



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

**Comité d'Etude
sur le Vieillessement**

RAPPORT ANNUEL

MAI 2006



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

**Comité d'Etude
sur le Vieillessement**

RAPPORT ANNUEL

MAI 2006

Les membres du Comité d'Etude sur le Vieillissement

Monsieur T. PEETERS, Président

Monsieur H. BOGAERT, Vice-président

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

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

Monsieur M. WEBER, sur proposition du
Ministre des Finances

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

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

Membre observateur:

Monsieur J.-M. CLOSE

Le Secrétariat:

Madame M. LOPEZ-NOVELLA

Madame S. WEEMAES

Synthèse

A. Introduction	13
B. L'évolution des dépenses sociales à l'horizon 2050	14
1. Les changements par rapport à l'édition précédente	14
2. Le coût budgétaire du vieillissement	16
3. L'effet budgétaire direct du Pacte de solidarité entre les générations sur les finances publiques globales	17
4. L'effet du Pacte de solidarité entre les générations sur le coût budgétaire du vieillissement	20
C. Les projections de l'AWG et leur approche comparées avec celles du CEV	21
D. Lutte contre la pauvreté chez les personnes âgées par le biais de la pension et de l'aide sociale	22

Les conséquences budgétaires et sociales du vieillissement

I Evolution des dépenses sociales à l'horizon 2050	27
A. Principales hypothèses du scénario du CEV	27
B. Nouvelles perspectives selon le scénario du CEV	31
1. Cadre macroéconomique	31
2. Le marché du travail	33
3. Le coût budgétaire du vieillissement	34
II Effet des mesures du Pacte de solidarité entre les générations	41
A. Introduction	41
B. Description des mesures du Pacte de solidarité entre les générations et hypothèses retenues	41
1. Nouvelle réglementation en matière de prépension	42
2. Mesure anti "Canada Dry"	44
3. Introduction d'un bonus pension	45
4. Traitement différencié des jours assimilés pour le plafond salarial dans le calcul de la pension	49
5. Cumul d'une pension avec un travail autorisé : conditions plus souples (strictes) après (avant) l'âge légal de la retraite	50
6. Relèvement du droit minimum par année de carrière	52
7. Extension de l'accès à la pension minimum	53
8. Liaison au bien-être	53

C.	Effet du Pacte de solidarité entre les générations sur les résultats	54
1.	Effet sur le marché du travail et sur la projection macroéconomique	54
2.	Les implications budgétaires du Pacte des générations	59
3.	Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme	60
4.	Le coût budgétaire du vieillissement à long terme	63
III	Les projections de l'Ageing Working Group	67
A.	Introduction	67
B.	Hypothèses, méthodologies et résultats de la projection de l'AWGen ce qui concerne la démographie, la socioéconomie et la macroéconomie	69
1.	La projection démographique	70
2.	La projection socioéconomique	72
3.	La projection macroéconomique	73
C.	Méthodologies en ce qui concerne les dépenses sociales	75
1.	Les dépenses de pension	75
2.	Les dépenses de santé	76
3.	Les dépenses de chômage	79
4.	Les dépenses d'éducation	79
D.	Résultats de la projection de base de l'AWG	80
1.	Les dépenses de pension	80
2.	Les dépenses de santé	83
3.	Les dépenses de chômage	85
4.	Les dépenses d'éducation	85
5.	Le coût budgétaire du vieillissement	86
E.	Comparaison avec les autres pays européens	87
IV	L'approche de l'AWG comparée à celle du CEV	89
A.	Introduction	89
B.	Hypothèses, méthodologies et résultats des projections de l'AWG et du CEV en ce qui concerne la démographie, la socioéconomie et la macroéconomie	90
1.	Des hypothèses différentes à la base des projections démographiques	90
2.	La projection socioéconomique	96
3.	La projection macroéconomique	100
C.	Les différences méthodologiques en ce qui concerne la projection des dépenses sociales	101
1.	Les soins de santé	101
2.	Les dépenses de chômage	103
3.	Approche semblable des dépenses d'éducation mais plus partielle dans la simulation du CEV	103

D. Simulations AWG et CEV: confrontation des résultats de la projection des dépenses sociales	104
1. Les pensions	104
2. Les soins de santé	107
3. Les dépenses de chômage	107
4. Les dépenses d'éducation	107
5. Le coût budgétaire du vieillissement	108
E. Conclusions	109
V La pension et l'aide sociale comme instruments de lutte contre la pauvreté: un état des lieux	111
A. Introduction	111
B. Le risque de pauvreté chez les personnes âgées	111
1. Indicateurs de revenus	113
2. Indicateurs non monétaires	118
C. Lutte contre la pauvreté chez les personnes âgées via le système légal des pensions et l'aide sociale	119
1. Le système des pensions et l'aide sociale	119
2. Efficacité de la lutte contre la pauvreté	129
VI ANNEXES	141
1. Le bonus pension dans le régime des indépendants et l'adaptation du malus	141
2. Effet du pacte sur la pension moyenne dans le régime des indépendants	142
3. Nombre de pensionnés du secteur public cumulant leur pension avec une activité professionnelle	143
4. Décisions récentes en matière d'adaptation au bien-être et des plafonds salariaux	143
5. La version adaptée de la projection socioéconomique de l'AWG	144
6. Annexe au chapitre V	149

SYNTHÈSE



A. Introduction

Le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) présente dans ce document son cinquième Rapport annuel, lequel comporte, comme de coutume, une évaluation du coût budgétaire du vieillissement, basée sur l'évolution des dépenses consacrées à la protection sociale.

L'actualisation du coût budgétaire du vieillissement revêt cette année une importance particulière en raison du Pacte de solidarité entre les générations. La mise en oeuvre des mesures contenues dans ce pacte adopté à l'automne 2005 a un effet notable à la fois sur l'offre de travail et les dépenses sociales. Les incitants financiers visant à encourager les travailleurs à différer leur entrée en pension, à savoir le "bonus pension", et le resserrement des conditions mises au retrait anticipé du marché du travail entraînent une diminution du nombre de bénéficiaires d'une part, une revalorisation des montants de pension d'autre part. De plus, le gouvernement a pris certaines décisions en matière de politique sociale, en octroyant des adaptations au bien-être et en revoquant à la hausse le plafond salarial servant de base au calcul des allocations sociales. Ces décisions entraînent une augmentation des dépenses affectées aux prestations sociales. Toutefois, à long terme, ce surcoût est plus que compensé par un accroissement des recettes - qui résulte d'une croissance de l'emploi et du PIB - grâce auquel l'impact sur les finances publiques dans leur ensemble apparaît finalement favorable. Une section entière de ce rapport est consacrée à l'impact de ces mesures (cf. chapitre II "*Impact des mesures du Pacte de solidarité entre les générations*").

De plus, ce rapport traite de façon approfondie deux autres questions:

- deux chapitres sont consacrés aux projections à long terme réalisées pour la Belgique dans le cadre de l'*Ageing Working Group* (AWG) du Comité de politique économique (CPE) de l'UE, projections à l'élaboration desquelles le Bureau fédéral du Plan a également collaboré (cf. chapitre III "*Projections de l'AWG*" et chapitre IV "*L'approche de l'AWG comparée à celle du CEV*"). Ces projections seront utilisées dans plusieurs études et procédures d'évaluation au niveau européen, en particulier dans les évaluations de la soutenabilité à long terme des finances publiques.
- un chapitre concerne l'efficacité de l'aide sociale et du régime légal des pensions en tant qu'outils de lutte contre la pauvreté (cf. chapitre V "*La pension et l'aide sociale comme instruments de lutte contre la pauvreté: un état des lieux*").

L'évolution du deuxième pilier des pensions n'a pu être abordée cette année. Le Comité espère pouvoir traiter cette matière dans son prochain rapport, sur la base des données qui seront rassemblées grâce à la mise en oeuvre de la future loi relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle. Celle-ci a été approuvée lors du conseil des ministres du 5 mai 2006. Ce projet autorise la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA) à demander aux secteurs et aux entreprises de lui transmettre des données relatives à l'extension des pensions du deuxième pilier.

B. L'évolution des dépenses sociales à l'horizon 2050

L'actualisation du coût budgétaire du vieillissement à moyen comme à long terme fait l'objet du chapitre I "Evolution des dépenses sociales à l'horizon 2050".

1. Les changements par rapport à l'édition précédente

Intégration des "Perspectives économiques 2006-2011" de mai 2006, d'une nouvelle base de données "emploi" et du Pacte de solidarité entre les générations

Hormis l'actualisation annuelle des perspectives économiques à moyen terme, incorporées dans la présente projection, deux facteurs ont exercé des effets importants.

En premier lieu, les observations des dernières années confirment le renforcement de la croissance tendancielle des taux d'activité. Il en résulte un taux d'emploi plus élevé en projection, en particulier pour les âgés, malgré la légère révision à la hausse du taux de chômage structurel: suite à la prise en compte des années les plus récentes - caractérisées par des taux de chômage très élevés - dans le calcul du taux de chômage moyen des 50 dernières années, l'hypothèse de taux de chômage structurel a été portée à 8 % de la population active, soit un relèvement d'un demi pourcent par rapport au chiffre retenu précédemment. La réduction du taux de chômage nécessaire pour atteindre ce niveau au-delà de la période de moyen terme est néanmoins plus importante que dans notre édition précédente, vu le relèvement sensible du taux de chômage à la fin de la période de moyen terme. Une telle évolution suppose dans une certaine mesure la poursuite d'une politique active du marché du travail.

En second lieu, les mesures du Pacte de solidarité entre les générations ont été intégrées dans la présente édition. Les conséquences de ce Pacte sont largement détaillées dans les sections 3 et 4 du chapitre II. Le CEV a tenu compte des mesures suivantes:

- le nouveau régime de prépension, qui introduit principalement un relèvement de l'âge d'entrée en prépension de 58 à 60 ans;
- l'introduction du bonus pension par journée de travail prestée à partir de l'âge de 62 ans;
- la refonte du malus dans le régime de pensions des indépendants;
- l'intégration de plafonds salariaux différenciés pour les périodes assimilées;
- l'augmentation du plafond en matière de travail autorisé après l'âge légal de la pension;
- l'extension de l'accès à la pension minimum;
- le relèvement du droit minimum par année de carrière;
- les adaptations au bien-être des allocations sociales et des plafonds salariaux.

Cependant, certaines mesures n'ont pas pu être prises en compte, du fait de l'absence de données. Il s'agit notamment de la mesure visant à décourager les "Canada-dry", mesure dont les conséquences sont sans doute importantes. D'autre part, les décisions gouvernementales encore en suspens, comme la réduction du plafond de revenu en cas d'exercice d'une activité professionnelle par un pensionné avant l'âge légal de la pension, n'ont pas été prises en considération.

Un seul scénario de politique sociale

Les précédents rapports du CEV, en particulier le rapport de mai 2005, présentaient deux scénarios de politique sociale après les cinq premières années de la projection: l'un sans adaptation au bien-être et l'autre avec adaptation au bien-être. A l'époque, aucune décision en matière d'adaptation au bien-être n'avait cependant été prise pour le long terme. Les mesures de politique sociale du Pacte de solidarité entre les générations, c'est-à-dire des adaptations au bien-être des allocations sociales et des relèvements des plafonds salariaux, suivent pour l'essentiel le scénario de long terme retenu par le CEV depuis de nombreuses années. Le scénario *sans* adaptation au bien-être n'est dès lors plus présenté. Ce scénario était basé sur la politique sociale des 50 dernières années où le découplage historique entre l'adaptation au bien-être et la croissance des salaires menait à une adaptation au bien-être en moyenne nulle, étant donné l'hypothèse de croissance des salaires. Le CEV trouvait ce scénario peu crédible dans une société avec un poids électoral croissant des personnes âgées et une augmentation de l'espérance de vie. Le Pacte de solidarité entre les générations introduit un changement de politique en diminuant structurellement l'écart historique observé entre l'adaptation au bien-être et la croissance des salaires et se rallie par conséquent au scénario du CEV.

Il existe toutefois un certain nombre de différences entre le scénario du CEV des éditions précédentes et le scénario actuel, lequel tient compte des mesures du Pacte des générations.

Tout d'abord, à moyen terme, ce sont toujours les décisions les plus récentes qui sont intégrées. Jusqu'à l'année passée, ces décisions se limitaient à des adaptations sélectives au bien-être pour les pensionnés les plus âgés, ainsi qu'à quelques relèvements de plafonds salariaux dans certaines branches de la sécurité sociale. Dans le scénario actuel du CEV, les adaptations au bien-être sont déjà introduites à partir de 2008, alors que dans les anciens scénarios, aucune adaptation au bien-être n'aurait été attribuée pendant la période 2008-2011, en l'absence de décision en ce sens et compte tenu de la faible croissance salariale attendue à moyen terme.

En deuxième lieu, les adaptations au bien-être et les augmentations des plafonds salariaux à moyen terme génèrent également des dépenses supplémentaires à long terme par rapport au scénario précédent du CEV, même si les hypothèses relatives à la politique sociale de long terme coïncident. En effet, l'application plus rapide de cette politique sociale fait en sorte que l'impact de la hausse des allocations moyennes des pensionnés (et des autres allocataires sociaux) à partir de 2008 ne s'éteint qu'après 20 à 25 ans, lorsque l'ensemble des pensionnés ayant bénéficié de cette augmentation auront quitté le système de pension. D'autre part, le relèvement à moyen terme des plafonds et des montants forfaitaires (comme les allocations familiales), a également un impact sur la hausse des dépenses sociales tout au long de la période de projection.

Enfin, le CEV a supposé que les modalités d'application du Pacte des générations correspondaient aux mesures de politique sociale des précédents rapports, à savoir une adaptation annuelle au bien-être de 0,5 %, une augmentation des plafonds salariaux de 1,25 % et une hausse des allocations forfaitaires de 1 %. Le gouvernement n'a toutefois pas encore défini ces modalités et a seulement prévu de dégager une enveloppe "*équivalente au minimum à la mise en oeuvre du scénario retenu par le Comité d'étude sur le vieillissement¹ (soit l'adaptation annuelle de 1,25 % pour les plafonds, de 0,5 % pour les allocations et de 1 % pour les minima)*"². Dans la pratique, l'application de ces correc-

1. Le CEV retient ce scénario dans l'hypothèse d'une croissance annuelle moyenne des salaires de 1,75 %.

2. Le Pacte de solidarité entre les générations, Service de presse du Premier Ministre, 10 octobre 2005.
Loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations, Moniteur belge, 30.12.2005.

tions sociales pourrait revêtir une autre forme que celle retenue par le Comité d'étude sur le vieillissement.

Une estimation à l'horizon 2050 au lieu de 2030

Comme lors des précédents rapports annuels, le CEV tient encore à souligner que les résultats doivent être interprétés avec la plus grande prudence, étant donné le caractère de long terme des perspectives et les incertitudes entourant certaines hypothèses. En outre, dans la présente édition, l'évaluation du coût budgétaire du vieillissement ne se limite plus à 2030, comme dans les rapports annuels précédents, mais est étendue à 2050. Cette extension de l'horizon de temps s'imposait, étant donné que les projections sur lesquelles se fonde le Programme de stabilité sont établies à l'horizon 2050 et s'appuient sur les projections du CEV. De plus, la comparaison avec les projections de l'AWG en est facilitée.

2. Le coût budgétaire du vieillissement

Le tableau 1 présente le coût budgétaire du vieillissement selon le scénario du CEV et en comparaison avec la projection de mai 2005.

TABLEAU 1 - Le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario du CEV - en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario du CEV de mai 2006							Différence avec les résultats de mai 2005 2005-2030
	2005	2011	2030	2050	2005-2011	2005-2030	2005-2050	
Pensions ^a	9.1	9.0	12.0	13.0	-0.0	2.9	3.9	-0.2
- régime salarié	5.1	5.1	7.3	7.9	0.0	2.2	2.8	-0.2
- régime indépendant	0.7	0.7	0.7	0.7	-0.0	-0.0	-0.0	-0.1
- secteur public	3.3	3.1	4.1	4.5	-0.1	0.8	1.2	0.0
Soins de santé et soins de long terme ^b	7.1	7.9	9.5	10.8	0.9	2.4	3.7	0.1
- soins "aigus"	6.2	6.8	8.0	8.6	-	1.8	2.4	0.1
- soins "de long terme" ^c	0.9	1.1	1.5	2.2	-	0.6	1.3	0.0
Incapacité de travail	1.2	1.2	1.2	1.1	0.0	-0.0	-0.1	-0.0
Chômage	2.2	2.1	1.3	1.2	-0.2	-1.0	-1.1	0.1
Prépension	0.4	0.4	0.3	0.3	-0.0	-0.1	-0.1	-0.1
Allocations familiales	1.6	1.5	1.2	1.1	-0.2	-0.4	-0.6	0.0
Autres dépenses sociales ^d	1.4	1.4	1.4	1.4	-0.0	-0.0	-0.0	0.0
Total	23.1	23.4	26.8	28.8	0.4	3.8	5.8	0.0
p.m. rémunérations du personnel enseignant	4.1	3.9	3.7	3.7	-0.2	-0.5	-0.4	0.0

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'Etat et la GRAPA.

b. Dépenses publiques de soins de santé et de soins de long terme.

c. Les soins de santé 'de long terme' comprennent les soins infirmiers à domicile, les séjours en maison de repos pour personnes âgées, en maison de repos et de soins, en maison de soins psychiatriques ainsi que dans des habitations protégées et certaines dépenses d'assistance à la vie quotidienne des personnes âgées dépendantes. Les soins 'aigus' couvrent les autres soins de santé.

d. Principalement les indemnités pour accidents du travail, maladies professionnelles et des Fonds de sécurité d'existence.

Le coût budgétaire du vieillissement s'élève à **3,8 %** du PIB entre 2005 et 2030, comme dans le rapport précédent sur la même période. Pourtant, à moyen terme (2005-2011), le coût budgétaire est de 0,4 % du PIB, soit 0,3 point de pourcentage de plus que l'année passée. Deux tiers de ce surcoût proviennent des mesures du Pacte de solidarité entre les générations (voir la section 4). Le tiers restant est principalement issu de quelques dépenses supplémentaires en soins de santé et en chômage (à cause de la plus faible diminution du nombre de chômeurs par rapport à la projection précédente).

A long terme, la révision des séries historiques de croissance des salaires dans les comptes nationaux a entraîné une baisse des dépenses de pensions, qui est toutefois partiellement compensée par le surcoût des mesures du Pacte des générations (voir la section 4). La réduction des dépenses de prépension résulte principalement de la nouvelle réglementation contenue dans le Pacte des générations (voir la section 4).

Sur la période 2005 - 2050, le coût budgétaire du vieillissement est estimé à 5,8 % du PIB. On peut noter que la croissance des dépenses avant 2030 provient surtout des pensions et, dans une moindre mesure, des soins de santé, alors qu'entre 2030 et 2050, la hausse des dépenses de soins de santé dépasse celle des pensions.

3. L'effet budgétaire direct du Pacte de solidarité entre les générations sur les finances publiques globales

Pour évaluer l'impact budgétaire du Pacte de solidarité entre les générations, il convient de tenir compte d'un ensemble de facteurs. Les mesures du Pacte qui impliquent une augmentation des prestations sociales entraînent un accroissement des dépenses publiques. D'autre part, cette hausse est tempérée par la baisse du nombre de prépensionnés et, dans une moindre mesure, du nombre de pensionnés. Par ailleurs, à pression fiscale et parafiscale inchangée, le relèvement du niveau de l'emploi et de l'activité économique (qui est estimé à environ 1 % en 2030 et 2050) entraîne un accroissement des recettes.

L'examen du tableau 2 révèle que la mise en oeuvre du Pacte de solidarité entre les générations a un effet positif sur les finances publiques, avec un accroissement de 0,16 point de pourcentage du PIB en 2050. La hausse des recettes devrait en effet atteindre environ 0,52 point de pourcentage du PIB en 2050, tandis que la hausse des dépenses sociales devrait tourner autour de 0,36 point de pourcentage du PIB. L'augmentation de ces dernières provient, pour 0,16 point de pourcentage, de la politique de stimulation de l'offre de travail, et, pour 0,20 point de pourcentage, des adaptations au bien-être de quatre années supplémentaires (2008 - 2011) par rapport au scénario précédent du CEV.

Le tableau 2 montre que le Pacte des générations a *a priori* un très léger impact positif sur le solde du compte de l'ensemble des administrations publiques. Cependant, cet impact positif n'apparaît évidemment pas lorsque seules les dépenses sociales sont présentées, conformément à la méthodologie d'évaluation du coût budgétaire du vieillissement appliquée dans le cadre des travaux du CEV¹ (cf. sections 3 et 4). Par ailleurs, l'approche retenue en ce qui concerne l'évolution des dépenses de soins de santé (qui relie la demande de soins de santé au PIB) implique un relèvement de ces dépenses, eu égard à la hausse du PIB (celle-ci résultant de l'augmentation de l'emploi liée à la mise en oeuvre du Pacte).

1. Il convient de remarquer que toutes les études, nationales ou internationales, qui se basent sur le coût budgétaire du vieillissement pour évaluer la soutenabilité de long terme des finances publiques, supposent implicitement que les recettes et les autres dépenses primaires - autrement dit, les dépenses primaires non liées à l'âge - évoluent parallèlement au PIB.

TABLEAU 2 - L'effet budgétaire direct (ensemble des administrations publiques)

	en % du PIB ^a		
	2011	2030	2050
Recettes	0.11	0.54	0.52
Dépenses sociales (hors adaptation au bien-être 2008-2011)	0.02	0.11	0.16
- Pensions du régime salarié	0.01	0.16	0.21
- droit minimum par année de carrière	0.01	0.02	0.02
- bonus (impact sur le montant moyen)	0.02	0.17	0.20
- dédoublement du plafond salarial	0.00	-0.01	-0.01
- nombre de bénéficiaires	-0.02	-0.02	0.00
- Pensions du régime indépendant	0.01	0.04	0.05
- bonus, malus (impact sur le montant moyen)	0.01	0.04	0.05
- nombre de bénéficiaires	0.00	0.00	0.00
- Chômage: nombre de bénéficiaires	0.04	0.02	0.01
- Prépension: nombre de bénéficiaires	-0.04	-0.13	-0.11
Capacité de financement	0.09	0.43	0.36
Dépenses sociales: adaptation au bien-être 2008-2011^b	0.20	0.16	0.20
- Pensions du régime salarié	0.10	0.07	0.11
- Pensions du régime indépendant	0.03	0.02	0.02
- Indemnités AMI régime salarié	0.01	0.01	0.01
- Chômage	0.02	0.02	0.02
- Prépension	0.01	0.01	0.01
- Allocations familiales	0.04	0.04	0.04
Capacité de financement (y compris l'adaptation au bien-être)	-0.11	0.28	0.16
p.m. PIB (impact en %)	0.10	1.03	0.98
p.m. Emploi (impact en %)	0.06	0.99	0.94

a. PIB avant Pacte des générations.

b. Effet de long terme de 4 années d'adaptation au bien-être pendant la période 2008-2011 par rapport à une adaptation nulle pendant ces années dans la projection selon les hypothèses de l'ancien scénario du CEV.

Il convient de rappeler que les effets du Pacte sur le coût budgétaire du vieillissement passent principalement par trois canaux. Premièrement, en stimulant l'activité et l'emploi, le Pacte accroît le PIB et donc l'assiette de financement des dépenses sociales. Deuxièmement, le Pacte modifie le montant moyen de différentes allocations sociales, d'une part, par une politique de stimulation de l'offre de travail (bonus pension, etc.) et, d'autre part, par une politique sociale (adaptation au bien-être, relèvement des plafonds salariaux, adaptation au bien-être des montants forfaitaires). Finalement, le Pacte induit des changements dans les comportements socio-économiques et débouche notamment sur des modifications du nombre de bénéficiaires de différentes allocations sociales (principalement les chômeurs, les prépensionnés et les pensionnés).

Le tableau 2 présente également une décomposition des effets du Pacte sur les dépenses sociales selon deux volets. Le premier volet illustre l'impact de la politique de stimulation de l'offre de travail, y compris les modifications de comportement qui en découlent. Le second volet montre l'impact de la politique sociale mise en oeuvre quatre ans plus tôt que dans un scénario basé sur les hypothèses de la précédente projection du CEV.

Premier volet: politique de stimulation de l'offre de travail

- Pensions du régime salarié* Le Pacte de solidarité entre les générations augmente les dépenses de pensions du régime salarié de 0,21 point de pourcentage du PIB à l'horizon 2050. L'effet du bonus pension domine à long terme : à nombre inchangé de pensionnés, il accroît les dépenses de pensions de 0,20 point de pourcentage du PIB (PIB avant Pacte des générations). L'impact global du bonus pension ne se remarque qu'à long terme, une fois que l'ensemble des pensionnés y ayant droit a pu en bénéficier. Les économies résultant du traitement spécifique du plafond salarial pour les périodes assimilées et des reports des entrées en pension dus au bonus sont relativement limitées. En outre, ces économies tendent à se réduire notamment dans la mesure où suite à l'introduction du bonus certains pensionnés ont prolongé leur carrière.
- Pensions du régime indépendant* Chez les indépendants, la politique de stimulation de l'offre de travail n'a que peu d'impact sur le comportement en matière de pensionnement. Les effets sur le montant moyen de l'introduction du bonus et de la révision du malus dominant à long terme. La maturation de ces mesures est lente car elle nécessite le remplacement de l'ensemble des pensionnés n'en ayant pas bénéficié.
- Chômage* L'augmentation des dépenses de chômage résulte de la hausse du nombre de bénéficiaires. Dans la mesure où cette croissance de l'offre de travail se traduit par une augmentation de l'emploi, cet effet de nombre diminue progressivement.
- Prépensions* Au niveau des prépensions, l'importante réduction du nombre de bénéficiaires entraîne une diminution du coût budgétaire de 0,1 point de pourcentage du PIB.

Second volet: l'adaptation au bien-être

- Rappelons que les politiques en matière de bien-être se différencient dans le scénario avec Pacte et le scénario reprenant les anciennes hypothèses du scénario du CEV uniquement durant la période de moyen terme (jusqu'en 2011). Les deux scénarios sont semblables à partir de 2012.
- Les pensions du régime salarié* Cette différence à moyen terme a néanmoins des effets à long terme. La différence d'adaptation au bien-être à moyen terme des *allocations moyennes* a des implications tant que des individus ayant bénéficié de cette revalorisation (à moyen terme) subsistent dans le stock d'allocataires. Les effets de cette politique différenciée à moyen terme s'amenuisent cependant au fur et à mesure que les anciens bénéficiaires (entrés avant 2011) sont remplacés par des nouveaux bénéficiaires (entrés par la suite). Par contre, la revalorisation *des plafonds et des forfaits* avant 2012 a un effet permanent dans la mesure où ces plafonds et forfaits font l'objet d'un relèvement structurel durant toute la période.
- A court et moyen terme, c'est principalement l'adaptation au bien-être des allocations qui pèse sur les dépenses (+0,10 point de pourcentage du PIB en 2011). Cette charge s'allège à mesure que les anciens bénéficiaires (entrés avant 2011) sont remplacés par des nouveaux bénéficiaires (entrés par la suite). A long terme, ce sont les effets du relèvement des plafonds qui jouent: les politiques d'adaptation au bien-être alourdissent la charge des dépenses de 0,11 point de pourcentage du PIB en 2050.
- Les pensions du régime indépendant* Le Pacte accroît le poids des dépenses de pensions du régime indépendant dans le PIB de 0,02 point de pourcentage à l'horizon 2050.

Chômage, indemnités AMI du régime salarié et allocations familiales

La politique d'adaptation au bien-être (des plafonds et des forfaits) entraîne une très légère hausse du coût budgétaire de 0,02 point de pour cent du PIB en matière de chômage (par rapport au précédent scénario du CEV) et de 0,01 point de pour cent pour les indemnités AMI du régime salarié. Les allocations familiales augmentent davantage (de 0,04 point de pour cent du PIB). De plus, l'application, quatre ans plus tôt, de la politique sociale en matière de forfaits exerce un impact durant toute la période de projection.

Prépensions

La politique sociale entraîne une augmentation des dépenses de prépension de 0,01 point de pour cent du PIB à l'horizon 2050, abstraction faite, bien entendu, de l'impact de la réduction du nombre de bénéficiaires.

L'effet favorable du PIB à long terme (+ 1 %) suite aux créations d'emplois facilite le financement des dépenses supplémentaires: rapporté à une plus grande assise économique, le surcoût présenté dans le tableau 2 se réduit. Cet élément est pris en compte dans la section suivante.

4. L'effet du Pacte de solidarité entre les générations sur le coût budgétaire du vieillissement

Le tableau 3 illustre l'effet du Pacte de solidarité entre les générations sur le coût budgétaire du vieillissement par comparaison aux résultats d'une projection suivant les hypothèses de l'ancien scénario du CEV.

Pendant la période 2005-2011, le coût budgétaire supplémentaire dû au Pacte s'élève à 0,2 point de pour cent du PIB. Entre 2011 et 2030, il est compensé par un recul des dépenses sociales de l'ordre de 0,1 point de pour cent. Sur l'ensemble de la période 2005-2030, le surcoût budgétaire du vieillissement atteint donc 0,1 point de pour cent du PIB. A l'horizon 2050, il atteint 0,2 point de pour cent du PIB.

TABLEAU 3 - Le coût budgétaire du vieillissement à long terme d'après le scénario du CEV (1) et écart par rapport à la projection selon les hypothèses de l'ancien scénario du CEV (2) - en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2005-2011		2005-2030		2005-2050	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Pensions ^a	-0.0	0.1	2.9	0.2	3.9	0.3
- régime des salariés	0.0	0.1	2.2	0.2	2.8	0.2
- régime des indépendants	-0.0	0.0	-0.0	0.0	-0.0	0.1
- secteur public	-0.1	0.0	0.8	0.0	1.2	0.0
Soins de santé et soins de long terme ^b	0.9	-0.0	2.4	0.0	3.7	0.0
- soins de santé 'aigus'	-	-	1.8	0.0	2.4	0.0
- soins de long terme ^c	-	-	0.6	0.0	1.3	0.0
Incapacité de travail	0.0	0.0	-0.0	0.0	-0.1	0.0
Chômage	-0.2	0.1	-1.0	0.0	-1.1	0.0
Prépension	-0.0	-0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Allocations de chômage	-0.2	0.1	-0.4	0.0	-0.6	0.0
Autres dépenses sociales ^d	-0.0	0.0	-0.0	0.0	-0.0	0.0
Total	0.4	0.2	3.8	0.1	5.8	0.2
p.m. rémunérations du personnel enseignant	-0.2	-0.0	-0.5	-0.0	-0.4	-0.0

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge du budget de l'Etat et la GRAPA.

b. Dépenses publiques de soins de santé et de soins de long terme.

c. Les soins 'de long terme' comprennent les soins infirmiers à domicile, les séjours en maison de repos pour personnes âgées, en maison de repos et de soins, en maison de soins psychiatriques ainsi que dans des habitations protégées et certaines dépenses d'assistance à la vie quotidienne des personnes âgées dépendantes. Les soins 'aigus' couvrent les autres soins de santé.

d. Principalement les indemnités pour accidents du travail, maladies professionnelles et des Fonds de sécurité d'existence.

C. Les projections de l'AWG et leur approche comparées avec celles du CEV

Le chapitre III *“Les projections de l'Ageing Working Group”* et le chapitre IV *“L'approche de l'AWG comparée à celle du CEV”* sont consacrés aux projections des conséquences budgétaires du vieillissement réalisées par l'Ageing Working Group (AWG) et qui ont été publiées en février 2006. Les projections de l'AWG sont réalisées dans le cadre des procédures de surveillance budgétaire en place au sein de l'UE. Ces nouvelles projections sont une actualisation des projections réalisées par l'AWG en 2001 - 2003 en l'étendant aux dix nouveaux Etats membres. Une attention particulière a porté sur l'amélioration de la qualité et de la comparabilité.

Le tableau suivant compare les résultats de la projection de l'AWG avec la projection nationale du CEV sans Pacte des générations. La projection de l'AWG a en effet été réalisée avant l'introduction du Pacte des générations.

TABLEAU 4 - Comparaison entre la projection de l'AWG et le scénario du CEV sans Pacte des générations¹

	<u>CEV (sans Pacte des générations)</u>	<u>AWG</u>	<u>Différence AWG-CEV (sans Pacte des générations)</u>	<u>CEV (sans Pacte des générations)</u>	<u>AWG</u>	<u>Différence AWG-CEV (sans Pacte des générations)</u>
	2004-2030	2004-2030	2004-2030	2004-2050	2004-2050	2004-2050
Pensions ^a	2,8	4,2	1,2	3,7	5,1	1,2
Soins de santé	2,3	1,3	-1,0	3,6	2,4	-1,2
- soins de santé 'aigus'	1,7	0,9	-0,8	2,4	1,4	-1,0
- soins de santé 'de long terme'	0,6	0,4	-0,2	1,3	1,0	-0,3
Chômage	-1,0	-0,5	0,5	-1,1	-0,5	0,6
Education	-0,4	-0,4	0,0	-0,4	-0,5	-0,1
Le total pris en considération par l'AWG	3,7	4,2	0,5	5,8	6,1	0,3
Autres allocations AMI	-0,0			-0,0		
Allocations familiales	-0,4			-0,6		
Autres dépenses sociales	-0,0			-0,0		
TOTAL	3,2			5,1		
Le total pris en considération par le CEV (donc hors rémunérations du personnel enseignant)	3,6			5,5		

a. Y compris les dépenses de prépension et d'invalidité.

Entre 2004 et 2030, l'ensemble des dépenses sociales prises en considération par l'AWG (les dépenses de pension, les soins de santé aigus, les soins de long terme aux personnes âgées dépendantes, l'éducation et le chômage) progressent de 0,5 point de pourcentage de plus que dans la projection du CEV. Cette différence se réduit à 0,3 à l'horizon 2050. Il est à remarquer que la projection de l'AWG ne prend pas en considération les autres allocations de l'AMI, ni les allocations familiales ou les autres dépenses sociales comme les indemnités pour maladies professionnelles, accidents du travail, et des Fonds de sécurité d'existence. Par conséquent, comparer les totaux pris en considération dans les deux projections aurait peu de sens.

1. La projection du CEV ne tient pas compte du Pacte des générations afin de faciliter la comparaison entre les deux projections.

La hausse des dépenses de pension et de chômage consécutive au vieillissement est plus importante dans le projection de l'AWG que dans la projection du CEV. Le contraire vaut pour les dépenses de soins de santé (tant pour les soins aigus que pour les soins de long terme). Dans le chapitre IV "L'approche de l'AWG comparée à celle du CEV", le Comité d'étude analyse les raisons pour lesquelles les projections CEV et AWG fournissent des résultats différents.

Des différences d'hypothèses d'une part et de méthodologie d'autre part expliquent ces écarts. Dans les deux cas, les options qui ont été privilégiées par l'AWG reflètent la priorité donnée au souci de comparabilité internationale, aux dépens de la prise en compte de certaines spécificités nationales. A l'inverse, le CEV prend soigneusement en compte, les mesures, politiques et dispositifs légaux nationaux. En particulier, la méthodologie de projection à moyen terme du CEV intègre l'ensemble des mesures politiques prises¹.

Dans le cas des pensions, le surcroît de dépenses engendré par la projection de l'AWG résulte, tout d'abord, de la population âgée sensiblement supérieure dans cet exercice à celle de la projection du CEV. Cette différence n'est pas liée aux hypothèses en matière d'espérance de vie, mais trouve son explication principalement dans la structure d'âge des migrants en début de période. La projection de l'AWG fait entrer nettement moins de jeunes d'âge actif de 15 à 35 ans, alors qu'elle accueille ou retient davantage de migrants nets de 35 ans et plus. Ces migrants gonflent plus rapidement la population de 65 ans et plus.

D'autre part, les projections de l'AWG débouchent sur une évolution légèrement plus favorable de la population active², laquelle débouche sur une augmentation plus soutenue du nombre d'ayants droit à une pension et donc du taux de pensionnement. L'augmentation plus forte de la population active est compensée par un taux de chômage structurel plus élevé et, par conséquent, par une hausse des dépenses de chômage.

Dans le cas des dépenses de santé, l'AWG a retenu un scénario de base dans lequel la progression de l'espérance de vie allait de pair avec une certaine progression de l'espérance de vie en bonne santé et de l'espérance de vie exempte d'invalidité. A l'inverse, le CEV estime plus prudent de travailler avec un profil de dépenses par âge constant dans le temps malgré l'accroissement de l'espérance de vie. De plus, ce même scénario de base de l'AWG suppose un impact plus limité des facteurs non-démographiques d'augmentation des dépenses de soins de santé que dans les projections du CEV. De ce fait, la hausse des dépenses de soins de santé (soins aigus et soins de long terme) est nettement plus faible dans le scénario de base retenu par l'AWG que dans les projections du CEV.

D. Lutte contre la pauvreté chez les personnes âgées par le biais de la pension et de l'aide sociale

Dans le cadre d'une société vieillissante et en marge de la soutenabilité financière des pensions légales, le chapitre V "*La pension et l'aide sociale comme instruments de lutte contre la pauvreté: un état des lieux*" traite de la préservation des objectifs sociaux du système de pensions. A cette fin, garantir, voire revaloriser si nécessaire, le montant des

-
1. Toutefois, et en vue de faciliter la comparaison entre les exercices de l'AWG et du CEV, la projection du CEV présentée dans ce chapitre n'intègre pas le Pacte de solidarité entre les générations.
 2. Cette évolution est fondée sur l'enquête sur les forces du travail. Le CEV estime plus fiable de se baser sur des données administratives qui concernent l'ensemble de la population, permettant de mieux évaluer les évolutions dans le temps, surtout pour des sous-catégories socioéconomiques qui sont souvent sous-représentées dans les enquêtes.

pensions légales semble une exigence fondamentale, ce système constituant l'instrument majeur de lutte contre la pauvreté chez les personnes âgées.

Les personnes âgées sont confrontées à un risque de pauvreté financière croissant et plus élevé que le reste de la population...

En 2003, 20 % des personnes âgées de plus de 65 ans étaient confrontées à un risque de pauvreté, contre 13 % pour le reste de la population (sur base de l'enquête SILC - Statistics on Income and Living Conditions - de l'UE de 2004), ces personnes ayant un revenu inférieur au seuil de pauvreté¹. Ce sont les femmes âgées et les isolés qui sont les plus exposés à un risque de pauvreté. Le bénéfice d'une pension légale, cumulée ou non avec le bénéfice de la GRAPA, tend à réduire ce risque (17,7 % au lieu de 20 % pour la population âgée prise dans son ensemble).

Sur base du Panel Study on Belgian Households (PSBH), un modèle sur les revenus des ménages a été développé permettant d'estimer des indicateurs de pauvreté relatifs à la période 1994 - 2005. Le risque de pauvreté au sein de la population âgée, bénéficiaire ou non d'une pension, semble avoir augmenté lors de la dernière décennie, alors qu'il est demeuré stable pour le reste de la population.

quoique ce constat doit être nuancé lorsque les indicateurs non monétaires sont pris en compte.

L'utilisation d'indicateurs relatifs à d'autres dimensions de la pauvreté (comme la qualité du logement, l'accès aux soins de santé, l'évaluation personnelle de la situation financière du ménage,...) fournit une image plus nuancée du niveau de vie relatif des personnes âgées, comparativement à celui de la population de moins de 64 ans (sur base de la SILC-UE).

La pension légale est une protection fondamentale contre le risque de pauvreté...

La pension légale offre une protection fondamentale contre le risque de pauvreté. A défaut de cette protection, plus de 9 personnes âgées sur 10 seraient confrontées à un risque de pauvreté.

Des données de l'Office National des Pensions (ONP), il ressort que les pensions moyennes les plus faibles sont celles des bénéficiaires d'une pension dans le seul régime indépendant, des femmes (à l'exception de celles bénéficiant d'une pension de survie) et des pensionnés les plus âgés². De plus, il apparaît que pour une même durée de carrière, la pension d'un bénéficiaire du régime salarié et/ou indépendant s'accroît en cas de cumul avec une pension du secteur public.

... mais cependant insuffisante pour les pensionnés du régime indépendant et pour une grande partie des femmes pensionnées du régime salarié.

La comparaison de ces pensions moyennes avec le seuil de pauvreté³ permet d'évaluer le niveau de vie relatif des personnes âgées. La pension moyenne de retraite des femmes non mariées est inférieure au seuil de pauvreté, quel que soit le régime (ou les régimes) où elle est attribuée. Alternativement, la quasi-totalité des femmes pensionnées non mariées du régime indépendant, plus de la moitié de celles du régime salarié et près de 80 % des femmes non mariées cumulant une pension dans le régime salarié et indépendant ont une pension inférieure au seuil de pauvreté.

Chez les hommes, la pension moyenne dans le régime indépendant est inférieure au seuil de pauvreté, de même que le montant moyen d'une pension mixte (dans le régime salarié et le régime indépendant) au taux ménage.

La pension peut être relevée au niveau de la pension minimum sous certaines conditions.

Pourtant, dans le système légal de pensions, des mécanismes existent qui, sous certaines conditions, permettent d'assurer un revenu minimum. Les pensionnés ayant presté au moins deux tiers d'une carrière complète peuvent bénéficier de la pension minimum.

1. 60 % du revenu équivalent net médian qui correspond en 2003, selon l'enquête SILC de l'UE, à 777 euros par mois.
2. Il existe une exception: les femmes avec une pension de retraite dans le régime indépendant dont la pension moyenne augmente avec l'âge suite aux modifications du mode de calcul de la pension.
3. Le seuil de pauvreté de 2005, estimé sur base du PSBH.

Ce sont majoritairement les pensionnés du régime indépendant qui en bénéficient...

Ce sont les pensionnés du régime indépendant qui bénéficient principalement de la pension minimum, à savoir près de 70 % des pensionnés du régime indépendant avec une carrière pure et 46 % des indépendants avec une carrière mixte (ces pourcentages sont respectivement de 12 % et 8 % dans le régime salarié). La condition de carrière pour pouvoir en bénéficier semble toutefois relativement contraignante¹ pour les femmes.

... mais le montant de la pension minimum des indépendants reste inférieur au seuil de pauvreté.

Outre la couverture du système de pensions, le montant des allocations et leur évolution sont également des paramètres importants de la politique de lutte contre la pauvreté. Pendant les vingt dernières années, les montants minimums ont été ajustés à l'inflation. En outre, la pension minimum dans le régime indépendant a connu diverses adaptations au bien-être (surtout pendant la première moitié des années 90 et à partir de l'an 2000); par contre, la pension minimum dans le régime salarié est davantage restée dissociée de l'évolution générale du bien-être² (surtout pendant la période 1985 - 1995).

Malgré ces augmentations non négligeables, le montant de la pension minimum en tant qu'indépendant demeure inférieur au seuil de pauvreté même en cas de carrière complète. Avec une carrière complète dans le régime salarié, la pension minimum oscille autour de ce seuil.

L'assistance sociale offre une protection de dernier recours...

Les personnes âgées disposant d'un revenu insuffisant peuvent, après enquête sur leurs ressources, bénéficier d'une pension du régime d'assistance (la garantie de revenus aux personnes âgées ou la GRAPA). Ce sont principalement les femmes isolées et plus âgées qui en bénéficient. La GRAPA constitue pour plus de 80 % des allocataires un complément à la pension: il s'agit majoritairement de pensionnés du régime indépendant (8 % des pensionnés ayant une pension dans le seul régime indépendant contre à peine 2 % des pensionnés ayant une pension dans le seul régime salarié).

... mais les montants garantis demeurent insuffisants pour préserver les personnes âgées d'un risque de pauvreté.

Pendant les deux dernières décennies, les pensions de l'assistance sociale a été adaptées au rythme de l'inflation mais pas à l'évolution du bien-être (1985 - 2000). La réforme du système intervenue en 2001³ amorce toutefois un changement de cap, puisqu'elle a été (et devrait encore être) suivie d'adaptations régulières au bien-être. Toutefois, malgré ces ajustements, le montant de la GRAPA demeure en deçà du seuil de pauvreté en 2005.

-
1. Les femmes ne satisfaisant pas à la condition de carrière pour bénéficier d'une pension minimum peuvent éventuellement bénéficier du droit minimum par année de carrière (depuis 1997) mais ce système n'existe que dans le régime salarié. Le Pacte de solidarité entre les générations prévoit toutefois d'assouplir la condition de carrière de la pension minimum.
 2. Le salaire moyen brut du régime salarié représente l'indicateur de l'évolution du bien-être.
 3. Instauration de la GRAPA (Garantie de revenu aux personnes âgées) en lieu et place du RGPA (Revenu garanti aux personnes âgées).

*LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES ET
SOCIALES DU VIEILLISSEMENT*



Evolution des dépenses sociales à l'horizon 2050

A. Principales hypothèses du scénario du CEV

A moyen terme (2006-2011), les principales hypothèses macroéconomiques et de politique sociale coïncident avec les hypothèses utilisées dans les *Perspectives économiques 2006-2011*, lesquelles ont été publiées en mai 2006 par le Bureau fédéral du Plan (cf. point B).

Les principales hypothèses de long terme sont résumées au tableau 5.

TABLEAU 5 - Aperçu des principales hypothèses: le scénario du CEV

Scénario démographique	2000	2030	2050
Taux de fécondité	1,61	1,70	1,75
Espérance de vie à la naissance: hommes	75,06	80,96	83,9
Espérance de vie à la naissance: femmes	81,53	86,43	88,9
Solde migratoire	18 445	17 358	17 300
Scénario socioéconomique (par sexe et classe d'âge, impact du vieillissement des générations successives)			
Taux de scolarité	maintenu au niveau de l'observation la plus récente		
Taux d'activité potentielle: hommes	modélisation tenant compte des cohortes et des probabilités		
Taux d'activité potentielle: femmes	de transition entre catégories sociodémographiques,		
Sorties de la population active vers:	par sexe et classe d'âge		
(invalidité, chômeurs âgés, prépension, pension)			
Scénario macroéconomique (à long terme)			
Croissance de la productivité et des salaires annuels par tête	1,75 % par an		
Taux de chômage structurel ^a en 2030	8 %		
Taux d'emploi ^b en 2030	69,5 %		
Scénarios de politique sociale (à long terme)			
Plafond salarial	1,25 % par an		
Droit minimum par année de carrière	1,25 % par an		
Péréquation des pensions du secteur public	1,25 % par an		
Adaptation au bien-être (régime général)	0,5 % par an		
Liaison au bien-être des allocations forfaitaires	1 % par an		

a. Y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi.

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

La projection macroéconomique

La projection macroéconomique s'appuie sur deux hypothèses centrales: la croissance de la productivité à long terme et le niveau du taux de chômage structurel en 2030. Ces deux hypothèses sont basées sur les évolutions de long terme observées par le passé et qui ont été largement commentées dans les précédentes éditions du rapport.

Le taux de chômage structurel a été revu à la hausse. La prise en compte des années les plus récentes - caractérisées par un taux de chômage très élevé - dans une série historique de 50 ans a entraîné une révision à la hausse (+0,5 %) du taux de chômage structurel jusqu'à 8 % de la population active.

La projection de l'emploi est le résultat de la confrontation du taux de chômage à la projection de long terme des comportements socioéconomiques. L'évolution des taux d'activité et la probabilité de relever des différents statuts socioéconomiques se fondent sur des comportements globalement supposés constants et sur un contexte institutionnel et législatif inchangé. Toutefois, certains comportements individuels évoluent. C'est pourquoi les tendances observées par le passé (p. ex. la poursuite de la croissance du taux d'activité des femmes), les changements récents de comportement (p. ex. des taux légèrement décroissants d'entrée en prépension pour les hommes) et les modifications de comportement induites par certains changements législatifs (p. ex. impact de la réforme des pensions sur le comportement des femmes; incidence des nouvelles dispositions en matière de pension fixées dans le Pacte des générations sur le comportement des prépensionnés potentiels) sont pris en compte. Ainsi, la projection du taux de chômage et des comportements socioéconomiques débouche sur une progression du taux d'emploi jusqu'à 69,5% en 2030.

Une croissance annuelle moyenne de la productivité de 1,75 %

Le CEV part d'une hypothèse de croissance annuelle moyenne de la productivité de 1,75 %, pourcentage qui se situe en dessous de la moyenne historique de 1,88 % (période 1913-2003).

Certains observateurs considèrent cette croissance de 1,75 % de la productivité comme optimiste. Si l'on compare ce pourcentage avec la moyenne observée sur une courte période, par exemple 1980-2003, il semble en effet quelque peu optimiste étant donné que la moyenne sur cette période est de 1,45 %. De plus, la hausse de la productivité à moyen terme, fondée sur les tendances observées les plus récentes, oscille autour de 1,5%^a. D'une part, l'économie belge est de plus en plus axée sur le secteur tertiaire où, de manière générale, la croissance de la productivité est moindre. D'autre part, cette croissance plus faible de la productivité est également liée à la politique menée en matière d'emploi, laquelle débouche sur une baisse de la part salariale dans la valeur ajoutée. Cette baisse est elle-même la conséquence d'une progression du travail à temps partiel, d'une modération salariale, d'une réduction des cotisations sociales et du développement de statuts spéciaux pour les travailleurs à faible productivité. Le CEV estime peu probable une *accentuation à long terme* de la politique actuelle stimulant la création d'emplois à faible productivité.

