nette modification de la tendance à partir du début du 21^e siècle : en effet, après une baisse presque continue du *benefit ratio* entre 1985 et 2000 (mis à part quelques exceptions comme lors de la première moitié des années 90), les pensions de retraite moyennes augmentent environ 5 % plus rapidement que les salaires bruts moyens sur la période 2000-2007.

²⁰ Il y a bien eu quelques exceptions, comme en 1987, année au cours de laquelle les pensions n'ont pas été adaptées à l'inflation.

L'évolution des pensions n'est toutefois pas uniquement déterminée par l'évolution des prix et des adaptations au bien-être, mais également par l'évolution salariale, les changements de comportement entre les différentes générations de pensionnés, les changements dans la législation et dans le mode de calcul des pensions, etc. (cf. infra). Comme annoncé, nous examinons ci-après deux cas spécifiques de pensions de retraite après une carrière complète dans le régime des salariés, à savoir, la pension moyenne à l'âge légal de la pension d'une part (point b. ci-dessous), les pensions moyennes d'une génération déterminée d'autre part (cf. point c.). Etant donné qu'il s'agit de carrières complètes, l'influence des différences de durée de carrière est neutralisée.

b. Evolution des pensions moyennes à l'âge légal

Comme attendu, il ressort du tableau 4 que, à l'âge légal, les montants et les *benefit ratios* de la pension sont toujours plus élevés que ceux de la moyenne globale. Le calcul de la pension à l'âge légal fait en effet intervenir des années de carrière plus récentes et donc mieux payées, tandis que la moyenne globale se compose de pensions de bénéficiaires de tous les âges et que les pensions ayant pris cours antérieurement ne sont que partiellement adaptées au bien-être.

Tableau 4 Evolution en termes de pouvoir d'achat et de bien-être des pensions moyennes à l'âge légal de la pension après une carrière complète de salarié, par catégorie

En termes d'évolution du pouvoir d'achat : pensions en prix constants de 2007											
	Montants mensuels moyens, en euro						Taux de croissance des montants, en %				
							Total	Moyenne annuelle			
	1985	1990	1995	2000	2005	2007	1985- 2007	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2007
Hommes, pension au taux ménage	1286	1351	1445	1471	1524	1578	22,8	1,0	1,4	0,4	1,0
Hommes non mariés, taux isolé	958	982	1054	1078	1117	1155	20,5	0,5	1,4	0,4	1,0
Femmes non mariées, taux isolé	960	979	1045	1051	1077	1089	13,4	0,4	1,3	0,1	0,5

En termes d'évolution du bien-être : <i>benefit ratio</i> (pension moyenne/ salaire brut moyen des salariés)											
	in %						Taux de croissance du ratio, en %				
							Total	Moyenne annuelle			
	1985	1990	1995	2000	2005	2007	1985- 2007	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2007
Hommes, taux ménage	62	61	58	55	57	57	-7,9	-0,6	-0,7	-1,3	0,7
Hommes non mariés, taux isolé	46	44	43	40	42	42	-9,6	-1,1	-0,6	-1,2	0,6
Femmes non mariées, taux isolé	47	44	42	39	40	40	-14,9	-1,2	-0,7	-1,5	0,2

Source : Calculs BFP sur base de données de l'ONP.

L'âge légal de la pension est de 65 ans pour les hommes. Pour les femmes, il était de 60 ans durant la période 1985-1995, de 62 ans en 2000, de 63 ans en 2005 et de 64 ans en 2007.

Durant la période 1985-2007, les pensions de retraite moyennes à l'âge légal pour les hommes ont augmenté de 20 % de plus que les prix ; pour les femmes non mariées, l'augmentation correspondante est de 13 % (cf. tableau 4). Ces pensions n'ont cependant pas pu suivre tout à fait l'évolution du bien-être au cours des dernières décennies : par rapport aux salaires bruts moyens des travailleurs salariés, les pensions à l'âge légal étaient, en 2007, 8 à 15 % plus basses qu'en 1985. On observe toutefois des différences importantes selon la période : c'est ainsi que

depuis le début du 21^e siècle, ces pensions de retraite évoluent soit plus rapidement que les salaires bruts moyens, soit parallèlement à ceux-ci.