A l'échelle européenne, plusieurs institutions internationales ou étrangères et instituts de planification estiment cependant qu'une croissance de 1,75 % de la productivité est réaliste sur le long terme. La méthode de l'AWG (voir chapitre III) qui analyse la tendance au niveau des composantes de la productivité (productivité totale des facteurs, intensité en capital de la croissance) donne, pour la Belgique, un résultat similaire. Dans la projection de l'AWG^b, l'hypothèse de croissance de la productivité totale des facteurs est de 1,1 % en 2030, ce qui correspond au niveau mesuré dans l'Union européenne entre 1970 et 2004. A long terme, la contribution de l'intensité en capital (stock de capital par travailleur) à la croissance de la productivité serait de 0,6 point de pourcentage. A long terme donc, la croissance de la productivité du travail devrait être de 1,7 %, ce qui correspond à la croissance historique de la productivité du travail mesurée aux Etats-Unis entre 1960 et 2004 et en Europe entre 1975 et 2004.

Le CEV aussi opte pour l'hypothèse de croissance de 1,75% de la productivité sur le long terme, tablant sur une accélération de la croissance de la productivité dans le secteur des services. Nous évoluons en effet vers une économie de la connaissance où les investissements dans la formation stimulent la croissance de la productivité. Dans ce type d'économie, les investissements en R&D s'intensifient et se transforment en produits et processus marchands. L'innovation devient incontournable. De plus, une large diffusion des TIC dans le secteur des services fait progresser la productivité. Au même titre que la R&D, les investissements dans la formation méritent une attention soutenue. En effet, dans une société vieillissante, les investissements dans la formation continue (*'life-long learning'*) doivent freiner la supposée baisse de productivité des travailleurs âgés. D'ailleurs, le Pacte des générations aussi met l'accent sur l'éducation et la formation tout au long de la carrière ainsi que sur l'innovation.

- a. Bureau fédéral du Plan, "Perspectives économiques 2006-2011", mai 2006.
- b. "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2005)", Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN), http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/epc_publication_en.htm, http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/eespecialreports_en.htm.

Taux de chômage structurel de 8 %

La définition du chômage utilisée par le CEV englobe les chômeurs complets indemnisés demandeurs d'emploi, les demandeurs d'emploi inoccupés inscrits librement^a et obligatoirement^b - soit la définition officielle de l'ONEM- et enfin les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi.

Le CEV a choisi comme taux de chômage structurel de long terme la moyenne historique mesurée ces 50 dernières années, soit 8 % de la population active. Nombreux sont ceux qui considèrent cette hypothèse comme volontariste si l'on tient compte du fait que ce taux s'élève actuellement à 14,3 %. Toutefois, il ne faut pas oublier que le taux de chômage est en partie fonction de la conjoncture. En outre, on peut s'attendre à ce que le taux de chômage baisse dans une période où la population active diminue de manière constante avec, pour conséquence, une éventuelle pénurie de main-d'oeuvre. Ce taux de 8 % suppose donc la poursuite d'une politique active en matière d'emploi.

L'hypothèse de taux de chômage structurel du CEV a toutefois à une reprise été qualifiée de trop pessimiste vu les menaces de pénuries de main-d'oeuvre dans un contexte de baisse de la population active. Il est toutefois à remarquer que la coexistence d'un taux relativement élevé de chômage et d'emplois non pourvus est un phénomène qui se manifeste d'ores et déjà dans certaines régions. Certaines professions sont déjà qualifiées de critiques. A défaut des qualifications exigées, certains postes vacants ne sont pas remplis, et ce en dépit du nombre élevé de chômeurs.

- a. Cette catégorie comprend les personnes inoccupées qui n'ouvrent pas de droit aux allocations de chômage et qui s'inscrivent volontairement comme demandeurs d'emploi.
- b. Cette catégorie englobe les jeunes en stage d'attente qui ne perçoivent pas d'allocations, les chômeurs temporairement exclus, les personnes émergeant au CPAS et les chômeurs renonçant à leurs allocations.

Scénarios de politique sociale

En matière de politique sociale, deux importantes hypothèses ont trait, d'une part, à l'évolution du plafond salarial et, d'autre part, à l'adaptation au bien-être.

Les précédents rapports annuels présentaient deux scénarios différents en matière d'adaptation au bien-être. Le scénario *sans* adaptation au bien-être se fondait sur la politique sociale menée ces cinquante dernières années. Partant des données historiques, on a constaté que les adaptations des pensions du régime des travailleurs salariés n'ont en moyenne que très partiellement suivi l'évolution du bien-être. Les adaptations annuelles au bien-être ont été 1,75% inférieures à la croissance salariale¹. Ce découplage (de 1,75 %) entre l'adaptation au bien-être et l'évolution salariale réelle signifie, dans un scénario prévoyant une hausse salariale de 1,75%, qu'en moyenne aucune adaptation au bien-être n'est octroyée aux revenus de remplacement sur l'ensemble de la durée de bénéfice de l'allocation.

Dans ce scénario, la loi sur la réforme des pensions de 1996 sert de base pour l'adaptation du plafond salarial pris en compte dans le calcul de la pension de retraite dans le régime des travailleurs salariés. Cette loi prévoit une adaptation du plafond salarial en fonction des marges salariales fixées dans le cadre de la loi relative à la promotion de l'emploi et la sauvegarde de la compétitivité. Pour garantir une cohérence entre les revenus de remplacement, une hypothèse similaire est retenue pour le plafond salarial des autres revenus de remplacement.

1. Au cours de la période 1956-2002, les hausses salariales ont été de 2,9 %, en moyenne alors que l'adaptation moyenne au bien-être n'a pas dépassé 1,1 %. Voir Comité d'étude sur le vieillissement, rapport annuel, avril 2002.

Parallèlement, le CEV présente toujours un scénario *avec* adaptation au bien-être intégrant aussi l'hypothèse de hausse de plafond salarial. Ce scénario a toujours été privilégié par le CEV compte tenu du poids électoral croissant des personnes âgées et de l'augmentation de l'espérance de vie. En matière de politique sociale, la mise en oeuvre du Pacte de solidarité entre les générations constitue un changement de cap au travers duquel on s'éloigne de manière structurelle du découplage historique entre l'adaptation au bien-être et la croissance salariale. Cette politique correspond davantage au scénario du CEV avec liaison au bien-être. En conséquence, le scénario sans adaptation au bien-être a été abandonné.

Néanmoins, nous souhaitons pointer un certain nombre de différences entre le scénario du CEV des années précédentes et le nouveau scénario qui tient compte des mesures du Pacte des générations. D'une part, le Pacte prévoit des adaptations au bien-être à moyen terme (à partir de 2008), ce qui n'était pas le cas dans le scénario du CEV. Jusqu'à l'année dernière, les mesures les plus récentes prises en compte pour le moyen terme se limitaient à des adaptations sélectives au bien-être au bénéfice des pensionnés les plus âgés et à l'un ou l'autre relèvement de plafond salarial dans certaines branches de la sécurité sociale. Alors que précédemment les hypothèses de politique sociale n'avaient d'impact qu'à long terme, dans le nouveau scénario du CEV, des adaptations au bien-être sont prévues dès 2008.

Ensuite, le CEV a tablé sur le fait que les modalités de mise en oeuvre du Pacte des générations correspondraient à la politique sociale présentée dans les précédents rapports du CEV: une adaptation annuelle au bien-être de 0,5 %, un relèvement des plafonds salariaux de 1,25% et une augmentation des montants forfaitaires de 1%. Le gouvernement n'a encore arrêté aucune modalité et a juste précisé qu'il prévoit de libérer une enveloppe "équivalente au minimum à la mise en oeuvre du scénario retenu par le Comité d'étude sur le vieillissement¹ (soit l'adaptation annuelle de 1,25% pour les plafonds, de 0,5% pour les allocations et de 1% pour les minima)"². En pratique, les corrections sociales peuvent adopter une autre forme que celle proposée par le Comité d'étude sur le vieillissement.

B. Nouvelles perspectives selon le scénario du CEV

1. Cadre macroéconomique

A moyen terme, de 2005 à 2011, le scénario macroéconomique se base sur les "*Perspectives économiques 2006-2011*" de mai 2006. Dans ces perspectives, le scénario retenu postule que pour l'ensemble des économies européennes, la croissance économique à la fin de la période revient à son potentiel. C'est également le cas de l'économie belge, qui, d'ici 2011, devrait retrouver un niveau d'activité proche du potentiel.

A partir de 2012, la croissance économique escomptée repose sur les hypothèses qui ont été utilisées pour déterminer l'évolution à long terme de la productivité du travail, du taux de chômage structurel et, par conséquent, de l'emploi.

Le tableau 6 présente les résultats de la projection macroéconomique.

1. Le CEV retient ce scénario dans le cadre d'une hypothèse de croissance annuelle moyenne des salaires de 1,75 %.
2. Le contrat de solidarité entre les générations, Service de presse du Premier ministre, 10 octobre 2005. Loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations, MB 30.12.2005

TABLEAU 6 - Projection macroéconomique 2005-2050 - en %, scénario de mai 2006 (1) et écarts par rapport aux résultats de mai 2005 (2)

	2005-2011		2011-2030		2005-2030		2005-2050	2030
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)/(2)
<i>en taux de croissance annuels moyens réels</i>								
<i>Emploi</i>	0,8	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	3,1
<i>Productivité et salaires</i>	1,3	-0,2	1,8	0,0	1,6	-0,0	1,7	0,4
<i>PIB</i>	2,2	-0,0	1,9	0,1	2,0	0,1	1,8	3,6
<i>en % de la population active (y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi)</i>								
<i>Taux de chômage structurel à long terme</i>	8 (+ 0.5)							

La croissance de l'économie durant la période 2005-2011 est identique à celle prévue dans le Rapport annuel 2005. Par contre, la contribution de l'emploi à la croissance économique est plus importante, tandis que celle de la productivité est moindre. La faible hausse de la productivité s'accompagne d'une hausse modérée des salaires qui s'explique, d'une part, par les politiques d'emploi ciblées sur les travailleurs à faible productivité, et, d'autre part, par la modération salariale. L'hypothèse retenue est en effet que la norme de croissance des coûts salariaux - qui découle de la loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde de la compétitivité - est respectée.

Contrairement au précédent rapport annuel, les années 2010 et 2011 sont également basées sur les "*Perspectives économiques*". Alors que dans le précédent rapport, les hypothèses de long terme s'appliquaient déjà à ces années - postulant donc une croissance annuelle de la productivité de 1,75 % -, l'augmentation à la fin du moyen terme est ici de 1,4 %.

Pour la période 2011-2030, la projection prévoit une augmentation moyenne de l'emploi de 0,11 % par an, alors que le précédent rapport prévoyait une stabilisation au cours de cette période. Deux facteurs peuvent expliquer cette différence.

D'une part, plus de la moitié de la progression de l'emploi (0,07 %) résulte de l'actualisation des taux de maintien en activité. Cette actualisation résulte de la révision de la base de données "emploi" par âge et par sexe (cf. section 2). Une partie de la hausse peut sans doute être expliquée par l'impact de la politique menée en matière d'emploi visant à décourager les travailleurs de quitter le marché de l'emploi de manière anticipée. De plus, la projection tient compte d'une hausse tendancielle des taux de maintien en activité à moyen terme, tendance que l'on observe déjà depuis quelques années. Si, dans le précédent rapport, la projection était basée sur les derniers taux de maintien observés, la projection à long terme se base à présent sur les nouvelles probabilités estimées (plus fortes) de maintien en activité en 2011. Ces deux éléments ont entraîné une plus forte hausse des taux d'activité, et donc, des taux d'emploi, ce qui se traduit au bout du compte par une plus forte création d'emploi.

D'autre part, le reste de l'augmentation (0,05 %) s'explique par les mesures contenues dans le Pacte de solidarité entre les générations (cf. chapitre II).

Si l'on compare le niveau de l'emploi en 2030 avec celui du rapport de 2005, on constate qu'il est en progression de 3,1 %, dont 1,0 % est attribuable aux mesures incluses dans le

Pacte de solidarité entre les générations (voir chapitre II). La section suivante contient davantage de détails sur la création d'emploi. De son côté, le niveau du PIB en 2030 progresse de 3,6 %, dont 1 % peut être imputé au Pacte de solidarité (voir chapitre II).

2. Le marché du travail

Les données relatives au marché du travail (cf. tableau 7) ont été revues sur base d'une nouvelle base de données "emploi" par âge et par sexe.

TABLEAU 7 - Situation sur le marché du travail, scénario de mai 2006 (1) et écarts par rapport aux résultats de mai 2005 (2)

	2005		2010		2030		2050
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)
<i>Taux d'emploi (% de la population 15-64)</i>	61,9	-0,1	63,5	0,3	69,5	1,9	69,4
<i>15-54 ans</i>	66,5	0,0	68,6	0,3	73,9	2,1	73,7
* femmes	61,2	-0,6	64,5	-0,4	71,6	0,6	71,4
* hommes	71,6	0,6	72,6	1,0	76,1	3,5	76,0
<i>55-64 ans</i>	34,1	-0,5	37,1	0,9	46,0	3,4	46,6
* femmes	24,2	-2,4	28,9	-2,1	42,2	2,6	42,1
* hommes	44,2	1,5	45,4	3,9	49,9	4,2	51,1
<i>Taux de chômage global^a</i> <i>(% de la population active correspondante)</i>	14,3	0,7	13,2	1,2	8,0	0,5	8,0
<i>Taux d'activité (chômeurs âgés inclus)</i>	72,2	0,5	73,2	1,3	75,6	2,5	75,4
<i>Taux de prépensionnement</i> <i>(% de la population active potentielle^b)</i>	9,2	-0,3	7,9	-2,7	7,0	-3,7	7,0

a. Y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi.

b. C'est-à-dire la population active augmentée des bénéficiaires d'une prépension conventionnelle et des bénéficiaires d'une allocation pour interruption de carrière complète.

En 2005, le taux d'emploi global se situe plus ou moins au même niveau que dans le dernier rapport annuel, tandis que le taux d'emploi des plus de 55 ans est 0,5 point de pourcentage plus bas que l'an dernier. Le taux d'emploi parmi les hommes plus âgés a été revu à la hausse (de 1,5 point de pourcentage), contrairement à celui des femmes de la même catégorie d'âge, dont le niveau de départ est en recul de 2,4 point de pourcentage. Le tableau est comparable pour les moins de 55 ans, où le taux d'emploi a été revu à la hausse chez les hommes et à la baisse chez les femmes.

En comparaison avec le précédent rapport, le taux d'emploi connaît une progression plus favorable à l'horizon 2030. En effet, dans la projection actuelle, le taux d'emploi global progresserait de 7,6 points de pourcentage (contre 5,8 points dans le précédent rapport), dont 0,7 point de pourcentage serait imputable aux mesures contenues dans le Pacte de solidarité entre les générations. Entre 2005 et 2030, le taux d'emploi des plus de 55 ans progresse de 11,9 points de pourcentage (soit 3,4 points de plus que dans le rapport précédent), dont 2,6 sont attribuables au Pacte de solidarité entre les générations (cf. chapitre II).

Outre l'influence du Pacte de solidarité, la hausse plus sensible des taux d'emploi dans les différentes classes d'âge prises en compte provient de l'actualisation des taux de maintien en activité et de la prise en compte de la hausse tendancielle de ces taux. Cette hausse, que l'on observe depuis quelques années (cf. supra), entraîne dans son sillage une plus forte hausse des taux d'activité. Le taux global d'activité augmenterait ainsi de 3,4 points de pourcentage entre 2005 et 2030, alors que la hausse prévue dans le précédent rapport n'était que de 1,4 point de pourcentage.

Sous l'effet du Pacte de solidarité entre les générations, le taux de prépensionnement devrait baisser de 2,3 points de pourcentage entre 2005 et 2030, alors que l'an passé, on prévoyait encore une augmentation de 1,1 %. Le chapitre II présente une analyse plus détaillée des effets du Pacte de solidarité.

Le taux de chômage global devrait pour sa part reculer de 6,3 points de pourcentage entre 2005 et 2030, soit seulement 0,1 point de pourcentage de plus que dans le rapport de l'année passée. En effet, bien que le taux de chômage structurel prévu pour 2030 ait été revu à la hausse (+0,5 %), le taux de chômage en 2005 est également plus élevé dans la projection actuelle, soit de 14,3 % de la population active au lieu de 13,6 %.

3. Le coût budgétaire du vieillissement

Le coût budgétaire du vieillissement est défini comme l'accroissement sur une période donnée de l'ensemble des dépenses sociales exprimées en pour cent du PIB.

Nous soulignons encore une fois le fait que dans la présentation qui suit, la période de projection a été prolongée jusqu'en 2050, en raison du fait que le Programme de stabilité, dont les projections du CEV constituent la base, court lui aussi jusqu'en 2050.

a. A moyen terme

Le tableau 8 présente les différentes composantes du coût budgétaire du vieillissement à moyen terme (période 2005-2011) selon le scénario du CEV, lui-même basé sur les "*Perspectives économiques 2006-2011*" de mai 2006.

Le tableau 4 donne également les écarts entre la nouvelle projection et la projection précédente, elle basée sur les "*Perspectives économiques 2004-2009*" d'octobre 2004 légèrement ajustées pour tenir compte de certaines évolutions et décisions postérieures à octobre 2004.

TABLEAU 8 - Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme - en % du PIB, selon le scénario du CEV et écart par rapport au scénario de mai 2005

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario du CEV de mai 2006									Différence avec les résultats de mai 2005
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005-2011	
Pensions	9.0	9.1	9.0	8.9	8.9	8.9	8.9	9.0	-0.1	-0.1
- régime des salariés	5.1	5.1	5.0	5.0	5.0	5.1	5.1	5.1	0.0	-0.0
- régime des indépendants	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	-0.0	0.0
- secteur public ^a	3.2	3.3	3.3	3.2	3.2	3.2	3.1	3.1	-0.1	-0.0
Soins de santé ^b	7.1	7.1	7.2	7.4	7.7	7.8	7.9	8.0	0.9	0.1
Incapacité de travail	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	0.0	-0.0
Chômage	2.3	2.2	2.2	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1	-0.2	0.2
Prépension	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	-0.0	-0.0
Allocations familiales	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5	1.5	1.5	-0.2	0.0
Autres dépenses de sécurité sociale ^c	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	-0.0	0.0
Total	23.1	23.1	23.1	23.1	23.3	23.4	23.4	23.4	0.4	0.3
p.m. rémunérations du personnel enseignant	4.1	4.1	4.1	4.0	4.0	4.0	3.9	3.9	-0.2	0.1

- a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'Etat et la GRAPA. Bien que la GRAPA constitue principalement un complément aux pensions des régimes salarié et indépendant, les dépenses y afférentes sont reprises dans les dépenses de pensions du régime de la fonction publique puisqu'elles sont enregistrées dans la Comptabilité nationale à charge du pouvoir fédéral.
- b. Dépenses publiques de soins de santé. Elles comprennent les dépenses de sécurité sociale, c'est-à-dire les soins de santé (régime des travailleurs salariés et indépendants, OSSOM et autres régimes), certaines dépenses du pouvoir fédéral (principalement l'intervention dans le prix de journée d'hospitalisation qui est transféré à partir de 2004 à la Sécurité sociale), des Régions (aide aux handicapés) et des pouvoirs locaux (prestations médicales des CPAS aux personnes en difficulté, y compris les frais de séjour dans les maisons de repos). Certaines dépenses d'assistance à la vie quotidienne des personnes âgées dépendantes sont également incluses.
- c. Principalement les indemnités pour accidents du travail, maladies professionnelles et des Fonds de sécurité d'existence.

A moyen terme, entre 2005 et 2011, le coût budgétaire du vieillissement devrait augmenter de 0,4 % du PIB, ce qui représente 0,3 point de pourcentage de plus que dans le rapport précédent pour la même période. Ce surcoût par rapport à l'année dernière est généré aux deux tiers par les mesures du Pacte de solidarité entre les générations.

Les dépenses de pension diminuent légèrement entre 2005 et 2011 alors qu'elles se stabilisaient légèrement dans l'édition précédente du rapport. Dans les trois régimes, on observe des diminutions minimales jusqu'en 2007, conséquence de l'introduction du nouvel indice des prix en janvier 2006. Ce nouvel indice a eu un impact sur les dépenses, sans toutefois avoir de répercussions notables sur le PIB. Par conséquent, les dépenses exprimées en pourcentage du PIB diminuent. De plus, la révision à la baisse, dans la comptabilité nationale, de la croissance salariale historique n'est pas sans importance. Etant donné que les pensions sont calculées sur base des salaires perçus sur l'ensemble de la carrière, cette révision se traduit, en comparaison avec l'édition 2005 du rapport, par une baisse des dépenses de pension, phénomène également perceptible à long terme (voir section b). Cette révision est liée à la révision de la banque de données emploi (voir section 2). Cette baisse est partiellement compensée par une hausse des dépenses de pension liée au Pacte des générations: introduction d'un bonus pension, assouplissement du malus chez les indépendants, relèvement du droit minimum par année de carrière, extension du travail autorisé, introduction d'un plafond salarial distinct pour les périodes assimilées, adaptations des plafonds salariaux et au bien-être à partir de 2008 (voir chapitre II).

Dans le secteur des *soins de santé*, on observe une augmentation plus soutenue des dépenses par rapport à l'année dernière. Cette évolution des dépenses découle d'une part d'une révision de la croissance tendancielle des dépenses à charge des Régions et Communautés (subventions pour les soins aux handicapés, pour le secteur d'accueil de la petite enfance, prestations sociales en nature comme les soins à domicile). Etant donné qu'un mouvement de rattrapage est observé dans ces secteurs, il est tenu compte de ces tendances les plus récentes. L'augmentation des dépenses est surtout sensible en 2010 et 2011, années qui dans le rapport précédent relevaient déjà du long terme. Les dépenses pour ces postes suivaient alors la croissance du PIB qui était inférieure à la croissance tendancielle actuelle dont il est tenu compte.

On s'attend également à ce que les dépenses de soins de santé dans le régime des indépendants augmentent aussi plus rapidement. A partir de 2008, il est prévu de transférer les dépenses de soins de santé du régime des salariés vers le régime des indépendants en cas de carrières mixtes. Cela concerne entre autres les enfants d'un couple dont chaque personne relève d'un statut différent. La notion de 'statut le plus avantageux' disparaît à partir de 2008, entraînant un glissement d'une partie des dépenses du régime des travailleurs salariés vers le régime des travailleurs indépendants (le financement alternatif couvrant ces dépenses est également transféré). Néanmoins, la baisse des dépenses qui s'ensuit dans le régime des salariés est compensée par une autre mesure: les économies escomptées dans le secteur des médicaments n'ont pu être réalisées et ces projets d'économie ont dès lors été abandonnés. A titre de compensation, les industries pharmaceutiques sont appelées à payer une prime plus élevée sur leur chiffre d'affaires en vue de financer la hausse des dépenses.

En outre, il est tenu compte du report de l'extension du régime des indépendants aux petits risques (financée par le transfert de montants correspondants) du 1er juillet 2006 (tel que mentionné dans le rapport précédent) au 1er janvier 2008. Puisque le report de la mise en oeuvre se limite à un an et demi, le surcoût sur la période 2005-2011 est le même par rapport à l'an passé.

L'augmentation des dépenses de soins aux handicapés, pour le secteur d'accueil de la petite enfance et des dépenses de soins de santé dans le régime des indépendants provoque un écart de 0,1 point de pourcentage en matière de dépenses de soins de santé par rapport à l'édition 2005 du rapport.

Alors que, l'an passé, on s'attendait à observer des diminutions en % du PIB des dépenses de *chômage* en 2006 et 2007, la baisse n'est à présent visible qu'à partir de 2008. Sur l'ensemble de la période 2005-2011, les dépenses de chômage baissent de 0,2 % du PIB, ce qui est 0,2 point de pourcentage de moins que dans le rapport précédent. Cet écart est lié à l'actualisation des montants relatifs aux diverses allocations de chômage et surtout à une baisse moins forte du nombre de chômeurs. En 2011, il y aurait 48 000 chômeurs de moins qu'en 2005 alors que la diminution calculée l'an dernier était de 94 000. Cet écart est le fruit de la croissance plus prononcée de la population active, qui résulte en premier lieu d'une révision à la hausse de l'accroissement tendanciel des taux d'activité mais qui est également une conséquence du Pacte des générations. En outre, alors que, à long terme, le Pacte se traduit principalement par une augmentation du taux d'emploi, ce n'est pas le cas à moyen terme (voir chapitre II). Les effets à moyen terme du Pacte sur l'emploi sont réduits et liés à l'augmentation des revenus de remplacement et donc du revenu disponible des ménages.

En outre, les adaptations des plafonds salariaux et au bien-être prévues dans le Pacte des générations à partir de 2008 génèrent aussi une augmentation des dépenses de chômage.

Sur l'ensemble de la période 2005-2011, les dépenses en matière de *prépension* sont légèrement inférieures par rapport à celles calculées l'an dernier. Cette différence, si elle est de peu d'importance rapportée au PIB, n'est pas marginale par comparaison au volume des dépenses de prépension. Toujours sur cette même période, le nombre de prépensionnés aurait diminué par rapport à l'an dernier. En 2005, les taux d'entrée en prépension étaient moindres. C'est surtout dans la classe d'âge des 50-54 ans que le recul a été remarquable, jusqu'à un niveau inférieur à celui de 2001. Seuls 10 % des entrées totales en prépension se font encore dans le cadre d'entreprises en restructuration alors que ce pourcentage était encore de 20 % au début des années 2000. Dans la mesure où, en projection, les taux d'entrée en prépension sont réévalués en fonction des dernières observations, le nombre d'entrées en prépension se situe quelle que soit l'année à un niveau inférieur. Les effets de la nouvelle réglementation en matière de prépension, introduite dans le Pacte des générations, sont visibles dès 2008 (voir chapitre II). Entre 2005 et 2011, les dépenses de prépensions diminuent de 0,04 point de pourcentage, une diminution plus importante que dans les calculs effectués l'an dernier.

b. A long terme

Le tableau 9 présente le coût budgétaire du vieillissement à long terme selon le scénario du CEV. Ce scénario est comparé au même scénario du rapport précédent.

TABLEAU 9 - Le coût budgétaire du vieillissement à long terme - en % du PIB, scénario du CEV et écart par rapport au scénario de mai 2005

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario du CEV de mai 2006							Ecart par rapport aux résultats de mai 2005
	2005	2011	2030	2050	2011-2030	2005-2030	2005-2050	
Pensions ^a	9.1	9.0	12.0	13.0	3.0	2.9	3.9	-0.2
- régime salarié	5.1	5.1	7.3	7.9	2.2	2.2	2.8	-0.2
- régime indépendant	0.7	0.7	0.7	0.7	-0.0	-0.0	-0.0	-0.1
- secteur public	3.3	3.1	4.1	4.5	0.9	0.8	1.2	0.0
Soins de santé et soins de long terme ^b	7.1	8.0	9.5	10.8	1.5	2.4	3.7	0.1
- soins de santé 'aigus'	6.2	6.8	8.0	8.6	1.1	1.8	2.4	0.1
- soins 'de long terme' ^c	0.9	1.1	1.5	2.2	0.4	0.6	1.3	0.0
Incapacité de travail	1.2	1.2	1.2	1.1	-0.1	-0.0	-0.1	-0.0
Chômage	2.2	2.1	1.3	1.2	-0.8	-1.0	-1.1	0.1
Prépension	0.4	0.4	0.3	0.3	-0.1	-0.1	-0.1	-0.0
Allocations familiales	1.6	1.5	1.2	1.1	-0.2	-0.4	-0.6	0.0
Autres dépenses sociales ^d	1.4	1.4	1.4	1.4	0.0	-0.0	-0.0	0.0
Total	23.1	23.4	26.8	28.8	3.4	3.8	5.8	-0.0
p.m. rémunérations de personnel enseignant	4.1	3.9	3.7	3.7	-0.2	-0.5	-0.4	0.0

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'Etat et la GRAPA.

b. Dépenses publiques de soins de santé et de soins de long terme.

c. Les soins de santé 'de long terme' comprennent les soins infirmiers à domicile, les séjours en maison de repos pour personnes âgées, en maison de repos et de soins, en maison de soins psychiatriques ainsi que dans des habitations protégées et certaines dépenses d'assistance à la vie quotidienne des personnes âgées dépendantes. Les soins 'aigus' couvrent les autres soins de santé.

d. Principalement les indemnités pour accidents du travail, maladies professionnelles et des Fonds de sécurité d'existence.

Le CEV évalue le coût budgétaire du vieillissement entre 2005 et 2030 à 3,8 % du PIB. Ce coût est identique à celui estimé lors de l'exercice précédent en 2005. Toutefois, à moyen terme, une augmentation de 0,3 point de pourcentage est enregistrée (voir section a.), mais ce surcoût est compensé sur la période 2011-2030.

Dans la branche *pensions*, outre un coût budgétaire réduit à moyen terme (voir section a), une moindre croissance des dépenses est enregistrée sur la période 2011-2030. La révision des données historiques de croissance salariale de la Comptabilité Nationale (voir section a) a conduit à réduire la croissance des dépenses de pensions. Les mesures du Pacte des générations ont partiellement compensé ce phénomène (voir chapitre II).

La croissance du coût budgétaire en matière de *soins de santé* de 0,1 point de pourcentage trouve sa source dans une évolution divergente à moyen terme (voir section a).

Alors que les dépenses de *chômage* diminuent moins à moyen terme (voir section a), la baisse sur la période de long terme (entre 2011 et 2030) de ces dépenses est plus prononcée que dans le rapport précédent: -0,8 % du PIB au lieu de -0,7 % dans le rapport de 2005. Le taux de chômage serait plus élevé en 2011. Alors que le taux de chômage reculait de 11,5 % en 2011 à 7,5 % en 2030 dans le rapport précédent, on enregistrerait à présent une baisse de ce taux de 12,9 % en 2011 à 8 % en 2030, soit un repli de près de 1 point de pourcentage supérieur.

En matière de *prépension*, il n'y a pratiquement pas de différence dans l'évolution des dépenses à long terme par rapport aux résultats de l'année passée. Malgré un recul des taux d'entrée en prépension, générant à moyen terme de moindres dépenses (voir section a), la croissance des dépenses à long terme est un peu plus élevée suite à des entrées accrues en prépension dans un contexte de taux d'emploi relevés (qui résulte lui-même de taux d'activité en plus forte progression, voir section C.2.). Ce phénomène est toutefois plus que compensé (à concurrence de 0,1 point de PIB) par les économies liées à la nouvelle réglementation en matière de prépension du Pacte des générations (voir chapitre II).

Comparativement aux résultats du précédent rapport, aussi bien en 2005 qu'en 2030, les dépenses sociales se situent à un niveau inférieur (s'élevant respectivement à 23,1 % et 23,5 % du PIB en 2005 et à 27,0 % et 27,3 % du PIB en 2030). Le PIB est de 1,8 % supérieur en 2005 et de 3,6 % supérieur en 2030 dans le présent rapport. Cet effet PIB favorable résulte pour partie des mesures prises dans le Pacte des générations (voir chapitre II).

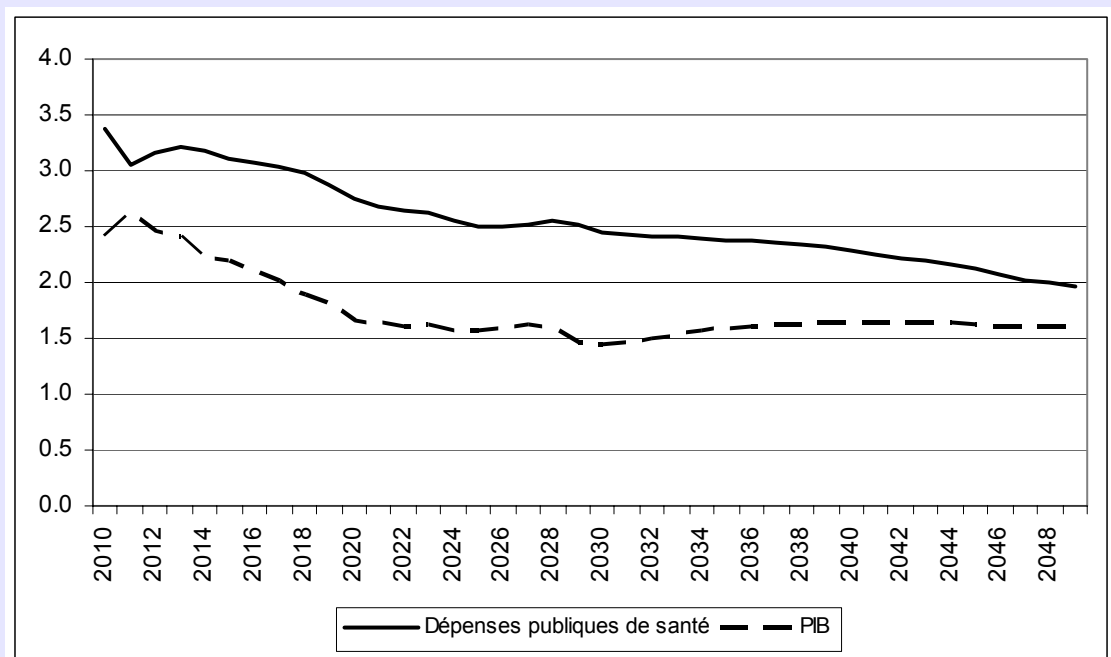
Si jusqu'en 2030 ce sont les dépenses de pensions qui contribuent le plus au coût budgétaire du vieillissement, de 2030 à 2050, l'évolution des dépenses de santé joue un rôle prépondérant dans l'évolution du poids des dépenses sociales dans le PIB.

Un taux de croissance annuel moyen de 2,6 % des dépenses publiques de soins de santé sur la période 2011-2050 pour un taux de croissance annuel moyen de 1,8 % du PIB

La méthodologie de projection des dépenses de soins de santé retenue par le CEV prend en compte séparément les facteurs démographiques qui influencent l'évolution des dépenses (effet volume de la population et effet du vieillissement) et les facteurs non-démographiques. Les effets démographiques sont projetés en appliquant le profil de dépenses de santé par tête d'une année de référence à la pyramide des âges future. Les effets non-démographiques sont projetés en fonction du revenu par tête avec une élasticité-revenu variable mais convergeant vers 1 à l'infini. De ce fait, le profil de l'évolution des dépenses de soins de santé suit de près, mais à un rythme supérieur, celui de la croissance économique.

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution du taux de croissance annuel des dépenses publiques de santé et celle du PIB sur la période de long terme 2011-2050. Bien qu'en moyenne le taux de croissance des dépenses de santé soit égal à 2,6 %, le graphique montre que ce taux fluctue assez bien au cours de la période de projection. Le graphique montre aussi que malgré une dynamique propre, l'évolution des dépenses de santé finit par être infléchiée avec un certain retard par la croissance économique.

FIGURE 1 - Evolution des dépenses publiques de santé et du PIB
(en taux de croissance)



c. Par entité

Le tableau 10 présente la répartition du coût budgétaire du vieillissement entre l'entité I (Pouvoir fédéral et Sécurité sociale) et l'entité II (Pouvoirs locaux et Communautés & Régions) selon le scénario du CEV.

TABLEAU 10 - Le coût budgétaire du vieillissement par entité - en % du PIB - scénario du CEV

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Entité I					
	2005	2011	2030	2050	2005-2030	2005-2050
Pensions	8.6	8.8	11.5	12.3	2.9	3.7
dont pensions de l'entité II	1.2	1.4	1.9	2.1	0.7	0.9
Soins de santé	6.3	7.0	8.5	9.8	2.2	3.5
- soins de santé "aigus"	5.4	6.0	7.1	7.8	1.7	2.3
- soins de santé "long terme"	0.8	1.0	1.4	2.0	0.5	1.2
Incapacité de travail	1.2	1.2	1.2	1.1	-0.0	-0.1
Chômage	2.2	2.1	1.3	1.2	-1.0	-1.1
Prépension	0.4	0.4	0.3	0.3	-0.1	-0.1
Allocations familiales	1.5	1.3	1.1	1.0	-0.4	-0.5
Autres dépenses sociales	1.2	1.1	1.1	1.1	-0.0	-0.0
Total	21.5	21.9	25.0	26.8	3.6	5.4
p.m. rémunérations du personnel enseignant	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.0	-0.0
Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Entité II					
	2005	2011	2030	2050	2005-2030	2005-2050
Pensions du secteur public	1.6	1.8	2.4	2.7	0.8	1.1
dont à charge de l'entité I	-1.2	-1.4	-1.9	-2.1	-0.7	-0.9
Soins de santé et aide sociale	0.8	0.9	0.9	0.9	0.1	0.1
Assurance-dépendance Flandre	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0
Allocations familiales	0.1	0.1	0.1	0.1	-0.0	-0.0
Autres dépenses sociales	0.2	0.2	0.2	0.2	0.0	0.0
Total	1.6	1.7	1.8	1.9	0.2	0.3
p.m. rémunérations du personnel enseignant	4.1	3.9	3.6	3.7	-0.5	-0.4

Le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 3,6% entre 2005 et 2030 dans l'entité I par rapport à 0,2 % dans l'entité II (ces pourcentages se chiffrent à respectivement 5,4 % et 0,3 % sur la période 2005-2050). Il est tout à fait logique que la majeure partie du coût budgétaire se situe dans l'entité I étant donné que les dépenses sociales les plus importantes relèvent de la Sécurité sociale. L'entité II ne recouvre que principalement certaines dépenses de pensions de fonctionnaires (mais dont les trois quarts sont financées par l'entité I) et d'enseignants ainsi que des dépenses de soins de santé et d'aide sociale (telles que l'aide aux handicapés et les aides des CPAS aux personnes en difficulté financière pour les frais de soins de santé et d'action sociale).



Effet des mesures du Pacte de solidarité entre les générations

A. Introduction

Le présent chapitre est divisé en deux parties.

La première partie présente un relevé et un descriptif des principales mesures du Pacte, ainsi que les hypothèses et méthodologies retenues pour en évaluer les effets.

Il convient d'insister d'une part sur le caractère exploratoire de certaines de ces évaluations, d'autre part sur la fragilité et parfois l'inexistence des données de base. Les choix en matière d'évaluation des effets ont été guidés par la prudence: les impacts présentés doivent être considérés comme des minima; par ailleurs, pour certaines mesures, en l'absence de données fiables, on a renoncé à toute tentative de quantification plutôt que de procéder à une évaluation hasardeuse.

La seconde partie porte sur les retombées macroéconomiques - en particulier sur l'emploi - et budgétaires des mesures du Pacte. Ces effets sont évalués en comparant la projection des dépenses à l'horizon 2050 dans le scénario du CEV avec Pacte (cf. chapitre I) avec une projection sans Pacte. Il convient de remarquer que la projection sans Pacte incorpore les adaptations au bien-être du Pacte pour ce qui concerne le long terme (à partir de 2012). En effet, le CEV a privilégié dans chacune des éditions précédentes de son rapport annuel un scénario incorporant de telles adaptations au bien-être, donc anticipant en quelque sorte leur instauration. Le lecteur attentif pourra constater que les effets du Pacte ne coïncident pas avec les écarts entre la projection des dépenses dans le scénario du CEV de mai 2006 et la projection des dépenses dans le scénario du CEV de mai 2005 (cf. chapitre I). Les effets du Pacte sur les résultats ne constituent en effet qu'un élément parmi d'autres des modifications introduites dans la projection depuis mai 2005.

B. Description des mesures du Pacte de solidarité entre les générations et hypothèses retenues

Le scénario du CEV intègre, dans la mesure du possible, les principales mesures du Pacte des générations qui influenceront les dépenses de protection sociale. Ces mesures concernent principalement les régimes des travailleurs salariés et indépendants. Les effets pour le secteur public sont plus marginaux.

Bien que les principales mesures aient déjà été décidées et consignées dans la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations du 23 décembre 2005¹, un bon nombre de mo-

1. Moniteur belge 30.12.2005

alités d'exécution doit encore être défini et arrêté. Le CEV a, par conséquent, été amené à formuler un certain nombre d'hypothèses. Les résultats présentés doivent dès lors être interprétés avec la prudence nécessaire.

1. Nouvelle réglementation en matière de prépension

Afin de décourager les retraits anticipés du marché du travail, le Pacte des générations prévoit une série de mesures nouvelles (voir tableau 11).

Avant l'âge de 58 ans, l'ancienne législation prévoit la possibilité de départ en prépension à partir de l'âge de 50 ans. Entre 50 et 55 ans, les départs en prépension se font dans le cadre de restructurations d'entreprises. Le Pacte des générations entend adapter la définition des entreprises en restructuration afin de réduire le nombre de travailleurs pouvant aboutir en prépension par ce biais. Avant d'opter pour la prépension, les entreprises devront élaborer un plan d'accompagnement au travers duquel des solutions alternatives seront envisagées, telles une redistribution du travail ou des primes de départ pour les personnes quittant volontairement l'entreprise. Parallèlement, une cellule emploi visant à remettre au travail les travailleurs licenciés doit être mise sur pied. Ce n'est qu'en dernier recours seulement que le passage à la prépension peut être envisagé.

L'impact de cette mesure en matière de restructuration d'entreprises sur les entrées en prépension est difficile à évaluer. L'hypothèse d'une réduction d'un tiers est retenue. Cette hypothèse peut sembler assez arbitraire mais les entrées en prépension aux âges jeunes (de 50 à 55 ans) sont déjà très faibles depuis 2005.

L'ancienne réglementation en matière de prépension prévoit également la possibilité de départ en prépension à 56 et 57 ans. Cette opportunité est offerte au travers de conventions collectives de travail établies au niveau de l'entreprise ou au niveau sectoriel (à condition d'avoir 38 ans de carrière, voir tableau 11, exception 4). Les ouvriers du bâtiment en incapacité de travail et les personnes effectuant un travail de nuit peuvent également, sous certaines conditions dont 33 ans de carrière, partir à 56 ans en prépension. Le Pacte des générations ne modifie pas la réglementation actuelle pour ces deux derniers groupes (voir tableau 11, exception 1). En projection, les taux d'entrée à 56 et 57 ans ne sont dès lors pas modifiés.

Dans la nouvelle réglementation générale, l'âge d'accès à la prépension conventionnelle est relevé de 58 à 60 ans à partir de 2008, avec une condition d'ancienneté de 30 ans, portée à 35 ans à partir de 2012 (voir tableau 11 pour les mesures transitoires spécifiques pour les hommes et les femmes). La même condition d'ancienneté sera insérée dans la CCT 17. Dans l'ancienne réglementation, l'âge minimum est de 58 ans et la condition d'ancienneté de 25 ans.

La deuxième dérogation à la règle générale (voir tableau 11) concerne les métiers lourds, pour lesquels l'âge d'accès à la prépension est de 58 ans avec 35 ans d'ancienneté. Le Conseil National du Travail (CNT) a reçu pour mission d'établir une liste des métiers lourds. Début mai, les partenaires sociaux étaient encore toutefois occupés à préparer ce dossier et les négociations au sein du CNT n'avaient pas encore débuté.

Nous partirons dès lors de l'hypothèse qu'une large proportion des métiers dits lourds satisfont également aux conditions reprises dans la réglementation sur les carrières longues (voir tableau 11, exception 3). L'absence de définition des métiers lourds nous conduit à assimiler la réglementation sur les métiers lourds à celle sur les carrières longues. Pour

l'exception 3, il ne sera par conséquent pas tenu compte de l'évaluation du taux d'emploi des 55 ans et plus (devant être faite par le Conseil Supérieur de l'Emploi) dans l'hypothèse où la majorité des prépensionnés dans cette réglementation relève également de la réglementation sur les métiers lourds et peut, sans limitation dans le temps, bénéficier de la mesure.

La confrontation des données récentes du Cimire¹ sur la répartition des prépensionnés par âge et par durée de carrière aux nouvelles exigences en matière d'ancienneté permet d'identifier les individus devant postposer leur entrée en prépension et ceux devant renoncer à leur droit à la prépension. Cet exercice doit toutefois être mené en tenant compte des évolutions de la durée de carrière des prépensionnés: le profil de carrière des générations entrant actuellement en prépension diffère de celui des générations candidates à la prépension dans 10 ou 20 ans. Pour les hommes, l'évolution des taux historiques d'activité parmi les classes d'âges 15-19, 20-24 et 25-29 ans permet d'évaluer l'ordre de grandeur de la réduction à venir des durées de carrière (environ 2 ans entre 2003 et 2033). Cette réduction découle de la progression des taux de scolarité depuis 1963. La projection intègre cette réduction estimée de la durée de carrière.

Appliquée aux carrières féminines, cette même méthodologie générerait une diminution encore plus importante de la durée de carrière, soit une réduction de 4 ans de la durée théorique de carrière à l'horizon 2033. Ce recul plus prononcé résulte du fait que, en 1963, le taux de scolarité féminin était inférieur au taux masculin alors que, aujourd'hui, la situation inverse prévaut, les taux de scolarité féminins sont plus élevés, ce qui a engendré une chute des taux d'activité aux âges jeunes. Par contre, une forte augmentation des taux d'activité féminins dans les classes d'âge de 30 ans et plus a été enregistrée. En comparaison avec le passé, les femmes se retirent moins du marché du travail. Toutefois, nous manquons d'éléments afin d'estimer cet allongement (supposé) de carrière. On peut penser que ces deux éléments (entrée plus tardive sur le marché du travail et moins de retraits par la suite) se compensent mutuellement. L'hypothèse d'une certaine convergence vers la durée de carrière masculine peut être considérée comme prudente. Dès lors, nous supposons que la durée de carrière des femmes reste constante. Le nombre de femmes ouvrant le droit à une prépension progresse évidemment.

1. Cimire : Compte individuel multisectoriel

TABLEAU 11 - La nouvelle réglementation en matière de prépension dans le Pacte des générations

Entreprises en restructuration				Réglementation générale			
Nouvelle définition des entreprises en restructuration				Règles de base			
Age	Condition de carrière			Age	Période	Condition de carrière	
						Hommes	Femmes
Entre 50 et 55 ans				60	2008	30	26
					2012	35	28
					2016	35	30
					2020	35	32
					2024	35	34
					2028	35	35
Exception 1				Exception 2			
Réglementation existante préservée				Nouvelle réglementation pour les métiers lourds			
pour les ouvriers du bâtiment pour le travail de nuit et le travail en équipe (système de 3 équipes)				illimitée dans le temps			
Age	Condition de carrière			Age	Condition de carrière		
	Construction	Nuit et équipe					
56	33	33		58	35		
	5 ans sur 10 (7 s/ 15) dernières années dans le secteur et être en incapacité de travail	dont 20 de travail de nuit ou en équipe			exercice d'un métier lourd: - selon définition du CNT - travail en équipe (au moins 2) de 5 ans sur les 10 dernières années de carrière (ou 7 s/ 15)		
Exception 3				Exception 4			
Réglementation temporaire				Anciennes CCT prolongées jusqu'en 2010			
pour les carrières longues							
Age	Période	Condition de carrière		Age	Période	Condition de carrière	
		Hommes	Femmes				
58	2008	35	30	56	avant 2013	38	
	2010	37	33	57	2013		
	2012	38	35	57	2014		
	2014		38	58	2015	38 = carrières longues 35 = métiers lourds	
				60	2015	35 = réglementation générale	
En 2011: en cas d'évaluation favorable le timing est maintenu, sinon la CC* est portée à 40 ans fin 2014							
En 2013: en cas d'évaluation favorable la CC* reste de 38 ans, sinon l'exception est abrogée au plus tard fin 2017							

*CC = condition de carrière

2. Mesure anti “Canada Dry”

Le Pacte des générations a prévu de lutter contre les “pseudoprépensions” (Canada dry) via des prélèvements de cotisations patronales.

Sont visées :

- les indemnités complémentaires aux allocations de chômage accordées par l'employeur (ou par un Fonds) à un travailleur âgé licencié ;

-
- les indemnités complémentaires aux allocations d'interruption dans le cadre du crédit-temps à temps plein ou à mi-temps, accordées par l'employeur (ou par un Fonds).

Seuls les compléments payés aux travailleurs à partir de l'âge de 50 ans sont concernés.

La mesure consiste à introduire une cotisation spéciale de sécurité sociale, à charge des employeurs, sur les indemnités complémentaires dans le cadre d'un accord sectoriel conclu après le 1er octobre 2005¹ ou d'un accord individuel ou d'entreprise. Elle est exprimée sous forme de pourcentage calculé sur le montant brut de l'indemnité complémentaire.

Ce pourcentage s'élève à :

- 1) 30 % pour chaque mois pendant lequel la personne concernée n'a pas atteint l'âge de 52 ans ;
- 2) 24 % pour chaque mois, qui n'est pas visé par le 1), pendant lequel la personne concernée n'a pas atteint l'âge de 55 ans ;
- 3) 18 % pour chaque mois, qui n'est pas visé par le 1) et le 2), pendant lequel la personne concernée n'a pas atteint l'âge de 58 ans ;
- 4) 12 % pour chaque mois, qui n'est pas visé par le 1) au 3), pendant lequel la personne concernée n'a pas atteint l'âge de 60 ans ;
- 5) 6 % à partir du mois pendant lequel la personne concernée a atteint l'âge de 60 ans.

Malgré des efforts de recherche importants, nous n'avons pas pu disposer de données qui nous auraient permis d'évaluer les effets de cette mesure. Même se prononcer sur un ordre de grandeur de ces effets est délicat.

3. Introduction d'un bonus pension

a. Le bonus dans le régime des travailleurs salariés

Le montant de la pension est augmenté d'un bonus qui est accordé aux personnes qui poursuivent leur activité professionnelle après 62 ans ou possèdent une carrière d'au moins 44 ans. Le bonus est attribué aux individus dont la pension prend cours au plus tôt le 1er janvier 2007 et pour les prestations de travail ultérieures au 1er janvier 2006.