Bien que le montant moyen de la pension du stock de pensionnés à l'âge légal de la pension ne concerne pas uniquement des nouvelles pensions de retraite (puisque ce stock comprend également des personnes ayant pris leur retraite de manière anticipée), ce sont les nouvelles pensions qui expliquent pour l'essentiel l'évolution de ce montant moyen. Leur évolution est déterminée, entre autres²¹, par :

- la base de calcul de la pension et des salaires forfaitaires;
- le plafond salarial (à partir de 1981) ;
- la réduction du coefficient de revalorisation (1997-2005) ;
- l'introduction du droit minimum par année de carrière (à partir de 1997).

La base de calcul pour la pension comporte non seulement les salaires plus élevés des années de carrière récentes, mais aussi les années généralement moins bien payées du début de la carrière. De plus, le calcul se base sur un salaire forfaitaire pour les années avant 1955 (1958 pour les employés). La part de ces années forfaitaires dans le calcul de la pension diminue au cours des deux dernières décennies, et disparaît complètement à partir de 2004, ce qui a un effet positif sur l'évolution de la pension des nouveaux pensionnés.

Les rémunérations relatives aux années de carrière ultérieures à 1980 sont, lors du calcul de la pension, limitées à un plafond salarial. Au cours de la période 1982-1998, ce plafond n'a d'ailleurs été adapté qu'en fonction de l'évolution des prix. L'effet modérateur du plafond sur le montant de la pension pour les salaires les plus élevés s'intensifie sur la période considérée : dans le calcul de la pension, la part des années de carrière susceptibles d'être limitées par le plafond salarial (constant) augmente de plus en plus. Lors de la réforme des pensions de 1996, il a été décidé d'adapter, tous les deux ans, le plafond salarial à la croissance réelle des salaires, et ce, à partir de 1999. La loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations prévoit, pour le calcul de l'enveloppe, une hausse annuelle du plafond de 1,25 %. C'est toutefois le gouvernement qui décide des modalités d'utilisation effective de cette enveloppe.

Dans le calcul des pensions, les rémunérations du passé sont revalorisées à l'aide du coefficient de revalorisation. Ce coefficient procède à une double adaptation : d'une part, en fonction de l'évolution des prix, et, d'autre part, en fonction du niveau de bien-être - uniquement, dans ce dernier cas, pour les années de carrière allant de 1955 à 1974. Mais cette hausse réelle des rémunérations pour la période 1955-1974 a été progressivement éliminée au cours de la période 1997-2005. Depuis lors, pour le calcul de la pension, les salaires ne sont plus adaptés qu'en fonction du coût de la vie. Depuis 1997, cette réduction progressive du coefficient de revalorisation a un effet modérateur sur le montant de la pension des nouveaux pensionnés.

²¹ Nous n'examinons pas de manière plus approfondie l'effet des changements de comportement au fil des différentes générations. Notons toutefois à ce propos que les différences du point de vue de la durée des carrières n'apparaissent pas par le fait que nous nous basons sur des carrières complètes.

L'introduction, en 1997, du droit minimum par année de carrière a surtout eu un effet bénéfique sur le montant de la pension des femmes nouvellement pensionnées, et plus spécifiquement, des ouvrières. En effet, les années de carrière faiblement rémunérées sont revalorisées jusqu'au droit minimum. Ce droit minimum a fait l'objet d'une augmentation sensible (17 %) en octobre 2006, et puis de majorations de 2 % et de 5 %, respectivement en septembre 2007 et septembre 2009.

L'évolution plus modérée de la pension de retraite moyenne des femmes à l'âge légal, par rapport à celle des hommes, peut s'expliquer par l'augmentation des tantièmes (de 40 à 45) dans la fraction de carrière pour les femmes entre 1997 et 2009, certaines différences d'évolution des salaires entre les hommes et les femmes, etc.

c. Evolution des pensions moyennes de la génération née en 1919

L'évolution du montant moyen de la pension de la génération née en 1919 (et qui a donc eu 65 ans en 1985 et 87 ans en 2007), montre qu'en dépit d'une perte exceptionnelle de pouvoir d'achat en début de période²², ce groupe a pu maintenir son pouvoir d'achat (cf. tableau 5).

Tableau 5 Evolution en termes de pouvoir d'achat et de bien-être des pensions moyennes après une carrière complète de salarié pour la génération née en 1919, par catégorie

En termes d'évolution du pouvoir d'achat : pensions à prix constants de 2007											
	Montants mensuels moyens, en euro						Taux de croissance des montants, en %				
	1985 65 ans	1990 70 ans	1995 75 ans	2000 80 ans	2005 85 ans	2007 87 ans	Total	Moyenne annuelle			
							1985- 2007	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2007
Hommes, taux ménage	1286	1272	1308	1302	1331	1339	4,1	-0,2	0,6	-0,1	0,4
Hommes non mariés, taux isolé	958	950	985	987	1032	1041	8,6	-0,2	0,7	0,0	0,8
Femmes non mariées, taux isolé	870	872	902	903	932	940	8,0	0,0	0,7	0,0	0,6

En termes d'évolution du bien-être : <i>benefit ratio</i> (pension moyenne/ salaire brut moyen des travailleurs salariés)											
	en %						Taux de croissance du ratio, en %				
	1985 65 ans	1990 70 ans	1995 75 ans	2000 80 ans	2005 85 ans	2007 87 ans	Total	Moyenne annuelle			
							1985- 2007	1985- 1990	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2007
Hommes, taux ménage	62	57	53	49	49	49	-21,9	-1,8	-1,5	-1,7	0,1
Hommes non mariés, taux isolé	46	43	40	37	38	38	-18,5	-1,8	-1,3	-1,6	0,4
Femmes non mariées, taux isolé	42	39	36	34	35	34	-19,0	-1,5	-1,4	-1,6	0,2

Source : Calculs BFP basés sur des données de l'ONP.

Il en va autrement de l'évolution par rapport au bien-être. La pension de retraite moyenne de la génération de pensionnés ayant atteint l'âge de 65 ans en 1985 a baissé de 20 % en moyenne en l'espace de 22 ans par rapport au salaire brut des travailleurs salariés (cf. tableau 5). Cette baisse est principalement concentrée sur la période allant jusqu'à la fin des années 90, soit lorsque les personnes concernées avaient entre 65 et 79 ans. En revanche, au cours de la période 2000-2007,

²² En 1985 et 1987, les pensions des travailleurs salariés n'ont pas été adaptées à l'inflation.

c'est-à-dire entre 80 et 87 ans, leurs pensions moyennes suivent l'évolution du bien-être, grâce à des adaptations sélectives au bien-être, qui visent les pensions les plus anciennes. Dans les années 90, de telles mesures constituaient plutôt l'exception que la règle²³. La réforme des pensions de 1997 a ouvert la voie aux adaptations sélectives au bien-être, si bien que les pensions de la génération de 1919 ont fait l'objet de deux augmentations successives de 1 % en 2002 et 2003. Lors du Conseil des ministres du 21 mars 2004 à Ostende, il a été décidé d'instaurer un mécanisme bisannuel d'adaptations sélectives au bien-être, auquel le pacte de solidarité entre les générations confère un caractère structurel.

2.2. Pensions du premier pilier en tant qu'outil de lutte contre la pauvreté

Nous examinons ci-après l'efficacité, sur le plan de la lutte contre la pauvreté, de quelques mécanismes spécifiques qui ont été mis sur pied afin de garantir une pension de base (pension minimum garantie et droit minimum par année de carrière) et examinons aussi du même point de vue les pensions moyennes après une carrière complète de travailleur salarié.