D'après les informations disponibles début mai, le bonus se monterait à deux euros² par journée de travail prestée à partir du jour anniversaire de 62 ans. Le bonus suivrait les adaptations au bien-être (*voir* point 8), non seulement pour les personnes déjà pensionnées mais également lors du calcul de la pension des nouveaux pensionnés. Soulignons que le bonus est également appliqué aux prestations de travail effectuées après 65 ans.

b. Le bonus dans le régime indépendant et la refonte du malus

Le bonus pension s'applique dans le régime indépendant selon les mêmes modalités que dans le régime salarié: montants identiques, attribution du bonus également pour les pres-

1. Toutes les conventions collectives sectorielles conclues avant le 1er octobre 2005 ne sont pas concernées.
2. Montant brut journalier.

tations de travail effectuées après 65 ans (voir tableau 70 de l'annexe 1). Ces prestations sont plus fréquentes dans le régime indépendant que dans le régime salarié. Il faut noter que, actuellement - avant entrée en vigueur du Pacte - d'après nos estimations, plus de 15 % des hommes et 29 % des femmes indépendants partent à la pension après 65 ans. D'autre part, seul 1 % des indépendants dispose d'une carrière de 44 ans ou plus avant 62 ans.

L'âge légal de la retraite du régime des travailleurs indépendants est fixé à 65 ans pour les hommes et évolue vers cet âge en ce qui concerne les femmes à raison d'un an tous les trois ans; il est fixé à 64 ans en 2006 et atteindra 65 ans en 2009. Un indépendant, homme ou femme, peut cependant partir à la retraite dès l'âge de 60 ans mais voit alors sa pension réduite du fait du malus pour départ anticipé. Ce malus est actuellement de 5 % par année d'anticipation. Le Pacte des générations prévoit de revoir ce malus comme indiqué dans le tableau 12.

TABLEAU 12 - Malus pour départ anticipé

Age de départ	Après réforme		Avant réforme	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
60 ans	25 %	18 %	25 %	20 %
61 ans	18 %	12 %	20 %	15 %
62 ans	12 %	7 %	15 %	10 %
63 ans	7 %	3 %	10 %	5 %
64 ans	3 %	pas de malus	5 %	pas de malus
65 ans	pas de malus	au-delà de l'âge légal	pas de malus	au-delà de l'âge légal

NB : à partir de 2009, le malus pour départ anticipé des femmes est identique à celui des hommes

Il est à noter que cette réduction n'est pas applicable lorsque l'intéressé prouve une carrière complète (un peu moins de 5 % des indépendants partent à la retraite avant l'âge légal en ayant une carrière complète).

Il est probable que la réforme du malus n'aura pas un grand impact sur les dépenses du régime de pension des travailleurs indépendants. En ce qui concerne les hommes, on peut constater que le malus pour départ à 60 ans n'est pas modifié. Or, sur base de statistiques, il apparaît que près de 22 % des hommes indépendants partent à la retraite à 60 ans et 62 % à 65 ans. Ce n'est donc qu'une petite minorité des indépendants partant à la retraite qui sont concernés par la réforme du malus. De plus, la modification est de faible ampleur : 2 % pour les individus partant à 61 ans (5 % du total des départs d'une année) ; 3 % pour les individus partant à 62 ans (4 % du total des départs d'une année) ; 3 % pour les individus partant à 63 ans (4 % du total des départs d'une année) et 2 % pour les individus partant à 64 ans (3 % du total des départs d'une année). La situation est similaire pour les femmes.

En ce qui concerne les comportements de pensionnement, il est clair que la mesure a été prévue pour encourager les indépendants partant à 60 ans à retarder de quelques années leur départ. Mais l'ampleur d'une autre mesure – le bonus pension, cf. ci-dessus – est telle qu'il est probable que la modification des malus, très réduite comme on l'a vu, n'aura que fort peu d'influence sur les comportements.

Avant la réforme, le gain lié au travail d'une année supplémentaire provient de deux sources : la prise en compte d'une année supplémentaire dans le calcul de la pension d'une part et la baisse du malus pour anticipation d'autre part. Après la réforme, le bonus pen-

sion offre une troisième possibilité de gain après 62 ans. Le tableau 71 dans l'annexe 2 montre que travailler une année en plus entre 62 et 63 ans permet de bénéficier d'un gain de 18,07 % de sa pension moyenne. Au total, pour un indépendant partant à la pension à 65 ans, le gain sur sa pension moyenne est de 50 % sans le Pacte et de 89 % avec le Pacte, ce dernier provoquant la hausse de 26 % de la pension moyenne de cet individu.

Parmi les pensionnés du régime indépendant, certains individus ont une pension moyenne inférieure à la pension minimum. Ces individus ne bénéficient pas pleinement du bonus. En outre, le bonus augmentera la pension de certains bénéficiaires au-delà de la pension minimum. La hausse réelle de la pension moyenne sera inférieure à 26 %.

c. L'effet du bonus de pension sur l'emploi (effets ex ante)

Afin d'évaluer l'effet du bonus pension sur l'emploi (par régime), nous utilisons les estimations de Duval¹ sur l'incidence du taux de taxation implicite à la poursuite de l'activité sur les comportements de maintien en activité (par groupe d'âges de 5 ans). Le taux de taxation implicite à la poursuite d'une activité professionnelle se définit à partir de la notion de patrimoine pension (pension wealth), soit la valeur actualisée des pensions futures auxquelles un individu a droit. Le patrimoine pension évolue selon l'âge, la poursuite d'une activité professionnelle étant généralement synonyme, non seulement, d'un renoncement provisoire au bénéfice de l'allocation, mais aussi, d'un relèvement de la future pension. En particulier, les variations du patrimoine pension découlant de la poursuite d'une activité professionnelle pendant une période donnée peuvent être considérées comme une taxation implicite (dans le cas d'une variation négative) ou une subvention implicite (dans le cas contraire) à la poursuite de l'activité professionnelle².

Le bonus pension favorise le maintien en activité en réduisant le taux de taxation implicite à la poursuite de l'activité. Les variations de la taxation implicite à la poursuite de l'activité diffèrent selon l'âge, le régime et le sexe (tableau 13). La diminution du taux de taxation implicite est sensiblement plus marquée dans le régime salarié que dans le régime indépendant et chez les femmes que chez les hommes. Dans le régime indépendant, le bonus n'est accordé pleinement que pour les individus bénéficiant d'une pension excédant la pension minimum. Les femmes bénéficiant quant à elles d'une pension moindre que les hommes, la nature forfaitaire du bonus accroît proportionnellement davantage leur pension. En outre, ayant une espérance de vie plus grande, elles bénéficient en moyenne plus longtemps de cette pension (davantage) accrue.

TABLEAU 13 - Variations (en points de pourcentage) du taux de taxation implicite à la poursuite de l'activité suite à l'introduction du bonus pension (effet ex ante)

Age	Régime salarié		Régime indépendant	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
60 ans	-12.1	-19.8	-1.4	-4.2
65 ans	-10.6	-20.0	-4.2	-7.0

Les estimations de Duval lient taux de croissance de l'activité masculine (notamment entre 55-59 ans et 60-64 ans et entre 60-64 ans et 65-69 ans³) et taux de taxation implicite à

1. Duval R. (2003), The Retirement effects of Old-Age Pension and Early retirement Schemes in OECD Countries, OECD Working Paper n° 370.
2. Définition selon Duval R. (2003), p. 19.
3. Ces taux de croissance sont, bien entendu, négatifs.

la poursuite de l'activité (pendant 5 ans, à respectivement 60 et 65 ans). Dans la mesure où le bonus pension concerne les individus en emploi, nous appliquons les élasticités qu'il obtient au taux de croissance de l'emploi masculin, respectivement salarié et indépendant. A défaut d'alternative, et même si les comportements d'offre de travail des femmes et des hommes peuvent sensiblement différer, les élasticités estimées par Duval servent également de base à l'évaluation des effets du bonus pension sur les comportements de maintien en emploi des femmes. Si l'on considère que l'emploi est le résultat de la confrontation de l'offre et de la demande de travail, évaluer les effets en matière d'emploi du bonus de pension à partir de comportements d'offre pourrait paraître un peu abusif. A long terme, et si l'on accepte l'idée que l'économie est orientée par les mécanismes d'offre, cette objection perd de sa pertinence.

Soulignons également que, comme le note Duval lui-même, par comparaison aux approches microéconomiques, l'approche macroéconomique sur données de panel qu'il retient fournit une élasticité relativement faible du maintien en activité par rapport au taux de taxation implicite à la poursuite de l'activité. Les estimations retenues quant à l'impact du bonus sur le taux d'activité sont, dans cette optique, prudentes. Par contre, tout comme Duval, nous ne retenons dans le calcul du patrimoine pension à partir de 60 ans, et donc aussi dans le calcul de la taxation implicite à la poursuite de l'activité, que la seule pension légale de retraite. Etant donné que le bonus pension n'affecte que la seule pension légale de retraite, intégrer les autres voies de retrait de l'activité avant 65 ans dans le calcul du patrimoine pension mènerait à de moindres variations de taxation implicite. Une telle intégration¹ nécessiterait le recours à des données microéconomiques détaillées et est, pour des raisons évidentes de temps, hors de portée du présent exercice. Ces éléments doivent être gardés à l'esprit dans l'interprétation des résultats qui suivent, qui doit se faire avec la précaution nécessaire.

Les effets du bonus pension sur les comportements de maintien en emploi par régime et par sexe sont repris au tableau 14. Le taux de croissance du taux d'emploi salarié entre 55-59 ans et 60-64 ans, par exemple, devrait se voir relevé de 2,1 points de pourcentage suite à l'introduction du bonus.

TABLEAU 14 - Variations (en points de pourcentage) du taux de croissance du taux d'emploi suite à l'introduction du bonus pension (effet ex ante)

Ages	Régime salarié		Régime indépendant	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
entre 55-59 et 60-64 ans	2.1	3.4	0.2	0.7
entre 60-64 et 65-69 ans	1.6	3.0	0.6	1.1

Les effets sur les taux d'emploi du bonus pension sont repris au tableau 15. L'ampleur des variations des taux d'emploi reflète l'importance des variations des taux de taxation implicite. La mesure est supposée produire ses effets de manière progressive. Elle arrive à maturité au terme de 5 ans (à dater de 2006) pour la classe d'âges 60-64 ans et au terme de 10 ans pour la classe d'âges 65-69 ans. Le bonus jouant sur les comportements de maintien en emploi, ses effets dépendent aussi du niveau et de l'évolution des taux d'emploi dans le scénario sans Pacte. Ainsi, partant d'une réduction progressive du taux de chômage structurel, les taux d'emploi augmentent dans le scénario sans Pacte jusqu'à

1. Voir par exemple, Dellis A., Desmet R., Jousten A., Perelman (2004) Micro-modelling of Retirement in Belgium, in Gruber J. et Wise D. (éd.), Social Security Programs and Retirement Around the World: Micro Estimation, University of Chicago Press.

l'horizon 2030. Le bonus pension génère alors un peu plus de gains en termes de taux d'emploi.

TABLEAU 15 - Variations (en points de pourcentage) des taux d'emploi suite à l'introduction du bonus pension (effet ex ante)

			2011	2015	2020	2030	2050
Régime salarié	Hommes	60-64	0.7	0.7	0.8	0.9	0.9
		65-69	0.3	0.5	0.5	0.6	0.6
	Femmes	60-64	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0
		65-69	0.2	0.3	0.4	0.5	0.5
Régime indépendant	Hommes	60-64	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
		65-69	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
	Femmes	60-64	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
		65-69	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1

Dans le cadre du scénario démographique retenu par le CEV, les gains attendus du bonus pension sur le volume de l'emploi sont repris au tableau 16. Ces gains concernent les classes d'âge 60-64 ans et 65-69 ans. Il s'agit d'un effet brut, qui ne tient pas compte des effets de substitution, essentiellement à court et moyen termes, de la mesure sur l'emploi dans les autres classes d'âge.

TABLEAU 16 - Variations d'emploi (en milliers d'unités) parmi les 60 ans et plus suite à l'introduction du bonus pension (effet ex ante)

	2011	2015	2020	2030	2050
Par régime					
- salarié	5.1	7.0	8.7	10.1	9.2
- indépendant	0.6	1.0	1.1	1.3	1.2
Par classe d'âges					
- de 60 à 64 ans	4.2	5.1	6.2	6.7	6.4
- de 65 à 69 ans	1.4	3.0	3.6	4.6	4.0
Par sexe					
- hommes	3.1	4.2	4.9	5.5	5.0
- femmes	2.6	3.8	4.8	5.9	5.4
Total parmi les 60 ans et plus	5.7	8.0	9.8	11.3	10.4

4. Traitement différencié des jours assimilés pour le plafond salarial dans le calcul de la pension

Conformément à l'idée selon laquelle être « actif » doit être plus avantageux qu'être « inactif », le plafond salarial utilisé dans le calcul de la pension sera scindé en un premier plafond, qui sera d'application pour les rémunérations réelles, et un second, qui sera applicable aux rémunérations fictives associées à certaines périodes assimilées, c'est-à-dire en cas de chômage complet, de prépension à temps plein, d'interruption de carrière complète et de crédit-temps. Cela ne concernerait que les périodes assimilées des travailleurs de 55 ans et plus se situant après le 1^{er} janvier 2007. Seul le plafond applicable aux rémunérations réelles sera soumis aux adaptations au bien-être bisannuelles successives.

Lorsque l'écart entre les deux plafonds aura atteint une certaine ampleur, le plafond des rémunérations fictives fera à nouveau l'objet, lui aussi, d'adaptations périodiques. Sur la base des informations disponibles début mai, le plafond des rémunérations fictives sauterait deux adaptations bisannuelles consécutives, de sorte que l'écart avec le plafond des rémunérations réelles atteindrait 4 %. Par la suite, le plafond pour les rémunérations fictives devrait à nouveau être adapté tous les deux ans.

5. Cumul d'une pension avec un travail autorisé : conditions plus souples (strictes) après (avant) l'âge légal de la retraite

En principe, cette mesure peut être scindée en trois volets : (1) cumul d'une pension de retraite avec un travail autorisé avant l'âge légal de la retraite ; (2) cumul d'une pension de retraite avec un travail autorisé après l'âge légal de la retraite ; (3) cumul d'une pension de survie avec un travail autorisé. Les plafonds (actuels et futurs) sont repris au tableau 17.

TABLEAU 17 - Activité professionnelle autorisée pour les pensionnés à partir du 1er janvier 2004¹

Activité professionnelle en tant que ...	Pension de retraite ou pension de survie avant l'âge légal ^a	Uniquement pension de survie avant 65 ans	Pension de retraite après l'âge légal ^a		
			<i>jusqu'au</i> 31/12/2005	<i>jusqu'au</i> 1/1/2006	<i>jusqu'au</i> 1/1/2007
Salarié ^b (revenu brut ^c)	€ 7.421,57	€ 14.843,13	€ 13.556,68	€ 15.590,18	€ 17.149,20
- avec charge d'enfant ^d	€ 11.132,37	€ 18.553,93	€ 17.267,48	€ 19.300,98	€ 20.860,00
Indépendant (revenu net ^c)	€ 5.937,26	€ 11.874,50	€ 10.845,34	€ 12.472,14	€ 13.719,35
- avec charge d'enfant ^d	€ 8.905,89	€ 14.843,13	€ 13.813,97	€ 15.440,77	€ 16.687,98

- L'âge légal de la pension de retraite est de 65 ans dans le régime salarié et indépendant pour les hommes, pour les femmes, ce sera le cas à partir du 1er janvier 2009 alors qu'il est de 63 ans actuellement (l'âge légal est toutefois différent pour les marins, les mineurs et le personnel navigant de l'aviation civile). Dans la fonction publique l'âge légal est de 65 ans aussi bien pour les hommes que les femmes.
- ou l'exercice d'un mandat, une fonction ou un poste politique
- Pour l'exercice d'une activité professionnelle en tant que salarié le revenu brut est pris en considération; pour une activité d'indépendant, le revenu net. Ce revenu net correspond à 80 % du revenu brut salarié.
- Avec charge d'enfant, ces limites annuelles sont accrues d'un montant brut de 3710,80 euros dans le cas de l'exercice d'une activité salariée, d'un montant net de 2968,63 euros dans le cas d'une activité d'indépendant.

Cumul d'une pension de retraite avec un travail autorisé avant l'âge légal de la retraite

Pour inciter les travailleurs à rester actifs plus longtemps, les possibilités de cumul avec une pension anticipée seraient réduites. A l'heure actuelle, la hauteur du plafond des revenus autorisés n'est pas encore connue. La décision à ce sujet aurait été reportée à une date ultérieure. Cette mesure n'a donc pas été incluse dans la projection (pour les plafonds actuels, cf. tableau 17).

1. Source: www.brunotoback.be

Cumul d'une pension de retraite avec un travail autorisé après l'âge légal de la retraite

Les plafonds aux revenus d'une activité professionnelle exercée après l'âge légal de la retraite sont relevés progressivement. A partir du 1^{er} janvier 2006, le plafond est majoré de 15 %, et il sera soumis à une nouvelle majoration de 10 % en 2007 (cf. tableau 17).

Travailleurs salariés

Les ayants droit à la pension qui continuent d'exercer une activité professionnelle après l'âge de 65 ans sont répartis en trois groupes :

- 1) ceux qui exercent une activité dont le revenu est inférieur au plafond du travail autorisé, et qui ont donc droit à leur pension complète ;
- 2) ceux dont le revenu généré par l'activité professionnelle dépasse de moins de 15 % le plafond du travail autorisé, et qui, par conséquent, reçoivent une pension réduite¹ ;
- 3) ceux qui poursuivent une activité professionnelle et qui renoncent à la pension.

Sur la base d'un échantillon, l'Office National des Pensions (ONP) a ventilé les ayants droit à la pension âgés de plus de 65 ans en fonction de l'importance de leur revenu du travail par rapport au plafond du travail autorisé. Cette ventilation donne une indication de la taille des trois groupes de pensionnés décrits ci-dessus.

L'échantillon laisse penser que le relèvement du plafond du travail autorisé n'aura guère d'impact sur les comportements d'activité du premier groupe de pensionnés (ceux qui cumulent leur pension avec une activité dans le régime salarié). La grande majorité de ces pensionnés dispose en effet d'un revenu du travail qui se situe largement en dessous du plafond du travail autorisé. Il semble, dès lors, fort peu probable qu'un relèvement de 15 %, ou de 2 033,5 euros par an, augmente de manière significative leur taux d'activité. Pour les autres catégories aussi, on suppose que la nouvelle disposition en matière de travail autorisé n'influence pas le comportement des personnes âgées de 65 ans et plus sur le marché du travail.

La mesure a cependant un impact sur les dépenses de pension. Suite au relèvement du plafond, les ayants droit dont la pension a été réduite en 2005 peuvent à nouveau bénéficier de leur pension complète. Parmi les pensionnés qui ne bénéficiaient pas de pension, une partie d'entre eux percevra une pension (réduite) à partir de 2006 étant donné que leur revenu professionnel est inférieur au nouveau plafond majoré (+ 15 %). Les pensionnés qui percevaient un revenu salarial se situant entre 30 et 40 % au dessus du plafond du travail autorisé, bénéficieront en 2007 d'une pension (réduite).

L'ONP a calculé l'impact budgétaire du relèvement des plafonds sur les dépenses de pension. Le relèvement du plafond de 15 % en 2006 entraînerait une hausse des dépenses de pensions dans le régime salarié de 2,863 millions d'euros (et ce par rapport au 2005) et le relèvement de 10 % en 2007 se traduirait par une augmentation des dépenses de 3,038 millions d'euros (par rapport à 2006).

Travailleurs indépendants

Au 1^{er} janvier 2006, selon les données fournies par l'ONP via l'INASTI, les indépendants en activité au-delà de 65 ans et dont les revenus sont inférieurs à la limite sont au nombre

1. La pension est réduite du pourcentage du revenu de travailleur salarié qui dépasse le plafond de travail autorisé (entre 1 % et 15 %).

de 25.225, soit 42 % du total des indépendants en activité au-delà de 65 ans. Les indépendants en activité au-delà de 65 ans et dont les revenus dépassent la limite de moins de 15 % sont au nombre de 21.284, soit 35 % du total, et les indépendants en activité au-delà de 65 ans, dont les revenus dépassent la limite de plus de 15 % sont au nombre de 13.815, soit 23 % du total. Dans les estimations ci-dessous, on suppose qu'il n'y a pas de hausse de l'activité (c'est-à-dire pas de personnes partant à la pension et qui décident de continuer de travailler en même temps alors qu'elles ne l'auraient pas fait sans la mesure). En l'absence de données précises autres que celles renseignées ci-dessous, il a été décidé d'émettre des hypothèses de comportement prudentes.

Pour les 25 225 pensionnés touchant pleinement leur pension en 2006, la hausse de la limite ne va rien changer (certains vont augmenter leurs revenus). Pour les 21 284 pensionnés qui touchent une pension réduite, on suppose que la moitié de ceux-ci augmenteront leurs revenus et l'autre moitié leur pension, ce qui occasionne un coût de 3,8 millions d'euros.

Parmi les 10 642 pensionnés en 2007 qui ont décidé en 2006 d'augmenter leur revenu, on considère que 2/3 d'entre eux sont à nouveau concernés par la hausse de 10 % de la limite. La moitié de ceux-ci choisiront d'augmenter leur pension, ce qui occasionnera un coût de 1,25 millions d'euros

Secteur public

Pour le secteur public, c'est le Service des Pensions du Secteur public (SdPSP) - l'ancienne Administration des Pensions - qui a fourni des données (voir tableau en annexe 4). Il apparaît qu'actuellement seules 34 personnes cumulent une pension de retraite avec un travail autorisé au-delà de l'âge légal de la retraite. Ce 'succès' limité est sans doute lié au niveau élevé des pensions dans la fonction publique. L'impact de la mesure sera minime et est donc négligé.

Cumul de la pension de survie avec un travail autorisé

Alors que la législation actuelle fixe, pour les veuves cumulant le bénéfice d'une pension de survie et une activité professionnelle, un plafond de revenus pour le seul travail autorisé, indépendamment du montant de la pension de survie, le Pacte de solidarité entre les générations définit un plafond pour les revenus totaux (la pension de survie + le revenu du travail). Cette évolution bénéficiera surtout aux veuves qui ne perçoivent qu'une petite pension. La cellule stratégique du ministre des Pensions a commandité une étude en vue de préparer la conférence 'Femme & Pension' qui aura lieu en septembre 2006 et au cours de laquelle le nouveau plafond sera annoncé. Par conséquent, l'impact de cette mesure ne peut pas encore être évalué.

6. Relèvement du droit minimum par année de carrière

Le droit minimum par année de carrière implique que si la rémunération d'une année de carrière est inférieure au revenu annuel garanti (14 810,70 €), la pension est calculée sur la base de ce revenu garanti pour l'année considérée. La condition de carrière s'élève à un minimum de 15 ans et le salaire minimum est proratisé sur base de la durée de carrière prouvée. Le Pacte de solidarité entre les générations entend relever de manière significative le montant minimum annuel.

La modélisation des pensions dans le régime salarié permet de prendre en compte le relèvement possible de 7 % (nominal) du droit minimum par année de carrière pour les nouvelles entrées à partir de 2007.

7. Extension de l'accès à la pension minimum

Dans le régime actuel, la pension minimum est attribuée proportionnellement à la durée de carrière, à condition d'avoir presté au moins deux tiers d'une carrière complète, soit 30 ans. Pour chacune de ces années, une durée de travail effectif ou d'assimilation d'au moins 285 jours de 6 heures par jour (ou de 1 710 heures par an) est exigée.

Le Pacte de solidarité entre les générations prévoit pour les pensions du régime des travailleurs salariés prenant cours à partir du 1er janvier 2006 que les personnes ayant travaillé 30 ans au moins à mi-temps pourront bénéficier d'une pension minimum proratisée. Cet élargissement de l'accès à la pension minimum occasionne un surcoût budgétaire de 5 millions € en 2006 et de 15 millions € en 2007, qui est également pris en compte.

8. Liaison au bien-être

Le Pacte de solidarité entre les générations mentionne que:

“La liaison au bien-être des allocations sociales du régime salarié et du régime indépendant est une priorité de ce Gouvernement. Ce mécanisme garantit le maintien d'un niveau de protection sociale décent. Elle représente également un élément important pour le maintien du revenu disponible des ménages et est, dès lors, aussi un facteur de croissance économique.”

D'une part, le 'mécanisme d'Ostende' est appliqué (voir annexe 4). Il consiste à prendre, après concertation sociale, une décision bisannuelle sur l'adaptation des plafonds, des allocations et des minima de sécurité sociale. L'enveloppe est fixée pour 2 ans et sera attribuée pour la première fois pour la période 2007-2008.

D'autre part, ce mécanisme est complété par une disposition légale qui prévoit:

- en 2007: une enveloppe de 40 millions € pour les pensions les plus anciennes dont la date de prise de cours est antérieure au 1^{er} janvier 1993 ;
- à partir de 2008: l'attribution d'une enveloppe correspondant à la mise en oeuvre du scénario suivant: adaptation de 1,25 % pour les plafonds salariaux, de 0,5 % pour les allocations et de 1 % pour les minima.

Le tableau 18 montre les hypothèses retenues dans la projection.

TABLEAU 18 - Hypothèses relatives à la liaison au bien-être (taux de croissance annuels en %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 et après
Salaires	0.35	0.66	0.29	0.52	1.41	1.47	1.51	1.75	1.75
Simulation hors Pacte de solidarité entre les générations									
- plafond des pensions	2.0	0	0	0	1.88 ^a	0	2.26	0	1.25
- plafond des autres allocations	liaison sélective ^b			0	0	0	0	0	1.25
- bien-être	liaison sélective ^b			0	0	0	0	0.5	0.5
- forfaits	liaison sélective ^b			0	0	0	0	1.0	1.0
Simulation avec le Pacte de solidarité entre les générations									
- plafond des pensions	2.0	0	2.0 ^c	0	2.5 ^d	0	2.5	0	1.25
- plafond des autres allocations	liaison sélective ^b			1.25	1.25	1.25	1.25	1.25	1.25
- bien-être	liaison sélective ^b : +40 millions € pour les pensions datant d'avant 1993 en 2007			0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
- forfaits	liaison sélective ^b			1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0

- a. Dans la simulation hors Pacte de solidarité entre les générations, l'évolution du plafond salarial est découplée de 0,5 point de pourcentage de la hausse salariale macroéconomique. Le mécanisme bisannuel de l'adaptation du plafond salarial entraîne une croissance de 1,88 % en 2009 suite aux hausses salariales de 2010 et 2011 (1,41+1,47), diminuées de la dérive salariale de 0,5 % par an.
- b. Voir annexe 4.
- c. Le Pacte de solidarité entre les générations prévoit explicitement une adaptation de 2 % du plafond salarial pour le calcul des pensions sur la période 2007-2008.
- d. A moyen terme, le mécanisme bisannuel est appliqué, autrement dit l'adaptation annuelle de 1,25 % du plafond salarial en 2009 et en 2010 est attribuée de manière cumulée en 2009.

Il est à noter qu'en raison de l'importance de la pension minimum dans le régime des indépendants (qui couvre plus de trois quarts des bénéficiaires et qui recevra une adaptation de 1 % comme les allocations forfaitaires), la hausse des dépenses y sera supérieure proportionnellement à celle observée dans le régime salarié.

C. Effet du Pacte de solidarité entre les générations sur les résultats

1. Effet sur le marché du travail et sur la projection macroéconomique

Les effets macroéconomiques des mesures du Pacte de solidarité entre les générations gagnent à être examinés en opérant deux types de distinction.

La première porte sur la catégorie d'objectif de politique économique visé par les différentes mesures. Alors que certaines d'entre elles visent à stimuler la participation au marché du travail, d'autres répondent manifestement au souci d'accroître le niveau de vie des allocataires sociaux.

La seconde porte sur la dynamique des impacts macroéconomiques attendus. Ces impacts sont différents selon l'horizon de temps envisagé. En effet, les impacts à court-moyen terme et à long terme de la plupart des mesures sont très différents.

Si l'offre de travail est généralement considérée comme le principal moteur des évolutions à long terme de l'emploi, il n'en va pas de même à court-moyen terme: les fluctuations de court-moyen terme de l'emploi reflètent surtout la dynamique de la demande de travail (sans préjudice d'un impact sur la structure par âge de l'emploi). L'accroissement de l'offre de travail qui découle de certaines mesures du Pacte - dont les plus importantes qui ont été prises en compte ici sont la réforme des prépensions et l'introduction du bonus - se traduira donc bien à long terme par un accroissement d'emploi ; à court-moyen terme par contre, l'emploi total ne sera affecté que dans la mesure où il rétroagira sur la demande de travail. Ce sera par exemple le cas si la négociation salariale est influencée par le niveau du chômage. Or, compte tenu du dispositif d'encadrement des négociations salariales en place en Belgique, la hausse de l'offre de travail due au Pacte est supposée ne pas affecter le niveau des salaires à court-moyen terme, conformément au scénario salarial retenu à l'horizon 2011¹. Un éventuel effet d'offre qui se développerait à court-moyen terme sur les segments du marché du travail où des pénuries se manifestent n'a pas non plus pu être pris en compte.

Les effets macroéconomiques et sur l'emploi des mesures qui accroissent le niveau de vie des allocataires sociaux sont par contre notables à court-moyen terme et inexistantes à long terme. En effet, ces mesures - dont les plus importantes qui ont été prises en compte ici sont les adaptations au bien-être, le relèvement du droit minimum par année de carrière et l'introduction du bonus² - entraînent un accroissement de la demande de travail, via l'augmentation du revenu disponible des ménages et, partant, de la consommation privée. Cependant, à long terme, elles sont censées n'avoir aucun effet sur l'emploi et la croissance, dans la mesure où elles n'influencent pas l'offre de travail.

Les implications pour le marché du travail de l'ensemble des dispositions du Pacte sont synthétisées au tableau 19. Il apparaît clairement que les effets sur le taux d'emploi sont significatifs dans la catégorie d'âge 55-64 ans (de l'ordre de 2,6 points de pourcentage en 2030), ce en dépit d'une évaluation prudente des effets du bonus-pension et de la non-prise en compte de certaines mesures. Une telle hausse du taux d'emploi des travailleurs âgés a un impact réel mais limité sur le taux d'emploi total (0,7 points de pourcentage en 2030).

1. Cf. BUREAU FEDERAL DU PLAN, Perspectives économiques 2006-2011, mai 2006

2. Si le bonus-pension a pour objectif de stimuler la poursuite de l'activité après 61 ans, il entraîne également un accroissement du montant de certaines pensions.

TABLEAU 19 - Situation sur le marché du travail, scénario de mai 2006 (1) et différence avec les résultats selon les hypothèses de l'ancien scénario du CEV (2)

	2005		2010		2030		2050	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Taux d'emploi (% de la population 15-64)	61.9	0.0	63.5	0.0	69.5	0.7	69.4	0.6
15-54 ans	66.5	0.0	68.6	-0.1	73.9	0.1	73.7	0.1
* femmes	61.2	0.0	64.5	-0.2	71.6	0.1	71.4	0.1
* hommes	71.6	0.0	72.6	-0.1	76.1	0.1	76.0	0.1
55-64 ans	34.1	0.0	37.1	0.6	46.0	2.6	46.6	2.5
* femmes	24.2	0.0	28.9	0.5	42.2	2.7	42.1	2.4
* hommes	44.2	0.0	45.4	0.7	49.9	2.6	51.1	2.6
Taux de chômage total ^a (de la population active correspondante)	14.3	0.0	13.2	0.2	8.0	0.0	8.0	0.0
Taux d'activité (y compris les chômeurs âgés)	72.2	-0.0	73.2	0.2	75.6	0.8	75.4	0.7
Taux de prépensionnement (% de la population active potentielle ^b)	9.2	0.0	7.9	-0.5	7.0	-2.8	7.0	-2.5

a. Y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi.

b. La population active potentielle comprend également les prépensionnés et les bénéficiaires d'une allocation pour interruption de carrière à temps plein.

(1) La figure 2 illustre l'effet des conditions d'accès plus restreintes sur le nombre de prépensionnés. Une diminution du nombre de prépensionnés de moins de 60 ans est à noter à partir de 2008¹, année de la mise en oeuvre de la nouvelle mesure. Parmi les hommes de 58 ans qui seraient entrés en prépension avec la législation actuelle, seuls 75 % d'entre eux pourront encore en bénéficier au même âge parce qu'ils peuvent prouver une carrière d'au moins 35 années. Pendant les premières années de la mesure, les 25 % restant pourront quand même entrer en prépension deux ans plus tard, ce qui produit un plus grand nombre d'entrées à 60 ans. A cet âge, une durée de carrière de seulement 30 années est exigée jusqu'en 2011. Pendant cette période, la quasi-totalité des hommes de 60 ans qui seraient entrés en prépension avec l'actuelle législation pourra encore bénéficier du système de prépension étant donné qu'ils possèdent presque tous 30 années de carrière.

Ce n'est qu'à partir de 2012, que les entrées en prépension à 60 ans se réduisent notablement (figure 2). La condition de carrière est relevée alors à 35 années au lieu de 30 années pour les hommes de 60 ans et jusqu'à 38 années pour les hommes de 58 ans. A partir de 2012, seuls 41 % des hommes de 58 ans pourra encore entrer en prépension au même âge, et 72 % des hommes de 60 ans.

Le nouveau régime de prépension prévoit une période de transition plus longue pour les femmes. En régime de croisière (à partir de 2028!), parmi les femmes de 58 ans qui seraient entrées en prépension dans la législation actuelle, il n'en reste que 30 % qui satisfont à la condition de carrière de 38 années à 58 ans. Encore 30 % des femmes de 58 ans postposeront leur entrée en prépension jusqu'à l'âge de 60 ans en remplissant donc la condition de carrière de 35 ans. 25 % des femmes restantes entreront en prépension à un

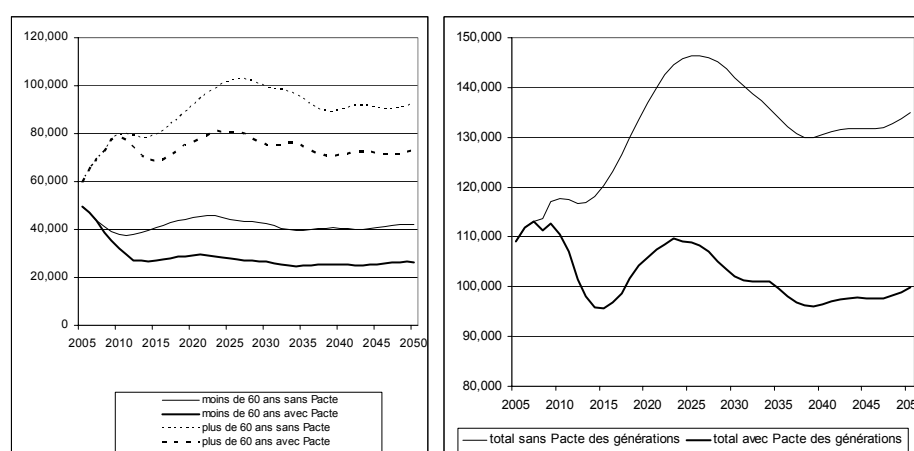
1. Une diminution du nombre de jeunes prépensionnés est également notée à moyen terme hors Pacte des générations. En effet, un taux d'entrée en prépension plus faible est observé en 2005. C'est principalement dans la classe d'âge de 50 à 54 ans que l'on a observé une diminution très importante et inattendue (le taux d'entrée est retombé à un niveau inférieur à celui de 2001). Seuls 10 % des entrées totales se produisent encore, à l'heure actuelle, dans le cas d'entreprises en restructuration alors que ce pourcentage s'élevait à 20 % au début des années 2000.

âge encore plus avancé et les 15 derniers pourcents ne satisferont jamais la condition de carrière.

Les entrées en prépension des femmes à 60 ans prévues hors Pacte sont réduites d'environ de moitié par les mesures du Pacte. Parmi l'autre moitié, un quart entrera en prépension après 60 ans et un quart ne pourra jamais accéder à ce régime.

Le stock total de prépensionnés diminue de 10 000 unités à l'horizon 2011 et cette différence s'accroît jusqu'à 40 000 personnes en l'an 2030. A long terme, cela signifie une réduction du stock d'environ un tiers.

FIGURE 2 - Evolution du nombre de prépensionnés dans le scénario avec et sans Pacte des générations

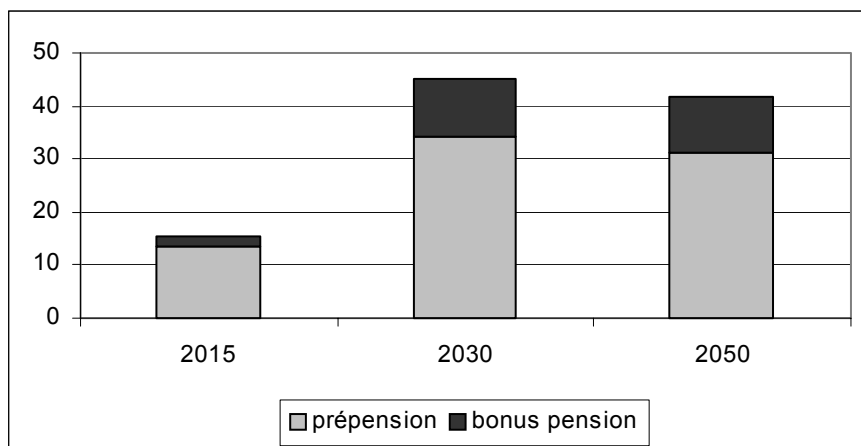


(2) Ensuite l'introduction d'un bonus pension modifie l'âge effectif d'entrée en pension. C'est surtout dans le régime des travailleurs salariés que le gain attendu de la prolongation de l'activité professionnelle augmente et que le taux de taxation implicite sur la poursuite de l'activité diminue¹, ce qui encourage un certain nombre de personnes à retarder leur entrée en pension. Ceci se reflète dans un taux d'emploi plus élevé chez les plus de 60 ans et même chez les travailleurs de plus de 65 ans (voir le tableau 15).

La figure 3 montre que l'emploi est d'environ 45 000 unités plus élevé en 2030 par rapport à une situation sans Pacte des générations. Parmi ce gain de 45 000 personnes, un surplus de 11 000 est dû à l'introduction du bonus pension et 34 000 au nouveau régime de prépension. L'effet en 2050 est légèrement plus faible qu'en 2030. Comme déjà mentionné dans le chapitre précédent, la croissance de l'emploi se poursuit jusqu'au moment où le taux de chômage structurel est atteint (en 2030). A partir de ce moment, les moindres sorties du marché du travail (autrement dit, une plus grande population active par rapport à une situation sans Pacte) se traduisent uniquement en une hausse du nombre de chômeurs âgés et non plus en une augmentation de l'emploi. En outre, les dernières modifications du régime de prépension sont introduites en 2028 (après une longue période de transition pour les femmes). Celui-ci n'atteint donc son régime de croisière total qu'en 2035 et l'effet sur la population active s'éteint alors.

1. Définition: voir section c. à la p. 47.

FIGURE 3 - Effet sur l'emploi de l'introduction du bonus pension et du nouveau régime de prépension (en milliers d'unités)



Le tableau 20 illustre l'effet du Pacte de solidarité entre les générations sur la projection macroéconomique.

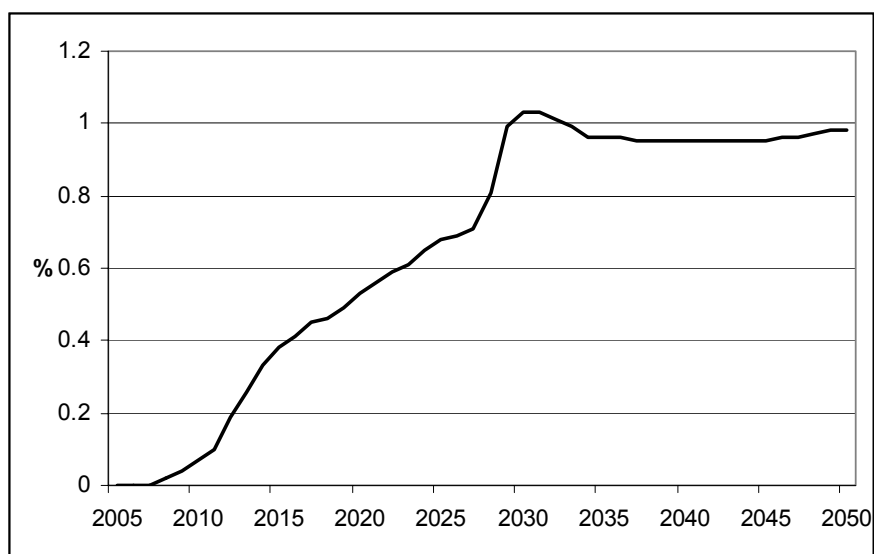
TABLEAU 20 - Projection macroéconomique 2005-2050 - en %, d'après le scénario de mai 2006 (1) et écart avec le scénario sans Pacte des générations (2)

	2005-2011		2011-2030		2005-2030		2005-2050		2050
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)/(2)
<i>Taux de croissance annuels moyens en termes réels</i>									
Emploi	0.85	0.01	0.13	0.05	0.30	0.04	0.10	0.02	0.9
Productivité et salaires	1.33	0.01	1.75	0.00	1.65	0.00	1.69	0.00	0.0
PIB	2.19	0.02	1.88	0.05	1.95	0.04	1.79	0.02	1.0

L'effet sur la croissance économique s'explique par la hausse de l'emploi, dans la mesure où les gains de productivité restent inchangés.

La figure 4 présente l'impact du Pacte des générations sur le PIB. En 2030, le PIB serait 1 % plus élevé. Cela implique que le coût budgétaire du vieillissement qui s'élève à 3,7 % du PIB sur l'ensemble de la période 2005-2030, est réduit de 0,27 point de pourcentage compte tenu de l'effet du Pacte sur le PIB.

FIGURE 4 - Ecart entre le PIB avec Pacte des générations et le PIB sans Pacte des générations (en %)



La figure 4 montre que l'écart en termes de PIB se creuse dans les simulations avec et sans Pacte des générations. La croissance de la population active se traduit, progressivement et surtout à long terme, par des créations d'emploi, l'effet sur le PIB allant alors croissant. Cette croissance de l'emploi se poursuit jusqu'au moment où le taux de chômage structurel est atteint (aux alentours de 2030), le taux d'emploi atteint alors son maximum¹. Après une longue période de transition pour les femmes, les dispositions de la nouvelle réglementation en matière de prépensions sont pleinement d'application en 2028. Ce régime atteint donc sa vitesse de croisière à partir de 2035². Les effets de cette nouvelle réglementation en termes de variations de population active se résorbent progressivement et, par conséquent, l'effet sur le PIB se stabilise lentement.

2. Les implications budgétaires du Pacte des générations

Si les mesures du Pacte des générations qui accroissent les allocations sociales impliquent une progression des dépenses publiques, le relèvement du niveau de l'emploi et de l'activité économique entraînent un accroissement des recettes, à pression fiscale et parafiscale inchangée. La baisse du nombre de prépensionnés et, dans une moindre mesure du nombre de pensionnés, constituent des facteurs de baisse des dépenses.

Pour les administrations publiques dans leur ensemble, la hausse des recettes est de l'ordre de 0,52 % du PIB et la hausse des dépenses sociales de 0,36 % du PIB; la capacité de financement est accrue de 0,16 % du PIB (cf. tableau 21).

1. La croissance de la population active se traduit aussi par une progression du nombre de chômeurs par rapport à une situation sans Pacte des générations, et ce même à long terme. En effet, le taux de chômage structurel se rapporte à une offre de travail plus importante. Le vieillissement de ce nombre plus élevé de chômeurs génère, au delà de 2030, une hausse du nombre de chômeurs plus âgés, l'effet positif du Pacte sur le PIB est alors légèrement réduit.
2. Certaines personnes âgées de 58 ans doivent différer leur prépension jusqu'à 64 ans (donc les personnes âgées de 58 ans en 2028 peuvent encore entrer dans ce statut en 2034).

TABLEAU 21 - Impact budgétaire direct (ensemble des administrations publiques)

	En milliards (prix 2003)			en % du PIB ^a		
	2010	2030	2050	2010	2030	2050
Recettes	0.3	2.5	3.3	0.08	0.53	0.51
Dépenses sociales, dont	0.6	1.2	2.3	0.18	0.26	0.36
- Pensions régime salarié	0.3	1.0	0.7	0.08	0.23	0.31
- Pensions régime indépendant	0.1	0.2	0.4	0.02	0.05	0.07
- Indemnités AMI régime salarié	0.0	0.1	0.1	0.01	0.01	0.01
- Chômage	0.2	0.2	0.2	0.05	0.04	0.03
- Prépension	-0.1	-0.5	-0.6	-0.02	-0.11	-0.10
- Allocations familiales	0.1	0.2	0.2	0.04	0.04	0.04
Capacité de financement	-0.3	1.3	1.0	-0.10	0.27	0.16
PIB (p.m.)	322	464	638			

a. PIB avant Pacte des générations

Le Pacte des générations a donc a priori un très léger impact positif sur le solde du compte de l'ensemble des administrations publiques. Cependant, cet impact positif n'apparaît évidemment pas lorsque seules les dépenses sociales sont présentées, conformément à la méthodologie d'évaluation du coût budgétaire du vieillissement appliquée dans le cadre de ce rapport (cf. sections point 3 et point 4 ci-après). Par ailleurs, l'approche retenue en matière d'évolution des dépenses de soins de santé implique un relèvement de ces dépenses du fait de la hausse du PIB, qu'il y a lieu de considérer comme un effet indirect du Pacte.

Il convient de remarquer que toutes les études, nationales ou internationales, qui se basent sur le coût budgétaire du vieillissement pour évaluer la soutenabilité de long terme des finances publiques supposent implicitement que les recettes et les autres dépenses primaires - autrement dit les dépenses primaires non liées à l'âge - évoluent parallèlement au PIB. En l'espèce, la hausse du PIB - du niveau de vie - due au Pacte irait ici de pair avec une augmentation des dépenses primaires non liées à l'âge, parallèlement à l'accroissement constaté du coût budgétaire du vieillissement.

3. Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme

Le tableau 22 présente l'impact à moyen terme du Pacte des générations sur le coût budgétaire du vieillissement.

**TABLEAU 22 - Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme - en % du PIB,
scénario du CEV (1) et écart par rapport au scénario sans Pacte des générations (2)**

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2008		2009		2010		2011		2005-2011	
	(1)	(1-2)	(1)	(1-2)	(1)	(1-2)	(1)	(1-2)	(1)	(1-2)
Pensions	8.9	0.0	8.9	0.1	8.9	0.1	9.0	0.1	-0.1	0.1
- régime salarié	5.0	0.0	5.1	0.1	5.1	0.1	5.1	0.1	0.0	0.1
- régime indépendant	0.7	0.0	0.7	0.0	0.7	0.0	0.7	0.0	-0.0	0.0
- secteur public ^a	3.2	-0.0	3.2	-0.0	3.1	-0.0	3.1	-0.0	-0.1	0.0
Soins de santé ^b	7.7	-0.0	7.8	-0.0	7.9	-0.0	8.0	-0.0	0.9	-0.0
Incapacité de travail	1.2	0.0	1.2	0.0	1.2	0.0	1.2	0.0	0.0	0.0
Chômage	2.1	0.0	2.1	0.0	2.1	0.1	2.1	0.1	-0.2	0.1
Prépension	0.4	-0.0	0.4	-0.0	0.4	-0.0	0.4	-0.0	-0.0	-0.0
Allocations familiales	1.6	0.0	1.5	0.0	1.5	0.0	1.5	0.1	-0.2	0.1
Autres dépenses de sécurité sociale ^c	1.4	0.0	1.4	0.0	1.4	0.0	1.4	0.0	-0.0	0.0
Total	23.3	0.1	23.4	0.1	23.4	0.2	23.4	0.2	0.4	0.2
p.m. rémunérations du personnel enseignant	4.0	0.0	4.0	0.0	3.9	0.0	3.9	-0.0	-0.2	-0.0

- Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'Etat et la GRAPA. Bien que la GRAPA constitue principalement un complément aux pensions des régimes salarié et indépendant, les dépenses y afférentes sont reprises dans les dépenses de pensions du régime de la fonction publique puisqu'elles sont enregistrées dans la Comptabilité nationale à charge du pouvoir fédéral.
- Dépenses publiques de soins de santé. Elles comprennent les dépenses de sécurité sociale, c'est-à-dire les soins de santé (régime des travailleurs salariés et indépendants, OSSOM et autres régimes), certaines dépenses du pouvoir fédéral (principalement l'intervention dans le prix de journée d'hospitalisation qui est transféré, à partir de 2004, à la Sécurité sociale), des Régions (aide aux handicapés) et des pouvoirs locaux (prestations médicales des CPAS aux personnes en difficulté, y compris les frais de séjour dans les maisons de repos). Certaines dépenses d'assistance à la vie quotidienne des personnes âgées dépendantes sont également incluses.
- Principalement les indemnités pour accidents du travail, maladies professionnelles et des Fonds de sécurité d'existence.