Il est utile au préalable d'attirer l'attention sur un certain nombre de points.

Premièrement, nous ne sommes pas ici en mesure de tirer des conclusions sur le niveau de vie général des pensionnés, ce qui supposerait de prendre en considération d'autres sources de revenus telles que les pensions du deuxième et du troisième pilier, les revenus patrimoniaux, ainsi que, le cas échéant, les revenus (de pension) des personnes avec lesquelles ces pensionnés cohabitent. Nous nous intéressons donc uniquement à la lutte contre la pauvreté via les dépenses sociales (de pension).

Deuxièmement, nous allons tester l'efficacité des pensions par le biais d'une comparaison avec un seuil relatif de pauvreté d'une part, le seuil légal de pauvreté d'autre part. Sans entrer dans trop de détails, il est opportun de clarifier quelque peu ces concepts. La philosophie de ces deux seuils est similaire : les personnes qui ont un revenu inférieur à ces seuils sont considérées comme vivant dans des conditions de pauvreté financière ou comme étant exposées à un risque de pauvreté. Par contre, la manière de calculer ces deux seuils est différente. Le seuil légal de pauvreté correspond aux montants des allocations d'aide sociale : il s'agit en effet de revenus minimums légaux qui indiquent ce dont les bénéficiaires ont en principe besoin pour satisfaire à leurs besoins essentiels. Ce seuil est donc plutôt le reflet d'un débat de société concrétisé par une décision politique. Selon cette approche, il n'y aurait, du moins en théorie, personne en situation de pauvreté, puisque l'aide sociale permet précisément d'éviter que le revenu des bénéficiaires – qui remplissent les conditions légales – tombe sous le seuil légal de pauvreté²⁴. L'allocation d'aide sociale pour les personnes âgées est la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), dont le montant est indicatif de ce que les autorités jugent être le minimum vital

²³ Au début des années 90, les plus anciennes pensions de retraite et de survie ont été majorées de 2 % en moyenne.

²⁴ Lors de l'évaluation des ressources, certains revenus sont (partiellement) ignorés dans le calcul, comme, par exemple, 10 % de l'allocation de pension.

des personnes âgées. C'est après enquête sur leurs ressources, que les personnes âgées de 65 ans et plus peuvent bénéficier de la GRAPA, en tout ou en partie.

Le seuil relatif de pauvreté est le résultat d'une concertation (inter-)nationale, au cours de laquelle il a fallu opérer certains choix. Le seuil relatif de pauvreté qui a été accepté dans le cadre de la politique de lutte contre la pauvreté de la Belgique et de l'UE a été défini comme équivalent à 60 % du revenu net disponible équivalent médian du ménage²⁵. Le revenu net du ménage, qui correspond à la somme des revenus de tous les membres du ménage, est obtenu en se basant sur les résultats d'une enquête dénommée *European Union Survey on Income and Living Conditions* (EU-SILC). Ce revenu (du ménage) devient un revenu équivalent après conversion en une notion de revenu moyen individuel, compte tenu de la taille et de la composition du ménage : partant de l'idée qu'un ménage de plus d'une personne bénéficie d'économies d'échelle, le revenu du ménage est divisé par un quotient obtenu en additionnant les poids attribués à chacun de ses membres (1 pour le premier adulte, 0,5 pour chaque adulte supplémentaire et 0,3 pour chaque enfant âgé de moins de 14 ans). L'ensemble de ces poids constitue l'échelle d'équivalence.

Une limitation importante du seuil relatif de pauvreté tient au fait qu'il ne reflète pas la situation la plus récente. En effet, il est calculé sur la base de données d'enquête, ce qui entraîne un décalage de quelques années. Actuellement, le seuil le plus récent est relatif à l'année 2006 (sur la base de l'étude EU-SILC 2007).