A moyen terme (2005-2011), les mesures¹ du Pacte des générations induirait une hausse de de 0,2 point de pourcentage du coût budgétaire du vieillissement, principalement dans les branches 'pensions', 'chômage' et 'allocations familiales'².

Le surcoût se situe premièrement dans la branche '*pensions*', dans le régime des indépendants (+ 0,04 % du PIB), mais surtout dans le régime des salariés (+ 0,1 %). Ce surcoût est lié à cinq mesures: (1) l'application d'un mécanisme d'adaptation au bien-être des allocations forfaitaires, non forfaitaires et des plafonds salariaux, (2) l'introduction d'un bonus pension à partir de 62 ans et l'assouplissement du système de malus pour les indépendants, (3) le relèvement du droit minimum par année de carrière, (4) le relèvement du plafond du travail autorisé et (5) l'introduction d'un plafond salarial distinct pour les périodes assimilées.

Toutefois, il s'avère que le surcoût est proportionnellement plus élevé dans le régime des indépendants. Deux facteurs expliquent principalement ce phénomène, l'application des adaptations au bien-être et l'introduction du bonus pension.

(1) Le Pacte des générations prévoit une adaptation au bien-être de 0,5 % par an des allocations sociales à partir de 2008 et une adaptation de 1 % des montants forfaitaires - dont la pension minimum des indépendants. Vu que près de 75 % des indépendants (dont la carrière n'est pas mixte) perçoivent une pension minimum, ces derniers bénéficient de cette adaptation de 1 % alors que les autres 25 % reçoivent une adaptation de 0,5 % com-

1. Pour le contenu de ces mesures, voir chapitre II.A. à la p. 41.
2. Pour plus de détails sur l'effet du Pacte des générations sur les prestations sociales par mesure prise, nous vous renvoyons au chapitre VI des "*Perspectives économiques 2006-2011*", Bureau fédéral du Plan, mai 2006.

me dans le régime des salariés. Dans le régime des salariés, le relèvement du plafond salarial - de 1,25 % sur base annuelle à partir de 2008 - joue un rôle plus important alors que dans le scénario sans Pacte des générations, le plafond salarial suit la hausse salariale conventionnelle qui est inférieure à 1,25 %.

(2) L'introduction d'un bonus pension ne génère de dépenses supplémentaires que dans le régime des indépendants. Parmi les salariés, 62 % des hommes prennent leur retraite à 65 ans. Parmi ces 62 %, 90 % sont concernés par une assimilation (prépension, invalidité, chômage). Seuls 10 % des hommes qui prennent leur pension à 65 ans bénéficient d'un bonus pension complet. A moyen terme, ce coût est largement compensé par un comportement de report de départ à la retraite qui génère des économies. Par conséquent, le coût du bonus pension à moyen terme se révèle même négatif.

Dans le régime des travailleurs indépendants, 62 % des hommes prennent d'ores et déjà leur pension à 65 ans, la majeure partie restant effectivement en activité jusqu'à cet âge (ce pourcentage va même jusqu'à 95 % pour ceux qui ont une carrière pure d'indépendant). Même à comportement inchangé, une grande majorité des indépendants a droit à un bonus pension. Néanmoins, le surcoût est fortement limité étant donné que le bonus ne bénéficie pleinement qu'aux indépendants dont la pension (hors bonus) dépasse la pension minimum (25 % des individus ayant une carrière pure d'indépendant). Les indépendants dont le montant de la pension est inférieur à la pension minimum, et toujours inférieur ou à peine supérieur à la pension minimum après application du bonus, ne ressentiront pas ou que partiellement l'effet du bonus. Le comportement de report du départ à la retraite est limité étant donné que la grande majorité des indépendants quitte déjà le marché du travail à un âge élevé. L'économie ainsi réalisée ne peut compenser le surcoût lié au bonus pension comme c'est le cas dans le régime des travailleurs salariés.

Dans le régime des indépendants, un élément supplémentaire est à l'origine d'un surcoût limité : l'assouplissement du malus. Etant donné que 22 % des indépendants prennent leur pension à 60 ans - âge auquel le malus n'est pas modifié - et que 62 % des indépendants partent à la retraite à 65 ans - âge où le malus n'est pas appliqué - seuls 16 % des hommes indépendants seront moins pénalisés en cas de départ anticipé du marché du travail.

(3) De plus, le relèvement du droit minimum de 7 % par année de carrière aura un effet immédiat sur la pension des salariés nouvellement retraités. Leurs rémunérations de début de carrière sont comparées avec la pension minimum qui est 7 % plus élevée depuis 2007. Le relèvement prévu de la pension minimum est également pris en compte.

(4) En outre, le relèvement du plafond de travail autorisé pour les pensionnés âgés de plus de 65 ans dans les deux régimes génère aussi un surcoût budgétaire limité.

(5) L'impact de la différence de plafond salarial applicable aux rémunérations des prestations réelles et aux revenus de remplacement perçus lors de certaines périodes assimilées sera davantage perceptible à plus long terme étant donné qu'alors les revenus de l'ensemble de la carrière seront affectés par la mesure.

L'accroissement des dépenses de *chômage* (+ 0,06 point de pourcentage) s'explique par l'adaptation au bien-être de 0,5 % des allocations de chômage, l'adaptation de 1 % des montants forfaitaires (pour les cohabitants durant la troisième période d'indemnisation et le complément d'ancienneté) et le relèvement du plafond salarial de 1,25 %, qui est supérieur à la hausse des salaires conventionnels à laquelle est lié le plafond salarial dans la simulation sans Pacte des générations. De plus, la croissance de la population active, qui découle de conditions d'accès plus strictes à la prépension et de l'introduction du bonus pension, engendre à moyen terme une progression du chômage. Ce n'est qu'à long terme que cette hausse du chômage se transforme progressivement en emploi (cf. supra).

Dans la branche des *allocations familiales* aussi, on note une augmentation des dépenses de l'ordre de 0,06 point de pourcentage, soit relativement plus que dans le cas des dépenses de chômage qui représentent en 2011 2 % du PIB contre 1,5 % pour les allocations familiales. Ces allocations constituent un montant forfaitaire auquel 1 % d'adaptation au bien-être est octroyé annuellement à partir de 2008.

Au niveau des dépenses d'incapacité de travail, on constate un léger surcoût de 0,02 point de pourcentage suite à l'octroi d'adaptations au bien-être et d'adaptations du plafond salarial.

A moyen terme, on note une économie (modeste) dans le domaine des dépenses de *pré-pension* (- 0,03 point de pourcentage). Les dépenses supplémentaires consécutives aux adaptations au bien-être et des plafonds salariaux octroyées à partir de 2008 sont largement compensées par un nombre moins élevé d'entrées dans le régime suite au renforcement des conditions de carrière.

4. Le coût budgétaire du vieillissement à long terme

TABLEAU 23 - Le coût budgétaire du vieillissement à long terme d'après le scénario du CEV (1) et écart par rapport au scénario sans Pacte des générations (2) - en % du PIB

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2005-2011		2011-2030		2005-2030		2005-2050	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Pensions ^a	-0.1	0.1	3.0	0.0	2.9	0.2	3.9	0.3
- régime des salariés	0.0	0.1	2.2	0.1	2.2	0.2	2.8	0.2
- régime des indépendants	-0.0	0.0	-0.0	0.0	-0.0	0.0	-0.0	0.1
- secteur public	-0.1	-0.0	0.9	-0.0	0.8	-0.0	1.2	-0.0
Soins de santé et soins de long terme ^b	0.9	-0.0	1.5	-0.0	2.4	-0.0	3.7	0.0
- soins de santé 'aigus'	-	-	1.1	0.0	1.8	0.0	2.4	0.0
- soins de long terme ^c	-	-	0.4	0.0	0.6	0.0	1.3	0.0
Incapacité de travail	0.0	0.0	-0.1	-0.0	-0.0	0.0	-0.1	0.0
Chômage	-0.2	0.1	-0.8	-0.0	-1.0	0.0	-1.1	0.0
Prépension	-0.0	-0.0	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Allocations de chômage	-0.2	0.1	-0.2	-0.0	-0.4	0.0	-0.6	0.0
Autres dépenses sociales ^d	-0.0	0.0	0.0	0.0	-0.0	0.0	-0.0	0.0
Total	0.4	0.2	3.4	-0.1	3.8	0.1	5.8	0.2
p.m. rémunérations du personnel enseignant	-0.2	-0.0	-0.2	-0.0	-0.5	-0.0	-0.4	-0.0

a. Y compris les pensions des entreprises publiques à charge du budget de l'Etat et la GRAPA.

b. Dépenses publiques de soins de santé et de soins de long terme.

c. Les soins 'de long terme' comprennent les soins infirmiers à domicile, les séjours en maison de repos pour personnes âgées, en maison de repos et de soins, en maison de soins psychiatriques ainsi que dans des habitations protégées et certaines dépenses d'assistance à la vie quotidienne des personnes âgées dépendantes. Les soins 'aigus' couvrent les autres soins de santé.

d. Principalement les indemnités pour accidents du travail, maladies professionnelles et des Fonds de sécurité d'existence.

A moyen terme (2005-2011), les mesures du Pacte des générations induisent une hausse de 0,2 point de pourcentage du coût budgétaire du vieillissement, et ce principalement dans les branches pensions, chômage et allocations familiales.

Dans la période qui suit (2011-2030), les mesures du Pacte des générations ont un effet favorable sur les dépenses : le coût budgétaire du vieillissement est alors 0,1 point de pourcentage moins élevé que dans le scénario sans Pacte des générations.

Rappelons que les effets du Pacte sur le coût budgétaire du vieillissement passent principalement par trois canaux (cf. point 2 ci-avant). Premièrement, en stimulant l'activité et l'emploi, le Pacte accroît le PIB et donc l'assiette de financement des dépenses sociales.

Deuxièmement, le Pacte modifie le montant moyen de différentes allocations sociales (adaptations au bien-être, bonus pension,...). Finalement, le Pacte induit des changements dans les comportements socio-économiques et conduit notamment à des modifications quant aux nombres de bénéficiaires des différentes allocations sociales (chômeurs, pré-pensionnés et pensionnés essentiellement).

Le tableau 24 propose une décomposition des effets du Pacte sur le coût budgétaire selon ces trois facteurs. En matière de pensions, l'effet "montant moyen" fait l'objet d'une analyse plus approfondie par type de mesure. Rappelons que les politiques en matière de bien-être se différencient dans le scénario avec Pacte et le scénario reprenant les anciennes hypothèses du scénario du CEV uniquement durant la période de moyen terme (jusqu'en 2011). Cette différence à moyen terme a néanmoins des effets à long terme. La différence d'adaptation au bien-être à moyen terme des *allocations moyennes* a des implications tant que des individus ayant bénéficié de cette revalorisation (à moyen terme) subsistent dans le stock d'allocataires. Les effets de cette politique différenciée à moyen terme s'amenuisent cependant à mesure que les anciens bénéficiaires (entrés avant 2011) sont remplacés par des nouveaux bénéficiaires (entrés par la suite). Par contre, la revalorisation *des plafonds et des forfaits* a un caractère structurel, les effets de cette revalorisation sont permanents et croissent à mesure que les individus en ayant bénéficié remplacent les allocataires préexistants.

TABLEAU 24 - Une décomposition des effets du Pacte sur le coût budgétaire du vieillissement^a

	2011	2030	2050
Pensions du régime salarié			
Total ^b	0.10	0.15	0.24
Adaptations au bien-être ^c	0.10	0.07	0.11
Droit minimum ^c	0.01	0.02	0.02
Bonus ^c	0.02	0.17	0.20
Dédoulement du plafond ^c	0.00	-0.01	-0.01
Nombre de bénéficiaires ^c	-0.02	-0.02	0.00
PIB ^d	0.00	-0.07	-0.08
Pensions du régime indépendant			
Total ^b	0.04	0.05	0.06
Bonus, malus ^c	0.01	0.04	0.05
Adaptations au bien-être (et autres) ^c	0.03	0.02	0.02
Nombre de bénéficiaires ^c	0.00	0.00	0.00
PIB ^d	0.00	-0.01	-0.01
Chômage			
Total ^b	0.06	0.03	0.02
Adaptations au bien-être ^c	0.02	0.02	0.02
Nombre de bénéficiaires ^c	0.04	0.02	0.01
PIB ^d	0.00	-0.01	-0.01
Prépensions			
Total ^b	-0.03	-0.12	-0.10
Adaptations au bien-être ^c	0.01	0.01	0.01
Nombre de bénéficiaires ^c	-0.04	-0.13	-0.11
PIB ^d	0.00	0.00	0.00

- L'influence du Pacte sur le coût budgétaire d'une catégorie de dépenses sociales est: $d(\text{DEP}/\text{PIB}) = \text{DEP}_1/\text{PIB}_1 - \text{DEP}_0/\text{PIB}_0$, DEP étant le niveau des dépenses, l'indice 1 caractérisant la situation avec Pacte (ou une mesure particulière du Pacte) et 0 la situation sans Pacte. Elle peut se décomposer en effet des mesures à PIB inchangé ($d\text{DEP}/\text{PIB}_0$) et effet PIB ($\text{DEP}_1/\text{PIB}_1 \cdot d\text{PIB}/\text{PIB}_0$).
- soit $d(\text{DEP}/\text{PIB}) = \text{DEP}_1/\text{PIB}_1 - \text{DEP}_0/\text{PIB}_0$.
- soit $d\text{DEP}/\text{PIB}_0$.
- soit $\text{DEP}_1/\text{PIB}_1 \cdot d\text{PIB}/\text{PIB}_0$.

A l'horizon 2050, le Pacte relève le poids des dépenses de pensions du régime salarié de 0,24 point de pourcent du PIB. A long terme, l'influence du bonus est prépondérante: à nombre inchangé de bénéficiaires, il accroît les dépenses de pensions de 0,20 point de pourcent du PIB (PIB sans Pacte). Les effets pleins du bonus ne se dévoilent qu'à long terme, lorsque l'ensemble des pensionnés aura pu bénéficier du bonus. Les politiques d'adaptation au bien-être sont communes aux deux scénarios à partir de 2012¹. A court et moyen terme, c'est principalement l'adaptation au bien-être des allocations moyennes qui pèse sur les dépenses (0,10 point de pourcent du PIB en 2011). Cette charge s'allège à mesure que les anciens bénéficiaires (entrés avant 2011) sont remplacés par des nouveaux bénéficiaires (entrés par la suite). A long terme, ce sont les effets de la revalorisation des plafonds qui jouent: les politiques d'adaptations au bien-être alourdissent la charge des dépenses de 0,11 point de pourcent du PIB. Les économies engendrées par le dédoublement du plafond salarial et le report d'entrée en pension suite à l'introduction du bonus sont d'une ampleur relativement limitée (notamment dans la mesure où les pensionnés justifient d'une carrière plus longue). Par contre, à long terme, l'accroissement du PIB facilite dans une certaine mesure le financement des dépenses accrues de pensions du régime salarié.

Le Pacte accroît le poids des dépenses de pensions du régime indépendant dans le PIB de 0,06 point de pourcentage à l'horizon 2050. Cette évolution est guidée par les mesures d'adaptation au bien-être, le Pacte (volet bonus) ayant moins d'influence sur les comportements de départ à la pension. A long terme, les effets de l'introduction du bonus et de la refonte du malus ont une importance prépondérante. Ce sont les seules mesures différenciant la politique de générosité à long terme, les politiques de bien-être étant communes dans les deux simulations au-delà de l'horizon de moyen terme. La maturation de la mesure (introduction du bonus et refonte du malus) est lente, elle nécessite le remplacement de l'ensemble des pensionnés n'en ayant pas bénéficié.

En ce qui concerne le chômage, l'augmentation du poids des dépenses est, dans un premier temps, principalement guidée par l'accroissement du nombre de bénéficiaires. Progressivement, à mesure que cette augmentation de l'offre de travail est absorbée dans l'emploi, cet effet nombre se réduit. Il est compensé à long terme par l'effet PIB, le taux de chômage structurel étant inchangé. Seules alors les conséquences de la politique d'adaptation au bien-être (des plafonds et forfaits) subsistent, soit une légère augmentation de l'ordre de 0,02 points de pourcentage du coût budgétaire du vieillissement en matière de chômage (par rapport au scénario sans Pacte).

En matière de prépension, la forte baisse du nombre de bénéficiaires est le moteur essentiel du recul du poids des dépenses dans le PIB, soit une baisse de 0,1 point de pourcentage.

1. Il convient de rappeler que la projection sans Pacte incorpore les adaptations au bien-être du Pacte pour ce qui concerne les long terme (à partir de 2012); en effet, le CEV a privilégié dans chacune des éditions précédentes de son rapport annuel un scénario incorporant de telles adaptations au bien-être, donc anticipant en quelque sorte leur instauration.





Les projections de l'Ageing Working Group

A. Introduction

Dès avant la mise en place de l'Union monétaire en 1999, les gouvernements de l'Union européenne ont manifesté le souci de limiter au maximum les risques d'apparition de déficits budgétaires excessifs. L'article 104 du traité prévoit à cet effet certains critères (de déficit et de dette), confie à la Commission un rôle de surveillance de la situation budgétaire des Etats membres et énonce une procédure de sanction pour les Etats pris en défaut. Le Pacte de stabilité et de croissance, conclu en 1997, précise et renforce le contenu de l'article 104, en engageant les Etats à adopter des objectifs budgétaires de moyen terme - en l'occurrence l'équilibre ou un léger surplus - qui permettent de concilier le respect du critère de déficit (3% du PIB) avec le libre jeu des stabilisateurs automatiques. Afin d'organiser la surveillance de ces objectifs par la Commission, les Etats membres ont convenu de déposer chaque année un programme de stabilité¹, dont le format est spécifié par des lignes directrices coulées dans le "code de conduite"².

L'ensemble de ce dispositif était à l'origine centré sur les perspectives budgétaires de court-moyen terme. Il ne comprenait aucun mécanisme visant à tenir compte des risques budgétaires de (moyen-) long terme liés aux conséquences des évolutions démographiques.

Cette préoccupation nouvelle s'exprime pour la première fois sur le plan européen dans les conclusions du Conseil européen de Stockholm de mars 2001. Celui-ci adopte une "three-pronged strategy" en vue de répondre aux implications économiques et budgétaires du vieillissement démographique, axée sur la réduction de la dette publique, l'augmentation des taux d'emploi et la réforme des systèmes de pensions et de soins de santé. Il s'accorde sur le principe d'un examen régulier de la soutenabilité à long terme des finances publiques par le Conseil. Un volet "long terme" - facultatif à l'origine - est dès lors introduit dans les programmes de stabilité.

C'est dans la foulée de ces décisions que le Comité de Politique Economique (CPE) met en place l'"Ageing Working Group" (AWG), qui est invité en 2001 à préparer des projections portant sur les conséquences budgétaires du vieillissement.

Ces projections sont réalisées dans des hypothèses et méthodologies convenues au sein de l'AWG et aussi homogènes que possible. Elles porteront sur les dépenses publiques de pensions dans un premier temps, sur d'autres dépenses publiques liées à l'âge (essentiellement les dépenses de soins de santé aigus³ et de soins de longue durée aux personnes

-
1. Règlement (CE) n°1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.
 2. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/codeofconduct_en.pdf.
 3. En anglais, acute health care.

âgées dépendantes¹) dans un second temps. La responsabilité technique des projections est alors confiée aux Etats, via leur représentant auprès de l'AWG.

Le recours à ces projections de 2001 pour la réalisation du volet "long terme" des programmes de stabilité apparaît inégal: la plupart des Etats membres qui disposent de projections nationales - dont la Belgique - continuent à utiliser ces dernières plutôt que celles de l'AWG. En revanche, celles-ci constituent d'emblée la base du processus d'évaluation des programmes de stabilité par la Commission, pour ce qui concerne le volet "long terme".

La prise en compte des conséquences économiques et budgétaires du vieillissement démographique dans le cadre des procédures de surveillance budgétaire en place au sein de l'UE reçoit une impulsion supplémentaire en 2003, lorsque le Conseil ECOFIN de mars 2003 demande au CPE (via un "mandat") de lancer la préparation d'une actualisation des projections budgétaires de 2001-2003, en les étendant aux dix nouveaux Etats membres et en portant une attention particulière à l'amélioration de leur qualité et de leur comparabilité. L'AWG est alors chargé par le CPE de préparer ces projections, en élaborant d'abord une version actualisée des méthodologies et hypothèses communes².

L'ensemble des résultats sont consignés dans un rapport intitulé "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)"³ qui a été rendu public le 14 février 2006, à l'occasion du Conseil ECOFIN.

Il convient de remarquer que, si les projections de dépenses de pension ont été à nouveau réalisées par les experts nationaux et à l'aide des modèles nationaux, ce ne fut cette fois plus le cas pour les projections des autres catégories de dépenses (soins de santé aigus, soins de long terme, enseignement et chômage). Celles-ci ont été prises en charge par la Commission, qui a tenu à appliquer une approche standard pour ces dépenses.

En conséquence, alors que dans le cas des projections de dépenses de pension les mesures, politiques et dispositifs légaux nationaux sont soigneusement pris en compte, il n'en va pas de même pour les projections des autres catégories de dépenses. Il n'a donc pas été tenu compte, par exemple dans le cas belge, de la norme de croissance réelle de 4,5%⁴ des dépenses de santé par comparaison avec celle retenue dans les projections du CEV - ou du tassement progressif du taux de remplacement des allocations de chômage.

Ces nouvelles projections relatives aux dépenses de pension, de soins de santé aigus, de soins de long terme aux personnes âgées, d'enseignement et de chômage⁵ constituent une estimation du coût budgétaire du vieillissement qui est appelée à jouer un rôle considérable - et accru par rapport à l'édition précédente - dans le cadre des procédures de surveillance budgétaire en place au sein de l'UE. En effet, la réforme du Pacte de Stabilité et de Croissance décidée lors du Conseil ECOFIN de mars 2005 confère une importance majeure à la question de la soutenabilité budgétaire de long terme: les Etats sont désormais invités à tenir compte des risques budgétaires liés aux évolutions démographiques

-
1. En anglais, long term care.
 2. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/2005/ageing2005en.pdf*; voir aussi: CARONE G., Long term labour force (European Economic papers n°235, novembre 2005, <http://econwpa.wustl.edu/eps/lab/papers/0512/0512006.pdf>) et CARONE G. et al, The economic impact of ageing populations in the EU25 Member states (European Economic papers n°236, décembre 2005).
 3. http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2006/eespecialreport0106_en.htm.
 4. La norme de croissance est d'application pendant la législature en cours et donc jusqu'en 2007.
 5. Cf. le tableau 37 qui présente l'ensemble des résultats de la projection de l'AWG pour les 25 pays membres de l'Union européenne.

futures¹. Le nouveau format des programmes de stabilité tel qu'imposé par le "code de conduite" comporte un volet "long terme" - dont l'évaluation par la Commission sera basée sur les nouvelles projections de l'AWG. Si les Etats membres font état de réformes structurelles pour invoquer les clauses de flexibilité en matière de déficit à court-moyen terme, ils devront présenter l'effet de ces réformes sur la soutenabilité à long terme.

Il est clair que l'utilisation des projections nationales dans le cadre des programmes de stabilité devient malaisée et ne pourra se justifier que sur base d'arguments extrêmement solides. Il s'agit là d'une décision qui revêt une grande importance, dans la mesure où les évaluations du coût budgétaire du vieillissement ne concordent pas, et où celles-ci fondent les objectifs budgétaires de moyen terme qu'il convient de se fixer afin d'assurer la soutenabilité budgétaire de long terme.

Ce chapitre présente la projection de l'AWG. Il se structure comme suit: la section B détaille la méthodologie, les hypothèses et les résultats de la projection de référence ("baseline") de l'AWG en ce qui concerne la démographie, la socioéconomie et la macroéconomie. Les sections C et D se penchent ensuite sur la méthodologie, les hypothèses et les résultats de la projection des dépenses sociales (pensions, soins de santé, chômage et éducation). Enfin, la section E clôture par une brève comparaison des résultats belges avec ceux des autres pays de l'Union européenne.

La comparaison des méthodologies, hypothèses et résultats des projections du CEV (chapitre I) et de l'AWG (chapitre III) sera présentée en détail dans le chapitre IV de ce rapport.

B. Hypothèses, méthodologies et résultats de la projection de l'AWG en ce qui concerne la démographie, la socioéconomie et la macroéconomie

La projection de l'AWG des dépenses sociales liées à l'âge repose sur un cadre méthodologique et des hypothèses communs en ce qui concerne la démographie, la socioéconomie et la macroéconomie. Cette section présente les résultats de ces projections.

Au préalable, il convient de rappeler que l'exercice de projection des dépenses de pension a été réalisé par les Etats membres à l'aide de modèles nationaux. Dans le cas de la Belgique, cette projection a été effectuée à l'aide du modèle MALTESE développé par le BFP et qui sert à réaliser les projections annuelles du CEV. Cette intégration a impliqué que la projection socioéconomique initialement proposée par l'AWG soit légèrement adaptée en vue de la rendre compatible avec les données et la méthode de projection du système MALTESE. La projection socioéconomique adaptée a également été reprise par la Commission pour effectuer la projection des autres dépenses sociales, cette fois, selon une approche standard à tous les pays.

Dans ce chapitre, la projection socioéconomique de l'AWG présentée est la projection adaptée qui a servi au calcul des dépenses sociales. De ce fait, les résultats obtenus diffèrent, principalement en termes de niveaux, de ceux publiés dans le rapport final de l'AWG². Le cheminement entre la projection socioéconomique initiale et celle ayant servi au calcul des dépenses sociales est présenté en annexe.

1. Cf. Règlement (EC) n°1055/2005 du Conseil du 27 juin 2005 modifiant le Règlement (EC) n°1466/97 (http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/fr/oj/2005/l_174/l_17420050707f00010004.pdf)

1. La projection démographique

a. Méthodologie

Les projections démographiques, publiées par Eurostat en avril 2005 sous le titre EUROPOP2004, ont été élaborées en étroite collaboration avec les instituts nationaux spécialisés dans le domaine.

Le scénario de référence de l'AWG, aussi élaboré par Eurostat, se différencie légèrement du scénario de référence d'EUROPOP2004 en deux points. Alors que les hypothèses en matière de taux de fécondité sont identiques, le scénario de l'AWG introduit un facteur de convergence dans les espérances de vie à la naissance des Etats membres de l'UE15 vers le résultat moyen émanant du scénario EUROPOP2004 pour l'ensemble de cette zone. De plus, les hypothèses en matière de migration ont été adaptées pour trois pays, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, afin de prendre en compte les développements les plus récents.

b. Hypothèses

Le tableau ci-dessous synthétise les principales hypothèses démographiques du scénario de référence de l'AWG pour la Belgique.

TABLEAU 25 - Principales hypothèses démographiques de la projection de l'AWG pour la Belgique

	2004	2010	2020	2030	2040	2050
Taux de fécondité	1,62	1,66	1,69	1,70	1,70	1,70
Espérance de vie (hommes)	75,53	76,88	78,87	80,34	81,36	82,14
Espérance de vie (femmes)	81,63	82,92	84,81	86,14	86,95	87,50
Migrations nettes ^a	23.202	19.222	18.545	18.168	18.168	18.168

a. Abstraction faite des naissances des migrants au cours de leur année d'arrivée, afin de correspondre au concept CEV.

Le taux de fécondité devrait légèrement augmenter, de 1,62 en 2004 à 1,70 en 2030, les femmes récupérant à des âges plus élevés une partie des naissances qu'elles avaient postposées.

L'espérance de vie des hommes est supposée augmenter de 6,6 ans sur la période 2004-2050, de 75,5 ans à 82,1 ans. Pour les femmes, l'allongement serait de 5,9 ans, de 81,6 à 87,5 ans.

L'hypothèse formulée pour les migrations nettes est une légère diminution, elles se stabiliseraient à 18 168 à partir de 2030, ce qui représente alors 0,2 % de la population.

2. La projection socioéconomique présentée dans le rapport de l'AWG est celle qui répond strictement au cadre méthodologique et aux hypothèses communs. Elle permet de positionner la Belgique par rapport aux autres pays européens.

c. Résultats démographiques

Le tableau ci-dessous présente les principaux résultats démographiques du scénario de référence de l'AWG.

En 2036, la population totale atteint un maximum de 11 011 469 personnes, ce qui représente une augmentation de 5,8 % par rapport à son niveau de 2004, et diminue ensuite pour atteindre 10 839 221 personnes en 2050, ce qui représente cette fois une progression de 4,1 % par rapport à son niveau de 2004.

La population jeune, les personnes de 0 à 14 ans, diminue de manière continue sur la période de projection, à l'exception d'une courte période entre 2020 et 2025. Sur l'ensemble de la période 2004-2050, cela représente un recul de 10,8 %. En 2004, les jeunes âgés de 0 à 14 ans constituent 17,2 % de la population (1 792 392 personnes) contre 14,8 % en 2050 (1 598 977 personnes).

La population d'âge actif, les personnes de 15 à 64 ans, progresse jusqu'en 2010 où elle atteint 6 983 768 personnes, ce qui représente une augmentation de 2,3 % par rapport à 2004. Au-delà de 2011, elle décroît de manière continue pour ne plus représenter que 6 281 559 personnes en 2050. La diminution par rapport à 2004 est de 8%.

La population âgée, les personnes de 65 ans et plus, augmente de manière continue pour passer de 1 788 138 à 2 958 685 personnes en 2050, ce qui représente une augmentation en volume de 65,5 %. Sur la même période, leur part dans la population totale passera de 17,2 % en 2004 à 27,3 % en 2050.

TABLEAU 26 - Scénario de l'AWG: principaux résultats démographiques - structure d'âge de la population (en unités et en % du total), indicateur d'intensité du vieillissement et coefficient de dépendance des âgés

Age	2004	2010	2020	2030	2040	2050
0 - 14	1.792.392 (17,21)	1.726.354 (16,34)	1.694.946 (15,70)	1.691.206 (15,41)	1.630.788 (14,83)	1.598.977 (14,75)
15 - 64	6.830.080 (65,61)	6.983.768 (66,10)	6.868.113 (63,61)	6.559.455 (59,76)	6.379.797 (58,04)	6.281.559 (57,95)
65+	1.788.138 (17,18)	1.855.846 (17,56)	2.233.893 (20,69)	2.725.659 (24,83)	2.981.954 (27,13)	2.958.685 (27,30)
85+	162.868 (1,56)	235.394 (2,23)	321.399 (2,98)	361.495 (3,29)	518.284 (4,71)	645.802 (5,96)
Total en unités	10.410.610 (100)	10.565.968 (100)	10.796.952 (100)	10.976.320 (100)	10.992.539 100)	10.839.221 (100)
(85+)*100/(65+)	9,11	12,68	14,39	13,26	17,38	21,83
(65+)*100/(15 - 64)	26,18	26,57	32,53	41,55	46,74	47,10

La population très âgée, à savoir les personnes de 85 ans et plus qui sont le plus exposées à un risque de dépendance, croît encore plus rapidement. Sur la période 2004-2050, ce groupe quadruple (x 3,96), passant de 162 868 à 645 802 personnes. Par conséquent, leur part dans la population âgée devrait passer de 9,1 % en 2004 à 21,8 % en 2050.

La dernière ligne du tableau 26 présente le coefficient démographique de dépendance des âgés, c'est-à-dire le rapport de la population âgée de 65 ans et plus à la population d'âge

actif. Pour 100 personnes d'âge actif, on passerait de 26,2 personnes âgées de 65 ans et plus en 2004 à 47,1 en 2050. Le coefficient de dépendance des âgés indique que le poids démographique du vieillissement sur la population d'âge actif croîtrait de 79,8 %.

2. La projection socioéconomique

La projection socioéconomique de l'AWG concerne l'emploi et le chômage. Rappelons que la projection initialement proposée par l'AWG a dû être légèrement adaptée afin d'être compatible avec le modèle MALTESE, utilisé pour l'évaluation des dépenses sociales dans le cadre du CEV et qui a également servi à la projection des pensions dans l'exercice de l'AWG.

a. La population active

A l'instar des projections réalisées par le BFP notamment dans le cadre du CEV, la projection de population active de l'AWG s'appuie sur la méthode des cohortes. Cette méthode est utilisée de longue date par le BFP¹ et a également été développée par l'OCDE². Elle consiste à projeter les comportements d'activité en se basant sur les probabilités de maintien en activité des différentes générations. Ces probabilités sont estimées par comparaison des taux d'activité à deux âges (ou groupes d'âges) successifs sur deux années (ou deux périodes) consécutives. Elles sont estimées sur base des comportements récents. Cette approche permet notamment de simuler - mais de façon prudente - l'accroissement tendanciel des taux d'activité des femmes: à probabilités inchangées de maintien dans l'activité, au fur et à mesure que les jeunes générations vieillissent, les taux d'activité des femmes se relèvent progressivement sur la période de projection, vu que les taux d'activité des femmes des jeunes générations sont supérieurs aux taux d'activité qu'avaient leurs aînées aux âges correspondants. Ces taux restent néanmoins inférieurs à ceux des hommes.

b. Le chômage

La projection du taux de chômage est basée tant sur le NAIRU estimé par la Commission pour les différents Etats membres que sur une hypothèse de convergence à long terme.

Le scénario retenu suppose qu'à l'horizon 2008, les taux de chômage atteindraient leur niveau structurel (NAIRU) et resteraient stables par après. Les pays présentant, en 2008, un NAIRU supérieur au NAIRU moyen dans l'UE15 devraient voir leur taux de chômage diminuer plus nettement. Dans trois pays, et notamment en Belgique, le taux de chômage devrait diminuer encore légèrement entre 2008 et 2015 étant donné que le taux de chômage dans ces pays était initialement sensiblement inférieur à celui observé dans une grande partie d'autres pays de l'UE15.

Par la suite, le taux de chômage se réduirait encore légèrement, principalement dans la mesure où la croissance de l'activité implique une réduction des différentes formes de re-

1. ENGLERT, M. et a., *Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2050. Le vieillissement et la viabilité du système légal des pensions*, Planning Paper n° 91, Bruxelles, Bureau fédéral du Plan, 2002.
2. BURNIAUX, J.-M., DUVAL, R. and JAUMOTTE, F., (2003), *Coping with ageing: a dynamic approach to quantify the impact of alternative policy options on future labour supply in OECD countries*, OECD Economic Department WP. N. 371

traits (anticipés ou non) du marché du travail (notamment au travers de certaines formes de chômage).

La combinaison de la projection des taux de chômage avec celle de la population active permet d'obtenir la projection du nombre de chômeurs et d'actifs (voir tableau 27). Au cours de la période de projection, le taux de chômage se réduit d'environ un cinquième.

**TABLEAU 27 - Principaux indicateurs du marché du travail (populations de 15 à 64 ans)
- projection de l'AWG**

en %	2004	2010	2015	2030	2050	2050-2004
Taux d'activité	72,1	73,4	75,1	76,3	76,5	4,4
Taux de chômage ^a	13,7	12,4	11,4	11,0	10,9	-2,8
Taux d'emploi	62,2	64,3	66,6	67,9	68,2	5,9
en milliers						
Population active	4923	5125	5216	5005	4805	-117
Chômage	674	634	593	549	524	-150
Emploi	4249	4491	4623	4457	4281	32

a. Pour rappel, le niveau du taux de chômage de départ (2004) est estimé en concept administratif. Son évolution au cours de la période de projection suit celle du taux de chômage en concept Enquêtes.

3. La projection macroéconomique

Les paramètres macroéconomiques fournis par l'AWG se rapportent à la croissance de la productivité du travail, à la croissance des salaires réels, à l'inflation et au taux d'intérêt réel.

a. La productivité du travail

La croissance de la productivité du travail (l'output par travailleur) est basée sur l'approche "fonction de production". Cette approche permet de distinguer la part de la croissance de la productivité imputable à l'évolution de la productivité totale des facteurs de celle imputable à l'évolution de l'intensité en capital (le stock de capital par travailleur).

Par hypothèse, la croissance de la productivité totale des facteurs converge vers 1,1% en 2030 pour les pays membres de l'UE des 15, c'est-à-dire le niveau enregistré par l'UE entre 1970 et 2004.

Quant à l'évolution de l'intensité en capital, il faut distinguer trois périodes. La première période se rapporte au court-moyen terme, jusqu'en 2009, pendant laquelle la part des investissements dans le PIB demeure constante. La deuxième période est une période de transition, de 2010 à 2030, entre un ratio des investissements dans le PIB constant et un ratio capital/travail constant. Enfin, à partir de 2030, le ratio capital/travail (exprimé en unités d'efficacité¹) est supposé constant.

Ainsi, à long terme, au sein de chaque pays membre de l'UE des 15, le taux de croissance de la productivité du travail converge vers un même niveau de 1,7% en 2030, à savoir, la

croissance historique de la productivité du travail des USA entre 1960 et 2004 et de l'UE des 15 entre 1975 et 2004.

Couplée à la projection d'emploi, la productivité du travail permet de déterminer la croissance du PIB. Pour la Belgique, cette méthodologie aboutit aux résultats repris au tableau 28.

TABLEAU 28 - Déterminants de la croissance du PIB et de la productivité du travail (taux de croissance annuels moyens en %)

	2004-2015	2015-2030	2030-2050	2004-2050
Productivité du travail	1,7	1,8	1,7	1,7
Productivité totale des facteurs ^a	1,2	1,1	1,1	1,1
Intensité en capital ^b	0,4	0,7	0,6	0,6
Emploi (concept administratif)	0,8	-0,2	-0,2	0,0
PIB	2,4	1,5	1,5	1,7

a. Il s'agit de la contribution (en points de pourcentage) de la productivité totale des facteurs à la productivité du travail. Cette contribution correspond au taux de croissance de la productivité totale des facteurs.

b. Il s'agit de la contribution (en points de pourcentage) de l'intensité en capital à la croissance de la productivité du travail, soit le taux de croissance de l'intensité en capital multipliée par la part du capital dans la rémunération des facteurs.

b. La croissance des salaires réels

Dans la projection de l'AWG, la croissance des salaires réels est identique à celle de la productivité du travail. Dès lors, la part salariale dans le PIB demeure constante.

c. L'inflation

La projection est effectuée à prix constants de 2004.

d. Le taux d'intérêt

Lors des projections de l'AWG de 2001, le taux d'intérêt réel de long terme retenu était de 4%. En effectuant une analyse historique des taux d'intérêt, il s'est avéré que la tendance à la baisse des taux de long terme ne semble pas s'estomper et que ceux-ci atteignent un plancher historique. De ce fait, le taux d'intérêt réel de long terme a été fixé à 3 % dans l'exercice de 2005.

Il est à noter que cette hypothèse n'a pas d'impact sur la projection des dépenses publiques liées à l'âge.

1. Le progrès technologique accroît l'efficacité du facteur travail. Un même volume de travail en unité physique (nombre de travailleurs ou heures de travail prestées) représente un volume croissant (au rythme du progrès technologique sur le facteur travail) de travail exprimé en unité d'efficacité. Dès lors, le ratio entre capital et travail en unité physique croît également au rythme du progrès technologique sur le facteur travail (dans le cadre d'une spécification de type Cobb-Douglas de la fonction de production avec progrès technologique sur le facteur travail). La croissance de la productivité du travail coïncide avec la croissance de ce progrès technologique.

Remarquons également que l'AWG n'a pas réalisé de projections de la dette publique, ni des intérêts de manière à respecter le souhait de la Commission de ne pas mélanger les exercices de projection avec ceux d'évaluation effectués dans le cadre des programmes de stabilité.

C. Méthodologies en ce qui concerne les dépenses sociales

En ce qui concerne les méthodologies de projection des dépenses sociales, il convient de distinguer les dépenses de pension qui sont calculées à l'aide des modèles nationaux tenant compte des spécificités nationales, des dépenses de santé, chômage et éducation qui sont calculées par la Commission selon une méthodologie et des hypothèses communes à tous les pays.

Il faut également remarquer que les projections de l'AWG n'intègrent pas les mesures les plus récentes prises dans le cadre du Pacte des générations et approuvées à l'automne 2005.

1. Les dépenses de pension¹

Dans la projection de l'AWG, les dépenses de pension pour la Belgique englobent non seulement les dépenses liées aux pensions de retraite et aux pensions de survie mais également les dépenses ayant trait aux prépensions et à l'invalidité. Cette définition élargie des dépenses de pension répond au souci de l'AWG d'englober toutes les formes de retrait définitif du marché du travail en gommant les spécificités institutionnelles nationales. Dans ce chapitre, les dépenses de pension s'étendent donc aux prépensions et à l'invalidité.

Les dépenses de pension sont déterminées par l'évolution du nombre de pensionnés de différentes catégories et par celle du montant moyen des pensions correspondantes. La projection des dépenses de pension est effectuée de manière détaillée: par régime, sexe, âge ou classe d'âges.

Dans son premier rapport (avril 2002, p.31), le CEV a déjà décrit la méthode d'estimation des dépenses de pension, tant au niveau de la modélisation du nombre de pensionnés que du calcul de la pension moyenne. Pour une description méthodologique détaillée du système de modèles, voir l'étude "*Perspectives financières de la sécurité sociale 2000-2050. Le vieillissement et la viabilité du système légal des pensions*"². Pour une description méthodologique succincte, nous vous renvoyons à la Country Fiche³ de l'AWG.

Il est important de remarquer que, pour ce qui est de la politique sociale, les hypothèses de long terme sont les mêmes que dans le scénario du CEV. Il s'agit plus particulièrement du découplage entre, d'une part, la hausse salariale, et d'autre part, l'évolution du plafond salarial, l'adaptation au bien-être et l'adaptation des montants forfaitaires de respectivement 0,5%, 1,25% et 0,75%. Tout comme dans le scénario du CEV, la péréquation automatique des pensions publiques est découplée de l'ordre de 0,5% de la hausse salariale.

1. La projection des dépenses de pension est réalisée au moyen du modèle MALTESE et sur la base des hypothèses de l'AWG.

2. Ibidem note de bas de page #1. p.72.

3. "*Country Fiche. Projections 2004-2050 for Belgium on pensions, health care, long-term care, unemployment and education public expenditures in the AWG scenarios*", Bureau fédéral du Plan, février 2006.

2. Les dépenses de santé

Contrairement au précédent exercice de l'AWG de 2001, la méthodologie de projection des dépenses (publiques) de soins de santé distingue les soins aigus (health care) des soins de long terme (long term care). Alors que pour les soins aigus, le scénario de référence retient une dérive des coûts liée à des facteurs non-démographiques, le scénario de référence pour les soins de long terme suppose qu'à démographie inchangée, il n'y aura pas de gains de productivité dans ce secteur alors que les salaires continueront à croître comme dans le reste de l'économie. Pour ces deux types de soins, plusieurs scénarios alternatifs sont étudiés.

a. Les soins aigus

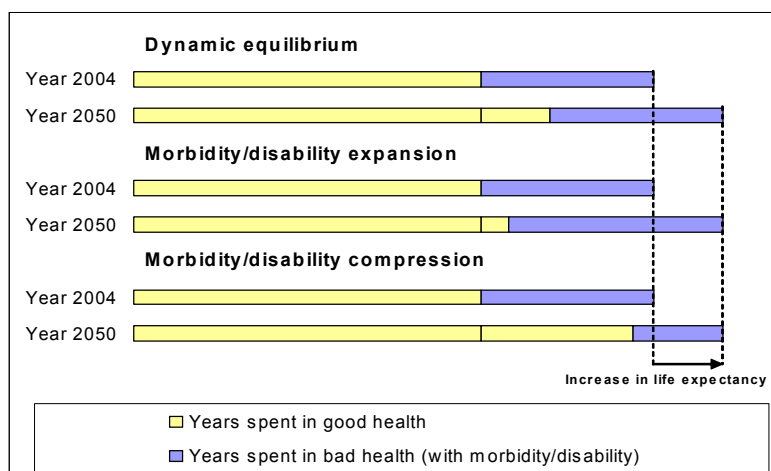
Pour étudier l'évolution future des dépenses allouées aux soins aigus, six approches ont été retenues par l'AWG. La première se base sur des profils par âge et sexe des dépenses par tête et examine différents scénarios de projection des dépenses en matière de soins aigus conformément au développement futur de l'état de santé des âgés. En effet, les études empiriques semblent indiquer qu'une baisse du taux de mortalité ne s'accompagne pas nécessairement d'une baisse de la morbidité.

Le premier scénario, appelé "scénario démographique pur" s'inspire du "expansion of morbidity hypothesis" qui postule que l'accroissement de l'espérance de vie des âgés correspond principalement à un accroissement du nombre d'années passées en mauvaise santé. Ce scénario correspond au scénario de base de l'exercice de l'AWG en 2001 où les profils par âge et sexe restent constants au cours du temps.

Le deuxième scénario, appelé "scénario à état de santé constant" s'inspire du "dynamic equilibrium approach" qui postule que le nombre d'années passées en mauvaise santé reste inchangé et que l'accroissement de l'espérance de vie s'accompagne d'un accroissement identique du nombre d'années passées en bonne santé. Dans ces deux scénarios, l'évolution des coûts suit celle du PIB par tête avec une élasticité-revenu unitaire. Le graphique suivant illustre ces deux scénarios¹.

1. Le scénario "morbidity/disability compression" est présenté à titre informatif. Bien qu'il ait également fait l'objet d'estimations, il n'a pas été retenu dans la publication finale.

FIGURE 5 - Différents scénarios concernant l'évolution de l'espérance de vie (Source: DG ECFIN)



Le troisième scénario prend en compte les coûts liés au décès. Des études récentes indiquent que plus que l'âge, c'est la proximité du décès qui génère des coûts de santé élevés au cours de la vie. Dans cette approche, les profils sont désagrégés par âge, sexe et proximité du décès (décès dans l'année ou pas).

La quatrième approche s'intéresse aux facteurs non démographiques qui expliquent l'évolution des dépenses publiques de santé. Le scénario retenu consiste à se servir d'une élasticité-revenu égale à 1,1 l'année de base (2004) et qui converge à 1 en fin de période de projection (2050).

La cinquième approche s'intéresse plus particulièrement à l'évolution des prix dans le secteur de la santé, en particulier, à l'évolution des coûts de composantes telles que les salaires, les investissements et les médicaments. Le scénario retenu est identique au "scénario démographique pur" à la différence près que les coûts unitaires évoluent suivant le PIB par travailleur plutôt que suivant le PIB par tête.

Enfin, le scénario de l'AWG de référence combine certains des éléments des scénarios mentionnés ci-dessus. En l'absence de données comparables pour un grand nombre de pays, les coûts liés au décès n'ont pas pu être explicitement intégrés. En contrepartie, un profil intermédiaire par âge et sexe entre les scénarios "démographique pur" et "état de santé constant" est retenu. En effet, pour les pays disposant de données, l'incorporation des coûts liés au décès suggère une baisse des dépenses par rapport au "scénario démographique pur" moindre que celle obtenue dans le "scénario à état de santé constant". En ce qui concerne l'évolution des coûts, ceux-ci suivent l'évolution du PIB par tête avec une élasticité-revenu égale à 1,1 en 2004 et convergeant vers 1 en 2050.

b. Les soins de long terme

La nouvelle méthodologie de l'AWG vise à rencontrer certaines des limitations de l'exercice de l'AWG de 2001 effectué sur base de profils de dépenses par âge et sexe constants dans le temps. Elle se base sur un modèle simple de simulation qui permet de tenir compte d'un nombre important de facteurs ayant un impact sur les dépenses de long terme.

Le point de départ de la nouvelle méthodologie est la projection démographique de base qui est utilisée pour projeter la population “dépendante”, c’est-à-dire la population qui a besoin de soins de long terme. Cette projection est effectuée à l’aide de données sur les taux de dépendance par âge et sexe d’une année de base et en provenance de sources comparables entre les différents pays¹. La deuxième étape consiste à ventiler la population dépendante en trois groupes: ceux qui reçoivent des soins de long terme formels à domicile, ceux qui reçoivent des soins de long terme en institution et ceux qui reçoivent des soins de long terme informels² (obtenus de manière résiduelle). La probabilité de recevoir l’un de ces deux types de soins formels (à domicile ou en institution) est calculée pour une année de base par âge et sexe. Dans la troisième étape, les dépenses publiques de long terme par an sont calculées en multipliant pour chaque âge le nombre de personnes recevant des soins de long terme à domicile et en institution par la dépense annuelle moyenne par tête pour chacune de ces deux catégories de dépenses. Par ailleurs, les aides financières pour personnes dépendantes (“cash benefits”) sont projetées en fonction de l’évolution du nombre de personnes dépendantes. Enfin, la somme des dépenses de long terme pour soins à domicile, des dépenses de long terme pour soins en institution et des aides financières pour personnes dépendantes permet d’obtenir les dépenses publiques totales de long terme.

La nouvelle méthodologie permet non seulement d’appréhender l’impact du vieillissement de la population, comme ce fut le cas en 2001, mais également des changements dans:

- la part des personnes âgées dépendantes,
- la répartition des soins entre soins formels et informels,
- la répartition des soins formels entre soins de long terme à domicile et en institution,
- l’évolution des coûts unitaires.

Ainsi, plusieurs scénarios ont été réalisés. Le premier concerne l’évolution future des taux de dépendance, qui sont projetés, dans un premier temps, dans un scénario de base (“scénario démographique pur”). Comme dans le cas des soins aigus, le deuxième scénario considéré est le “scénario à incapacité constante”³. Le troisième scénario examine l’impact d’un accroissement de 1 pour cent par an (par rapport au scénario de base) de la part des personnes âgées dépendantes recevant des soins formels pendant la période 2004-2020.