Notons que le niveau des deux seuils est différent : l'allocation d'aide sociale se situe sous le niveau du seuil relatif de pauvreté. A première vue, il semblerait logique de relever l'aide sociale au niveau du seuil relatif. Cependant, il faut formuler trois réserves importantes à cet égard. Premièrement, aucun de ces deux seuils ne peut être considéré avec certitude comme correspondant à des niveaux de revenus qui permettent effectivement de s'intégrer correctement dans notre société et, donc, d'écarter a priori les situations de pauvreté. Deuxièmement, le seuil relatif se heurte aux limites inhérentes aux données d'enquête, comme, par exemple, les problèmes de fiabilité et les délais de traitement de celles-ci. En cas de couplage entre l'aide sociale et le seuil relatif, les évolutions les plus récentes (en matière de prix, de salaires, de modifications dans la structure de la population, etc.) ne seront donc pas prises en compte. Enfin, il faut encore mentionner un problème méthodologique concernant l'échelle d'équivalence. Dans la méthode relative, cette échelle attribue à un couple un poids de 1,5 (1 pour le premier adulte et 0,5 pour le second). Dans le cas de la GRAPA, l'échelle d'équivalence prévoit, pour un couple, une pondération de 1,33 (rapport entre l'allocation totale pour un couple de bénéficiaires et celle d'un isolé). Si les montants de l'assistance sociale étaient relevés jusqu'au niveau du seuil relatif de pauvreté pour un isolé, la question se poserait de savoir comment évoluerait le montant correspondant pour les couples : conformément à l'échelle d'équivalence « légale » ou à celle du seuil relatif de pauvreté ?

²⁵ Le seuil varie en fonction du pourcentage utilisé (40 %, 50 %, 60 % ou 70 % du revenu équivalent), de l'échelle d'équivalence utilisée, etc.

Nous examinons d'abord dans quelle mesure les minima, dans le système légal de pension, constituent un outil efficace de lutte contre la pauvreté. Ensuite, l'exercice est mené pour les pensions moyennes du premier pilier pour des pensionnés ayant à leur actif une carrière complète dans le régime des travailleurs salariés. Il s'agit chaque fois de montants bruts²⁶ de pensions de retraite de la catégorie non marié au taux isolé. L'analyse n'est pas étendue aux pensions au taux ménage mais, vu les différences entre l'échelle d'équivalence utilisée pour le seuil relatif de pauvreté et l'échelle d'équivalence implicite retenue par la réglementation de la sécurité sociale, on doit s'attendre à ce que les pensions au taux ménage apparaissent comme moins efficaces que les pensions au taux isolé. En effet, selon la méthode relative, l'échelle d'équivalence donne, pour un couple marié, une pondération de 1,5. Dans la législation en matière de pensions, la pondération correspondante est de 1,25 dans le cas des pensions minimums dans le régime salarié, et de 1,33 pour les minima pour indépendants. La pension au taux ménage (destinée à un couple de pensionnés) est dès lors respectivement 25 % et 33 % supérieure à celle au taux isolé, alors que le coefficient de pondération de 1,5 suggère la nécessité d'un relèvement de 50 % de la pension au taux ménage par rapport au taux isolé

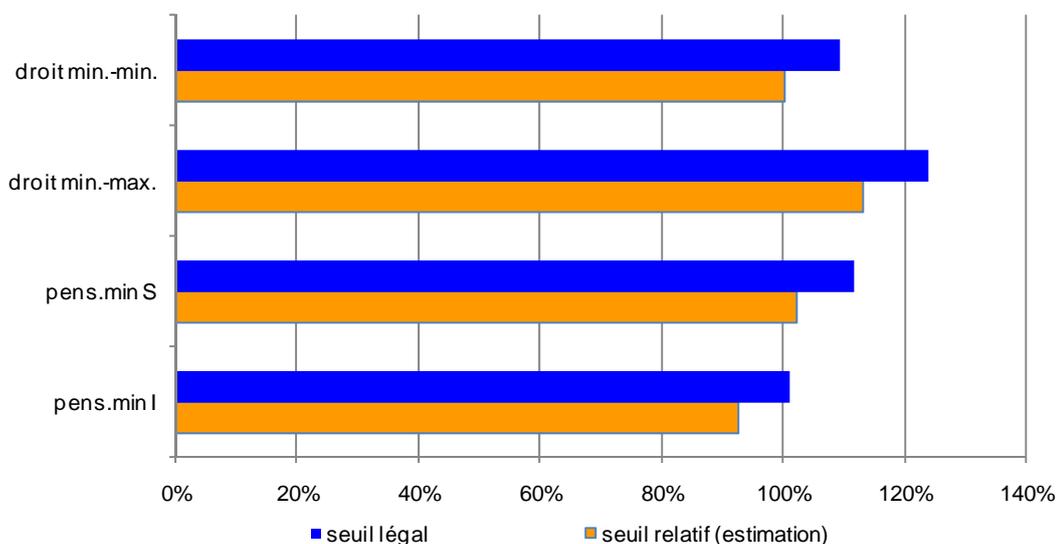
2.2.1. Pensions minimums au terme d'une carrière complète