Comme pour les soins aigus, le scénario de référence finalement retenu pour les soins de long terme combine les scénarios “démographique pur” et “à incapacité constante”. Quant à l’évolution des coûts unitaires, ceux-ci suivent l’évolution du PIB par travailleur avec une élasticité unitaire.

1. La population dépendante hors institutions est estimée à partir des données de l’enquête SHARE, cf. <http://www.share-project.org>. Les données concernant les personnes en maisons de repos et maisons de repos et de soins sont fournies par les Etats membres.

2. Il s’agit de soins de long terme généralement fournis par un proche non rétribué. Les soins formels peuvent, quant à eux, prendre place à domicile ou dans une institution (maison de repos, maison de repos et de soins). Ils correspondent généralement à une dépense publique.

3. Bien qu’équivalent, ce scénario porte le nom de “scénario à état de santé constant” dans le cas des soins aigus.

3. Les dépenses de chômage

La méthodologie de projection des dépenses de chômage utilisée par l'AWG est assez simple. Elle part de l'hypothèse que l'allocation moyenne de chômage croît au même rythme que la productivité du travail et donc que les salaires (le taux de remplacement reste constant). Les dépenses de chômage évoluent dès lors en fonction du nombre de chômeurs et de la productivité (cf. section B.3.a.).

La croissance du PIB correspond à la somme de la croissance de la productivité et de la croissance de l'emploi (cf. hypothèses macroéconomiques). La part des dépenses de chômage dans le PIB évolue donc en fonction du ratio entre le nombre de chômeurs et de travailleurs. Afin d'éviter le biais que pourrait engendrer le choix d'une année de base particulière, l'allocation moyenne de base correspond à la dépense moyenne de chômage (par tête) sur la période 1998-2002. Les dépenses proviennent de la base de données SES-PROS d'Eurostat. Seules les dépenses de chômage complet et de chômage partiel sont prises en compte.

4. Les dépenses d'éducation

La méthodologie de détermination et de calcul des dépenses d'éducation a été mise au point par la Commission européenne sur la base d'accords avec les Etats membres.

Les données émanent d'Eurostat et ont été complétées par les Etats membres lorsque cela a été possible. La classification internationale type de l'éducation (CITE) distingue six niveaux d'enseignement regroupés dans cet exercice en quatre catégories: l'enseignement primaire (CITE 1), le premier cycle de l'enseignement secondaire qui s'accompagne d'une obligation scolaire à temps plein (CITE 2), le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et le postsecondaire qui n'est pas supérieur (CITE 3 et 4) qui correspondent plus ou moins à l'enseignement obligatoire à temps partiel, et enfin, l'enseignement supérieur (CITE 5 et 6) qui forme la dernière catégorie. En raison de problèmes de données, l'enseignement préprimaire n'est pas inclus dans cet exercice. Le point de départ de la projection est l'année 2002 puisque les données sont complètes pour cette année-là. Des données pour l'année 2003 ont également été introduites lorsque cela a été possible.

Pour l'enseignement de base, le taux de scolarité atteint pratiquement 100 %. Pour le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, le taux de scolarité est calculé comme le complément des taux de participation au marché du travail. En conséquence, une augmentation du taux de participation implique une baisse du taux de scolarité. Le nombre d'étudiants est le résultat de la multiplication des taux de scolarité par les données démographiques pertinentes.

Les dépenses d'éducation englobent à la fois les charges salariales et non salariales, à savoir les dépenses courantes et en capital. Les dépenses courantes incluent la consommation publique, les bourses, les subventions et les transferts.

Seul l'enseignement public entre en ligne de compte pour la détermination des dépenses en matière d'éducation. La proportion des interventions publiques est maintenue constante sur la période de projection et est appliquée à l'ensemble des dépenses à l'exception des transferts. En Belgique, elle est fixée respectivement à 96,6 %, 95,9 % et 86 % pour l'enseignement primaire, l'enseignement secondaire (inférieur et supérieur) et l'enseignement supérieur.

Toutes les dépenses suivent l'évolution des populations d'étudiants par niveau; notamment, les ratios élèves/personnel sont supposés rester constants dans les différents niveaux. Toutes les dépenses sont ensuite indexées sur l'évolution de la productivité du travail.

D. Résultats de la projection de base de l'AWG

1. Les dépenses de pension

Les dépenses de pension - retenues dans les projections de l'AWG - concernent toutes les dépenses de pension de retraite et de survie, ainsi que les dépenses de prépension et les dépenses d'invalidité. Elles ne concernent que les dépenses du premier pilier.

Le tableau 29 présente l'évolution de ces dépenses de pension en % du PIB.

TABLEAU 29 - Dépenses de pension^a en % du PIB - projection de l'AWG

	2004	2015	2030	2050	2050-2004
Pensions (y compris pensions de survie)	9,2	9,8	13,5	14,5	5,3
- salariés	5,2	5,7	8,1	8,7	3,5
- indépendants	0,7	0,8	1,1	1,1	0,3
- pensions publiques (y compris pensions pour inaptitude physique) et pensions des entreprises publiques	3,2	3,3	4,2	4,6	1,4
- GRAPA	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Prépensions	0,4	0,5	0,5	0,4	0,0
Invalidité (salariés en indépendants)	0,8	0,8	0,7	0,7	-0,1
Total	10,4	11,1	14,7	15,5	5,1

a. Dans la projection de l'AWG, les dépenses de pension englobent les dépenses de pension de retraite et de survie ainsi que les dépenses de prépension et d'invalidité.

L'ensemble des dépenses de pension s'accroissent de 4,3 points de pourcentage du PIB entre 2004 et 2030, dont 3,7 % points entre 2015 et 2030, où la pression démographique est plus forte. Entre 2030 et 2050, les dépenses de pension n'augmentent plus que de 0,8 point de pourcentage. Ces augmentations proviennent principalement des dépenses de pension des régimes des travailleurs salariés et de la fonction publique. Il faut noter que les trois principaux régimes de pensions (travailleurs salariés, indépendants et fonction publique) représentent environ 90% de l'ensemble des dépenses de pension.

L'évolution de la part des dépenses de pension dans le PIB, peut être décomposée selon quatre facteurs explicatifs: le taux de dépendance, le taux de pensionnement (ou le taux de couverture), le taux d'emploi et le taux de remplacement (ou le benefit ratio).

Le taux de dépendance est le rapport entre la population de 65 ans et plus et la population âgée entre 15 et 64 ans. Le taux de pensionnement est le rapport entre le nombre de pensionnés et la population de 65 ans et plus. Quant au taux d'emploi, il est calculé par le rapport entre la population de 15 à 64 ans et l'emploi total. Enfin, le taux de remplacement représente la pension moyenne par rapport à la productivité du travail.

Autrement dit, les dépenses de pension en % du PIB peuvent se décomposer ainsi:

$$\frac{\text{dépenses de pensions}}{\text{PIB}} = \frac{\text{population}>65}{\text{population1564}} \times \frac{\text{pensionnés}}{\text{population}>65} \times \frac{\text{population1564}}{\text{emploi}} \times \frac{\text{pension moyenne}}{\text{PIB/emploi}}$$

TABLEAU 30 - Facteurs explicatifs des dépenses de pension en taux de croissance annuels moyens^a - calculés par le WGA

	2005-2050	2005-2015	2015-2030	2030-2050
Taux de dépendance	1,31	1,03	2,33	0,69
Taux de pensionnement	0,04	0,23	0,01	-0,04
Taux d'emploi (-)	-0,18	-0,58	-0,12	-0,02
Taux de remplacement	-0,19	0,00	-0,18	-0,30
Pensions de retraite et de survie, prépension et invalidité/PIB	0,98	0,69	2,07	0,31

a. Ibidem tableau 29.

Il apparaît clairement que la croissance des dépenses de pension en % du PIB suit largement le taux de dépendance: ce ratio croît de 1,3 % par an entre 2005 et 2050. Sur cette période, l'accroissement du taux de dépendance est quelque peu compensé par l'augmentation du taux d'emploi et la baisse du taux de remplacement.

L'analyse peut cependant parfois différer selon les diverses sous-périodes étudiées. Pendant les 10 premières années de la projection, les dépenses de pension en % du PIB s'accroissent de 0,69% par an à cause de l'importante contribution du taux de dépendance (1 % par an) et de l'impact du taux de pensionnement (0,23 % par an). Les contributions de ces deux facteurs sont partiellement compensées par la croissance du taux d'emploi (+0,58 % par an).

La période suivante, de 2015 à 2030, voit la plus forte croissance des dépenses de pension en % du PIB avec plus de 2 % par an. Cette croissance est menée par le taux de dépendance de 2,3 % par an. La croissance du taux d'emploi se tassant, la baisse du taux de remplacement est le principal élément modérateur de la croissance des dépenses de pension dans le PIB.

Enfin la dernière période de 2030 à 2050 voit se ralentir la croissance des dépenses de pension en % du PIB (0,3 % par an), suite à une baisse importante de la croissance du taux de dépendance et également une légère diminution du taux de pensionnement. Ce ralentissement est renforcé par une baisse du taux de remplacement. Le taux d'emploi est quasiment stable sur cette période.

Les évolutions du taux de dépendance et du taux d'emploi dépendent des hypothèses et des scénarios retenus en matière de démographie et de socioéconomie (voir sections B.1 et B.2). Les évolutions du taux de pensionnement et du taux de remplacement sont analysées dans les sections ci-dessous.

a. Le taux de pensionnement

Le tableau 31 illustre les taux de pensionnement (rapport entre le nombre de pensionnés et la population démographique correspondante) des divers régimes de pensions et des différentes classes d'âges.

Une augmentation du taux de pensionnement global est observée à long terme, due principalement au régime des travailleurs salariés. Cependant une légère baisse est projetée entre 2005 et 2015 en raison de la réforme des pensions entrée en vigueur le 1er juillet 1997 et dont la période de transition prend fin en 2009. Cette réforme retarde notamment l'entrée en pension de nombreuses femmes entre 60 et 64 ans (diminution du taux de pensionnement entre 60 et 64 ans).

TABLEAU 31 - Taux de pensionnement par régime et par groupe d'âge

	2005	2015	2030	2050
Taux de pensionnement (hors invalides)^a	77,5	76,7	86,0	90,4
Ventilation par régime^b:				
de retraite et de survie:	73,7	72,3	82,2	87,2
- salariés	49,2	48,4	56,3	60,4
- indépendants	9,1	8,7	10,1	10,9
- secteur public	13,8	13,7	14,5	14,7
- GRAPA	1,7	1,4	1,3	1,2
prépension	3,8	4,4	3,8	3,2
Ventilation par groupe d'âge				
- moins de 55 ans ^c	7,7	4,7	4,0	2,7
- entre 55 et 59 ans	13,3	11,7	10,3	8,8
- entre 60 et 64 ans	56,0	50,4	52,6	52,2
- 65 ans et plus	104,1	107,2	112,7	116,5

a. en % de la population de 55 ans et plus

b. en % de la population de 55 ans et plus

c. en % de la population entre 50 et 54 ans

La progression du taux de pensionnement est principalement due à une participation accrue de la femme au marché du travail. Dans les régimes salarié et indépendant, le remplacement progressif de la pension au taux ménage par deux pensions au taux isolé entraîne une hausse sensible du nombre de pensionnés. Toutefois, cette hausse ne s'accompagne pas d'une croissance proportionnelle des dépenses de pension. En effet, les femmes accèdent généralement à la pension de retraite au taux "isolé" (60%) et obtiennent ainsi des pensions inférieures à celles "au taux ménage" (75%) qu'elles remplacent. De plus, les femmes n'ont pas accumulé de carrières aussi longues que les hommes et perçoivent souvent des salaires moins élevés.

b. Le taux de remplacement

Le taux de remplacement représente la pension moyenne par rapport au salaire moyen brut.

Etant donné que les projections de l'AWG et du CEV se fondent sur les mêmes hypothèses de politique sociale, l'évolution du taux de remplacement est similaire dans les deux exercices. Dans un souci de clarté, nous rappelons ci-dessous cette évolution et en précisons les causes.

La légère augmentation observée au cours de la période 2000 - 2010 est le résultat des adaptations successives au bien-être des prestations sociales. A long terme, une tendance à la baisse devrait se dessiner, laquelle s'expliquerait par les facteurs suivants:

- le blocage du plafond salarial sur la période 1982-1998 qui influence négativement le montant de la pension des nouvelles générations de pensionnés;
- le découplage de 0,5 % entre l'adaptation du plafond salarial et la croissance salariale (pour tenir compte de la dérive salariale). Par conséquent, de plus en plus de salariés atteignent le plafond salarial et voient le montant de leur pension écorné;
- l'adaptation partielle des prestations sociales au bien-être. Par conséquent, le montant moyen de la pension progresse moins vite que le revenu moyen du travail;
- le remplacement de la pension au taux ménage par deux pensions au taux isolé. Cette évolution ne fait pas nécessairement augmenter sensiblement le montant total de la pension du ménage mais le doublement qui s'ensuit du nombre de pensionnés fait baisser le montant moyen de la pension.

2. Les dépenses de santé

Les tableaux suivants présentent les principaux résultats de la projection de l'AWG des dépenses de soins de santé, respectivement pour les soins aigus et les soins de long terme.

TABLEAU 32 - Principaux résultats de la projection des dépenses publiques de soins aigus: scénario de base et variantes (en % du PIB)

	2004	2030	2050
Scénario de l'AWG de référence ^a	6,2	7,1	7,6
Scénario démographique pur			
- coûts unitaires évoluent en fonction du PIB par tête	6,2	7,3	7,7
- coûts unitaires évoluent en fonction du PIB par travailleur	6,2	7,4	8,1
Scénario à état de santé constant ^b	6,2	6,6	6,9
Coûts liés au décès ^c	6,2	6,9	7,3
Elasticité-revenu égale à 1,1 en 2004 et convergeant vers 1 en 2050	6,2	7,5	8,0

a. Ce scénario suppose que pendant la période de projection l'état de santé des âgés évolue selon un scénario intermédiaire entre le "scénario démographique pur" et le "scénario à état de santé constant", que les coûts unitaires évoluent en fonction du PIB par tête et selon une élasticité-revenu de 1,1 en 2004 et convergeant vers 1 en 2050.

b. Dans ce scénario, l'accroissement de l'espérance de vie s'accompagne d'un accroissement identique du nombre d'années passées en bonne santé alors que le nombre d'années passées en mauvaise santé reste constant. Le coût unitaire évolue en fonction du PIB par tête.

c. Dans ce scénario, le coût unitaire évolue en fonction du PIB par tête.

Les dépenses de soins aigus représentent 6,2% du PIB en 2004. Dans le scénario démographique pur et selon l'hypothèse d'évolution du coût unitaire retenue (en fonction du PIB par tête ou du PIB par travailleur), les dépenses publiques de santé devraient augmenter entre 1,5 et 1,9 point de pourcentage du PIB à l'horizon 2050. Si l'état de santé futur des âgés reste constant, l'accroissement des dépenses à l'horizon 2050 se limiterait à 0,7 point de pourcent du PIB. Le scénario qui prend en compte les coûts liés au décès se traduit également par une augmentation plus faible des dépenses de santé que le scénario de base. Cette augmentation est, toutefois, supérieure à celle du scénario où l'état de santé futur des âgés reste constant. En effet, la prise en compte des coûts liés au décès entraîne une réduction des coûts liée uniquement à des maladies en phase terminale alors que le scénario à état de santé constant englobe une réduction de la morbidité à tous les niveaux.

En ce qui concerne l'impact de facteurs non démographiques, le scénario dans lequel l'élasticité-revenu est supérieure à l'unité l'année de départ et converge progressivement vers 1 au cours de la période de projection, se traduit par une augmentation des dépenses à l'horizon 2050 de 1,8 point de pourcentage du PIB.

Enfin, le scénario de référence adopté retient les évolutions démographiques, l'état de santé et le revenu comme facteurs explicatifs de l'évolution des dépenses futures allouées aux soins aigus. Ce scénario résulte en un accroissement des dépenses publiques de santé de 1,4 point de pourcentage du PIB à l'horizon 2050. Les auteurs soulignent, toutefois, qu'il y a lieu de considérer ces résultats avec prudence. En effet, des améliorations méthodologiques importantes ont été réalisées lors de cet exercice par rapport au précédent, notamment, en ce qui concerne l'impact de l'état de santé futur des âgés. Toutefois, des facteurs non démographiques, en particulier, le progrès technique, n'ont pas pu être incorporés de manière aussi précise dans les simulations que les facteurs démographiques. Ils risquent, à leur tour, de pousser les dépenses futures à la hausse.

TABLEAU 33 - Résultats de la projection des dépenses publiques de soins de long terme (en % du PIB)

	2004	2030	2050
Scénario de l'AWG de référence ^a	0,9	1,3	1,9
Scénario démographique pur			
- coûts unitaires évoluent en fonction du PIB par tête	0,9 ^b	1,3	2,0
- coûts unitaires évoluent en fonction du PIB par travailleur	0,9	1,4	2,1
Scénario à incapacité constante ^c	0,9	1,1	1,5
Accroissement de la part des personnes recevant des soins formels (1 % pendant la période 2004-2020) ^d	0,9	1,5	2,3

- Comme pour les soins aigus, le scénario de l'AWG de référence combine les scénarios "démographique pur" et "à incapacité constante". Quant à l'évolution des coûts unitaires, ceux-ci suivent l'évolution du PIB par travailleur avec une élasticité unitaire.
- La part des dépenses publiques allouées aux soins de long terme dans le PIB l'année de base (2004) est estimée à partir des données de la Comptabilité nationale pour l'année 2003 et de la projection démographique.
- Dans ce scénario, l'accroissement de l'espérance de vie s'accompagne d'un accroissement identique du nombre d'années passées en bonne santé alors que le nombre d'années passées en mauvaise santé reste constant. Le coût unitaire évolue en fonction du PIB par tête.
- Dans ce scénario, le coût unitaire évolue en fonction du PIB par tête.

Les dépenses de santé de long terme représentent 0,9 pour cent du PIB en 2004. Selon le "scénario démographique pur" et suivant l'hypothèse d'évolution des coûts unitaires, ces dépenses devraient augmenter de 1,1 à 1,2 point de pourcentage à l'horizon 2050. Comme pour les soins aigus, si l'état de santé des âgés reste constant, les dépenses augmentent moins rapidement, soit 0,6 point de pourcentage. Le scénario de référence, qui est un scé-

nario intermédiaire entre les scénarios “démographique pur” et “à incapacité constante” génère une augmentation de 1,0 point de pourcentage du PIB.

Enfin, le remplacement de soins informels par des soins formels génère également une hausse importante des dépenses futures de long terme, soit 1,4 point de pourcentage du PIB à l’horizon 2050.

3. Les dépenses de chômage

Les dépenses de chômage observées en moyenne sur la période 1998-2002 (d’après la base de données SESPROS), s’élèvent à 2,2% du PIB. Quant au ratio entre l’allocation moyenne de chômage et le PIB par travailleur pour la même période, il se monte à 14,4 %. Par hypothèse, ce ratio demeure constant tout au long de la projection. Pour fournir les dépenses de chômage en % du PIB, on applique à ce taux de remplacement l’évolution du rapport entre le nombre de chômeurs et de travailleurs issu de la projection socioéconomique.

Le tableau 34 fournit l’évolution du ratio entre le nombre de chômeurs et de travailleurs et les dépenses de chômage en % du PIB. Tout comme le ratio entre chômeurs et travailleurs, les dépenses de chômage exprimées en % du PIB se réduisent de 20 %, soit une diminution de 0,47 point de pourcentage.

TABLEAU 34 - Dépenses de chômage en % du PIB et facteurs explicatifs

	2005	2010	2020	2030	2050
Ratio chômeurs/emploi	0,15	0,14	0,13	0,12	0,12
Dépenses de chômage en % du PIB	2,23	2,03	1,81	1,77	1,76

4. Les dépenses d’éducation

Le tableau ci-dessous suit la méthodologie exposée au point C4 Il présente les résultats pour l’ensemble des niveaux d’enseignement en termes d’élèves, de dépenses par type (traitements, autres dépenses courantes et de capital, transferts aux ménages) et totales, ainsi que la part de ces dépenses dans le PIB. On s’attend à ce que l’importance des dépenses d’éducation, suite à la baisse du nombre d’élèves et malgré une indexation sur la productivité de l’ensemble des dépenses, diminue sur l’ensemble de la période de projection, comme dans les autres pays: ces dépenses passeraient ainsi de 5,64 % du PIB en 2004 à 4,95 % en 2050 et tomberaient en dessous de 5 % entre 2015 et 2029, et à partir de 2043.

TABLEAU 35 - Dépenses publiques d'éducation et facteurs explicatifs

	2004	2010	2020	2030	2050
Elèves (unités)	2 372 718	2 312 374	2 218 367	2 199 670	2 086 857
Dépenses de personnel (mrd EUR)	12,457	13,332	15,305	18,028	24,046
Autres dépenses (mrd EUR)	2,609	2,801	3,216	3,760	5,049
Transferts (mrd EUR)	0,860	0,928	1,065	1,227	1,667
Total des dépenses publiques d'éducation (mrd EUR)	15,925	17,061	19,586	23,015	30,762
Total dépenses publiques d'éducation en % du PIB	5,64	5,24	4,89	5,00	4,95

5. Le coût budgétaire du vieillissement

Cette section synthétise l'évolution des dépenses sociales prises en compte dans la projection de l'AWG. Il faut garder à l'esprit que d'autres dépenses sociales - dont certaines sont clairement liées à l'âge - n'ont pas été prises en compte par l'AWG: il s'agit principalement des allocations familiales, mais aussi des allocations d'incapacité primaire, de maternité, maladies professionnelles, accidents du travail, sécurité d'existence, etc.

TABLEAU 36 - Le coût budgétaire du vieillissement selon les projections de l'AWG

	2004	2010	2030	2050	2050-2004
Pensions	10,4	10,5	14,7	15,5	5,1
- prépensions	0,4	0,5	0,5	0,4	-0,0
- invalidité	0,8	0,8	0,7	0,7	-0,1
Soins aigus	6,2	6,4	7,1	7,6	1,4
Soins de long terme	0,9	0,9	1,3	1,8	0,9
Chômage	2,3	2,0	1,8	1,8	-0,5
Enseignement	5,6	5,2	5,0	5,0	-0,7
Total	25,4	25,1	29,9	31,7	6,3

E. Comparaison avec les autres pays européens

Le tableau 37 permet de comparer la position de la Belgique par rapport à celle des autres pays.

TABLEAU 37 - Hausse entre 2004 et 2050 des dépenses totales pour les pensions, les soins aigus, les soins de long terme, l'éducation et le chômage dans l'EU25 (en % du PIB)¹

	2050-2004					
	Total	Pensions	Soins aigus	Soins de long terme	Education	Chômage
Belgique	6,3	5,1	1,4	1	-0,7	-0,5
Danemark	4,8	3,3	1	1,1	-0,3	-0,3
Allemagne	2,7	1,7	1,2	1	-0,9	-0,4
Grèce	1,2		1,7		-0,4	-0,1
Espagne	8,5	7,1	2,2	0,2	-0,6	-0,4
France	2,9	2	1,8		-0,5	-0,3
Irlande	7,8	6,4	2	0,6	-1	-0,2
Italie	1,7	0,4	1,3	0,7	-0,6	-0,1
Luxembourg	8,2	7,4	1,2	0,6	-0,9	-0,1
Pays-Bas	5	3,5	1,3	0,6	-0,2	-0,2
Autriche	0,2	-1,2	1,6	0,9	-1	-0,1
Portugal	9,7	9,7	0,5		-0,4	-0,1
Finlande	5,2	3,1	1,4	1,8	-0,7	-0,4
Suède	2,2	0,6	1	1,7	-0,9	-0,2
Royaume-Uni	4	2	1,9	0,8	-0,6	0
Chypre	11,8	12,9	1,1		-2,2	0
République tchèque	7,2	5,6	2	0,4	-0,7	0
Estonie	-2,7	-2,5	1,1		-1,3	0
Hongrie	7	6,7	1		-0,7	0
Lituanie	1,4	1,8	0,9	0,4	-1,6	-0,1
Lettonie	-1,3	-1,2	1,1	0,3	-1,4	-0,1
Malte	0,3	-0,4	1,8	0,2	-1,2	-0,2
Pologne	-6,7	-5,9	1,4	0,1	-1,9	-0,4
Slovaquie	2,9	1,8	1,9	0,6	-1,3	-0,2
Slovénie	9,7	7,3	1,6	1,2	-0,4	-0,1
EU25	3,4	2,2	1,6	0,6	-0,6	-0,3
EU15	3,7	2,3	1,6	0,7	-0,6	-0,2
EU12	3,7	2,6	1,5	0,5	-0,6	-0,3
EU10	0,2	0,3	1,3	0,2	-1,3	-0,2
EU9 (EU10-PI)	5,4	4,8	1,3	0,3	-0,9	-0,1

Avant de comparer la Belgique aux autres pays européens, il importe de rappeler que de nombreux pays européens ont effectué récemment des réformes de leur système de pension. Certains pays ont réalisé des réformes fondamentales, comme la Pologne, qui a privatisé une partie de son système de pension et qui devrait de cette manière significativement réduire ses dépenses publiques futures. D'autres pays ont effectué des réformes plus modestes (dites "paramétriques") qui consistent à adapter certains paramètres de calcul du système de pensionnement. Parmi ces pays, on trouve notamment la France et l'Allemagne. L'impact de ces réformes se fait pleinement ressentir sur la période de projection, et a comme conséquence, que pour certains pays la projection des dépenses de pension diffère fortement de celle estimée lors du précédent exercice de l'AWG en 2001.

Par rapport à la moyenne européenne des 25 Etats membres (EU25) et de la zone euro (EU12), la Belgique connaît un accroissement plus important des dépenses de pension et de soins de santé de long terme. Il convient de souligner que dans le cas des pensions, le niveau de la Belgique pour l'année de départ (10,4 % du PIB) est inférieur à celui de la moyenne européenne, en particulier, celui de la zone euro (11,5 % du PIB).

1. Special report n° 1/2006-Annex, "The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)", Report prepared by the Economic Policy Committee and the European Commission (DG ECFIN)

A l'inverse, la Belgique connaît une hausse des dépenses de soins de santé aigus légèrement inférieure à celle de l'Europe des 25 et de la zone euro ainsi qu'une baisse légèrement plus prononcée des dépenses d'éducation et de chômage.

Par rapport à ses voisins, la Belgique connaît une hausse des dépenses de pension nettement plus élevée que l'Allemagne, la France et les Pays-Bas. Toutefois, et à l'exception des Pays-Bas, ces pays ont des dépenses de pension en pour cent du PIB plus élevées que la Belgique l'année de départ, soit 11,4 % pour l'Allemagne et 12,8 % pour la France.

En ce qui concerne les soins de santé, l'accroissement des soins aigus en Belgique est légèrement supérieur à celui projeté en l'Allemagne et aux Pays-Bas mais nettement inférieur à celui mesuré en France; pour les soins de long terme, l'accroissement est identique à celui de l'Allemagne et supérieur à celui des Pays-Bas (la France ne dispose pas de données). En ce qui concerne les dépenses d'éducation et de chômage, la baisse est plus prononcée pour la Belgique que pour ses voisins.

Les résultats pour la Belgique contrastent avec ceux du précédent exercice de l'AWG en 2001 (qui se limitait à la projection des dépenses de pension et de soins de santé). En particulier, en ce qui concerne les dépenses de pension, elles représentaient, dans l'exercice de 2001, 13,3 % du PIB en 2050 au lieu de 15,5 % dans l'exercice de 2005. Deux éléments expliquent cette détérioration. Tout d'abord, dans le scénario de 2001, des adaptations au bien-être n'étaient pas prises en compte pendant la période de projection. En effet, et bien que le cadre législatif le permettait déjà à cette époque, la pratique politique n'utilisait pas cette possibilité. Dans l'exercice de 2005, ces adaptations sont considérées comme une prolongation des politiques actuellement d'application et sont donc intégrées dans le scénario de base. Le deuxième élément concerne la nouvelle projection démographique qui aboutit pour la Belgique à des coefficients de dépendance des âgés plus élevés dans l'exercice de 2005 (47,1) que dans celui de 2001 (45,1). Le défi démographique est ainsi accentué.

A l'inverse, des pays comme l'Allemagne, la France ou les Pays-Bas connaissent des évolutions plus faibles des dépenses de pension dans le dernier exercice de l'AWG que dans celui de 2001. Certains de ces pays ont récemment effectué des réformes "paramétriques" qui visent à freiner l'évolution des dépenses de pension. Dans le cas de la France, par exemple, dont les dépenses de pension l'année de départ (12,8 % du PIB en 2004) sont nettement plus élevées que celles de la Belgique (10,4 %), la dernière réforme du système des pensions a notamment pris en compte l'allongement de l'espérance de vie en augmentant la durée de cotisation pour l'obtention d'une pension à taux plein (40 ans en 2008, 41 ans en 2012 et 42 ans en 2020).



L'approche de l'AWG comparée à celle du CEV¹

A. Introduction

Dans les chapitres I et III sont présentées les projections du CEV et de l'AWG respectivement. A l'horizon 2030, un surcoût des dépenses de pensions et des dépenses de chômage apparaît dans la projection de l'AWG par rapport à la projection du CEV. Ce surcoût est partiellement compensé par la moindre progression des dépenses de soins de santé (soins aigus et soins de long terme) et par la prise en compte de la baisse des dépenses d'éducation. Il convient aussi de remarquer que la projection de l'AWG ne comprend pas les autres dépenses sociales (allocations familiales, autres indemnités de l'assurance maladie² et "autres dépenses sociales"³) alors que celles-ci sont comptabilisées dans l'estimation du coût budgétaire du vieillissement calculé par le CEV.

Les écarts entre les projections de l'AWG et du CEV sont attribuables d'une part à des différences méthodologiques, d'autre part à des différences d'hypothèses; dans les deux cas, les options qui ont été privilégiées reflètent la priorité donnée par l'AWG au souci de comparabilité internationale des résultats, aux dépens de la prise en compte de certaines spécificités des contextes nationaux.

A l'inverse, la projection du CEV prend soigneusement en compte les spécificités nationales. Les choix statistiques et méthodologiques reflètent cette préoccupation: l'utilisation de données administratives exhaustives du marché du travail plus précises que les données des enquêtes et des méthodologies de projection qui intègrent les politiques, les mesures prises ainsi que les dispositifs institutionnels.

Dans ce chapitre, nous revenons sur ces deux projections et nous les comparons en détail en termes d'hypothèses, de méthodologie et de résultats.

1. Dans ce chapitre IV et en vue de faciliter la comparaison entre les exercices de l'AWG et du CEV, la projection du CEV considérée est celle qui n'intègre pas le Pacte de solidarité entre les générations.
2. Principalement les incapacités primaires et les congés de maternité.
3. Principalement les accidents du travail, les maladies professionnelles et la sécurité d'existence.

B. Hypothèses, méthodologies et résultats des projections de l'AWG et du CEV en ce qui concerne la démographie, la socioéconomie et la macroéconomie

1. Des hypothèses différentes à la base des projections démographiques

a. Comparaison des hypothèses

Les projections démographiques utilisées dans le cadre de l'AWG ont été effectuées par Eurostat.

Pour l'élaboration de leurs projections officielles, publiées sous le nom d'EUROPOP2004, les services d'Eurostat avaient consulté les organismes nationaux producteurs de perspectives. Cette concertation avait permis un grand rapprochement entre les exercices nationaux et supranational; néanmoins Eurostat avait gardé une marge d'indépendance dans la définition des hypothèses et avait utilisé un modèle propre, ce qui avait conduit à d'inévitables divergences au niveau des résultats également. Dans le cadre de l'AWG, Eurostat a revu sa projection officielle pour répondre à certaines exigences de plus grande convergence au niveau de la mortalité et pour reprendre des données plus récentes de migrations internationales. Ce dernier point a concerné des pays comme l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne confrontés à des afflux récents importants de migrants, mais pas la Belgique.

La projection démographique utilisée par le CEV en 2006 est une actualisation des Perspectives 2000-2050 élaborées conjointement par l'INS et le BFP en concertation avec un groupe de scientifiques¹. Les hypothèses sont restées identiques, mais la projection a été ajustée à la population observée au 1er janvier 2005.

Le tableau 38 présente les hypothèses démographiques dans la projection de l'AWG pour la Belgique et dans la projection nationale utilisée pour le CEV.

1. INS - BFP, Perspectives de population 2000-2050 par arrondissement, INS, 2001

TABLEAU 38 - Hypothèses démographiques dans la projection de l'AWG et dans la projection du CEV

Projection de l'AWG	2004	2010	2020	2030	2040	2050
Taux de fécondité	1,62	1,66	1,69	1,70	1,70	1,70
Espérance de vie à 0 an - Hommes	75,53	76,88	78,87	80,34	81,36	82,14
Espérance de vie à 0 an - Femmes	81,63	82,92	84,81	86,14	86,95	87,50
Espérance de vie à 65 ans - Hommes	15,80	16,72	18,08	19,08	19,75	20,25
Espérance de vie à 65 ans - Femmes	19,69	20,66	22,08	23,08	23,68	24,06
Solde migratoire	23.202	19.222	18.545	18.168	18.168	18.168
Projection du CEV	2004	2010	2020	2030	2040	2050
Taux de fécondité	1,66	1,66	1,68	1,70	1,72	1,74
Espérance de vie à 0 an - Hommes	76,10	77,34	79,26	81,02	82,58	83,85
Espérance de vie à 0 an - Femmes	82,23	83,38	85,01	86,49	87,79	88,80
Espérance de vie à 65 ans - Hommes	16,47	17,19	18,34	19,46	20,51	21,43
Espérance de vie à 65 ans - Femmes	20,57	21,36	22,45	23,46	24,42	25,23
Solde migratoire	17.766	17.370	17.249	17.342	17.402	17.309

L'hypothèse de fécondité est moindre dans le scénario de l'AWG en début de période essentiellement (en 2004, 1,62 enfant par femme dans la projection de l'AWG contre 1,66 dans la projection du CEV). L'hypothèse est ensuite très semblable de 2010 à 2030, année où le taux de fécondité est de 1,70 dans les deux projections. Après 2030, alors que la projection nationale opte pour une légère reprise de la fécondité vers 1,74 en 2050, la projection de l'AWG maintient le taux de fécondité à 1,70 jusqu'en fin de période. La plus faible fécondité de début de période dans le scénario de l'AWG est un premier facteur explicatif de l'alourdissement du coefficient de dépendance dans le scénario de l'AWG à partir de 2025 - 2030.

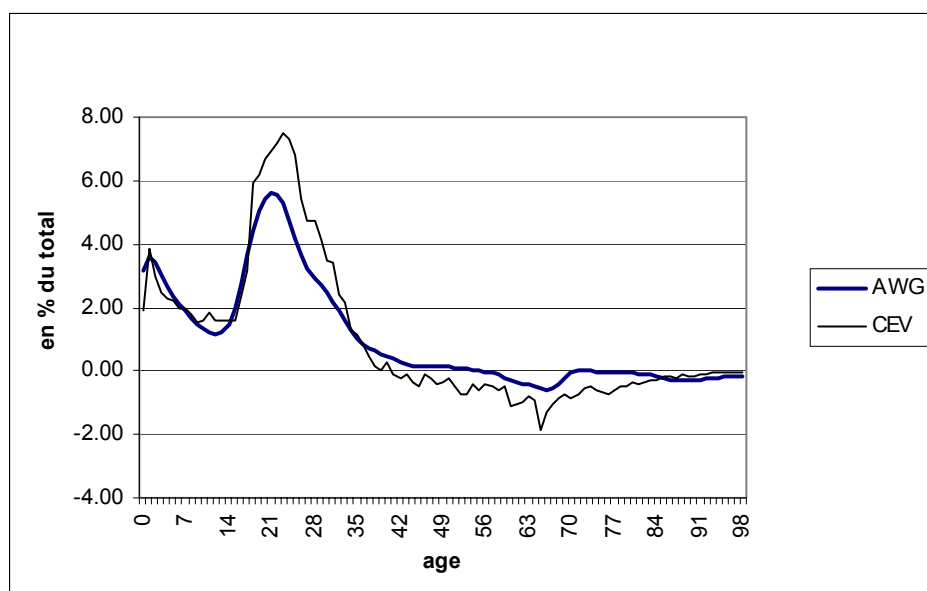
L'espérance de vie à la naissance est moindre en début de période et augmente légèrement moins dans le scénario de l'AWG. De 2004 à 2050, elle passe pour les hommes de 75,53 ans à 82,14, soit une augmentation de 6,61 années; pour les femmes, elle passe de 81,63 ans à 87,50, soit une augmentation de 5,87 années. Dans le scénario du CEV, l'espérance de vie à la naissance est en permanence légèrement supérieure au scénario de l'AWG. De 2004 à 2050, elle passe pour les hommes de 76,10 ans à 83,85, soit une augmentation de 7,75 années; pour les femmes, elle passe de 82,23 ans à 88,80, soit une augmentation de 6,57 années. A 65 ans encore, l'espérance de vie est plus faible dans le scénario de l'AWG que dans le scénario du CEV. En 2050, elle serait dans le scénario de l'AWG de 20,25 ans pour les hommes et de 24,06 pour les femmes; dans le scénario du CEV, elle serait respectivement de 21,43 pour les hommes et 25,23 pour les femmes. Le niveau et l'évolution de l'espérance de vie jouent elles en faveur d'un moindre alourdissement du coefficient de dépendance dans le scénario de l'AWG.

Le solde migratoire avec l'étranger est nettement plus élevé dans le scénario de l'AWG surtout en début de période. Il est de 23 202 en 2004 dans le scénario de l'AWG contre 17 766 dans le scénario du CEV, soit de 5 436 unités supérieur. Cette différence se réduit avec le temps. En 2030, le solde migratoire est de 18 168 dans le scénario de l'AWG contre 17 342 dans le scénario du CEV, soit plus 826 unités. Une différence de même ampleur se maintient jusqu'en fin de période ou presque, les déterminants du solde migratoire étant maintenus constants au même niveau, après 2030 dans les deux projections. En 2050,

18 168 dans le scénario de l'AWG, se compare à 17 309 unités dans le scénario du CEV, soit plus 859 unités.

Une analyse plus détaillée du profil d'âge du solde migratoire présente aussi un grand intérêt pour la suite de la comparaison des deux exercices démographiques. Le graphique 6 ci-après compare la structure d'âge retenue dans chacun d'eux.

FIGURE 6 - Comparaison du profil par âge du solde migratoire dans les deux scénarios



Les profils sont semblables. Cependant, le scénario de l'AWG fait entrer proportionnellement nettement moins de jeunes personnes d'âge actifs. Par contre, il accueille ou retient plus de migrants nets âgés de 35 ans et plus. Cette structure d'âge aura une double influence: sur les jeunes, moins de naissances induites à terme et moins de jeunes actifs directement et à terme, sur les âgés: population d'âge actif vieillie et population âgée plus importante.

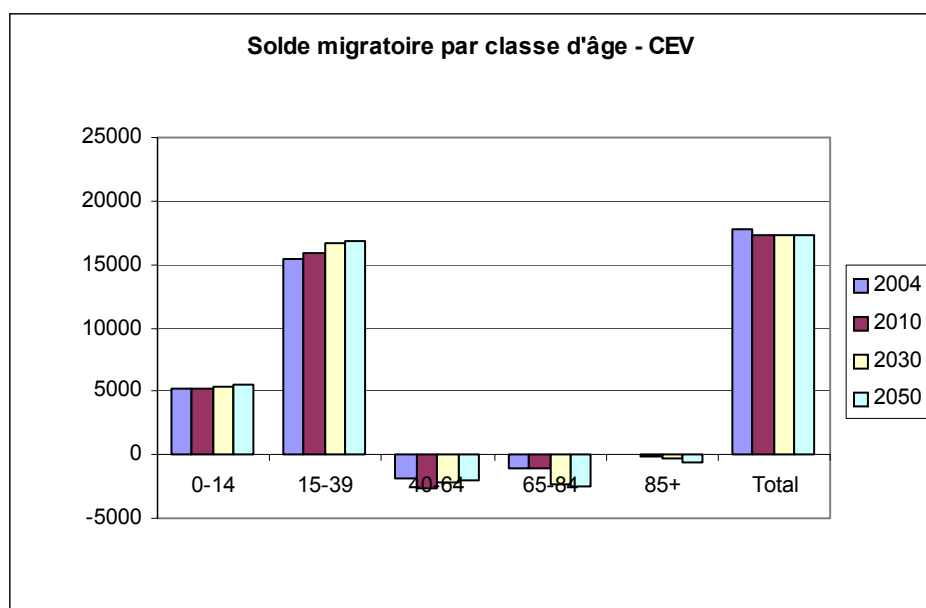
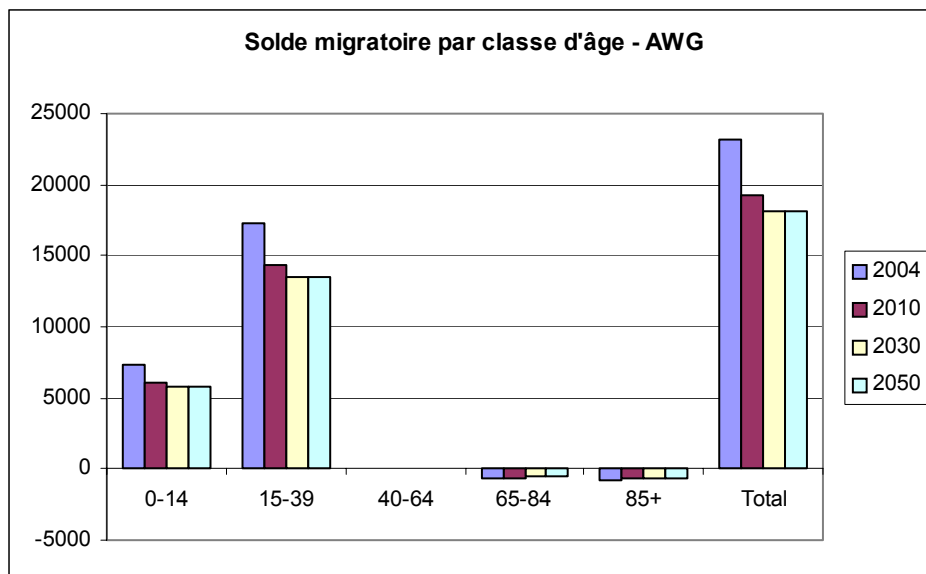
Le tableau 39 illustre encore cette différence de structure d'âge des migrations. Par rapport au scénario du CEV, sur l'ensemble de la période 2004 à 2050, le scénario de l'AWG fait entrer 63 904 personnes en net en plus, mais 120 185 personnes de 15 à 39 ans en moins et 156 245 personnes de 40 ans ou davantage en plus.

**TABLEAU 39 - Différence par groupe d'âge des soldes migratoires entre les deux scénarios
(scénario de l'AWG - scénario du CEV)**

	2004	2010	2020	2030	2040	2050	2004 à 2050
0-14	2.164	850	564	394	344	339	27.844
15-39	1.776	-1.676	-2.589	-3.178	-3.399	-3.376	-120.185
40-64	1.931	2.672	2.561	2.164	2.009	1.979	105.967
65-84	280	527	1.188	1.804	1.982	1.914	66.405
85+	-716	-522	-428	-358	-171	2	-16.127
Total	5.436	1.852	1.296	826	766	859	63.904

Les deux graphiques ci-après permettent encore de comparer volume et structure des migrations dans les deux scénarios. Plus d'entrées au total dans le scénario de l'AWG, mais moins d'entrées de jeunes d'âge actif et moins de sorties de personnes de 40 ans et plus.

FIGURE 7 - Solde migratoire par classe d'âge et total dans les deux scénarios de l'AWG et du CEV



Comme l'espérance de vie est moins favorable dans le scénario de l'AWG, c'est principalement le facteur migration - plus grand volume et structure d'âge plus âgée - qui peut expliquer le nombre d'âgés plus important et un coefficient de dépendance plus important dans la population du scénario de l'AWG, comme le tableau 40 le relèvera ci-après.

b. Comparaison des populations

TABLEAU 40 - Comparaison de la population par groupe d'âges dans les projections de l'AWG et du CEV (moyenne d'année)

Projection de l'AWG	2004	2010	2020	2030	2040	2050
0-14	1.792.392	1.726.354	1.694.946	1.691.206	1.630.788	1.598.977
15-64	6.830.080	6.983.768	6.868.113	6.559.455	6.379.797	6.281.559
65+	1.788.138	1.855.846	2.233.893	2.725.659	2.981.954	2.958.685
TOTAL	10.410.610	10.565.968	10.796.952	10.976.320	10.992.539	10.839.221
15-39	3.415.968	3.319.082	3.243.004	3.156.074	3.085.147	3.044.796
40-64	3.414.112	3.664.686	3.625.109	3.403.381	3.294.650	3.236.763
85+	162.868	235.394	321.399	361.495	518.284	645.802
85+/65+, en %	9,11	12,68	14,39	13,26	17,38	21,83
65+/15-64, en %	26,18	26,57	32,53	41,55	46,74	47,10
Projection du CEV	2004	2010	2020	2030	2040	2050
0-14	1.796.149	1.723.508	1.679.472	1.691.388	1.655.966	1.647.602
15-64	6.835.178	6.989.474	6.881.207	6.587.586	6.450.028	6.399.761
65+	1.789.810	1.849.578	2.191.247	2.642.091	2.882.706	2.915.692
TOTAL	10.421.137	10.562.560	10.751.926	10.921.065	10.988.700	10.963.055
15-39	3.419.511	3.329.044	3.275.882	3.192.830	3.127.060	3.106.290
40-64	3.415.667	3.660.430	3.605.325	3.394.756	3.322.968	3.293.471
85+	163.518	239.300	310.677	341.318	495.424	645.345
85+/65+, en %	9,14	12,94	14,18	12,92	17,19	22,13
65+/15-64, en %	26,19	26,46	31,84	40,11	44,69	45,56
Différence (AWG-CEV)	2004	2010	2020	2030	2040	2050
0-14	-3.757	2.846	15.474	-182	-25.178	-48.625
15-64	-5.098	-5.706	-13.094	-28.131	-70.231	-118.202
65+	-1.672	6.268	42.646	83.568	99.248	42.993
TOTAL	-10.527	3.408	45.026	55.255	3.839	-123.834
15-39	-3.543	-9.962	-32.878	-36.756	-41.913	-61.494
40-64	-1.555	4.256	19.784	8.625	-28.318	-56.708
85+	-650	-3.906	10.722	20.177	22.860	457
85+/65+, en %	-0,03	-0,25	0,21	0,34	0,19	-0,31
65+/15-64, en %	0,00	0,11	0,68	1,45	2,05	1,54

La comparaison du niveau et de l'évolution de la population par groupe d'âge donnée au tableau 40 reflète les hypothèses présentées ci-avant.

En début de période, la fécondité plus faible induit brièvement moins de jeunes de 0 à 14 ans, mais cette fécondité se relève et elle est aussi soutenue par les entrées plus fortes de très jeunes migrants. En 2030, les nombres sont très proches (-183 en défaveur de la projection de l'AWG). A terme par contre, le groupe des 0 à 14 ans est nettement moins important dans le scénario de l'AWG par suite d'une plus faible fécondité et d'une entrée antérieure moins importante de jeunes adultes immigrants (-48.625 en défaveur du scénario de l'AWG en 2050).

La moindre entrée de jeunes immigrants d'âge actif affecte d'abord le groupe des 15 à 39 ans (jusqu'à -36 756 dès 2030 et -61 494 en 2050, en défaveur du scénario de l'AWG)

puis aussi les 40 à 64 ans après 2030 (+ 8 625 en 2030 mais - 56 708 en 2050 en défaveur du scénario WGA).

La population d'âge actif est dès lors inférieure dans le scénario de l'AWG tout au long de la période, alors que le nombre d'âgés de 65 ans et plus est lui supérieur (+83 568 en 2030 et encore +42 993 en 2050 dans le scénario de l'AWG, malgré une disparition plus précoce des générations nombreuses du papy-boom). Ces deux évolutions contribuent à un coefficient de dépendance des âgés, rapportant les personnes de 65 ans et plus aux personnes de 15 à 64 ans, plus élevé dans la projection de l'AWG de 1,45 point en 2030, 2,05 en 2040 et 1,54 en 2050.

2. La projection socioéconomique

Le scénario de progression de l'activité de l'AWG est plus favorable que celui du CEV (les données des enquêtes Eurostat sur les forces de travail suggèrent une progression tendancielle plus forte que les données administratives nationales). Avec une hypothèse de baisse plus prononcée du taux de chômage structurel dans le scénario du CEV, les évolutions du taux d'emploi dans la projection CEV sont également plus élevées que dans la simulation de l'AWG (point a).

Dans le contexte d'un accroissement plus marqué de la population d'ayants droit (points a et b), le nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite ou de survie connaît également une augmentation plus importante dans le scénario de l'AWG que dans celui du CEV (point c).

a. L'activité, l'emploi et le chômage

La progression des taux d'activité plus prononcée dans le scénario de l'AWG s'explique principalement par une différence de sources de données. La méthodologie de projection est fort similaire: une projection par cohorte des taux d'activité qui s'appuie sur une hypothèse de comportements de maintien en activité globalement inchangés. Les données et concepts d'activité sont cependant différents dans les deux scénarios. L'AWG utilise les données des enquêtes sur les forces de travail d'Eurostat. La version adaptée de la projection socioéconomique de l'AWG¹ remplace la dynamique des enquêtes dans le cadre de concepts statistiques administratifs. Dans le scénario du CEV, l'activité est définie à partir de données administratives, à savoir les données de la Comptabilité nationale pour l'emploi et les données de l'ONEM pour le chômage (chômeurs demandeurs d'emploi et chômeurs âgés).

Les comportements de maintien en activité dans l'enquête sur les forces de travail suggèrent une progression plus forte de l'activité. La progression du taux d'activité (somme de l'emploi et du chômage rapportée à la population de 15 à 64 ans) en concept administratif, dans le scénario du CEV, est de 2,8 points de pourcentage entre 2004 et 2050 (tableau 41). Dans le scénario de l'AWG, en concept administratif et selon les hypothèses reprises au chapitre III, le taux d'activité augmente de 4,4 points de pourcentage sur la période 2004-2050.

1. La projection socioéconomique initialement proposée par l'AWG a dû être légèrement adaptée en vue de la rendre compatible avec les données et la méthode de projection du système Maltese. Le cheminement entre la projection socioéconomique initiale de l'AWG et la version adaptée est présenté en annexe.

TABLEAU 41 - Principaux indicateurs du marché du travail: comparaison entre la projection de l'AWG¹ et celle du CEV (sans Pacte de générations)

	2004	2030	2050	2030-2004	2050-2004
Taux d'activité (en %)					
Scénario de l'AWG	72,1	76,3	76,5	4,2	4,4
Scénario du CEV	71,9	74,8	74,7	3,0	2,8
Taux d'emploi (en %)					
Scénario de l'AWG	62,2	67,9	68,2	5,7	5,9
Scénario du CEV	61,7	68,8	68,8	7,2	7,1
Taux de chômage (en %)					
Scénario de l'AWG	13,7	11,0	10,9	-2,7	-2,8
Scénario du CEV	14,4	8,0	7,9	-6,4	-6,5

En termes de niveaux et étant donné le contexte démographique légèrement différent dans les deux projections, la population active en concept administratif enregistre un recul de 117 000 unités entre 2004 et 2050 dans le scénario de l'AWG et de 144 000 unités dans le scénario du CEV (tableau 42).

Les hypothèses retenues en matière de taux de chômage structurel permettent de traduire les évolutions d'activité en évolutions d'emploi et de chômage. Ces hypothèses sont assez différentes dans le scénario du CEV et dans le scénario de l'AWG. Partant d'un taux de chômage (en concept enquête) de 7,9 % en 2004, le scénario de l'AWG postule une convergence à l'horizon 2015 du taux de chômage vers son niveau structurel de 6,5 %, soit, en concept administratif un recul du taux de chômage de 13,7 % à 11,4 %². Le CEV retient un scénario de diminution progressive du taux de chômage structurel (en concept administratif) vers un niveau de 8 % à partir de 2030. Le recul du nombre de chômeurs est dès lors plus prononcé dans le scénario du CEV que dans celui de l'AWG, soit, entre 2004 et 2050, une diminution respectivement de 330 000 et de 150 000 personnes.

Les évolutions du taux d'emploi (en concept administratif) sont assez proches dans les deux scénarios. Entre 2004 et 2050, ils progressent respectivement de 7,1 et de 5,9 points de pourcentage dans le scénario du CEV et dans celui de l'AWG. Ces progressions des taux d'emploi correspondent, compte-tenu de leur contexte démographique propre, à une augmentation de l'emploi de 186 000 personnes dans le scénario du CEV et de seulement 32 000 personnes dans celui de l'AWG.

1. Rappelons qu'il s'agit de la projection socioéconomique de l'AWG légèrement adaptée qui a servi au calcul des dépenses sociales.
2. L'annexe reprend en détail la conversion du taux de chômage en concept enquête en taux de chômage en concept administratif dans la projection de l'AWG adaptée.

TABLEAU 42 - La population par grandes catégories socioéconomiques: une comparaison de la projection du CEV (sans Pacte de générations) avec la projection de l'AWG (en milliers sauf mention contraire)

	2004	2030	2050	2030-2004	2050-2004
Population active					
scénario de l'AWG	4.923	5.005	4.805	83	-117
scénario du CEV	4.926	4.930	4.781	4	-144
Emploi					
scénario de l'AWG	4.249	4.457	4.281	208	32
scénario du CEV	4.215	4.536	4.402	320	186
Chômage					
scénario de l'AWG	674	549	524	-125	-150
scénario du CEV	710	394	380	-316	-330
Prépensionnés					
scénario de l'AWG	109	157	137	48	27
scénario du CEV	110	142	135	32	25
Bénéficiaires d'une allocation pour interruption de carrière à temps plein					
scénario de l'AWG	28	28	27	-1	-2
scénario du CEV	29	31	31	3	2
Invalides					
scénario de l'AWG	217	203	191	-14	-26
scénario du CEV	221	280	271	58	50
Total					
scénario de l'AWG	5.277	5.394	5.159	116	-118
scénario du CEV	5.285	5.383	5.218	98	-68
Total en % de la population de 15 à 64 ans					
scénario de l'AWG	77,3	82,2	82,1	5,0	4,9
scénario du CEV	77,3	81,7	81,5	4,4	4,2

b. Les prépensionnés, les invalides et les bénéficiaires d'une allocation pour interruption de carrière à temps plein

Dans la projection de l'AWG, la progression des effectifs de prépensionnés est légèrement plus prononcée que dans le scénario du CEV. De 2004 à 2050, ces progressions sont respectivement de 27 000 et de 25 000 personnes (tableau 42). Le principal facteur explicatif de cette divergence réside dans le contexte de progression plus importante de l'activité principalement au sein des catégories d'âges supérieures dans le scénario de l'AWG. La méthodologie de projection des effectifs de prépensionnés est commune aux deux scénarios, basée sur les probabilités d'entrée en prépension par âge à partir de l'emploi salarié.

A l'inverse, en ce qui concerne l'invalidité, les méthodologies de projection sont différentes dans les deux scénarios. En particulier, pour les classes d'âges supérieures, les

probabilités d'accéder à ce statut ont été revues à la baisse dans le scénario de l'AWG, principalement afin de respecter la contrainte imposée par la projection démographique. Alors que le nombre de bénéficiaires d'une allocation d'invalidité augmente de 51 000 unités entre 2004 et 2050 dans le scénario du CEV, il est en recul de 26 000 unités dans le scénario de l'AWG.

Les nombres de bénéficiaires d'une allocation pour interruption de carrière restent stables sur la période 2004-2050 dans les deux scénarios.

Au total, le scénario de l'AWG se caractérise entre 2004 et 2050 par une plus grande réduction du nombre de personnes qui ouvriront le droit à une pension de retraite. Par contre, rapportée en termes de population d'âge actif, cette évolution dégage un effet inverse en raison d'une population démographique de 15 à 64 ans inférieure dans la projection AWG à celle du scénario du CEV: le taux de couverture des principaux régimes de sécurité sociale dans l'exercice AWG est dès lors supérieur à celui de la projection du CEV.

c. Les pensionnés

Comme nous l'avons vu à la section précédente, le taux de couverture - hors pensionnés - des régimes de sécurité sociale (soit le rapport entre, d'une part, les personnes exerçant une activité professionnelle ou relevant d'un autre statut d'un de ces régimes - à l'exception de celui de pensionné - et, d'autre part, la population en âge de travailler) progresse de manière plus importante dans le scénario de l'AWG que dans le scénario du CEV. Dans ces circonstances, le taux de pensionnement (en l'occurrence, le rapport entre le nombre de bénéficiaires d'une pension de retraite ou de survie dans un des régimes légaux, d'une part, et la population de 60 ans et plus, d'autre part) y connaît également une augmentation plus prononcée. Cette augmentation est de 10,8 points de pourcentage dans le scénario de l'AWG, contre 9,9 points de pourcentage dans le scénario du CEV sur la période 2004-2050 (tableau 43).

Dans le contexte démographique propre à chaque scénario, en particulier, avec une augmentation plus prononcée du nombre d'âgés dans le scénario de l'AWG, ces progressions du taux de pensionnement correspondent à une augmentation du nombre de bénéficiaires d'une pension de 1 million 539 mille unités dans le scénario du CEV et de 1 million 601 mille unités dans le scénario de l'AWG.

TABLEAU 43 - Le nombre de bénéficiaires de 60 ans et plus d'une pension de retraite ou de survie: une comparaison de la projection du CEV (sans Pacte de générations) avec la projection de l'AWG

	2004	2030	2050	2030-2004	2050-2004
en milliers					
scénario de l'AWG	2.085	3.335	3.686	1.250	1.601
scénario du CEV	2.096	3.235	3.636	1.138	1.539
en % de la population de 60 ans et plus					
scénario de l'AWG	91,5	96,9	102,3	5,4	10,8
scénario du CEV	91,9	96,6	101,8	4,7	9,9

3. La projection macroéconomique

Le tableau 44 présente la projection macroéconomique de l'AWG, ainsi que les écarts avec la projection du CEV.

TABLEAU 44 - Projection macroéconomique 2004-2050 - en %, Comparaison et écarts entre la projection de l'AWG (1) et celle du CEV (sans Pacte de générations) (2)

	2004-2015		2015-2030		2030-2050		2004-2050	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
en taux de croissance annuels moyens en termes réels								
Emploi	0,8	0,0	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	-0,1
Productivité et salaires	1,7	0,3	1,8	0,0	1,7	-0,0	1,7	0,1
PIB	2,4	0,2	1,5	-0,2	1,5	-0,1	1,7	-0,0

A long terme (période 2004-2050), aucun écart entre les deux projections n'est observé au niveau de la croissance économique. Pendant la première sous-période, la croissance économique annuelle moyenne est de 0,2 point de pourcentage plus élevée dans la projection de l'AWG en raison d'une croissance de la productivité plus importante. Après 2015, la croissance économique s'érode annuellement de 0,2 point de pourcentage en moyenne en deçà de la croissance observée dans le scénario du CEV, notamment à cause de l'évolution de l'emploi.

Les écarts observés entre les deux projections se situent principalement à moyen terme, surtout pour la croissance de la productivité. Pendant la période 2004-2015, la croissance de la productivité s'élève déjà à 1,7 % dans le scénario de l'AWG, soit 0,3 point de pourcentage supérieur au scénario du Comité d'étude. En effet, la projection du CEV tient compte des « *Perspectives économiques 2006-2011* », où la faible croissance de la productivité s'accompagne d'une hausse limitée des coûts salariaux¹. L'estimation de la croissance de la productivité dans la projection de l'AWG est déterminée par l'évolution de la productivité totale des facteurs et par l'évolution de l'intensité en capital (voir chapitre III, section B.3.a). Pendant la première décennie, l'emploi connaît une croissance semblable (+ 0,8 % par an) dans les deux projections.

Après 2015, la croissance de la productivité évolue de façon parallèle dans les deux projections. Cependant l'emploi décroît de 0,2 point de pourcentage par an dans la projection de l'AWG tandis qu'il reste quasiment stable dans la projection du CEV. La baisse du taux de chômage dans le scénario de l'AWG de 13,7 % en 2004 à 11 % en 2030 (selon le concept administratif) est insuffisante pour garantir le maintien de l'emploi avec une population active en retrait. Dans le scénario du CEV, la population active connaît une réduction équivalente à celle du taux de chômage – qui diminue de 14,4 % en 2004 à 8 % en 2030 – permettant de maintenir le niveau de l'emploi.

1. La croissance des coûts salariaux est limitée à moyen terme dans la projection du CEV en raison d'une part de la politique axée sur la création d'emplois à faible productivité, et d'autre part de la modération des coûts salariaux (en supposant que la norme de croissance économique des coûts salariaux résultant de la loi relative à la promotion de l'emploi et à la sauvegarde de la compétitivité est respectée).

C. Les différences méthodologiques en ce qui concerne la projection des dépenses sociales

Il s'agit en premier lieu de la non-prise en compte des mesures, politiques et dispositifs légaux spécifiques propres aux Etats membres. A cet égard, il convient de rappeler que si la projection des dépenses de pensions a bien été réalisée par les experts nationaux et à l'aide des modèles nationaux - ce qui a permis la prise en compte, pour les pensions, des mesures politiques et dispositifs légaux nationaux - il n'en va pas de même pour les simulations relatives aux dépenses de soins de santé, de soins de long terme, d'enseignement et de chômage. Celles-ci ont été prises en charge par la Commission.

Les autres différences méthodologiques qui concernent les dépenses de soins de santé (section C.1.), les dépenses de chômage (section C.2.) et les dépenses d'éducation (section C.3.) sont décrites ci-dessous.

1. Les soins de santé

La méthodologie de projection des dépenses de soins de santé du CEV comporte deux étapes. La première prend en compte les effets démographiques (effet volume de la population et effet du vieillissement) en appliquant le profil de dépenses par tête (ventilé par âge et sexe) d'une année de référence à la pyramide des âges future. Depuis 2005, ce profil de dépenses est également désagrégé par type de soins (soins aigus et soins de long terme) ce qui permet d'appréhender séparément l'impact des facteurs démographiques sur chacun de ces deux types de dépenses. La deuxième étape concerne les facteurs non-démographiques qui sont projetés en fonction du revenu par tête avec une élasticité-revenu variable¹ et convergeant vers 1 à l'infini. Cette élasticité est la même pour les soins aigus et les soins de long terme.

Alors que la méthodologie du CEV permet de différencier l'impact des facteurs démographiques selon le type de soins (aigus ou de long terme), la méthodologie de l'AWG distingue dès le départ la projection de ces deux types de dépenses. Pour ces deux catégories de soins, et contrairement au CEV, l'AWG a retenu des scénarios de base dans lesquels la progression de l'espérance de vie va de pair avec une certaine progression de l'espérance de vie en bonne santé (soins aigus) et de l'espérance de vie sans incapacité (soins de long terme). Par ailleurs ces scénarios de base supposent un impact plus limité des facteurs non-démographiques d'augmentation de dépenses de santé que dans les projections du CEV. De ce fait, la hausse des dépenses de soins aigus et de soins de long terme est nettement plus faible dans le scénario de base retenu par l'AWG que dans les projections du CEV.

Les sections qui suivent présentent en détail la méthodologie des scénarios de base de l'AWG et du CEV pour chaque type de soins.

a. Les soins aigus

Les méthodologies de projection de l'AWG et du CEV sont relativement proches en ce qui concerne les dépenses allouées aux soins aigus. Néanmoins, deux différences importantes apparaissent entre les scénarios de base. Tout d'abord, et en ce qui concerne les

1. L'élasticité-revenu est estimée à l'aide d'une équation économétrique couvrant la période 1953-2002 et pour l'ensemble des dépenses (soins aigus et soins de long terme confondus).

facteurs démographiques, l'AWG retient un scénario où l'état de santé des personnes âgées s'améliore au cours de la période de projection. Pour ce faire, un profil de dépenses intermédiaire entre les scénarios "démographique pur" et "état de santé constant"¹ a été retenu. Ce scénario vise indirectement à prendre en compte les coûts liés au décès. En effet, pour les pays disposant de données, l'incorporation des coûts liés au décès suggère une baisse des dépenses par rapport au "scénario démographique pur" mais moindre que celle obtenue entre le "scénario à état de santé constant" et ce dernier scénario.

En gardant le profil de dépenses par tête de l'année de base constant dans le temps, le scénario du CEV fait implicitement l'hypothèse que la majorité des années d'espérance de vie gagnées au cours de la période de projection se déroulera en mauvaise santé. Cette différence a comme conséquence que les résultats de la projection de l'AWG sont plus optimistes que ceux de la projection du CEV.

La deuxième différence concerne l'élasticité-revenu retenue. Dans le cas du CEV, cette élasticité est estimée à l'aide d'une équation économétrique sur longue période et convergeant vers l'unité à l'infini. Dans le cas de l'AWG, cette élasticité est fixée à 1,1 l'année de départ (2004) pour converger ensuite vers 1 à l'horizon 2050. En pratique, l'élasticité-revenu de la projection du CEV est supérieure à celle de l'AWG et l'impact des facteurs non-démographiques est de ce fait également plus importante dans le scénario du CEV.

b. Les soins de long terme

Dans le scénario du CEV, la méthodologie de projection des dépenses de long terme est identique à celle des soins aigus². La nouvelle méthodologie de l'AWG de projection des dépenses de long terme, quant à elle, se différencie plus fortement aussi bien de la méthodologie du CEV que de la méthodologie de l'AWG de projection des dépenses allouées aux soins aigus. Comme expliqué au chapitre III, cette méthodologie vise à intégrer un grand nombre de facteurs pouvant avoir un impact sur l'évolution des dépenses de long terme, notamment:

- le nombre futur de personnes âgées;
- la nombre futur de personnes âgées dépendantes,
- la répartition des soins de long terme entre soins formels et informels,
- la répartition des soins de long terme entre soins à domicile et en institution,
- l'évolution des coûts unitaires.

De manière symétrique avec les soins aigus, le scénario de l'AWG de base pour les soins de long terme suppose que les taux d'incapacité par âge vont diminuer avec l'allongement futur de l'espérance de vie. A nouveau, cette hypothèse se différencie du scénario du CEV de base qui est plus pessimiste. En gardant les profils de dépenses par tête de l'année de base constants dans le temps, le scénario du CEV fait implicitement l'hypothèse que la majorité des années d'espérance de vie gagnées au cours de la période de projection se déroulera en incapacité. De ce fait, l'impact démographique est moindre dans le scénario de l'AWG que dans le scénario du CEV.

Deuxièmement, dans le scénario de l'AWG, les coûts unitaires évoluent en fonction du PIB par travailleur avec une élasticité unitaire. Dans le scénario du CEV, les coûts unitai-

1. Voir chapitre III, pour une explication détaillée de ces deux scénarios.
2. Bien que la méthodologie soit symétrique, le profil de dépenses par âge et sexe retenu est différent entre ces deux types de dépenses.

res évoluent en fonction du PIB par tête avec une élasticité-revenu supérieure à 1 pendant la période de projection. Malgré une croissance du PIB par travailleur supérieure à celle du PIB par tête, l'élasticité-revenu utilisée dans la projection du CEV entraîne une augmentation des coûts unitaires plus importante que dans la projection de l'AWG.

2. Les dépenses de chômage

Dans la projection de l'AWG, les dépenses de chômage évoluent en fonction du nombre de chômeurs et du salaire (la productivité). Cette méthodologie implique que les dépenses de chômage en pourcentage du PIB, par rapport à l'année de base, n'évoluent qu'en fonction du ratio chômeurs-travailleurs. Le taux de remplacement notamment demeure constant.

Dans le modèle MALTESE, les dépenses de chômage sont modélisées par sexe, par groupe d'âges et par type d'allocations (allocation forfaitaire et allocation plafonnée ou non). Les règles d'indexation et les mesures afférentes aux types d'allocations sont également intégrées dans le modèle. Cette approche permet de prendre en considération l'érosion à long terme du taux de remplacement.

En outre, il convient de rappeler que les hypothèses relatives au taux de chômage structurel à long terme sont très différentes dans le scénario de l'AWG et dans le scénario du CEV (cf. section 2.2.a.). Le recul du nombre de chômeurs est beaucoup plus prononcé dans le scénario du CEV que dans le scénario de l'AWG. Cet élément contribue à limiter la décrue des dépenses de chômage dans la projection de l'AWG, par comparaison à la projection du CEV.

3. Approche semblable des dépenses d'éducation mais plus partielle dans la simulation du CEV

La méthodologie de détermination et de calcul des dépenses d'éducation mise au point par la Commission européenne pour les travaux de l'AWG a été décrite au point C.4 du chapitre III. La Commission a procédé à une projection de la population scolaire pour quatre grands niveaux d'enseignement, elle ne reprend pas la population de l'enseignement préscolaire. Elle a défini pour l'année 2002 les dépenses d'éducation de ces niveaux; ces dépenses englobent à la fois les charges salariales et non salariales, à savoir les dépenses courantes et en capital. Les dépenses sont ensuite extrapolées en tenant compte de l'évolution du nombre d'élèves par niveau et d'une indexation à la productivité de la main d'oeuvre.

En ce qui concerne les dépenses de personnel, la méthodologie du CEV part aussi de la population scolaire. La population scolaire de 2,5 ans à 14 ans correspond à 100 % à la population des âges correspondants. Pour le groupe d'âge de 15 à 19 ans, la population scolaire est calibrée afin d'assurer la complémentarité avec les taux d'activité. Le taux de scolarité des 20 à 24 ans se maintient au même niveau, en l'absence d'une tendance claire. A partir de 25 ans, la population scolaire est maintenue constante.

A long terme, à partir de 2012, le personnel occupé dans l'enseignement suit l'évolution à la baisse de la population scolaire (à moyen terme, jusque 2011, l'évolution de ce personnel suit la tendance passée).

Les dépenses d'éducation dans l'approche du CEV se limitent à la rémunération du personnel occupé dans l'enseignement, soit l'évolution du nombre de ce personnel multiplié par son salaire moyen qui évolue au même rythme que la productivité, soit 1,75% par an à long terme (à moyen terme, la croissance du salaire respecte les hypothèses de programmation sociale). Toutefois, les autres dépenses d'éducation (par exemple, en capital) sont également prises en compte dans l'approche du CEV, mais elles suivent la même évolution que le PIB à long terme.

Le tableau 45 ci-après compare les principales composantes des dépenses d'éducation dans les deux projections.

TABLEAU 45 - Déterminants des dépenses d'enseignement dans les projections de l'AWG et du CEV (sans Pacte de générations)

	2004	2010	2020	2030	2050
Population scolaire (unités)					
AWG	2.372.718	2.312.374	2.218.367	2.199.670	2.086.857
CEV	2.182.146	2.140.969	2.053.705	2.044.095	1.997.642
Productivité (en %)					
AWG	1,08	1,74	1,80	1,71	1,71
CEV	2,00	1,41	1,75	1,75	1,75

D. Simulations AWG et CEV: confrontation des résultats de la projection des dépenses sociales

1. Les pensions

Le tableau 46 montre que les dépenses de pensions (pensions de retraite et de survie) augmentent plus rapidement dans le scénario de l'AWG que dans le scénario du CEV.

TABLEAU 46 - Dépenses de pensions¹: scénarios de base de l'AWG et du CEV (sans Pacte de générations)

	2004	2010	2020	2030	2050	2030-2004	2050-2004
Scénario de l'AWG							
Total (y compris prépension et invalidité)	10,4	10,4	12,1	14,7	15,5	4,3	5,1
Dépenses de pensions de retraite et de survie	9,2	9,2	10,8	13,5	14,5	4,3	5,3
Scénario du CEV							
Dépenses de pensions de retraite et de survie	9,0	8,8	9,9	11,8	12,7	2,9	3,8

1. Dans la projection de l'AWG, les dépenses de pensions englobent non seulement les dépenses de pensions de retraite et de survie mais également les dépenses de prépension et d'invalidité.

Le tableau 47 présente les dépenses de pensions selon les différents régimes respectivement dans les projections de l'AWG et du CEV, ainsi que les facteurs explicatifs de la hausse de ces dépenses¹.

La décomposition de l'augmentation des dépenses de pensions entre les quatre facteurs explicatifs (exprimés en taux de croissance annuels moyens, en %, dans le tableau 27) illustre d'abord l'augmentation plus prononcée du *coefficient de dépendance des personnes âgées* (c'est-à-dire le nombre de personnes de 65 ans et plus par rapport à la population d'âge actif de 15 à 64 ans) dans la projection de l'AWG. En effet, le tableau 40 montre que la projection de l'AWG estime environ cent mille personnes de plus de 64 ans supplémentaires mais par contre 16 000 personnes d'âge actif en moins.

En deuxième lieu, le *taux de pensionnement* connaît à partir de 2020 une croissance plus importante dans la projection de l'AWG. Proportionnellement, le nombre de pensionnés augmente davantage que la population âgée de plus de 65 ans en raison du nombre d'ayants droit plus élevé dans la projection de l'AWG que dans la projection du CEV (cf. section B.2.).

Le troisième facteur explicatif, le *taux d'emploi*, dégage une réduction moins prononcée dans la projection de l'AWG et ce dès 2010.

Enfin, l'évolution du quatrième facteur explicatif, le *taux de remplacement*, ne fournit pas de différence significative entre les deux projections.

1. Ces facteurs sont expliqués au chapitre III, section D.1.

TABLEAU 47 - Dépenses de pensions¹ (en % du PIB) et facteurs explicatifs (taux de croissance annuels moyens en %)

Projection de l'AWG	2004	2010	2020	2030	2050
Dépenses de pensions en % du PIB	9,2	9,2	10,8	13,5	14,5
I. Régime salarié	5,1	5,1	6,2	7,8	8,5
II. Régime indépendant	0,7	0,7	0,9	1,1	1,1
III. Secteur public	2,8	2,7	3,1	3,7	4,1
IV. Autres*	0,6	0,6	0,7	0,9	0,8
Facteurs explicatifs** (taux de croissance annuels moyens en %)	2004-2010	2010-2020	2020-2030	2004-2030	2004-2050
Dépenses de pensions/PIB	-0,1	1,7	2,2	1,5	1,0
Coefficient de dépendance des âgés	0,2	2,0	2,5	1,8	1,3
Taux de pensionnement	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Taux d'emploi (-)	-0,6	-0,5	-0,1	-0,3	-0,2
Taux de remplacement	0,1	0,0	-0,2	-0,1	-0,2
Projection du CEV (sans Pacte de générations)	2004	2010	2020	2030	2050
Dépenses de pensions en % du PIB	9,0	8,8	9,9	11,8	12,7
I. Régime salarié	5,0	4,9	5,7	7,0	7,5
II. Régime indépendant	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
III. Secteur public	2,7	2,7	2,9	3,5	3,9
IV. Autres*	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8
Facteurs explicatifs** (taux de croissance annuels moyens en %)	2004-2010	2010-2020	2020-2030	2004-2030	2004-2050
Dépenses de pensions/PIB	-0,2	1,3	1,9	1,2	0,9
Coefficient de dépendance des âgés	0,2	1,9	2,3	1,7	1,2
Taux de pensionnement	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
Taux d'emploi (-)	-0,5	-0,6	-0,2	-0,4	-0,2
Taux de remplacement	0,0	0,0	-0,2	-0,1	-0,2

* Principalement les pensions des entreprises publiques, les dépenses d'assistance sociale (GRAPA et RGPA) et les pensions de l'Ossom.

** Sans les "autres" dépenses de pensions.

1. En vue de faciliter la comparaison entre les projections de l'AWG et du CEV, seules les dépenses de pensions de retraite et de survie sont considérées dans ce tableau.

2. Les soins de santé

Le surcoût de dépenses de pensions dans la projection de l'AWG est partiellement compensé par un accroissement plus faible des dépenses de santé. Le tableau suivant présente les résultats des projections de l'AWG et du CEV pour les soins aigus et les soins de long terme.

TABLEAU 48 - Résultats de la projection des dépenses publiques allouées aux soins aigus et aux soins de long terme: scénarios de base de l'AWG et du CEV (sans Pacte de générations) (en % du PIB)

	2004	2010	2020	2030	2050	2030-2004	2050-2004
Soins aigus							
Scénario de l'AWG de base	6,2	6,4	6,8	7,1	7,6	0,9	1,4
Scénario du CEV	6,2	6,8	7,3	8,0	8,6	1,7	2,4
Soins de long terme							
Scénario de l'AWG de base	0,9	0,9	1,1	1,3	1,8	0,4	1,0
Scénario du CEV	0,9	1,1	1,3	1,5	2,2	0,6	1,3

3. Les dépenses de chômage

La diminution des dépenses de chômage est plus importante dans la simulation du CEV que dans celle de l'AWG. Dans l'exercice AWG, le taux de chômage se réduit de 8 à 6,5 % selon la définition de l'enquête sur les forces de travail, ce qui se traduit, en concept administratif, en une baisse de 13,7 % à 11,0 % à l'horizon 2030. Alors que dans la projection du CEV, la réduction du taux de chômage en termes administratifs est bien supérieure: le taux passe de 14,4 % à 8,0 %.

Enfin, rappelons que dans la projection de l'AWG le taux de remplacement est supposé constant. Dans la projection du CEV, il s'érode et passe de 27,2 % en 2004 à 25,7 % en 2050.

TABLEAU 49 - Dépenses de chômage en % du PIB: résultats des projections de l'AWG et du CEV (sans Pacte de générations)

	2004	2010	2020	2030	2050	2030-2004	2050-2004
Scénario de l'AWG	2,23	2,03	1,81	1,77	1,76	-0,46	-0,47
Scénario du CEV	2,27	2,05	1,48	1,23	1,15	-1,05	-1,13

4. Les dépenses d'éducation

Les résultats pour les dépenses d'éducation sont analogues puisque les deux méthodes de projection se fondent sur l'évolution de la population scolaire qui se réduit en projection. Toutefois, l'AWG tient compte également des dépenses non-salariales.

Le tableau 50 ci-après compare les dépenses d'éducation dans les deux projections. L'évolution des dépenses de personnel, les seules comparables, est semblable mais de niveau plus élevé dans la projection de l'AWG en raison de déterminants plus importants (population scolaire tout au long de la période et productivité jusque 2020). Ces dépenses

passeraient de 4,45 ou 4,08 % du PIB en 2004 (suivant qu'il s'agit de la projection de l'AWG ou celle du CEV) à respectivement 3,91 ou 3,72 en 2050.

TABLEAU 50 - Résultats de la projection des dépenses d'enseignement en % du PIB: scénarios de l'AWG et du CEV (sans Pacte de générations)

	2004	2010	2020	2030	2050	2030-2004	2050-2004
AWG (dépenses de personnel)	4,45	4,34	4,12	4,04	3,91	-0,41	-0,54
AWG (dépenses de personnel, fonctionnement, transferts et capital)	5,64	5,24	4,89	5,00	4,95	-0,64	-0,69
CEV (dépenses de personnel)	4,08	3,94	3,64	3,69	3,72	-0,39	-0,37

5. Le coût budgétaire du vieillissement

Le tableau suivant compare les résultats des projections de l'AWG et du CEV selon les totaux pris en compte respectivement par l'AWG et le CEV.

TABLEAU 51 - Comparaison entre la projection AWG et le scénario du CEV (sans Pacte de générations)

	<u>CEV (sans Pacte)</u>	<u>AWG</u>	<u>Différence AWG-CEV(sans Pacte)</u>	<u>CEV(sans Pacte)</u>	<u>AWG</u>	<u>Différence AWG-CEV(sans Pacte)</u>
	2004-2030	2004-2030	2004-2030	2004-2050	2004-2050	2004-2050
Pensions ^a	2,8	4,2	1,2	3,7	5,1	1,2
Soins de santé	2,3	1,3	-1,0	3,6	2,4	-1,2
- soins de santé "aigus"	1,7	0,9	-0,8	2,4	1,4	-1,0
- soins de santé "de long terme"	0,6	0,4	-0,2	1,3	1,0	-0,3
Chômage	-1,0	-0,5	0,5	-1,1	-0,5	0,6
Education	-0,4	-0,4	0,0	-0,4	-0,5	-0,1
TOTAL considéré par le AWG	3,7	4,2	0,5	5,8	6,1	0,3
Autres indemnités AMI	-0,0			-0,0		
Allocations familiales	-0,4			-0,6		
Autres dépenses sociales	-0,0			-0,0		
TOTAL	3,2			5,1		
TOTAL considéré par le CEV (donc hors dépenses d'éducation)	3,6			5,5		

a. Y compris les dépenses de prépension et d'invalidité.

Entre 2004 et 2030, l'augmentation de l'ensemble des dépenses sociales retenues par l'AWG est de 0,5 point de pourcentage plus élevée que dans la projection du CEV. Cette différence se réduit à 0,3 à l'horizon 2050.

La projection de l'AWG ne prend pas en compte les autres allocations de l'AMI, ni les allocations familiales ni les autres dépenses sociales telles que les maladies professionnelles, les accidents de travail, la sécurité d'existence, etc. De ce fait, une comparaison des totaux retenus par les deux projections n'a aucune signification.

E. Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons examiné en détail les raisons pour lesquelles les projections du CEV et de l'AWG aboutissent à des résultats différents: d'une part le surcroît de dépenses de pensions est supérieur dans la projection de l'AWG tandis que la réduction des allocations de chômage est moindre, d'autre part l'augmentation des dépenses de soins de santé (aussi bien pour les soins aigus que pour les soins de long terme) est inférieure dans la projection de l'AWG par rapport à la projection du CEV.

Des différences d'hypothèses d'une part et de méthodologie d'autre part expliquent ces écarts. Dans les deux cas, les options qui ont été privilégiées par l'AWG reflètent la priorité donnée au souci de comparabilité internationale, aux dépens de la prise en compte de certaines spécificités nationales. A l'inverse, le CEV prend soigneusement en compte, les mesures, politiques et dispositifs légaux nationaux. En particulier, la méthodologie de projection à moyen terme du CEV intègre l'ensemble des mesures politiques prises¹.

Dans le cas des pensions, le surcroît de dépenses engendré par la projection de l'AWG résulte, d'une part, de la population âgée sensiblement supérieure dans cet exercice à celle de la projection du CEV. Cette différence ne provient pas de l'espérance de vie qui y est moins favorable, mais trouve son explication principalement dans un solde migratoire plus important en début de période et qui, surtout, y présente une structure beaucoup plus âgée. La projection de l'AWG fait entrer nettement moins de jeunes d'âge actif de 15 à 35 ans, alors qu'elle accueille ou retient davantage de migrants nets de 35 ans et plus. Ces migrants gonflent plus rapidement la population de 65 ans et plus.

D'autre part, l'utilisation de données d'enquêtes sur les forces de travail dans la projection de l'AWG a comme effet indirect d'accroître plus fortement le taux de couverture et donc le nombre futur de bénéficiaires d'une pension que dans la projection du CEV. En effet, les données d'enquêtes suggèrent une progression de l'activité plus importante que celle suggérée par les données administratives nationales. Il convient de remarquer que les données administratives couvrent l'ensemble de la population; leur exhaustivité permet de calculer des évolutions plus fiables dans le temps, en particulier, pour des sous-catégories socioéconomiques souvent sous-représentées dans les échantillons des enquêtes.

Dans le cas des dépenses de chômage, le surcroît de dépenses engendré par la projection de l'AWG est principalement dû au taux de chômage structurel de long terme plus élevé que dans la projection du CEV. De plus, alors que dans la projection du CEV le taux de remplacement s'érode, il reste constant dans la projection de l'AWG.

Dans le cas des dépenses de santé, l'AWG a retenu un scénario de base dans lequel la progression de l'espérance de vie allait de pair avec une certaine progression de l'espérance de vie en bonne santé et de l'espérance de vie exempte d'invalidité. A l'inverse, le CEV estime plus prudent de travailler avec un profil de dépenses par tête constant dans le temps. De plus, ce même scénario de base de l'AWG suppose un impact plus limité des facteurs non-démographiques d'augmentation des dépenses de soins de santé que dans les projections du CEV. De ce fait, la hausse des dépenses de soins de santé (soins aigus et soins de long terme) est nettement plus faible dans le scénario de base retenu par l'AWG que dans les projections du CEV.

1. Toutefois, et en vue de faciliter la comparaison entre les exercices de l'AWG et du CEV, la projection du CEV présentée dans ce chapitre n'intègre pas le Pacte de solidarité entre les générations.



La pension et l'aide sociale comme instruments de lutte contre la pauvreté: un état des lieux

A. Introduction

Le vieillissement a non seulement un impact budgétaire mais il a aussi des conséquences sur le plan social. Les rapports précédents du CEV ont déjà démontré que le système légal des pensions a joué un rôle essentiel dans la lutte contre la pauvreté des personnes âgées. Le présent chapitre analyse, sur base d'indicateurs récents, la situation de pauvreté des personnes âgées et son évolution au cours des dix dernières années (section B).

Le système légal des pensions et l'aide sociale (garantie de revenus aux personnes âgées, GRAPA) ont été instaurés en vue de garantir un revenu minimum aux personnes âgées et ainsi d'endiguer la pauvreté. La section C répond à la question de savoir dans quelle mesure ces systèmes y sont parvenus. Dans un premier temps, nous examinons si le groupe cible est effectivement atteint. Les questions suivantes sont ainsi abordées. Où se situent les pensions les moins élevées ? Qui peut prétendre à la pension minimum ou au droit minimum par année de carrière pour majorer sa pension ? Qui reçoit une allocation d'aide sociale pour compléter ses revenus ? Ensuite, l'efficacité des allocations dans la lutte contre la pauvreté est examinée. Ces allocations suivent-elles l'évolution du pouvoir d'achat et du bien-être et sont-elles suffisantes pour prémunir les personnes âgées de la pauvreté ?

B. Le risque de pauvreté chez les personnes âgées

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

“La pauvreté est un réseau d'exclusions sociales qui s'étend sur plusieurs domaines de l'existence individuelle et collective. De ce fait, les pauvres ne parviennent pas à s'intégrer dans les modes de vie largement répandus dans la société. Ils ne sont pas en mesure de combler ce fossé par eux-mêmes.”

Selon cette approche, la pauvreté est multidimensionnelle. On peut de façon précise désigner quelqu'un comme pauvre lorsqu'il -ou elle- est exclu de différents aspects considérés comme importants dans la vie sociale, comme le revenu, les soins de santé, le logement, etc. Outre son aspect multidimensionnel, la pauvreté a aussi un caractère relatif. L'exclusion n'a de signification qu'en relation avec le mode de vie généralement accepté, dans un groupe de population donné et à un moment donné.

1. Vranken, e.a., Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek. Voir également l'annexe du rapport annuel du CEV, avril 2002.

Ces caractéristiques de la pauvreté font qu'il est très difficile de déterminer un indicateur de pauvreté qui permettrait de désigner les personnes comme pauvres. L'analyse de la situation de pauvreté couvre d'ordinaire les différents domaines d'exclusions. Une personne exclue d'un des domaines ne sera pas nécessairement considérée comme pauvre mais comme une personne exposée à un risque de pauvreté.

Les sections ci-dessous présentent les différents indicateurs monétaires et non monétaires qui donnent une indication sur le risque de pauvreté chez les personnes âgées. Ces indicateurs sont principalement sélectionnés parmi la "série d'indicateurs de Laeken"¹ en raison de leur disponibilité et de leur pertinence dans le cadre de l'analyse de la pauvreté chez les personnes âgées.

1. Il s'agit des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale définis lors du Sommet européen de Laeken en décembre 2001.

1. Indicateurs de revenus

La dimension financière de la pauvreté est généralement donnée par des indicateurs basés sur les seuils de revenu minimal ou de pauvreté. Si un individu ou un ménage dispose d'un revenu se situant en dessous de ce seuil de pauvreté, il est alors confronté à un risque de pauvreté.

Dans la mesure financière de la pauvreté réalisée sur la base de la méthode relative, le seuil de pauvreté est fixé à un pourcentage d'indicateurs de niveau de vie, comme par exemple le revenu national par tête ou le revenu disponible équivalent médian (ou moyen) d'un ménage (voir ci-après). Généralement, le seuil est fixé à 50 % et 60 % du revenu disponible équivalent médian d'un ménage mais il arrive qu'il soit fixé à 40 ou 70%.

Dans cette étude, le seuil de pauvreté est fixé à 60 % du revenu net équivalent médian. Ce revenu équivalent permet de tenir compte de la composition du ménage lorsqu'il s'agit de comparer les revenus. Ainsi, chaque adulte et chaque enfant du ménage est pondéré par un facteur d'équivalence et le revenu du ménage est ensuite divisé par la somme de ces facteurs d'équivalence (échelle d'équivalence). On obtient ainsi un revenu équivalent ou corrigé. Les facteurs d'équivalence sont les suivants: 1 (pour le premier adulte), 0,5 (pour chaque autre adulte âgé de plus de 14 ans) et 0,3 (pour chaque enfant). Le revenu équivalent est ensuite attribué à chaque membre du ménage et le revenu médian peut alors être déterminé. Il est évident que les pourcentages de pauvreté peuvent varier selon la source, les échelles d'équivalence utilisées, les pourcentages retenus pour déterminer le seuil de pauvreté et le choix de les appliquer au revenu médian ou moyen.

Les pourcentages de risque de pauvreté monétaire présentés ici sont basés sur des enquêtes, d'une part, les 'Statistics on Income and Living conditions (EU-SILC)', et d'autre part, le Panel Survey on Belgian Households (PSBH). Pour bien comprendre la suite du chapitre, il est important de garder en mémoire les points suivants. Premièrement, il n'est pas tenu compte dans le calcul du revenu, de quelques éléments importants qui contribuent pourtant à déterminer le niveau de vie des personnes âgées. Ainsi, il n'est pas tenu compte de la propriété éventuelle du logement^a, du bénéfice de certains avantages subsidiés par les pouvoirs publics (comme le transport public gratuit, les soins à domicile, etc.) et du patrimoine financier d'une personne. Ces éléments influenceront surtout la comparaison du niveau de vie des jeunes et des personnes âgées vu que le niveau de vie des personnes âgées sera sous-estimé. En conséquence, leurs pourcentages de risque de pauvreté seront certainement surestimés.

Il est à remarquer que les enquêtes ne sont pas adressées aux personnes vivant en collectivité. L'échantillon ne comprend donc pas de personnes vivant dans des maisons de repos et de soins. De plus, il est très difficile de rassembler des données sur les personnes vivant dans une pauvreté extrême.

Compte tenu des limites décrites ci-dessus, les résultats doivent être interprétés avec la plus grande prudence. Ces chiffres constituent plutôt un ordre de grandeur qu'une mesure précise.

- a. Une ventilation par âge des personnes ayant un revenu inférieur au seuil de pauvreté révèle que les personnes âgées 'pauvres' (de plus de 60 ans) consacrent en moyenne 8 % de leurs revenus au logement, contre 20 % en moyenne des jeunes 'pauvres.' De plus, 78% de ces personnes âgées sont propriétaires de leur habitation. Leur habitation ne leur occasionnant pratiquement plus de frais, ils peuvent donc consacrer l'ensemble de leurs revenus à d'autres dépenses. Chez les jeunes démunis par contre, 55 % d'entre eux sont propriétaires dont 35 % ne remboursent pas de prêt.

Source: Defeyt P., "Pauvreté et logement: quelques données et réflexions", Institut pour un développement durable, décembre 2005.

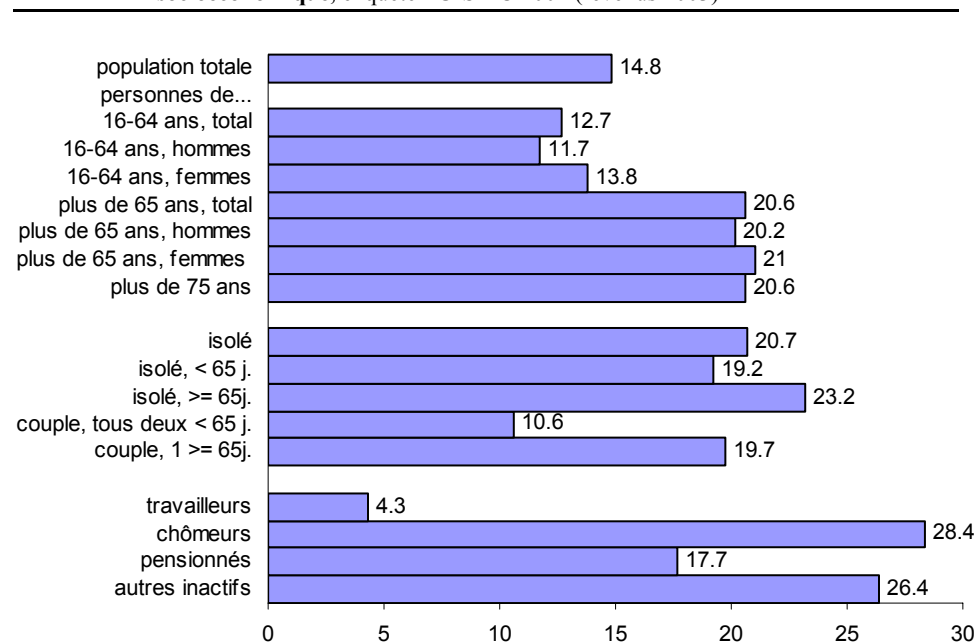
a. Statistics on Income and Living Conditions: EU-SILC

En Belgique, l'enquête SILC a été organisée pour la première fois en 2003. Elle remplace le *Panel Survey on Belgian Households (PSBH)* puis l'*European Community Household Panel (ECHP)* qui comprennent des indicateurs de pauvreté jusqu'en 2001 (voir le rapport 2004 du CEV). Les indicateurs monétaires présentés ci-après sont calculés à partir des résultats de l'enquête SILC 2004, laquelle portait sur les revenus de 2003.

i. Qui est confronté à un risque accru de pauvreté ?

Sur la base des données de l'enquête SILC, il s'avère que le revenu équivalent médian d'un ménage est de 15 540 € par an ou de 1 295 € par mois. Le seuil de pauvreté généralement accepté¹ représente 60 % de ce revenu, ce qui correspond à 9 324 € par an ou 777 € par mois. Les personnes vivant dans un ménage dont le revenu par tête² est inférieur à ce montant présentent un risque de pauvreté.

FIGURE 8 - Pourcentage de risque de pauvreté selon l'âge, le type de ménage et le statut socioéconomique, enquête EU-SILC 2004 (revenus 2003)



Source: EU SILC 2004 (revenus 2003)- SPF Economie - Direction générale de la Statistique et de l'Information économique

Les personnes âgées sont davantage exposées au risque de pauvreté que la population dans son ensemble (voir figure 8). En 2003, une personne âgée de plus de 65 ans sur cinq disposait d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Les personnes devant s'efforcer de joindre les deux bouts avec moins de 777 € par mois sont surtout des femmes âgées et des isolés. Les personnes âgées qui perçoivent une pension sont moins exposées à un risque de pauvreté que les personnes âgées en général.

Pour évaluer l'impact de la pension sur le risque de pauvreté, on compare les pourcentages de risque de pauvreté avec et sans pension (les autres allocations sociales n'étant pas prises en considération). Si les pensionnés ne percevaient pas de pension, 92% des personnes âgées vivraient en dessous du seuil de pauvreté. Ce pourcentage retombe à 25% au cas où la pension est versée (voir tableau ci-dessous). Il faut remarquer que si l'on s'orientait vers une suppression des pensions, les pensionnés adopteraient d'autres comportements (ils resteraient par exemple plus longtemps présents sur le marché du travail) et que ceci n'est donc qu'une représentation théorique de l'effet de la pension.

1. Ils ont été déterminés lors du Sommet européen de Laeken (décembre 2001) et sont entre autres utilisés dans la Plan national d'action pour l'inclusion sociale.
2. Pour tenir compte de la taille et de la composition des ménages, le revenu du ménage est adapté via l'échelle d'équivalence (voir encadré). Le seuil de pauvreté ici présenté est celui appliqué à un adulte isolé. Pour un couple par exemple, le seuil de revenu devrait correspondre à un revenu annuel de 13 986 € (1,5 x 9 324 €); pour un couple avec deux enfants, il devrait être de 19 580,4 € (2,1 x 9 324 €).

TABLEAU 52 -Pourcentage de risque de pauvreté avant allocations sociales

	16-64 ans		65+	
	Homme	Femme	Homme	Femme
La pension n'est pas une source de revenus.	30.2	34.8	92.5	91.2
La pension est une source de revenus.	25.7	28.1	23.3	25.4

Source: EU SILC 2004 (revenus 2003) - SPF Economie - Direction générale Statistique et Information économique

ii. Le degré de pauvreté

Les données présentées ci-dessus montrent que les personnes âgées sont davantage exposées au risque de pauvreté. L'on peut par ailleurs se demander dans quelle mesure ces personnes sont pauvres et à quel niveau sous le seuil de pauvreté elles se situent ? L'*écart médian relatif de risque de pauvreté* (voir tableau 2) donne une indication du degré de pauvreté. Il se mesure par l'écart entre le revenu équivalent médian des "pauvres" et le seuil de pauvreté, et est exprimé comme un pourcentage du seuil. Globalement, la valeur de cet indicateur est de près de 23 %, ce qui signifie que le revenu médian des personnes confrontées à un risque de pauvreté représente 77% du seuil de pauvreté. Si nous ventilons cet indicateur par âge, nous constatons que le revenu médian des personnes démunies de plus de 65 ans est supérieur à celui de la population pauvre âgée entre 16 et 64 ans. Pour ces deux classes d'âge, ce revenu représente respectivement 82% et 76% du seuil. Autrement dit, la moitié des personnes âgées confrontées à un risque de pauvreté dispose d'un revenu inférieur (ou supérieur) à 7 630 € par an et la moitié des pauvres de la catégorie d'âge 16-64 ans perçoit un revenu annuel inférieur (ou supérieur) à 7 056 €.