En 2006, la pension minimum au terme d'une carrière complète dans le régime des salariés est proche, pour les non mariés (taux isolé), du seuil relatif de pauvreté (878 euros par mois). Pour les indépendants, la pension minimum atteint, toujours en 2006, 82 % du seuil relatif de pauvreté. Une pension de retraite (théorique) dans le cadre de laquelle toutes les années de carrière seraient valorisées sur la base du droit minimum représenterait 88 % du seuil.

Ces observations datent de 2006 et ne tiennent donc pas compte des augmentations sensibles des minima au-delà de l'évolution du bien-être en 2007, 2008 et 2009 (voir ci-avant). Si, par hypothèse, nous faisons évoluer le seuil de pauvreté de 2006 au rythme du taux de croissance du revenu disponible par tête (près de 10 % sur la période 2007-2009), le seuil de pauvreté avoisinerait, en 2009, 971 euros par mois. La pension minimum d'une personne non mariée qui a eu une carrière complète d'indépendant représenterait en moyenne 93 % de ce seuil, ce qui implique une diminution sensible de l'écart. Une pension minimum calculée sur base du droit minimum par année de carrière oscillerait autour du seuil, tout comme la pension minimum dans le régime des salariés (voir Graphique 13).

²⁶ Les seuils de pauvreté sont basés sur des revenus nets, mais, pour les minima de pension, les montants bruts correspondent pour la vaste majorité des contribuables aux revenus nets, et ce, en raison des exonérations d'impôts et de charges sociales.

Graphique 13 Pensions minimums en pourcentage du seuil légal de pauvreté et d'une estimation du seuil relatif, 2009



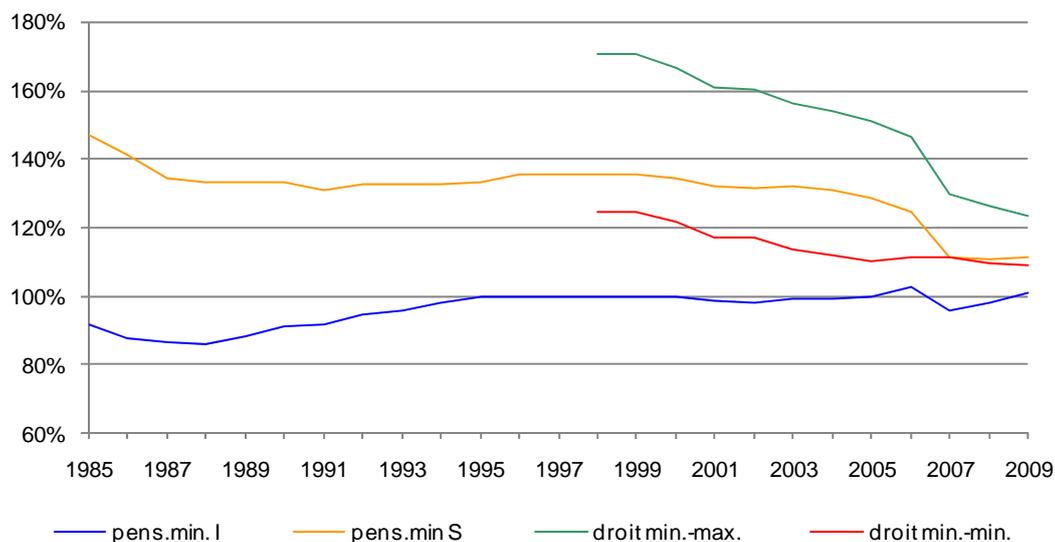
Source : Calculs BFP, l'estimation du seuil relatif de pauvreté pour 2009 est basée sur le seuil relatif de pauvreté de 2006 (Source : spf Economie, Direction générale Statistique et Informations économiques, EU-SILC 2007) et l'évolution (estimée) du revenu disponible par tête.

La valeur « droit min. – min. » correspond à la pension au taux isolé applicable lorsqu'une carrière complète est valorisée sur la base du droit minimum par année de carrière ; la valeur « droit min. – max. » est la pension maximale que l'on peut obtenir en appliquant le principe du droit minimum pour calculer le montant de la pension.

Compte tenu des limites susmentionnées inhérentes au seuil relatif de pauvreté, il convient de procéder également à une comparaison par rapport au *seuil légal de pauvreté* (voir Graphique 13), à savoir, la garantie de revenu aux personnes âgées (GRAPA). Le montant moyen de la GRAPA d'une personne isolée est de 890 euros en 2009, ce qui est nettement inférieur au seuil relatif estimé. Les pensions minimums des salariés sont 12 % plus élevées que le seuil légal. Quant aux pensions minimums pour un indépendant au terme d'une carrière complète, elles dépassent légèrement le seuil légal en 2009. L'écart entre la GRAPA et la pension minimum d'indépendant qui s'était formé suite à l'augmentation sensible de la GRAPA en 2006 semble aujourd'hui résorbé.

La pension minimum dans le régime salarié s'est rapprochée ces dernières années du niveau de l'allocation d'aide sociale (voir Graphique 14). Alors que la pension minimum était de plus de 30 % supérieure au seuil légal à la fin des années 80 et au cours des années 90, l'écart passe de 35 % en 2000 à 29 % en 2005 et 12 % en 2009. Les hausses sensibles de la GRAPA lors de son introduction, c'est-à-dire en 2001 (en remplacement du revenu garanti aux personnes âgées, RGPA), et puis à la fin 2006, expliquent en grande partie cette évolution. De même, la pension maximale après application du droit minimum par année de carrière a évolué dans le même sens : le dépassement par rapport au seuil est passé de 71 % en 1997 à 24 % en 2009. En effet, ce montant n'a été adapté qu'à l'évolution des prix. Enfin, le dépassement d'une pension de retraite au terme d'une carrière complète valorisée au droit minimum par rapport à l'allocation d'aide sociale passe de 24 % en 1998 à 9 % en 2009.

Graphique 14 Evolution des pensions minimums en pourcentage du seuil légal de pauvreté



Source : Calculs BFP ; la valeur « droit min. – min. » correspond à la pension au taux isolé applicable lorsqu'une carrière complète est valorisée sur la base du droit minimum par année de carrière ; la valeur « droit min. – max. » est la pension maximale que l'on peut obtenir en appliquant le principe du droit minimum pour calculer le montant de la pension.