TABLEAU 53 -Importance du risque de pauvreté

	Total	Personnes âgées entre 16 et 64 ans	Personnes de plus de 65 ans
Ecart médian relatif de risque de pauvreté, en %	22.9	24.3	18.2
Ecart total de risque de pauvreté, en %	3.0		

Source: EU SILC 2004 (revenus 2003) - SPF Economie - Direction générale de la Statistique et de l'Information économique

L'*écart total de risque de pauvreté* est un indicateur qui combine l'information sur le nombre de personnes présentant un risque de pauvreté et l'amplitude de l'écart entre leurs revenus et le seuil. Cet indicateur fournit donc une indication, certes théorique, sur le pourcentage du revenu total de la population nécessaire pour que le revenu des "pauvres" atteigne le seuil de pauvreté. Il ressort de l'édition 2004 de l'enquête SILC que si 3 % du revenu total de population était redistribué, plus personne ne vivrait en dessous du seuil de pauvreté. Cet indicateur permet aussi de déduire l'importance de la sécurité sociale et, plus particulièrement, des pensions. Au cas où aucune allocation sociale n'est versée, 18% du revenu total de la population serait nécessaire pour porter les revenus des pauvres au niveau du seuil. Ce pourcentage retombe à 8% en cas de versement des pensions et à 3% lorsqu'il est tenu compte des autres allocations sociales.

iii. Inégalités de revenus

Comment les richesses sont-elles réparties parmi la population ? Le *ratio des quintiles de revenu supérieur inférieur*¹ - **S80/S20** - nous a permis de déduire que le revenu total acquis par les 20% les plus riches est quatre fois supérieur à celui acquis par les 20% les

moins nantis. Chez les personnes de plus de 65 ans, la proportion est moins importante: le revenu total des plus riches et près de 3,4 fois supérieur au revenu total des plus pauvres.

Le ratio S80/S20 n'est sensible qu'à des changements survenant dans les revenus les plus élevés et les plus bas. Par contre, le *coefficient de Gini* prend en compte la totalité de l'échelle des revenus et permet ainsi de mesurer les inégalités de revenus. Cette indicateur a une valeur pouvant aller de 0 à 1 : la valeur 0 correspond à une égalité totale de revenu et la valeur 1 à une inégalité absolue¹. Dans l'édition 2004 de l'enquête, le Gini est de 26,4 pour la population totale et de 30 pour les personnes de plus de 65 ans, ce qui tend à démontrer une inégalité plus forte des revenus chez les personnes âgées.

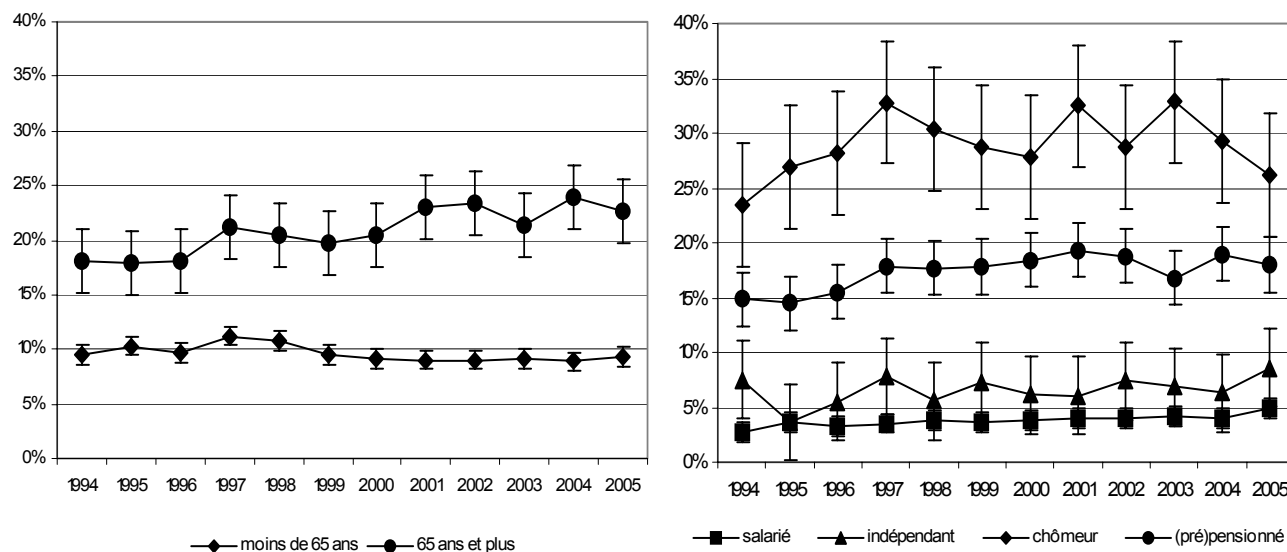
b. Simulation des revenus sur base du Panel Survey on Belgian Households (PSBH)

L'adoption de la SILC au détriment du PSBH a provoqué une rupture dans la série temporelle des indicateurs. Pour pouvoir esquisser une évolution de la pauvreté de revenu et un état de la situation récente de la pauvreté, un modèle économétrique des revenus a été développé sur la base du PSBH pour la période 1994-2005. Le questionnaire du PSBH (1994-2002) destiné aux ménages porte sur le revenu mensuel net du ménage et sur les principales composantes de ce revenu. Les personnes interrogées ont le choix entre sept catégories de revenus (non exclusives): revenus salariaux, revenus d'une activité indépendante, pension, allocations de chômage, autres prestations sociales, revenus d'investissements et de capitaux, et enfin, autres revenus. Sur la base des données disponibles du panel, les revenus nets des ménages sont évalués à l'aide d'une fonction faisant intervenir les sources de revenus déclarées par le ménage et l'évolution macroéconomique² de ces sources de revenus. La probabilité de percevoir une source de revenu a été maintenue constante sur l'ensemble de la période de simulation (2003, 2004 et 2005)³.

Sur l'ensemble de la période 1994-2005, le risque global de pauvreté est de quelque 11 %. En d'autres termes, 11 % des individus vivent dans un ménage dont le revenu se situe en dessous du seuil de pauvreté⁴. Le risque de pauvreté est plus élevé chez les femmes que chez les hommes mais l'écart n'est pas significatif⁵. Une distribution des résultats par âge permet de déterminer que les personnes de plus de 65 ans présentent un risque de pauvreté plus important que les personnes plus jeunes. Alors que la pauvreté est restée relativement constante pour les personnes de moins de 65 ans pendant la dernière décennie, le risque semble s'être accentué pour les personnes âgées d'environ 4 points de pourcent sur la période 1994-2005. La répartition par statut socioéconomique montre que le risque de pauvreté pour les pensionnés pourrait s'accroître entre 1994 et 2005.

-
1. Le ratio des quintiles de revenu supérieur inférieur ou le S80/S20 donne le rapport du revenu total perçu par les 20% de la population au revenu le plus important (quintile supérieur) au total des revenus touchés par les 20 % de la population au revenu le plus faible (quintile inférieur).
 1. Une égalité totale de revenus correspond à une situation où tout un chacun perçoit le même revenu et une inégalité totale de revenus correspond à une situation où une personne perçoit tous les revenus.
 2. L'évolution des salaires bruts moyens, des revenus moyens des indépendants, des pensions moyennes et des allocations moyennes de chômage a été principalement calculée sur la base des données des comptes nationaux. L'évolution des trois autres catégories est déterminée par l'évaluation d'une tendance linéaire à partir des revenus déclarés.
 3. Voir l'annexe 6 pour des informations complémentaires sur le modèle.
 4. Voir l'annexe 6 pour l'évolution des seuils de pauvreté sur la période 1994-2005.
 5. Cela s'explique par le fait qu'un même revenu est affecté à l'homme et à la femme d'un même ménage. Dans le cas des isolés, la différence entre les sexes est bien significative.

FIGURE 9 - Evaluation, sur base du PSBH, des pourcentages de risque de pauvreté avec des intervalles de confiance de 95 % (barres verticales) - selon l'âge (figure de gauche) et le statut économique (figure de droite) sur la période 1994-2005



Les intervalles de confiance reflètent une grande importance lors de l'interprétation de la figure ci-dessus qui tente de dégager une évolution des risques de pauvreté. Ainsi le taux de pauvreté estimé pour les chômeurs doit être analysé avec la plus grande prudence étant donné les larges intervalles de confiance (cfr. lignes verticales dans la figure 2).

Le risque de pauvreté chez les pensionnés semble augmenter au cours des années où la croissance de la pension moyenne ne suit pas le rythme de l'évolution des salaires ou des revenus des indépendants (voir tableau ci-dessous). Il faut remarquer que le lien entre l'évolution des données macroéconomiques et l'évolution des taux de pauvreté est déterminé à l'aide d'élasticité estimées. Ces élasticités sont très faibles dans les cas des allocations de chômage et des revenus des indépendants, rendant l'évolution de ces revenus à peine déterminée par l'évolution macroéconomique.

TABLEAU 54 -L'évolution macroéconomique nominale des différentes sources de revenus par tête, taux de croissance annuels moyens

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pension moyenne ^a	2.59	2.68	1.81	1.38	2.34	1.64	3.32	3.10	3.68	4.29	1.83	4.20
Allocation de chômage moyenne	-4.04	-3.89	1.91	0.99	4.19	3.54	1.26	4.94	8.49	0.88	1.69	0.96
Salaire brut moyen des salariés	3.93	2.41	1.52	9.37	0.00	3.71	2.43	3.41	2.68	1.24	2.43	2.56
Revenu moyen des indépendants	4.08	-0.10	0.06	4.33	2.48	2.07	5.97	1.57	-0.88	-0.04	-0.22	4.16

a. Concerne à la fois les pensions du secteur public, les pensions des salariés et des indépendants.

Il est à remarquer que les mesures telles que le relèvement des pensions minimums et l'octroi d'adaptations sélectives au bien-être ne se traduisent pas directement par une baisse des taux de pauvreté chez les pensionnés. Cela s'explique, d'une part, par le fait que ces mesures sont ciblées sur certains sous-groupes de pensionnés. Or, dans le modèle, c'est la pension moyenne (basée sur les montants moyens de l'ensemble des pensions dans les régimes des salariés, des indépendants et du secteur public) qui est (nécessairement) la

variable explicative du taux de pauvreté. Le PSBH ne permet pas de ventiler la source de revenus 'pension' par régime de pension. D'autre part, les effets des changements dans les agrégats macroéconomiques ne se reflètent pas intégralement dans le revenu des groupes concernés étant donné que l'élasticité estimée est faible et qu'elle représente un effet moyen sur tous les revenus de pension. La section C ci-dessous traite plus en détail de la capacité des pensions et plus spécifiquement des minimums et de l'aide sociale (GRAPA) à limiter le risque de pauvreté.

2. Indicateurs non monétaires

Comme il est déjà indiqué plus haut dans le texte, le revenu pris pour référence pour les indicateurs monétaires ne tient pas compte de certains éléments (la propriété du logement, l'octroi de certains avantages subsidiés, le patrimoine financier etc.) qui influencent le niveau de vie, surtout des personnes âgées. Par ailleurs, la pauvreté a un caractère multidimensionnel et il est donc important de compléter les indicateurs monétaires par des indicateurs portant sur d'autres dimensions de la pauvreté. Nous abordons ci-après la situation des personnes âgées de plus de 65 ans par rapport à celle du groupe de population âgé entre 16 et 64 ans dans le domaine du logement, de l'évaluation subjective de leur situation financière, de l'accès aux soins de santé et de la participation à la vie sociale. Ces chiffres sont basés sur la SILC 2004 et sont présentés dans le tableau 2 en annexe 6.

En comparaison avec les personnes âgées entre 16 et 64 ans, les personnes âgées ont davantage tendance à déclarer qu'un élément de confort de base fait défaut dans leur logement (douche/bain ou toilette avec chasse d'eau ou eau chaude). Par contre, les personnes âgées rencontrent moins de problèmes pour des aspects tels que le chauffage de l'habitation, le volume de celle-ci et le quartier où elle est implantée.

S'agissant de l'évaluation subjective de leur propre situation financière, les personnes âgées disent rencontrer moins de problèmes que les personnes de 16 à 64 ans. Elles déclarent moins souvent qu'elles ont des difficultés à "joindre les deux bouts" ou qu'elles ne pourraient subvenir à des dépenses inattendues de quelque 750 €. Enfin, elles déclarent moins souvent aussi ne pas pouvoir se permettre l'achat de certains biens de consommation (tout en ne les possédant pas forcément) comme un téléphone/GSM, une télévision, un ordinateur, une machine à laver ou une voiture.

Un accès rapide aux soins de santé est très important, surtout dans le cas des personnes âgées. Près d'une personne âgée de plus de 65 ans sur cinq se déclare en mauvaise à très mauvaise santé, contre 6% pour le reste de la population. Mais les personnes âgées déclarent moins souvent qu'elles sont contraintes de différer des soins médicaux en raison de problèmes financiers.

L'intégration et la participation à la vie sociale sont de plus en plus considérées comme des domaines pouvant influencer sur le risque de pauvreté. Les personnes âgées semblent moins participer à des activités sociales et récréatives à l'extérieur de leur domicile.

C. Lutte contre la pauvreté chez les personnes âgées via le système légal des pensions et l'aide sociale

La pension légale est une importante source de revenus et une protection fondamentale contre le risque de pauvreté chez les personnes âgées. Les chiffres du tableau 1 en témoignent. Le système légal des pensions contient un certain nombre de mécanismes (la pension minimum, le droit minimum par année de carrière, les périodes assimilées, les droits dérivés, etc.) qui garantissent une pension de base aux pensionnés. Les personnes âgées qui ne perçoivent pas de pension ou une pension insuffisante, peuvent avoir recours à l'aide sociale (garantie de revenus aux personnes âgées ou GRAPA). Nous examinons, au point 1, si les systèmes légaux atteignent bien le groupe cible, à savoir les personnes âgées présentant un risque accru de pauvreté. Au point 2, nous tentons de déterminer si les montants des allocations sont suffisants pour prémunir les personnes âgées de la pauvreté.

1. Le système des pensions et l'aide sociale

Avant d'aborder les instruments qui permettraient de majorer les revenus ou pensions les moins élevés des personnes âgées, nous analysons dans un premier temps les pensions moyennes dans le régime des salariés et/ou des indépendants (cumulées ou non avec une pension du secteur public)¹ par régime, sexe et catégorie d'âge. Il s'agit de pensions moyennes, ce qui signifie qu'elles sont basées sur des carrières moyennes. Partant de ces données, nous tentons ensuite de déterminer où se situent les pensions les moins élevées ainsi que leur représentativité dans le système des pensions. Au point 2, les montants moyens sont comparés au seuil de pauvreté.

a. La pension moyenne

La pension moyenne est de 806 € pour la femme et de 1 078 € pour l'homme. Le montant est fonction de différents facteurs comme le nombre d'années travaillées (ainsi que les périodes assimilées), les revenus du travail, l'état civil (la catégorie de pension), le régime de pension (salarié, indépendant ou fonctionnaire), etc.

On remarque d'emblée que, tant pour les femmes que pour les hommes, la pension augmente sensiblement si elle se cumule à une pension du secteur public (colonnes 5 à 7 du tableau 4). Cette progression s'explique par le mode de calcul plus favorable des pensions dans le secteur public. Les pensions moyennes les plus basses concernent les indépendants à la retraite ne percevant pas d'autres pensions. Le tendance générale d'une pension inférieure pour les femmes par rapport à celle des hommes s'applique aussi aux pensions les plus basses dans le régime des indépendants.

1. Ces données, émanant de l'Office national des pensions (ONP), sont représentatives du stock de pensions (montants bruts) au 1er janvier 2005. En cas de cumul de pension de salarié et/ou d'indépendant avec une pension du secteur public, c'est le montant total brut de pension qui est ici présenté (donc y compris la partie publique). Les pensions du secteur public en tant que telles, gérées par le Service des pensions du secteur public (SDPSP), ne sont pas incluses dans l'analyse.

TABLEAU 55 -Pensions moyennes, montants mensuels en euros au 1er janvier 2005

	S ^a	I	S+I	S+P	I+P	S+I+P	Total
HOMMES							
moyenne pour tous les âges	1 019	683	839	1 920	1 763	1 525	1 078
- moins de 60 ans	1 406	298	583	1 182	1 680		1 387
- 60-64 ans	1 155	544	825	1 925	1 846	1 558	1 269
- 65-75 ans	1 047	674	860	1 900	1 786	1 512	1 086
- 75-84 ans	939	709	825	1 922	1 760	1 544	1 021
- 85 ans et plus	826	698	761	2 062	1 522	1 440	978
FEMMES							
moyenne pour tous les âges	742	472	725	1 396	1 371	1 256	806
- moins de 60 ans	936	580	779	1 161	1 286	992	920
- 60-62 ans	911	572	755	1 448	1 387	1 246	966
- 63-74 ans	700	357	685	1 363	1 335	1 243	751
- 75-84 ans	733	528	746	1 417	1 410	1 272	823
- 85 ans et plus	769	611	757	1 476	1 347	1 290	853

a. S, I et P sont des pensions respectivement du régime des salariés, du régime des indépendants et du secteur public.

Sur le plan de la représentativité des pensions, nous constatons que plus de 1 730 000 personnes, dont 54 % de femmes, perçoivent en janvier 2005 une pension de salarié et/ou d'indépendant, cumulée ou non à une pension du secteur public. La grande majorité de ces pensionnés (60 %) ne perçoit qu'une pension de salarié, 19 % d'entre eux cumulent une pension de salarié et d'indépendant, quelque 14 % cumulent une pension de salarié et/ou d'indépendant et une pension du secteur public. Enfin, 7 % des pensionnés ne perçoivent qu'une pension d'indépendant (voir tableau 5).

TABLEAU 56 -Nombre de pensionnés dans les différents régimes de pension, au 1er janvier 2005

	S ^a	I	S+I	S+P	S+P	S+I+P	Total
TOTAL	1 045 596	120 657	334 589	199 126	9 062	27 207	1 736 237
- % par régime	60%	7%	19%	11%	1%	2%	100%
HOMMES							
total	482 169	60 073	150 869	95 334	4 180	10 995	803 620
- moins de 60 ans	9 507	38	141	137	2	0	9 825
- 60-64 ans	35 024	2 928	9 796	15 244	280	958	64 230
- 65-74 ans	269 075	29 732	78 624	45 117	2 050	5 294	429 892
- 75-84 ans	147 301	22 535	52 223	28 956	1 572	4 212	256 799
- 85 ans et plus	21 262	4 840	10 085	5 880	276	531	42 874
FEMMES							
total	563 427	60 584	183 720	103 792	4 882	16 212	932 617
- moins de 60 ans	38 154	2 031	7 416	4 376	137	416	52 530
- 60-62 ans	22 920	1 231	4 405	5 176	138	373	34 243
- 63-74 ans	257 789	25 615	72 683	39 272	1 652	6 195	403 206
- 75-84 ans	186 391	21 780	70 566	40 946	2 215	7 047	328 945
- 85 ans et plus	58 173	9 927	28 650	14 022	740	2 181	113 693

a. S, I et P sont respectivement des pensions du régime des salariés, du régime des indépendants et du secteur public.

Etant donné que les pensions moyennes les plus basses se situent dans les régimes des salariés et des indépendants, notre analyse se limitera à ces deux régimes. La pension moyenne est décomposée en pension de retraite et en pension de survie (combinée ou non avec une pension de retraite).

i. Pensions de retraite¹

Les montants moyens des pensions de retraite sont moins élevés chez les femmes que chez les hommes et moins élevés aussi dans le régime des indépendants que dans le régime des salariés. Ainsi, la pension de retraite moyenne d'une femme est de 280 € (684 € pour les hommes) dans le régime des indépendants contre 558 € (1 021 € pour les hommes) dans le régime des salariés (voir tableau 6). Ces différences sont liées au mode de calcul de la pension et au fait que les femmes ont des revenus moins élevés et des carrières plus courtes.

Les différences selon le régime de pension et le sexe sont également visibles lorsque l'on compare la pension moyenne des nouveaux pensionnés et la pension minimum, toutes deux étant exprimées par année de carrière². Il s'avère que seule la pension moyenne des hommes dans le régime des salariés est supérieure à la pension minimum (d'un quart pour la pension au taux isolé et d'un tiers pour la pension au taux ménage). La pension moyenne au taux isolé des femmes salariées n'atteint pas ou tout juste la pension minimum. Chez les indépendants aussi, les pensions moyennes par année de carrière sont en deçà des minima. Chez les hommes, la pension se situe en moyenne de 5 % (taux ménage) à 10 % (taux isolé) en dessous du minimum, et chez les femmes (pension de retraite au taux isolé), elle est de 10 % (pour une femme mariée) à plus de 25 % (pour une femme non mariée) inférieure à ce minimum³. Pour qu'une personne puisse bénéficier de la pension minimum, elle doit prouver au moins 2/3 d'une carrière complète (soit 30 ans pour les hommes et 28 ans pour les femmes).

TABLEAU 57 -Pensions de retraite moyennes, montants mensuels en euros au 1er janvier 2005

	Hommes			Femmes		
	S	I	S+I	S	I	S+I
moyenne pour tous les âges	1 021	684	842	558	280	507
- moins de 60 ans	1 491			567	203	374
- 60-64 ans (60-62 ans chez les femmes)	1 158	547	826	877	483	679
- 65-74 ans (63-74 ans chez les femmes)	1 048	675	862	572	235	511
- 75-84 ans	940	710	829	477	329	474
- 85 ans et plus	825	699	763	482	459	543

1. Les montants moyens des pensions de retraite sont basés sur les moyennes des catégories de pensions suivantes : personnes mariées au taux ménage, personnes mariées au taux isolé et personnes non mariées au taux isolé. Une pension au taux isolé représente théoriquement 80 % de la pension au taux ménage. Les différences entre les pensions calculées au taux isolé des hommes mariés et non mariés sont relativement peu importantes. Chez les femmes non mariées, les montants des pensions sont sensiblement plus élevés puisqu'elles ont construit une carrière plus longue. La ventilation par catégorie de pension est présentée en annexe 6.
2. ONP, Etudes statistiques, avril 2005.
3. Il est à remarquer que les pensionnés peuvent aussi avoir une carrière mixte (ce sont surtout les indépendants qui cumulent plusieurs pensions). Par conséquent, une pension relativement faible par année de carrière peut encore être complétée par une pension d'un autre régime.

Une ventilation par catégorie d'âge montre que, chez les hommes, la pension moyenne diminue avec l'âge. C'est particulièrement vrai pour les pensionnés qui ne perçoivent qu'une pension du régime des salariés. Les pensions des catégories d'âge les plus jeunes sont calculées sur la base de salaires plus récents et donc plus élevés. Il faut également tenir compte du fait que les pensions ne sont adaptées qu'à concurrence de l'indice des prix et d'éventuelles adaptations au bien-être.

Chez les femmes par contre, l'évolution est différente. Parmi les pensionnées à l'âge légal de la pension, il apparaît que les jeunes pensionnées du régime indépendant ont une pension relativement faible et les pensionnées plus âgées une pension moyenne plus élevée. Cette évolution peut s'expliquer par le mode de calcul de la pension des indépendants. Depuis 1984, le calcul est basé sur les revenus professionnels réels et non plus sur les revenus forfaitaires. Pour de nombreuses indépendantes, ces revenus réels sont inférieurs aux revenus forfaitaires. Ainsi, plus la part des revenus réels augmente lors du calcul de la pension, plus la pension moyenne diminue.

Le montant moyen de la pension de personnes salariées admises à la retraite avant l'âge légal (mais ayant plus de 60 ans), est singulièrement plus élevé que celui d'autres pensionnés. Cela n'est pas étonnant puisque cela concerne des personnes récemment admises à la retraite qui perçoivent généralement une pension plus élevée. Par contre, le montant moyen de la pension des personnes âgées entre 65 (63 ans pour les femmes) et 74 ans est également déterminé par les personnes à la retraite depuis une dizaine d'années. Par ailleurs, il s'avère aussi que le montant de la pension des personnes pensionnées à l'âge légal est aussi plus bas que celui des personnes pensionnées anticipativement. Cette situation est due au fait que les personnes admises anticipativement à la retraite ont moins d'années de carrière entièrement assimilables que les personnes admises à la retraite à l'âge légal¹. Dans le calcul de la pension, ces années sont valorisées au dernier salaire perçu.

Il est relativement rare que les indépendants partent anticipativement à la retraite. Ce comportement peut être lié au coefficient de réduction: le montant de la pension d'un indépendant est réduit en cas de départ anticipé à la retraite sauf s'il peut prouver une carrière complète.

ii. Pension de survie et de retraite et pension de survie

Avec un montant moyen de 770 € dans le régime des salariés et de 625 € dans le régime des indépendants, les pensions moyennes des femmes bénéficiant d'une pension de survie dans le régime des salariés et/ou des indépendants sont sensiblement plus élevées que celles des femmes ne bénéficiant que d'une pension de retraite dans ces mêmes régimes. La pension de survie est un droit dérivé: elle est fondée sur des droits accumulés par l'époux et suit, par conséquent, l'évolution de la pension de retraite des hommes. Les pensions de ces femmes sont donc relativement élevées (voir tableau ci-dessous). Lorsque la femme a atteint l'âge légal de la retraite et si elle a accumulé elle-même des droits à la pension, elle pourra cumuler pension de survie et pension de retraite². Le montant moyen de la pension s'en trouve sensiblement amélioré (tableau 7).

De nombreuses femmes perçoivent une pension de survie : elles représentent près de 58% de l'ensemble des pensionnées. Un peu plus de la moitié de ces femmes cumulent cette

-
1. Cela concerne entre autres les prépensionnés qui doivent différer leur départ à la retraite jusqu'à l'âge légal (ONP, Etudes statistiques - décembre 2003 et avril 2005).
 2. En cas de carrière complète, la pension de retraite peut être complétée par une pension de survie à concurrence de 110 % de la pension de survie.

pension de survie avec une pension de retraite. Chez les hommes, la situation est inverse: moins de 2 % d'entre eux sont concernés par une pension de survie (cumulée ou non avec une pension de retraite).

TABLEAU 58 -Pensions moyennes de survie et de retraite et pensions moyennes de survie pour les femmes, montants mensuels en euros au 1er janvier 2005

	Pension de retraite et de survie			Pension de survie		
	S	I	S+I	S	I	S+I
moyenne pour tous les âges	1 017	699	866	770	625	738
- moins de 60 ans				946	583	783
- 60-62 ans	1 207	737	1 107	919	604	776
- 63-74 ans	1 074	701	907	714	612	752
- 75-84 ans	1 002	698	859	692	634	727
- 85 ans et plus	933	697	818	696	635	693

b. Les pensions minimums

Le système légal des pensions garantit via la pension minimum un revenu minimum aux pensionnés qui ont presté 2/3 d'une carrière complète. Selon le régime (salarié, indépendant ou carrière mixte salarié-indépendant) et la catégorie de pensions (pension de retraite au taux ménage ou au taux isolé, pension de survie), les règles d'octroi et de calcul de la pension minimum sont différentes¹.

Pour pouvoir bénéficier de la *pension minimum dans le régime des salariés*, le futur retraité doit prouver 2/3 de carrière complète en tant que salarié. Si cette condition est remplie, la pension minimum est calculée au prorata du nombre d'années de carrière en tant que salarié.

De même, dans *le régime des indépendants*, l'*octroi de la pension minimum* est soumis à la condition des 2/3 de carrière complète. A cet égard, dans le cadre d'une carrière mixte, les années en tant qu'indépendant et salarié entrent en ligne de compte. Le montant de la pension minimum est toutefois calculé au pro rata de la durée de la carrière d'indépendant.

Depuis 2003, toujours dans la cadre d'une carrière mixte, les années en tant que salarié peuvent être majorées pour donner droit à la pension minimum d'indépendant, à la condition de prouver 2/3 de carrière complète dans l'ensemble des deux régimes. Toutefois, le montant total de la pension (somme des deux régimes) ne peut jamais dépasser la pension minimum des indépendants, calculée au pro rata de l'ensemble de la carrière (l'ajustement intervenant via une réduction de la partie en tant qu'indépendant).

Caractéristiques des pensionnés percevant une pension minimum

Au 1^{er} janvier 2005, plus de 400 000 pensionnés (dont 60 % d'indépendants et 40 % de salariés) perçoivent une pension minimum, ce qui correspond à un pensionné sur quatre. Chez les indépendants, la proportion est de un sur deux et chez les salariés de un sur dix. Ci-après, les minima sont ventilés entre les pensionnés ayant une carrière pure ou une carrière mixte, en tant que salarié et indépendant.

1. La pension minimum dans le régime du secteur public n'est pas abordée dans ce chapitre.

Principalement des indépendants ayant une carrière pure ...

Près de 70 % des indépendants ayant une carrière pure sollicitent la pension minimum (voir tableau 59). Chez les indépendants percevant une pension de retraite au taux ménage, ce taux atteint même près de 90 % (montant mensuel moyen de 788,6 €). La pension est relevée (à 580,92 € en moyenne par mois) pour près de la moitié des indépendants percevant une pension au taux isolé.

TABLEAU 59 -Nombre de personnes percevant une pension minimum et montant moyen de cette pension minimum en cas de carrière pure, en tant qu'indépendant ou salarié, par catégorie, janvier 2005

	Nombre de personnes percevant une pension minimum (en % du nombre total de pensionnés de cette catégorie)	Montant de la pension minimum en euros par mois	
		montant moyen ^a	en cas de carrière complète
Pension d'indépendant pure			
Total	89 011 (69 %)	687	
- pension de retraite, au taux ménage	34 430 (89 %)	789	890
- pension de retraite, au taux isolé	28 680 (51 %)	581	670
- pension de survie, cumulée à une pension de retraite ^b	3 298 (44 %)	737	737
- pension de survie	22 603 (84 %)	659	670
Pension de salarié pure			
Total	154 118 (12 %)	831	
- pension de retraite, au taux ménage	9 275 (4 %)	1029	1061
- pension de retraite, au taux isolé	92 221 (14 %)	791	849
- pension de survie, cumulée à une pension de retraite ^b	24 420 (13 %)	919	920
- pension de survie	28 202 (15 %)	822	836

a. la condition des 2/3 de carrière complète étant satisfaite.

b. Dans ce cas, le montant est limité à 110 % de la pension de survie.

Source: Office national des pensions et propres calculs.

Pour 12 % des salariés ayant une carrière pure, la pension est majorée jusqu'au minimum. Ce sont surtout les pensions au taux isolé (de personnes mariées ou non) qui sont relevées. Ces personnes sont principalement des ouvrières caractérisées par des faibles salaires et une carrière plus longue.

... et les indépendants ayant une carrière mixte bénéficient de la pension minimum.

Dans le cas de carrières mixtes (tableau 60), ce sont surtout les indépendants qui prétendent à la pension minimum: 46 % contre 8 % des salariés avec une carrière mixte. Dans le cas des indépendants, les montants moyens des pensions s'écartent davantage des montants perçus dans le cadre d'une carrière complète, et ce pour deux raisons. Alors que la condition des 2/3 de carrière complète peut être aisément remplie (les années en tant que salarié comptent), seules les années prestées en tant qu'indépendant entrent en ligne de compte dans le calcul de la pension. De plus, la pension minimum des indépendants est réduite s'il s'avère que la somme des parties relatives aux années prestées en tant qu'indépendant et salarié dépasse la pension minimum des indépendants, calculée au pro rata de l'ensemble de la carrière (voir ci-avant).

TABLEAU 60 -Nombre de carrières mixtes (salarié et indépendant) avec pension minimum et montant moyen de la pension (en euros par mois), par catégorie, janvier 2005

Pension mixte	Salariés ^a		Indépendants ^a	
	Nombre (en % du nombre total de pensionnés de la catégorie)	Montant moyen ^b	Nombre (en % du nombre total de pensionnés de la catégorie)	Montant moyen ^c
Total	28 394 (8%)	752	166 702 (46%)	463
- pension de retraite, taux ménage	3 030 (4%)	884	38 789 (51%)	577
- pension de retraite, taux isolé	15 282 (11%)	709	66 297 (46%)	373
- pension de (retraite et) survie	10 082 (7%)	776	61 616 (43%)	488

- a. Régime dans lequel la pension minimum est octroyée. Le montant moyen mentionné n'englobe pas le montant afférent à l'autre régime.
b. Si la condition des 2/3 de carrière en tant que salarié est remplie.
c. Si la condition des 2/3 carrière en tant qu'indépendant et salarié est remplie; montant calculé au pro rata de la durée de carrière en tant qu'indépendant.

Source: Office national des pensions

c. Le droit minimum par année de carrière

Dans le régime des salariés, le droit minimum par année de carrière, introduit en juillet 1997, permet de revaloriser les années de carrière moins bien rémunérées. Concrètement, lors du calcul de la pension, pour chaque année de carrière, le salaire revalorisé¹ est comparé au salaire annuel minimum perçu par un jeune de 21 ans au moment du départ à la retraite. Parmi les deux montants, le plus élevé constitue la base de calcul de la pension.

Les conditions d'application de cette disposition sont moins sévères que celles relatives à la pension minimum. Ces conditions sont les suivantes: carrière minimum de 15 ans en tant que salarié (y compris périodes assimilées) et horaire de travail au minimum équivalent à 1/3 d'un temps plein. Si ces conditions sont satisfaites, le salaire minimum annuel est éventuellement octroyé au pro rata de la durée de la carrière. Cette disposition est soumise à une limitation supplémentaire: après application du droit minimum, le montant total de la pension ne peut dépasser 15 248,83 € pour une pension au taux ménage et 12 199,05 € pour une pension au taux isolé². Ces montants maximums sont calculés proportionnellement au nombre d'années de carrière.

Ce système profite surtout aux femmes qui ne peuvent bénéficier d'une pension minimum en raison des conditions d'octroi plus strictes. Le rapport 2004 du CEV³ a, en effet, mis en évidence que le droit minimum est surtout appliqué dans le calcul de la pension de femmes. En général, le salaire annuel minimum est imputé aux salaires de plus de la moitié des années de carrière chez les femmes alors que cette proportion retombe à un tiers chez les hommes. Cette différence entre hommes et femmes reflète les années de carrière moins rémunérées des femmes dans le passé. Bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer des conclusions définitives, le droit minimum par année de carrière semble compenser la diminution du coefficient de revalorisation des salaires dans le calcul de la pension⁴.

1. Le salaire est revalorisé pour la perte de pouvoir d'achat et éventuellement à concurrence d'une augmentation réelle pour les années de carrière 1955-1974. Cette dernière revalorisation est réduite partir de 1997 et disparaît complètement en 2005.
2. Montants annuels à l'indice 116,15.
3. Les données publiées dans le rapport 2004 du CEV sur le droit minimum par année de carrière sont les plus récentes.
4. Bien que le nombre d'années d'observation soit limité (1998-2001), la part des années de carrière revalorisées au droit minimum semble augmenter sur la période (voir CEV 2004).

d. La garantie de revenus aux personnes âgées

Si les moyens d'existence des personnes âgées sont inférieurs à un certain seuil, ceux-ci peuvent être complétés à concurrence du montant de la garantie de revenus aux personnes âgées. Ce montant de base représentant, d'après les pouvoirs publics, un revenu minimum pour les âgés, il est également considéré comme le seuil de pauvreté monétaire légal de ces personnes âgées.

La garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) a été introduite en juin 2001 et remplacera totalement, à terme, le revenu garanti aux personnes âgées (RGPA). Seuls les bénéficiaires du RGPA pour lesquels ce dernier reste plus avantageux continuent à en bénéficier lors de la transition¹. La GRAPA peut être demandée à partir de 63 ans (cet âge est augmenté progressivement jusqu'à 65 ans en 2009) et est accordée partiellement ou totalement après enquête sur l'ensemble des ressources (y compris les pensions). Lorsque le montant maximal est attribué, une distinction est effectuée entre les cohabitants et les isolés. Les cohabitants (mariés ou non) peuvent tous deux recevoir le "montant de base" de la GRAPA. Les isolés peuvent prétendre au "montant de base majoré" qui est 1,5 fois supérieur au montant de base, en compensation des coûts fixes plus élevés des isolés.

L'instauration de la GRAPA a fait grimper le nombre de bénéficiaires de l'allocation d'aide sociale de 91 476 à 101 291 personnes en 2001 et a mis fin à la réduction du nombre d'allocataires du RGPA enregistrée depuis 1993. Cette allocation représentant souvent un complément à la pension, cette tendance décroissante résultait surtout de pensions² plus favorables. La hausse soudaine du nombre d'allocataires en 2001 reflète les modifications du système d'aide sociale. L'individualisation des droits, une méthode de calcul plus simple et un relèvement des montants permettent, en effet, à davantage de personnes âgées d'en bénéficier.

Par la suite, le nombre de bénéficiaires de la GRAPA et du RGPA est retombé à 92 115 personnes au 1er janvier 2005. Cette diminution résulte à nouveau de pensions plus favorables dues à l'octroi d'adaptations au bien-être sélectives pour les pensionnés les plus âgés à partir de janvier 2002³. D'autre part, il est possible aussi que l'évolution du montant de la GRAPA soit inférieure à celle des montants des pensions, réduisant ainsi le nombre de nouveaux bénéficiaires de la GRAPA.

Caractéristiques des bénéficiaires de l'allocation d'aide sociale (janvier 2005)

Des femmes isolées...

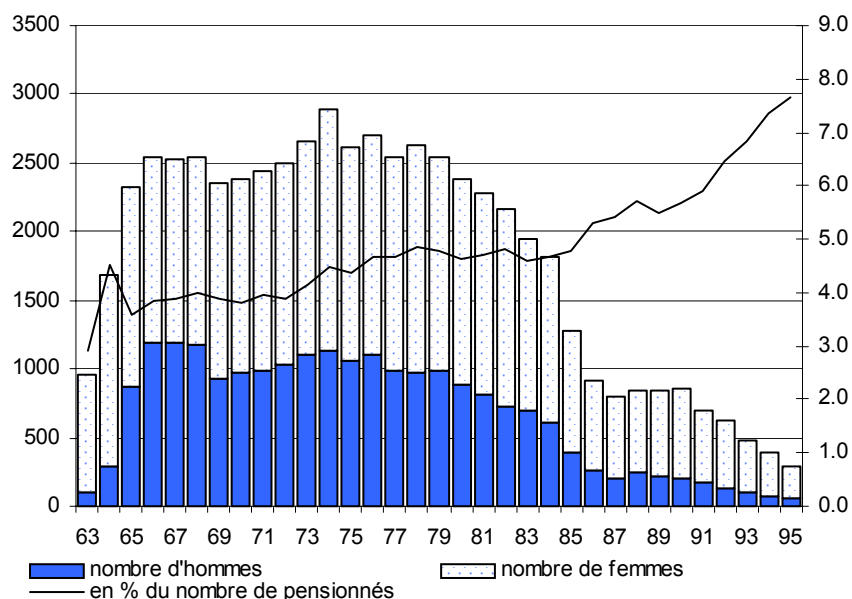
Plus de 70% des bénéficiaires de la GRAPA et du RGPA sont des femmes, en majorité des isolées (plus d'un bénéficiaire sur deux de la GRAPA est une femme isolée).

... des personnes très âgées...

Ce sont principalement des personnes très âgées qui recourent à l'allocation d'aide sociale: plus de la moitié des bénéficiaires ont plus de 75 ans et un sur trois a plus de 80 ans (voir la figure ci-dessous).

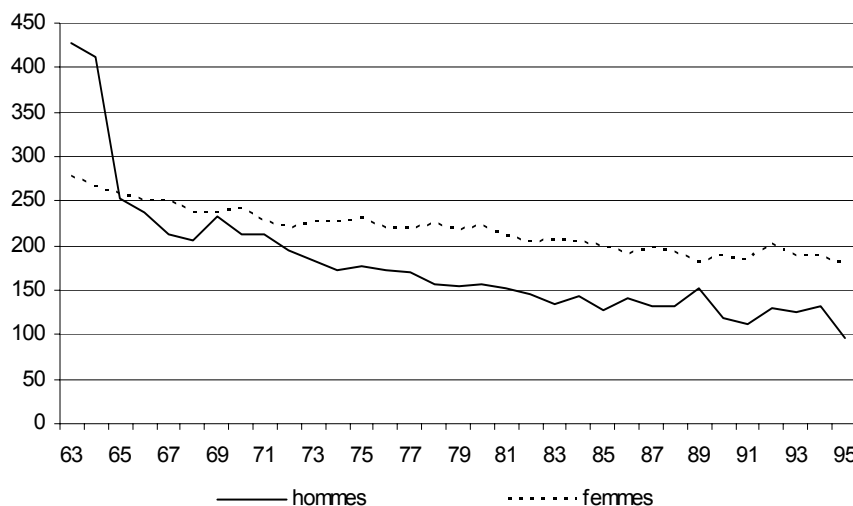
-
1. Il s'agit principalement de couples dont soit l'un des membres n'a pas encore atteint la condition d'âge, soit chaque membre bénéficie du RGPA au taux isolé.
 2. En raison de l'augmentation des taux d'activité par le passé et des carrières plus longues (grâce auxquelles de plus en plus de personnes ont droit à une pension (plus élevée)), et aux améliorations dans le régime de pension des travailleurs indépendants.
 3. Au 1er janvier 2002, les pensions des personnes pensionnées avant 1993 ont été relevées de 1 %. Au 1er janvier 2003, ces mêmes pensions ont à nouveau été augmentées de 1 % et les pensionnés partis en pension en 1993, 1994 et 1995 ont bénéficié d'une augmentation de 2 %. Au 1er janvier 2004, les pensions des personnes parties en pension en 1996 ont été relevées de 2 %.

FIGURE 10 - Les bénéficiaires de la GRAPA ventilés par âge: en niveau (échelle de gauche) et en % du nombre de pensionnés (échelle de droite), janvier 2005



La figure 11 montre que l'allocation moyenne de la GRAPA diminue avec l'âge, chez les hommes comme chez les femmes.

FIGURE 11 - Allocation moyenne de la GRAPA selon l'âge, en euro par mois au 1er janvier 2005



De multiples facteurs sont à l'origine de cette réduction de l'allocation moyenne avec l'âge. La GRAPA étant basée sur une enquête sur les moyens d'existence, des différences entre les ressources des jeunes pensionnés et des pensionnés plus âgés peuvent exister. Dans cette optique, le niveau de la pension peut jouer un rôle, la GRAPA étant en effet très souvent un complément de la pension (voir ci-dessous). L'analyse de la pension moyenne a révélé, dans le régime des travailleurs indépendants, une augmentation de la pension, parallèlement à l'âge, surtout chez les femmes. D'autre part, la résorption du coefficient de revalorisation pour les jeunes pensionnés du régime des travailleurs salariés (voir ci-dessous) peut également expliquer le montant moyen relativement plus élevé de

la GRAPA aux âges jeunes. En outre, un effet de sortie sélective peut éventuellement se produire: si les bénéficiaires les plus âgés de cette aide, autrement dit ceux dont les coefficients de survie sont les plus élevés, ont une pension relativement importante et que les pensionnés avec les pensions les plus faibles (et donc les montants les plus élevés de la GRAPA) décèdent plus rapidement, l'allocation moyenne d'aide sociale diminue alors avec l'âge.

... bénéficient de la GRAPA principalement comme complément de la pension...

L'allocation de la GRAPA ou du RGPA constitue pour plus de 80% des bénéficiaires un complément à la pension. A ce niveau, une différence nette apparaît entre les hommes et les femmes allocataires de la GRAPA (voir ci-dessous).

L'allocation de la GRAPA est 'pure' pour 8 % des hommes et 23 % des femmes bénéficiaires, c'est-à-dire qu'ils ne reçoivent aucune pension. Ce pourcentage relativement élevé chez les femmes peut s'expliquer par une distinction entre cohabitants et isolés (voir le tableau 61).

TABLEAU 61 -La GRAPA selon le sexe, complément ou non de la pension et statut de cohabitant ou non, au 1er janvier 2005
(montants en euro par mois)

	TOTAL		HOMMES		FEMMES	
	Hommes	Femmes	Cohabitants	Isolés	Cohabitants	Isolés
Montant maximum			438.29	657.44	438.29	657.44
Total						
- nombre	22 015	48 277	11 257	10 758	10 199	38 078
- montant moyen	185	225	115	259	112	255
dont GRAPA PURE						
- % du nombre total	8%	23%	5%	11%	77%	9%
- montant moyen	507	250	366	580	107	580
dont GRAPA CUMULEE avec la pension						
- % du nombre total	92%	77%	95%	89%	23%	91%
- montant moyen	158	217	101	221	130	223

D'après le tableau 61, plus de 3 femmes cohabitantes sur 4 reçoivent une GRAPA pure d'en moyenne 107 € par mois. Ces femmes n'ont aucune pension et perçoivent une allocation d'assistance relativement restreinte étant donné que les revenus de leur cohabitant (en pratique, il s'agit principalement de la pension de l'époux) sont pris en compte dans le calcul du montant de la GRAPA. Parmi les femmes isolées bénéficiant de la GRAPA, 9% d'entre elles ont une allocation pure dont le montant est en moyenne plus élevé (580 € par mois) puisqu'aucune autre source de revenus n'est disponible au sein du ménage.

Chez les hommes cohabitants, 5% d'entre eux bénéficient d'une GRAPA pure avec un montant moyen de 366 € par mois. Environ 11% des hommes isolés n'ont pas de pension et perçoivent une GRAPA d'en moyenne 580 € par mois.

... surtout pour les pensionnés du régime des travailleurs indépendants.

Ce sont principalement les pensionnés du régime des travailleurs indépendants qui complètent leur pension avec une GRAPA: 7,5 % des pensionnés masculins du régime indépendant (contre 1 % dans le régime salarié) et 8,9 % des femmes du régime indépen-

dant (contre 2,7 % dans le régime salarié). En outre, les personnes âgées qui cumulent des pensions du régime indépendant et du régime salarié les complètent aussi souvent par une GRAPA (6,8 % des hommes et 8,4 % des femmes).

2. Efficacité de la lutte contre la pauvreté

L'un des principaux objectifs sociaux des systèmes évoqués plus haut est de lutter contre la pauvreté chez les personnes âgées. Différents facteurs déterminent le degré de réalisation de cet objectif. C'est ainsi notamment qu'il faut pouvoir atteindre le groupe cible. Comme indiqué plus haut (cf. C.1), les personnes âgées les plus exposées à la pauvreté sont les personnes très âgées, les femmes et les personnes seules. Dans la section consacrée à l'aide sociale, nous avons montré que ce sont ces mêmes catégories de personnes qui sollicitent le plus fréquemment la GRAPA. Par ailleurs, ce sont surtout les pensions des indépendants - généralement assez nettement inférieures à celles des travailleurs salariés - qui sont relevées pour atteindre la pension minimum. Le droit minimum par année de carrière est surtout d'application pour les femmes dont la carrière comporte des années caractérisées par de faibles revenus. L'application du droit minimum entraîne alors un relèvement du montant de leur pension.

Outre le groupe cible, d'autres éléments sont également importants. C'est notamment le cas du montant des allocations, étant donné que celui-ci détermine la mesure dans laquelle les systèmes en place permettent de lutter efficacement contre la pauvreté. A cet égard, il faut notamment se poser la question de savoir si ces montants suivent l'évolution du pouvoir d'achat et du bien-être (cf. a. ci-dessous), et s'ils sont suffisants pour prémunir les personnes âgées contre la pauvreté (cf. b. ci-dessous).

a. L'évolution des montants de l'aide sociale et des pensions

Nous examinons ci-dessous l'évolution, sur les vingt dernières années, de la pension moyenne des travailleurs salariés (en cas de carrière complète), de l'aide sociale pour les personnes âgées (RGPA/GRAPA), et des minima octroyés dans le cadre du système légal des pensions. Les deux questions qu'il faut se poser à cet égard sont (i) : le pouvoir d'achat de ces ayants droit est-il préservé durant cette période, et (ii) dans quelle mesure les montants octroyés ont-ils suivi l'évolution générale du bien-être ?

i. ... en termes de maintien du pouvoir d'achat

La pension moyenne des travailleurs salariés en cas de carrière complète

Pour les pensions des travailleurs salariés ayant accompli une carrière complète¹, nous avons vérifié deux évolutions différentes. D'une part, nous avons observé l'évolution globale du pouvoir d'achat de la pension moyenne, tous âges confondus, et de la pension des personnes âgées de 65 ans². Au fil du temps, il s'agit donc chaque fois d'années de naissance différentes. D'autre part, nous avons également suivi l'évolution dans le temps de

-
1. Environ le quart des pensionnés salariés masculins (hommes mariés au taux ménage et hommes non mariés au taux isolé) ont une carrière complète de salarié. Parmi les femmes non mariées percevant une pension de travailleur salarié au taux isolé, 11 % ont une carrière complète de salarié en 2004 (contre environ 14 % durant les années antérieures à la réforme des pensions).
 2. Certains changements apparaissant dans les montants des pensions sont sans doute dus également à des différences de comportement entre les différentes générations de pensionnés, différences relatives au déroulement de la carrière, à la proportion de périodes assimilées, etc. Ces éléments ne sont pas examinés plus en détail dans cette étude.

la pension moyenne d'une génération en particulier, à savoir celle née en 1919. Les personnes issues de cette génération ont 65 ans au début de la période (janvier 1985) et 84 ans en fin de période (janvier 2004).

Sur cette période 1985-2004, le pouvoir d'achat de la pension de retraite des travailleurs salariés a augmenté respectivement de 28 % (hommes, taux ménage), 26 % (hommes non mariés, taux isolé) et 20 % (femmes non mariées, taux isolé) (cf. tableau 62).

Ceci dit, il s'avère que cette évolution moyenne ne vaut pas pour tous les pensionnés. En effet, les pensionnés qui sont nés en 1919 et ont donc atteint l'âge de 65 ans au 1er janvier 1985 ont, 19 ans plus tard (à 84 ans), tout juste maintenu leur pouvoir d'achat. Suite à quelques mesures restrictives prises au milieu des années 80¹, ces personnes ont même vu leur pouvoir d'achat diminuer durant cette période. En effet, la pension est calculée au moment de l'entrée en pension et est ensuite adaptée en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Si l'on compare la pension de cette génération née en 1919 avec celle des personnes atteignant l'âge de 65 ans à différentes époques, on constate que le fossé entre les "jeunes pensionnés" et la "génération vieillissante" se creuse à mesure que l'âge augmente. Le montant de la pension des personnes de 65 ans est nettement plus élevé, car il s'agit principalement de "nouveaux pensionnés" dont la pension a été calculée sur la base de salaires plus récents et donc plus élevés. Toutefois, après 2000, ce fossé semble se combler (cf. infra).