2.2.2. Pensions de retraite moyennes au terme d'une carrière complète de salarié

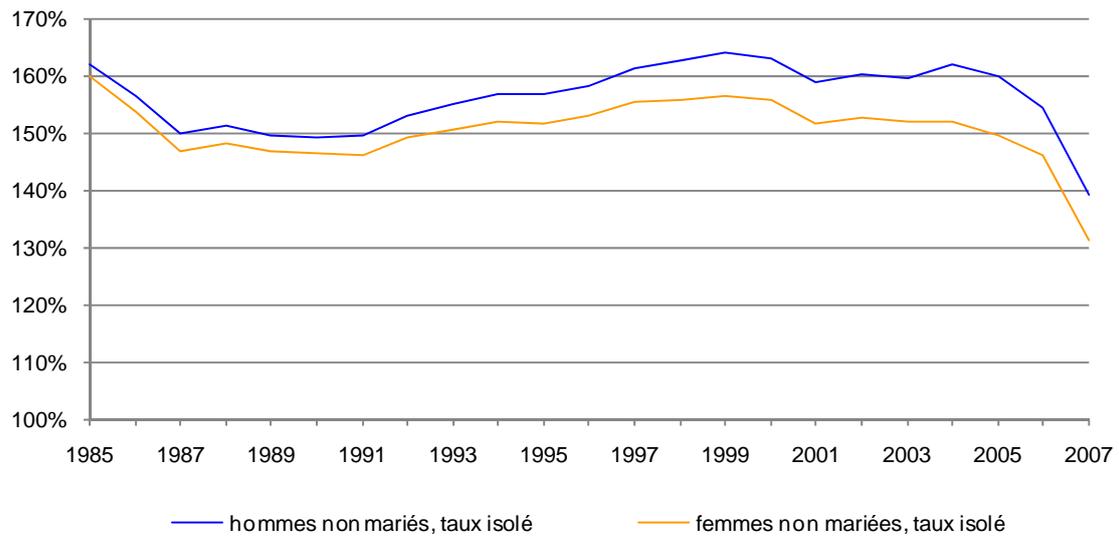
En 2006, la pension de retraite moyenne des salariés non mariés justifiant d'une carrière complète est, pour les hommes, 22 % plus élevée que le seuil relatif de pauvreté (878 euros par mois) et, pour les femmes, 16 % plus élevée. Compte tenu de la distribution des pensions autour de cette moyenne, certaines pensions pourraient être inférieures à ce seuil. La distribution des pensions sur la base de leur montant au 1er janvier 2006²⁷ montre qu'au terme d'une carrière complète 17 % des pensions des hommes et 41 % des pensions des femmes sont inférieures au seuil de pauvreté. Ces pensionnés perçoivent pratiquement tous la pension minimum (dans le cadre d'une carrière complète) et ce minimum est, au 1er janvier 2006, très légèrement inférieur (de l'ordre de quelques euros) au seuil de pauvreté calculé. Prenons à titre d'exemple la situation au 1er janvier 2005. Moins de 1 % des hommes et 3 % des femmes perçoivent une pension inférieure au seuil de pauvreté au 1er janvier 2005 (à savoir 844 euros). En effet, la pension minimum au taux isolé était à ce moment 5 euros plus élevée que le seuil.

En 2007, les pensions de retraite moyennes (tous âges confondus) au terme d'une carrière complète dépassent le *seuil légal de pauvreté* de plus de 30 % pour les femmes, et même 40 % pour les hommes. Il s'agit en réalité de l'écart le plus ténu entre l'allocation d'aide sociale et la pension de retraite moyenne depuis 1985 (voir Graphique 15) : au début des années 90, les pensions

²⁷ Etant donné que les statistiques représentent la situation au 1er janvier et que le seuil de pauvreté est une moyenne annuelle, le seuil de pauvreté au 1er janvier 2006 est calculé comme la moyenne des seuils de 2005 et 2006 et s'élève à 869 euros par mois.

moyennes étaient 50 à 60 % supérieures au RGPA, mais la nette augmentation de la GRAPA à la fin 2006 a réduit sensiblement cet écart. Après examen de la distribution autour de la moyenne, on s'aperçoit qu'aucune pension au terme d'une carrière complète de salarié n'est inférieure au seuil légal de pauvreté. La pension minimum au terme d'une carrière complète en tant que travailleur salarié est en effet supérieure à l'allocation d'aide sociale (voir aussi le Graphique 14).

Graphique 15 Evolution de la pension moyenne au terme d'une carrière complète de salarié en % du seuil légal de pauvreté



Source : Calculs BFP