TABLEAU 62 - Pension pour une carrière complète de salarié : montants mensuels moyens, taux de croissance et évolution du pouvoir d'achat de différentes catégories de pensions

	Montant mensuel moyen en euro (en prix constants de 2004)					Taux de croissance annuel moyen 1985-2004	Evolution du pouvoir d'achat (1985 = 100)				
	1985	1990	1995	2000	2004		1985	1990	1995	2000	2004
Hommes mariés, taux ménage											
- total	1 079	1 157	1 268	1 321	1 376	1.29%	100	107	118	122	128
- âge légal ^a	1 193	1 264	1 347	1 381	1 420	0.92%	100	106	113	116	119
Hommes non mariés, taux isolé											
- total	817	848	916	959	1 031	1.24%	100	104	112	117	126
- âge légal ^a	890	914	986	1 008	1 041	0.83%	100	103	111	113	117
Femmes non mariées, taux isolé											
- total	806	832	886	916	968	0.96%	100	103	110	114	120
- âge légal ^a	882	913	989	986	995	0.64%	100	104	112	112	113
Année de naissance 1919	65 ans	70 ans	75 ans	80 ans	84 ans		65 ans	70 ans	75 ans	80 ans	84 ans
Hommes mariés, taux ménage	1 193	1 179	1 215	1 211	1 248	0.24%	100	99	102	102	105
Hommes non mariés, taux isolé	890	886.54	916	917	961	0.40%	100	100	103	103	108
Femmes non mariées, taux isolé	808	810.53	839	842	876	0.42%	100	100	104	104	108

^a L'âge légal de la pension est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes durant la période 1985-1995 ; pour ces dernières, il passe à 62 ans en 2000 et 63 ans en 2004.

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

L'aide sociale et les pensions minimums

Le pouvoir d'achat des montants légaux de l'aide sociale et des minima du système légal des pensions a augmenté au cours des deux dernières décennies. Cette augmentation est surtout sensible pour la GRAPA (anciennement RGPA) et pour la pension minimum des indépendants, avec des hausses en termes réels de respectivement 25 % et presque 50 %, cf. tableau 63)¹. Il faut dire qu'au début de la période, ces montants étaient nettement inférieurs à ceux des travailleurs salariés. C'est toujours le cas actuellement, mais l'écart s'est réduit : en 1985, la pension minimum d'un indépendant équivalait à 60 % de celle des salariés, contre 83 % (taux ménage) et 78 % (taux isolé) en 2005. Ce rapprochement s'explique, d'une part, par la forte hausse de la pension minimum des indépendants et, d'autre part, par la hausse assez limitée de la pension des travailleurs salariés.

TABLEAU 63 -L'aide sociale pour les personnes âgées et les minima du système légal des pensions : montants mensuels moyens, taux de croissance et évolution du pouvoir d'achat pour différentes catégories

	Montant mensuel moyen en euro (en prix constants de 2005)					Taux de croissance annuel moyen 1985-2005	Evolution du pouvoir d'achat (1985 = 100)				
	1985	1990	1995	2000	2005		1985	1990	1995	2000	2005
RGPA/GRAPA (GRAPA à partir du 1er juin 2001)											
- couple ^a	720	779	801	807	886	1.04%	100	108	111	112	123
- isolé	519	585	601	605	664	1.24%	100	113	116	117	128
Pension minimum indépendants ^b											
- taux ménage	596	694	801	807	882	1.98%	100	116	134	135	148
- taux isolé	477	532	601	605	663	1.66%	100	112	126	127	139
Pension minimum salariés											
- taux ménage	953	972	1 002	1 018	1 070	0.58%	100	102	105	107	112
- taux isolé	828	778	802	815	856	0.58%	100	94	97	98	103
Droit minimum par année de carrière											
- taux ménage				1 261	1 256	-0.08%				100	100
- taux isolé				1 009	1 005	-0.08%				100	100

^a Dans le cas de la GRAPA, on se base sur un couple dont les deux partenaires reçoivent le montant de base.

^b Vu qu'en 1985, il n'existait pas encore de "véritable" pension minimum pour les indépendants, le montant de la pension pour cette année est basé sur le revenu forfaitaire.

Etant donné que les allocations décrites plus haut ont également augmenté en termes réels durant la période 1985-2005 (2004), elles ont connu une adaptation partielle au bien-être. Dans la partie suivante, nous nous penchons sur l'évolution de cette liaison partielle au bien-être au cours des deux dernières décennies.

1. Tant le RGPA que la pension minimum des indépendants sont caractérisées par des taux de croissance réelle différents pour le "taux ménage" et le "taux isolé". Ces différences sont dues à des adaptations ponctuelles. C'est ainsi qu'en 1986 et 1987, le montant "isolé" du RGPA a été relevé progressivement, passant de 72 à 75 % du montant "ménage", tandis que par la suite, les deux montants ont connu la même évolution. Lors de l'introduction de la pension minimum des indépendants en 1987, le montant "isolé" s'élevait à 80 % du montant "ménage" (même pourcentage que pour le calcul de la pension). Ensuite, ce pourcentage a progressivement diminué pour atteindre 75 % en 1994. Par la suite, les montants ont évolué de façon identique. Depuis 1994, les montants de la pension minimum des indépendants sont alignés sur le RGPA.

ii.... en termes de maintien du bien-être

Outre l'évolution des prix, la croissance économique réelle correspond aussi à une augmentation du bien-être. L'évolution des salaires est souvent utilisée comme indicateur de l'évolution générale du bien-être. Pour évaluer ce critère, nous utilisons ici le salaire brut moyen des travailleurs salariés¹.

Pension moyenne d'un travailleur salarié (carrière complète)

Sur la période 1985-2004, les pensions moyennes des travailleurs salariés comptant une carrière complète (tous âges confondus) n'ont pas totalement suivi l'évolution du bien-être.

La pension moyenne de la génération de pensionnés ayant atteint 65 ans en 1985 a baissé en moyenne de 20 % en l'espace de 19 ans (à l'âge de : 84 ans) par rapport aux salaires (cf. tableau 13). En effet, en application de la loi, les pensions ne sont adaptées qu'en fonction de l'évolution des prix. Ceci dit, pour compenser quelque peu la perte de bien-être, les pouvoirs publics peuvent procéder à des adaptations sélectives de bien-être ciblées sur les pensions les plus anciennes. Toutefois, dans les années 90, ces interventions ont été plus souvent l'exception que la règle². Lors de la réforme des pensions de 1997, des possibilités d'adaptations sélectives au bien-être ont été créées, si bien qu'entre 2002 et 2004, les pensions des travailleurs salariés et indépendants ayant pris cours avant 1996 ont bénéficié d'une adaptation au bien-être de 2 % en moyenne. Les effets de cette mesure peuvent être retrouvés dans le tableau ci-dessous. Durant la période 2000-2004, au cours de laquelle l'âge des pensionnés nés en 1919 est passé de 80 à 84 ans, les pensions des personnes concernées semblent suivre (partiellement) le bien-être. Cette évolution ne sera pas un événement isolé, étant donné que lors du Conseil des ministres du 21 mars 2004 à Ostende, il a été décidé de mettre en oeuvre un mécanisme bisannuel d'adaptation au bien-être, en plus des adaptations des pensions des travailleurs salariés prévues pour septembre 2005, 2006 et 2007 (chaque fois une majoration de 2 % pour les pensions ayant respectivement pris cours en 1997, 1998-1999 et 2000-2001).

-
1. Etant donné que tant les allocations de pension que le salaire moyen des travailleurs salariés sont exprimés en termes bruts, on ne tient pas compte ici des avantages fiscaux dont jouissent les pensionnés. Observons par ailleurs qu'outre les hausses conventionnelles des salaires, l'évolution du salaire brut reflète également l'évolution de la dérive salariale (*wage drift*) (c.-à-d. la hausse du salaire moyen due à la modification de la distribution de l'emploi selon la qualification, l'âge et le sexe).
 2. Au début des années 90, les plus anciennes pensions de retraite et de survie ont été majorées de 2 % en moyenne.

TABLEAU 64 -Evolution du rapport entre le montant moyen de la pension des travailleurs salariés comptant une carrière complète et le salaire brut moyen des salariés, 1985 = 100

	1985	1990	1995	2000	2004
Hommes mariés, taux ménage					
- total	100	94	94	95	94
- âge légal ^a	100	93	90	90	88
Hommes non mariés, taux isolé					
- total	100	91	90	91	93
- âge légal ^a	100	90	89	88	86
Femmes non mariées, taux isolé					
- total	100	91	88	88	89
- âge légal ^a	100	91	90	87	83
Année de naissance 1919	65 ans	70 ans	75 ans	80 ans	84 ans
Hommes mariés, taux ménage	100	87	82	79	77
Hommes non mariés, taux isolé	100	87	82	80	80
Femmes non mariées, taux isolé	100	88	83	81	80

^a L'âge légal de la pension est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes durant la période 1985-1995 ; pour ces dernières, il passe à 62 ans en 2000 et à 63 ans en 2004.

Ces dernières décennies, l'évolution des pensions moyennes à l'âge légal n'a pas totalement suivi celle du bien-être : en effet, en 2004, par rapport au bien-être, le niveau moyen de ces pensions était de 10 à 15 % inférieur à ce qu'il était en 1985 (cf. tableau 13). Bien que le montant moyen de la pension du stock de personnes ayant l'âge légal de la retraite ne soit pas uniquement basé sur le montant octroyé aux "nouveaux pensionnés" (mais également sur celui attribué aux personnes ayant pris leur pension de manière anticipée), c'est ce groupe de nouveaux pensionnés qui détermine dans une large mesure l'évolution de ce montant moyen. Cette évolution est influencée, entre autres¹, par :

- la base de calcul de la pension et les rémunérations forfaitaires;
La base de calcul de la pension ne comprend pas seulement les rémunérations plus élevées des dernières années de la carrière (celles qui ont suivi les dernières évolutions du bien-être), mais aussi celles des années passées généralement moins bien payées. De plus, une rémunération forfaitaire est calculée pour les années de la carrière antérieures à 1955 (1958 pour les employés). La part relative de ces années forfaitaires dans le calcul de la pension a diminué au cours des deux dernières décennies, jusqu'à disparaître en 2004. Cette disparition a un effet positif sur l'évolution des pensions des nouveaux pensionnés.
- le plafond salarial (à partir de 1981);
A partir de 1955 (1958), ce sont donc les rémunérations effectives qui servent de base au calcul de la pension. Toutefois, pour les années à partir de 1981, ces rémunérations sont limitées à un plafond. De plus, durant la période 1982-1988, ce plafond n'a été adapté qu'en fonction de l'évolution des prix. Cette influence à la baisse sur le montant de la pension, principalement pour les salaires les plus élevés, se fait ressentir de façon accrue durant la période étudiée ici. En effet, dans le calcul de la pension, la part relative des années de carrière auxquelles ce

1. L'effet des différences de comportement entre générations n'est pas examiné de façon plus détaillée dans la présente étude.

plafond salarial constant peut être appliqué augmente sans cesse. Lors de la réforme des pensions de 1996, il a été décidé d'adapter le plafond salarial à la croissance réelle des salaires à partir de 1999, et ce, tous les deux ans.

- la réduction du coefficient de revalorisation (1997-2005);
Dans le calcul de la pension, les rémunérations passées sont réévaluées à l'aide du coefficient de revalorisation. Ce coefficient adapte les rémunérations de deux manières : d'une part, en fonction de l'évolution des prix, et, d'autre part, en fonction du niveau de bien-être (uniquement pour les années de carrière allant de 1955 à 1974). Toutefois, entre 1997 et 2005, cette revalorisation des salaires gagnés entre 1955 et 1974 disparaît progressivement. Après 2005, les rémunérations passées sont uniquement adaptées au coût de la vie. Depuis 1997, la diminution progressive du coefficient de revalorisation a un effet temporisateur sur le montant de la pension des nouveaux pensionnés.
- droit minimum par année de carrière (à partir de 1997);
L'introduction, en 1997, du droit minimum par année de carrière a un effet positif sur le montant de la pension, principalement pour les femmes qui font leur entrée en pension, et surtout pour les ouvrières, vu que les années de carrière mal rémunérées sont désormais couvertes par un droit minimum qui se traduit par une augmentation du montant de la pension pour les personnes concernées (cf. partie C.1, c).

L'aide sociale et les pensions minimums

Au cours des vingt dernières années, la liaison au bien-être de l'aide sociale et des minima légaux pour personnes âgées a connu une évolution contrastée (cf. tableau 14). C'est ainsi qu'à la fin des années 80 et dans les années 90, la liaison de l'aide sociale au bien-être a été interrompue. Avec l'introduction de la GRAPA et l'augmentation substantielle de l'allocation qu'elle a entraînée, et suite aux adaptations au bien-être effectuées en septembre 2004 et décembre 2005, l'allocation de la GRAPA a augmenté davantage que le salaire brut moyen entre 2000 et 2005. D'autres adaptations au bien-être sont prévues les 1er décembre 2006 et 2007. Ces ajustements ne sont pas superflus, étant donné que les minima versés aux indépendants seront également adaptés et que pour la plupart des bénéficiaires, la GRAPA constitue un complément à la pension. Pour ces pensionnés, une augmentation des pensions sans ajustement de la GRAPA entraînerait une baisse proportionnelle de la part que représente la GRAPA dans leurs revenus globaux, si bien qu'en fin de compte, ils ne constateraient aucune hausse de leurs revenus.

TABLEAU 65 -Evolution du rapport entre les minima octroyés aux personnes âgées et le salaire brut moyen des travailleurs, 1985 = 100

	1985	1990	1995	2000	2005
RGPA/ GRAPA (GRAPA à partir du 1er juin 2001)					
- couple ^a	100	95	89	87	90
- isolé	100	99	93	90	94
Pension minimum avec une carrière complète en tant qu'indépendant ^b					
- taux ménage	100	102	108	105	108
- taux isolé	100	98	101	98	102
Pension minimum avec une carrière complète en tant que travailleur salarié					
- taux ménage	100	90	84	83	82
- taux isolé	100	90	84	83	82
Droit minimum par année de carrière (2000 = 100)					
- taux ménage				100	94
- taux isolé				100	94

^a Dans le cas de la GRAPA, on se base sur un couple dont les deux partenaires reçoivent le montant de base.

^b Vu qu'en 1985, il n'existait pas encore de "véritable" pension minimum pour les indépendants, le montant de la pension pour cette année est basé sur le revenu forfaitaire.

Sur l'ensemble de la période, les pensions minimums des indépendants ont fait l'objet de plusieurs adaptations au bien-être. Les montants, qui étaient relativement faibles au départ, ont été soumis à des revalorisations par paliers successifs durant la première moitié des années 90¹, en 2000 et en 2003. L'augmentation de la pension minimum introduite en septembre 2004 et décembre 2005 (chaque fois + 33 euros pour les ménages et + 27 euros pour les isolés) sera de nouveau appliquée en 2006 et en 2007. Ces hausses permettront de réduire encore l'écart entre les pensions minimums des indépendants et les minima applicables aux travailleurs salariés.

Durant la période 1985-1995, la pension minimum des salariés a été dissociée de l'évolution du bien-être, si bien qu'elle est en décalage par rapport à la hausse générale des salaires. Dans l'ensemble, la décennie suivante (1995-2005) a été caractérisée par un niveau de bien-être constant.

Le montant maximum de la pension, qui peut être obtenu via le droit minimum par année de carrière, a été fixé en 1997 et est soumis uniquement à l'indice des prix à la consommation. Par conséquent, ce plafond ne suit pas l'évolution du bien-être. Le Pacte de solidarité entre les générations prévoit toutefois une augmentation de ce plafond. Comme indiqué au point C.1.c, l'évolution du droit minimum par année de carrière est principalement déterminée par l'évolution du salaire minimum (d'un travailleur âgé de 21 ans).

b. Efficacité des allocations en termes de lutte contre la pauvreté

Un des paramètres essentiels du régime d'aide sociale et des régimes légaux de pensions en matière de réduction du risque de pauvreté parmi les personnes âgées est le montant des allocations qu'ils garantissent. Le seuil de pauvreté relatif peut à ce titre être considéré comme un minimum de référence. Cette section offre une comparaison entre le seuil de

1. Le 1er janvier 1990, la pension minimum des indépendants a été augmentée de 6,6 %. D'autres hausses ont suivi : le 1er juillet 1991 (+7,3 %), 1993 (+5,4 %) et 1994 (+4,5 %).

pauvreté estimé sur base du PSBH (cf. supra¹) et différents montants de pensions, à savoir, les pensions moyennes dans le régime salarié et/ou indépendant², la pension moyenne de retraite d'un individu ayant eu une carrière complète en tant que salarié et les minima légaux en matière de pensions. La comparaison de ces montants au seuil de pauvreté obtenu sur base du SILC pour l'année 2003 fournit des résultats similaires. Ils sont repris en annexe 6.

i. Les montants moyens de pensions³

Les pensions moyennes de retraite des femmes isolées sont inférieures au seuil de pauvreté: de 10% dans le régime salarié et d'un peu plus de 40% dans le régime indépendant. En cas de cumul dans les deux régimes, leur pension s'élève en moyenne à 79% du seuil de pauvreté (voir tableau 66). Cela signifie que, malgré l'existence de minima, le système légal des pensions ne suffit pas pour maintenir ces femmes au-dessus du seuil de pauvreté. De nombreuses femmes n'ouvrent pas le droit à la pension minimum en raison de la condition de carrière trop contraignante⁴. Le droit minimum par année de carrière peut, à cet égard, apporter une solution, mais il n'est d'application que depuis 1997 et dans le seul régime salarié. Il est également possible que les montants des pensions minimums mêmes soient inférieurs au seuil de pauvreté et que dès lors, en particulier dans le régime indépendant où de nombreux pensionnés en bénéficient, la pension moyenne n'atteigne pas ce seuil. Cette problématique sera évoquée plus longuement au point iii.

Dans le régime salarié, les pensions moyennes de retraite masculines se situent au-dessus du seuil de pauvreté. Par contre, les hommes qui ne relèvent que du seul régime indépendant ont une pension moyenne largement inférieure à ce seuil (tableau ci-dessous). A nouveau, ce phénomène peut être lié au niveau trop peu élevé de la pension minimum dont de nombreux indépendants bénéficient (voir plus loin).

TABLEAU 66 -Montants moyens de pensions (dans le régime salarié et/ou indépendant) rapportés au seuil de pauvreté de 60%, situation au 1er janvier 2005

	Seuil de pauvreté ^a	Hommes			Vrouwen		
		S ^b	I ^b	S+I ^b	S	I	S+I
Mariés, taux ménage	1 076.48	1.12	0.71	0.89			
Non mariés, taux isolé	717.65	1.24	0.79	1.00	0.90	0.59	0.79
Retraite et survie	717.65	1.30	0.76	1.06	1.42	0.97	1.21
Survie	717.65				1.07	0.87	1.03

- a. Le seuil de pauvreté pour les pensionnés mariés est celui d'un ménage de deux personnes (adultes), celui des pensionnés non mariés et des pensionnés de survie est celui d'un isolé. Le seuil de pauvreté étant calculé comme la moyenne annuelle de 2005, sa valeur au 1er janvier 2005 a été estimée comme la moyenne des seuils de 2004 et 2005.
- b. S et I représentent respectivement le régime salarié et le régime indépendant, S+I sont les cas de cumul de pensions dans les deux régimes (les cumuls avec une pension publique ne sont pas identifiés ici).

1. Alors que ce seuil de pauvreté est construit à partir de revenus nets, les montants de pensions présentés ici sont des montants bruts. Toutefois, la plupart des allocations reprises sont exemptées du précompte professionnel, de la cotisation pour l'assurance-maladie et de la cotisation de solidarité, leur montant étant inférieur au seuil d'application de ces prélèvements.
2. Les cas de cumul d'un des deux ou de ces deux types de pensions avec une pension du régime public ne sont pas évoqués.
3. Nous traitons ici des pensions légales dans les régimes salarié et indépendant. Ces pensions ne sont qu'un indicateur partiel du niveau de vie des pensionnés dans la mesure où elles peuvent être cumulées avec une pension du deuxième ou du troisième pilier, une pension du régime d'aide sociale ou toute autre sorte de revenus. Les montants moyens et nombres de bénéficiaires de ces pensions sont repris en annexe 6.
4. Le Pacte des générations prévoit toutefois d'assouplir cette condition de carrière.

Les pensions de survie du régime salarié et mixtes se situent en moyenne juste au-dessus du seuil de pauvreté. Si elles se combinent à une pension de retraite, ces pensions sont alors largement supérieures à ce seuil. Par contre dans le régime indépendant pris isolément, la pension de survie, même cumulée à une pension de retraite, n'atteint pas le seuil de pauvreté (voir tableau ci-dessus).

Dans les lignes qui précèdent, les pensions sont comparées aux seuils de pauvreté en termes de montants moyens. Il est également intéressant de s'attarder sur les proportions de bénéficiaires dont le montant de pensions n'atteint pas le seuil de pauvreté.

TABLEAU 67 -Pourcentage de bénéficiaires dont la pension est inférieure au seuil de pauvreté, selon la catégorie et le régime, situation au 1er janvier 2005

	Seuil de pauvreté ^a (en euros par mois)	% de pensionnés sous le seuil de pauvreté					
		Hommes			Femmes		
		S ^b	I ^b	S+I ^b	S	I	S+I
Mariés, taux ménage	1 076.48	28	100	75			
Non mariés, taux isolé	717.65	19	97	60	52	98	79
Retraite et survie	717.65	14	97	56	7	95	37
Survie	717.65				30	95	63

- a. Le seuil de pauvreté pour les pensionnés mariés est celui d'un ménage de deux personnes (adultes), celui des pensionnés non mariés et des pensionnés de survie est celui d'un isolé. Le seuil de pauvreté étant calculé comme la moyenne annuelle de 2005, sa valeur au 1er janvier 2005 a été estimée comme la moyenne des seuils de 2004 et 2005.
- b. S et I représentent respectivement le régime salarié et le régime indépendant, S+I sont les cas de cumul de pensions dans les deux régimes (les cumuls avec une pension publique ne sont pas identifiés ici).

La quasi-totalité des pensionnés, hommes ou femmes, relevant du seul régime indépendant ont une pension de retraite d'un montant inférieur au seuil de pauvreté (voir tableau ci-dessus). En combinant une pension dans le régime indépendant avec une pension du régime salarié, cela signifie, pour près de 20% des femmes non mariées, 40% des hommes non mariés et 25% des hommes ayant une pension au taux ménage, qu'ils bénéficient d'une pension d'un montant supérieur au seuil de pauvreté. Leur pension ne met dès lors pas une majorité de ces pensionnés à l'abri de la pauvreté.

Bien que la pension moyenne de retraite dans le régime salarié soit supérieure au seuil de pauvreté, 28% des hommes mariés au taux ménage et près de 20% des hommes non mariés au taux isolé ont une pension qui n'atteint pas ce seuil. Chez les femmes non mariées, ce chiffre dépasse les 50%.

ii. La pension moyenne pour une carrière complète dans le régime salarié

La pension moyenne de retraite d'un salarié avec une carrière complète¹ est supérieure de 25% (taux ménage) à 33% (taux isolé) au seuil de pauvreté (voir tableau 68). Plus les pensionnés sont âgés (le pensionné né en 1919 a 75 ans au 1er janvier 1995, 80 ans au 1er janvier 2000 et 84 ans au 1er janvier 2004), plus le montant de leur pension se rapproche du seuil de pauvreté pendant la période 1995-2000). Les adaptations sélectives au bien-être en faveur des pensionnés les plus âgés accordées depuis janvier 2002 tendent à enrayer ce déclin (tableau 68, génération née en 1919).

1. Montants repris au tableau 62.

TABLEAU 68 -La pension moyenne pour une carrière complète dans le régime salarié, rapportée au seuil de pauvreté de 60%

	1995	2000	2004
Seuil de pauvreté- en euros par mois			
- couple	869.04	981.77	1 072.19
- isolé	579.36	654.51	714.79
Hommes mariés, taux ménage			
- total	1.24	1.25	1.28
- génération née en 1919 (75 ans au 1er janvier 1995 - 84 ans au 1er janvier 2004)	1.19	1.14	1.16
Hommes non mariés, taux isolé			
- total	1.35	1.36	1.44
- génération née en 1919 (75 ans au 1er janvier 1995 - 84 ans au 1er janvier 2004)	1.35	1.30	1.34
Femmes non mariées, taux isolé			
- total	1.30	1.30	1.35
- génération née en 1919 (75 ans au 1er janvier 1995 - 84 ans au 1er janvier 2004)	1.23	1.19	1.23

On peut évidemment s'interroger sur la représentativité des cas repris ici. Environ un quart des pensionnés masculins du régime salarié ont une carrière complète. Pour les femmes non mariées, ce chiffre est de près de 12% (14% en 1995). En 2004, ces pourcentages représentaient un peu plus de 85 000 hommes bénéficiant d'une pension au taux ménage et environ 36 000 hommes et 16 000 femmes bénéficiaires (non mariés) d'une pension au taux isolé.

Ici également, les pensions sont comparées aux seuils de pauvreté en termes de montants moyens. Au sein de chaque catégorie, se retrouvent aussi bien des pensionnés bénéficiant d'une pension supérieure que des pensionnés bénéficiant d'une pension inférieure à la pension moyenne de la catégorie. En 2004, parmi les pensionnés ayant une carrière complète dans le régime salarié, environ 7 % des hommes bénéficiaires d'une pension au taux ménage, près de 1 % des hommes et près de 3 % des femmes (non mariés) bénéficiaires d'une pension au taux isolé ne disposaient pas d'une pension atteignant les seuils de pauvreté de respectivement 1 072 € et 715 €.

iii. La GRAPA et les pensions minimums

Au cours de la dernière décennie, les montants maximums des allocations du régime d'aide sociale et des pensions minimums se situaient presque tous en dessous du seuil de pauvreté (voir tableau 69). Dans la seconde moitié des années 90, le RGPA et la pension minimum dans le régime indépendant étaient inférieurs en moyenne de 15 % (pour les isolés) à 25 % (pour les ménages) à ce seuil. Malgré une revalorisation non négligeable ces dernières années, ces montants restent en deçà de ce seuil (en moyenne, respectivement de 8 % et de 18 %, voir tableau 69).

Dans le régime salarié, les montants des minima sont nettement plus proches du seuil de pauvreté, sans l'atteindre toutefois pour une pension au taux ménage. La pension maximum pouvant être attribuée au travers du droit minimum par année de carrière excède pour sa part le seuil de pauvreté.

TABLEAU 69 -Minima pour personnes âgées rapportés au seuil de pauvreté de 60 %

	1995	2000	2005
Seuil de pauvreté- en euros par mois			
- couple	869.04	981.77	1080.77
- isolé	579.36	654.51	720.51
RGPA/GRAPA (GRAPA depuis le 1er juin 2001)			
- couple ^a	0.76	0.74	0.82
- isolé	0.86	0.83	0.92
Pension minimum avec une carrière complète dans le régime indépendant			
- taux ménage	0.76	0.74	0.82
- taux isolé	0.86	0.83	0.92
Pension minimum avec une carrière complète dans le régime salarié			
- taux ménage	0.96	0.93	0.99
- taux isolé	1.15	1.12	1.19
Droit minimum par année de carrière	1998		
- taux ménage	1.16	1.16	1.16
- taux isolé	1.39	1.39	1.39

^a Dans le cas de la GRAPA, où le droit est individualisé, un couple est assimilé à deux personnes isolées bénéficiant du montant de base.



VI ANNEXES

1. Le bonus pension dans le régime des indépendants et l'adaptation du malus

Le bonus

Ce bonus ne dépend pas de la durée de la carrière et la loi ne comporte actuellement aucune limite d'âge. Un indépendant peut donc parfaitement travailler jusqu'à ses 80 ans et accumuler un bonus extrêmement important.

Le tableau 70 donne les bonus pour les personnes partant aux dates anniversaires correspondantes. Pour rappel, en 2004, la pension moyenne d'un indépendant « pur » (c'est-à-dire ayant travaillé toute sa vie comme indépendant et ne bénéficiant d'aucune pension dans un autre régime) est de 7.164 euros pour un homme et de 3.107 euros pour une femme.

TABLEAU 70 - Montant du bonus de pension en fonction de l'âge de départ - régime indépendant

Départ à	moins de 44 années de carrière	44 années de carrière à 60 ans	44 années de carrière à 61 ans
60 ans	0 €	0 €	0 €
61 ans	0 €	624 €	0 €
62 ans	0 €	1.248 €	624 €
63 ans	624 €	1.872 €	1.248 €
64 ans	1.248 €	2.496 €	1.872 €
65 ans	1.872 €	3.120 €	2.496 €
66 ans	2.496 €	3.744 €	3.120 €
67 ans	3.120 €	4.368 €	3.744 €
68 ans	3.744 €	4.992 €	4.368 €
69 ans	4.368 €	5.616 €	4.992 €
70 ans	4.992 €	6.240 €	5.616 €
71 ans	5.616 €	6.864 €	6.240 €
72 ans	6.240 €	7.488 €	6.864 €
73 ans	6.864 €	8.112 €	7.488 €
74 ans	7.488 €	8.736 €	8.112 €
75 ans	8.112 €	9.360 €	8.736 €
76 ans	8.736 €	9.984 €	9.360 €
77 ans	9.360 €	10.608 €	9.984 €
78 ans	9.984 €	11.232 €	10.608 €
79 ans	10.608 €	11.856 €	11.232 €
80 ans	11.232 €	12.480 €	11.856 €

2. Effet du pacte sur la pension moyenne dans le régime des indépendants

Le tableau 71 reprend la pension moyenne d'un indépendant marié partant à la pension avec le bénéfice du taux ménage (ce qui est le cas le plus répandu). Le tableau indique la pension allouée à l'indépendant en fonction de son âge de départ avant et après la réforme de même que le gain en pourcentage si il décide de travailler une année en plus et la hausse de la pension moyenne du fait de la réforme.

TABLEAU 71 - Effet du pacte sur la pension moyenne - régime indépendant

Pension moyenne d'un indépendant marié et bénéficiant d'un taux ménage					
départ à la retraite à		Pension	Réduction	Pension réduite	Hausse/pacte
60 ans		6,368 €	25%	4,776 €	
61 ans	sans pacte	6,527 €	20%	5,222 €	
	gain	2.50%		9.33%	
	avec pacte	6,527 €	18%	5,352 €	
	gain	2.50%		12.06%	
62 ans	sans pacte	6,686 €	15%	5,683 €	
	gain	2.44%		8.84%	
	avec pacte	6,686 €	12%	5,884 €	
	gain	2.44%		9.93%	
63 ans	sans pacte	6,846 €	10%	6,161 €	
	gain	2.39%		8.42%	
	avec pacte	7,470 €	7%	6,947 €	
	gain	11.73%		18.07%	
bonus : 624 €					
64 ans	sans pacte	7,005 €	5%	6,655 €	
	gain	2.32%		8.01%	
	avec pacte	8,253 €	3%	8,005 €	
	gain	10.48%		15.23%	
bonus : 1248 €					
65 ans	sans pacte	7,164 €	0%	7,164 €	
	gain	2.27%		7.65%	
	avec pacte	9,036 €	0%	9,036 €	
	gain	9.49%		12.87%	
bonus : 1872 €					

3. Nombre de pensionnés du secteur public cumulant leur pension avec une activité professionnelle

TABLEAU 72 - Nombre de pensionnés du secteur public cumulant leur pension avec une activité professionnelle
Situation au 16 mars 2005

			pension	nombre
suspension complète	femme	<65 ans	PS	1155
			PR	52
	>=65 ans	PS	13	
		PR	1	
	homme	<65 ans	PS	743
			PR	164
	>=65 ans	PS	15	
		PR	31	
réduction entre 1 et 15%	femme	<65 ans	PS	355
			PR	7
	homme	<65 ans	PS	46
			PR	19
	>=65 ans	PR	2	
réduction de 10%	femme	<65 ans	PS	290
			PR	11
	>=65 ans	PS	3	
	homme	<65 ans	PR	288
réduction de 20%	homme	<65 ans	PR	155
Total				3350

4. Décisions récentes en matière d'adaptation au bien-être et des plafonds salariaux

Pensions du régime salarié: à partir de 2005 et jusqu'en 2007, adaptation annuelle au bien-être de 2 % pour les pensions les plus anciennes : personnes pensionnées depuis 8 ans et plus en 2005, depuis 7 ans et plus en 2006 et depuis 6 ans et plus en 2007.

Pensions du régime indépendant: relèvement de la pension minimum de 30 euros par mois à partir du 1^{er} septembre 2004 et de 30 euros supplémentaires chaque année ultérieure, jusqu'à atteindre une hausse globale de 120 euros en 2007.

Allocations de l'INAMI:

- adaptation au bien-être des plafonds jusqu'en 2008;
- de 2005 à 2007, adaptations annuelles au bien-être de 2 % pour les invalides depuis 8 ans (en 2005), depuis 7 ans (en 2006) et depuis 6 ans (en 2007);
- augmentation de l'allocation d'invalidité dans le régime indépendant en 2006;
- alignement du montant minimum des invalides du régime salarié sur le niveau de la pension minimum en 2007.

Maladies professionnelles et accidents du travail: revalorisation des plafonds salariaux et de 2005 à 2007, adaptation annuelle au bien-être de 2 % pour les bénéficiaires depuis 8 ans (en 2005), depuis 7 ans (en 2006) et enfin depuis 6 ans (en 2007).

5. La version adaptée de la projection socioéconomique de l'AWG

Cet annexe présente le cheminement entre la projection socioéconomique initialement proposée par l'AWG et celle ayant servi au calcul des dépenses sociales. Rappelons que la projection socioéconomique initiale a été adaptée en vue de la rendre compatible avec les données et la méthode de projection du système MALTESE, qui a servi à effectuer la projection des dépenses de pensions. La projection socioéconomique adaptée a également été reprise par la Commission pour effectuer la projection des autres dépenses sociales, cette fois, selon une approche standard pour tous les pays.

La projection socioéconomique de l'AWG comporte trois éléments: la projection de la population active, de l'emploi et du chômage. L'intégration de ces projections dans le modèle MALTESE pose principalement deux problèmes.

Premièrement, le système MALTESE produit normalement une projection cohérente des différents groupes socioéconomiques (non seulement la population active mais aussi les invalides, les pensionnés, les prépensionnés, etc.) basée sur les probabilités de transition d'un statut socioéconomique à un autre (par âge ou groupe d'âge et sexe). Cette caractéristique du système a toute son importance dans une perspective de simulation de l'évolution du nombre de pensionnés.

Deuxièmement, la projection socioéconomique ventile la population par âge et sexe pour chaque année de la période de simulation, ce qui garantit la cohérence entre les projections démographique et socioéconomique.

Ces deux caractéristiques de MALTESE impliquaient l'utilisation des définitions et données originales relatives aux groupes socioéconomiques, et plus particulièrement les données administratives de l'emploi et de chômage. Dans le cas contraire, les probabilités de transition de la population active et de l'emploi vers d'autres statuts économiques - la pension en particulier - auraient dû être réestimées et la cohérence entre les projections démographique et socioéconomique n'aurait plus été assurée.

Dans le système MALTESE, la projection de la population active est étroitement liée à la projection de différents groupes socioéconomiques qui ne sont pas inclus dans la population active. Compte tenu des importantes interactions entre ces groupes et la population active, le concept de "population active potentielle" a été introduit dans MALTESE (voir tableau 73).

TABLEAU 73 - Population active potentielle et sources de données correspondantes

Groupes socio-économiques	Sources de données dans le modèle belge	Sources de données dans la projection AWG initiale
Population active potentielle		
dont:		
- interruptions de carrière à temps plein	Office national de l'emploi	non repris par l'AWG
- prépensions	Office national de l'emploi	non repris par l'AWG
- chômeurs âgés non demandeurs d'emploi	Office national de l'emploi	
- chômeurs demandeurs d'emploi	Office national de l'emploi	
- emploi: salariés	Comptes nationaux et Banque-carrefour de la Sécurité sociale pour la ventilation par âge et sexe	Enquête Forces de Travail Remarque: les définitions sont différentes de celles utilisées dans les données administratives nationales
- emploi: indépendants	Comptes nationaux et Banque carrefour de la sécurité sociale pour la ventilation par âge et sexe	
- fonctionnaires (avec distinction entre les fonctionnaires titularisés et contractuels)	Comptes nationaux et Banque carrefour de la sécurité sociale pour la ventilation par âge et sexe	

Il est apparu que la projection AWG de la population active n'était pas compatible avec les probabilités de transition vers les autres groupes socio-économiques (notamment dans la population active potentielle). En vue de garantir la cohérence entre les projections démographique et socioéconomique de l'AWG, certaines probabilités ont été adaptées (voir sections suivantes).

a. La version MALTESE de la projection d'emploi de l'AWG

En matière d'emploi, la version MALTESE de la projection se base sur la projection par tranches d'âge de 5 ans réalisée par l'AWG. L'hypothèse de départ est que les taux d'emploi initiaux (concept administratif) enregistrent à partir de 2004 une croissance identique (écart exprimé en points de pourcentage entre deux années successives) à celle des taux d'emploi par catégorie d'âge et sexe de l'AWG. Toutefois, la catégorie d'âge 60-64 ans constitue une exception à cette règle. En effet, dans le modèle MALTESE, la projection des différentes catégories socioéconomiques - dont l'emploi - est principalement guidée, pour cette classe d'âge, par la possibilité de départ anticipé à la retraite. Il était exclu, pour des raisons techniques, de modifier cette approche. Elle est donc préservée dans la version MALTESE de la projection de l'AWG. Par conséquent, l'évolution du taux d'emploi des 60-64 ans s'écarte de celle proposée par l'AWG.

En ce qui concerne le taux d'emploi global des 15-64 ans, l'écart initial entre la version MALTESE et la version AWG de la projection est de 1,4 point de pourcentage (tableau 74). Cet écart atteint 1,7 point de pourcentage en fin de période. Cette évolution s'explique par 2 facteurs. Le premier réside dans le fait que, bien que les évolutions des taux d'emploi par tranche d'âge de 5 ans des moins de 60 ans soient identiques dans les deux projections, le taux d'emploi global des 15-59 ans n'évolue pas de manière identique dans les deux projections, étant donné les niveaux de départ différents des taux d'emploi par classe d'âge. La seconde explication a trait au caractère autonome de la projection réalisée pour les 60-64 ans.

TABLEAU 74 - Taux d'emploi: application de la projection AWG au modèle MALTESE

	2003	2010	2015	2030	2050
I. Taux d'emploi dans la version MALTESE de la projection AWG					
<i>Hommes</i>					
15-59	70,6	72,6	73,9	74,4	74,4
60-64	23,8	24,3	26,4	30,0	31,4
<i>Femmes</i>					
15-59	58,1	63,3	66,4	68,2	68,3
60-64	9,6	17,2	22,3	30,3	28,8
<i>Total</i>					
15-64	61,0	63,7	65,8	66,8	67,2
II. Taux d'emploi dans la projection AWG					
<i>Hommes</i>					
15-59	70,8	72,7	73,9	74,4	74,4
60-64	19,9	22,0	24,5	27,3	27,7
<i>Femmes</i>					
15-59	55,5	60,5	63,6	65,4	65,4
60-64	7,1	11,4	15,6	22,3	23,1
<i>Total</i>					
15-64	59,6	62,1	64,1	65,0	65,5
III. Différence (I - II)					
<i>Hommes</i>					
15-59	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
60-64	3,9	2,3	2,0	2,7	3,7
<i>Femmes</i>					
15-59	2,7	2,8	2,8	2,8	2,8
60-64	2,5	5,8	6,7	8,0	5,8
<i>Total</i>					
15-64	1,4	1,6	1,7	1,9	1,7

b. La version MALTESE de la projection de chômage de l'AWG

Pour le chômage, il était initialement prévu de suivre une démarche analogue à celle utilisée pour l'emploi, à savoir, appliquer à partir de 2004 aux taux de chômage administratifs initiaux (exprimés en pourcentage de la population et non de la population active) la croissance absolue (différence en points de pourcentage entre deux années successives) du taux de chômage par catégorie d'âges et sexe de l'AWG.

Cette procédure n'a toutefois pu être appliquée rigoureusement qu'aux classes d'âge inférieures et moyennes (jusqu'à la classe des 35-39 ans). En effet, les évolutions de la population active (emploi plus chômage) proposées par l'AWG sont telles que si l'on avait appliqué cette procédure aux classes d'âges supérieures, elle aurait conduit à des incohérences quant à la gradation des taux d'activité par classe d'âge (la gradation souhaitée est similaire à celle retenue par l'AWG, à savoir une convergence des taux d'activité vers le niveau le plus élevé de la distribution par âge parmi le groupe des 35-39 ans à 45-49 ans,

et, ensuite, un taux d'activité allant décroissant à mesure que l'âge augmente), voire au non-respect de la contrainte démographique (à savoir une somme des taux d'activité, de prépensionnement et d'invalidité excédant 100 %).

Dès lors, à partir de la classe d'âge 40-44 ans, la règle d'évolution du chômage en définition administrative a dû être modifiée afin de répondre à la gradation souhaitée des taux d'activité et à la contrainte démographique, étant donné la projection des catégories socioéconomiques "inactives" (essentiellement les invalides et les prépensionnés).

Le taux de chômage "AWG" et le taux de chômage administratif n'évoluent donc pas de manière parallèle. L'écart initial de 5,8 points de pourcentage se réduit à 4,4 points de pourcentage à l'horizon 2050 (tableau 75). Tout comme pour l'emploi, l'évolution du taux de chômage des 60-64 ans s'appuie principalement sur une logique de départs anticipés en pension de retraite, indépendante du profil proposé par l'AWG.

TABLEAU 75 - Taux de chômage: application de la projection AWG au modèle MALTESE

	2003	2010	2015	2030	2050
I. Taux de chômage: application de la projection AWG au modèle MALTESE					
<i>Hommes</i>					
15-39	10,0	9,5	9,2	9,1	9,1
40-59	9,1	6,7	5,9	5,7	5,7
60-64	10,7	11,4	10,5	9,2	9,2
<i>Femmes</i>					
15-39	11,6	11,1	10,9	10,9	10,9
40-59	10,2	7,8	7,0	6,8	6,8
60-64	4,0	11,9	10,9	9,3	9,2
<i>Total</i>					
15-64*	14,0	12,4	11,4	11,0	10,9
II. Taux de chômage dans la projection AWG (en % de la population démographique*)					
<i>Hommes</i>					
15-39	7,9	7,4	7,1	7,0	
40-59	3,7	3,2	3,0	3,3	
60-64	0,3	0,2	0,2	0,2	
<i>Femmes</i>					
15-39	7,0	6,5	6,3	6,3	
40-59	3,6	3,1	2,9	3,1	
60-64	0,1	0,1	0,1	0,1	
<i>Total</i>					
15-64*	8,2	7,0	6,5	6,5	
III. Différence (I - II) ou taux de chômage résiduel					
<i>Hommes</i>					
15-39	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1
40-59	5,4	3,5	2,8	2,5	2,5
60-64	10,4	11,2	10,3	9,1	9,1
<i>Femmes</i>					
15-39	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
40-59	6,6	4,7	4,1	3,7	3,6
60-64	3,8	11,8	10,8	9,2	9,1
<i>Total</i>					
15-64*	5,8	5,3	4,9	4,5	4,4

* Le taux de chômage total est exprimé en % de la population active, les autres en % de la population démographique

c. Les autres catégories socio-économiques dans la projection de l'AWG

L'AWG n'a fourni une projection de référence que pour l'emploi et le chômage. La projection des autres catégories socioéconomiques pertinentes pour l'exercice incombait par conséquent aux délégations nationales. Les autres catégories socioéconomiques couvertes par le modèle MALTESE (dans l'optique du calcul des dépenses de pensions) sont les prépensionnés, les personnes en interruption de carrière, les invalides et, bien entendu, les pensionnés. Dans le cadre de l'exercice réalisé pour l'AWG, la logique de projection par cohorte du modèle MALTESE a été largement préservée.

Certaines adaptations ont toutefois dû être effectuées dans les classes d'âge supérieures afin de respecter la contrainte démographique dans le contexte de progression relativement importante de l'activité retenu par l'AWG. Ces adaptations concernent la projection des invalides et des "interruptions de carrière". De manière générale, dans les classes d'âge à partir de 40 ans, le nombre de bénéficiaires au sein de ces catégories est légèrement moins important que dans le scénario du CEV. Pour ces classes d'âge, les probabilités d'entrée dans le régime d'invalidité sont légèrement réduites (régime dans lequel l'approche par cohorte est utilisée), alors que l'évolution du nombre de bénéficiaires d'une allocation pour interruption de carrière est supposée être parallèle à l'évolution de la population démographique de ces classes d'âge, plutôt qu'à l'évolution de l'emploi (comme c'est le cas dans le scénario du CEV et pour les classes d'âge inférieures dans la projection réalisée pour l'AWG).

6. Annexe au chapitre V

a. Un modèle empirique sur les revenus des ménages basé sur le PSBH

i. Description du modèle

Réaliser une projection de revenus d'*individus* et, le cas échéant, évaluer l'impact de mesures de politiques sociales sur ces revenus, se fait souvent au moyen de modèles de microsimulation qui lient la situation financière observée d'un individu et l'évolution de sa situation socio-économique (son état civil, son statut d'activité, ...). Afin de réaliser un modèle de projection du revenu de ménages, une telle approche ne peut être suivie. Alors que la situation socio-économique d'un individu peut généralement être définie de manière univoque sur base de variables décrivant des situations mutuellement exclusives (une personne est mariée ou ne l'est pas, elle est au chômage ou non), ce n'est pas le cas pour un ménage par le simple fait que le plus souvent il se compose de plusieurs individus. Lier les évolutions de la situation socio-économique et des revenus d'un ménage devient dès lors très difficile.

Une alternative consiste à relier directement le revenu net des ménages à une série d'indicateurs macroéconomiques correspondant aux différentes "catégories microéconomiques de revenus", tels revenus du travail, pensions, allocations de chômage ou autres. Nous avons tenté d'identifier des indicateurs macroéconomiques pour les 7 catégories de revenus distinguées dans le PSBH. Pour quatre catégories de revenus, un indicateur adapté à notre exercice était disponible (l'évolution du salaire moyen, du revenu moyen des travailleurs indépendants, de la pension moyenne et de l'allocation moyenne de chômage). L'évolution des trois autres catégories de revenus suit par hypothèse une tendance linéaire.

Le modèle explicatif peut être exprimé comme un modèle sur données de panel dont la formulation analytique est:

$$y_{it} = \mu + \mu_i + \sum \alpha_j \cdot D_{ijt} + \sum \beta_j \cdot D_{ijt} \cdot x_{jt} + \varepsilon_{it}$$

où

y_{it} = le logarithme du revenu mensuel net du ménage i en l'année t ;

μ_i = l'effet individuel spécifique;

D_{ijt} = des variables binaires relatives aux catégories de revenus du ménage
(1 si le ménage dispose de la catégorie de revenus j , 0 sinon);

x_{jt} = le logarithme de la valeur nominale de l'agrégat macroéconomique considéré pour $j = 1, \dots, 4$ (salaire, revenu des travailleurs indépendants, pension, allocation de chômage) ou un trend linéaire pour $j = 5, 6, 7$ (autres allocations sociales, revenu du capital, autres revenus).

Notons que les variables indicatrices des catégories de revenus (D_{ijt}) ne sont pas mutuellement exclusives, un ménage bénéficiant souvent de plusieurs sources de revenus. En conséquence, on peut s'attendre à ce que les élasticités estimées relatives aux variables macroéconomiques soient inférieures à l'unité. En théorie, pour le ménage moyen combinant différentes catégories de revenus, la somme des élasticités correspondantes est égale à l'unité.

Le modèle peut être caractérisé comme étant à mi-chemin entre un modèle de microsimulation statique et un modèle de microsimulation dynamique. Contrairement à l'approche généralement retenue dans les modèles de microsimulation dynamique, le modèle ne modifie pas les caractéristiques individuelles des ménages (que ce soit par repondération ou par toute autre méthode), mais concentre son attention sur l'évolution dans le temps des revenus des ménages sur base du cheminement macroéconomique de différents revenus et allocations. Dans ce contexte, le modèle s'emploie pour réaliser des projections de court terme et permet d'évaluer les effets des évolutions (potentiellement divergentes) de différents revenus macroéconomiques sur divers indicateurs de pauvreté.

Une description plus complète de ce modèle est disponible dans une note technique (Dekkers, De Vil en Willemé, Linking household income to macro data to project poverty and inequality indicators, Mai 2006).

ii. Quelques résultats

TABLEAU 76 - Seuils de pauvreté et taux de risque de pauvreté pour l'ensemble de la population - période 1994-2005

Année	Seuil de pauvreté (60 %) en euros par mois	Taux de risque de pauvreté pour l'ensemble de la population		
		%	Intervalle de confiance	
1994	569.53	11.00	9.92	12.08
1995	579.36	11.67	10.69	12.64
1996	600.60	11.30	10.33	12.27
1997	631.11	13.09	12.02	14.16
1998	637.50	12.51	11.58	13.45
1999	645.94	11.45	10.52	12.39
2000	654.51	11.38	10.40	12.35
2001	685.06	11.75	10.75	12.75
2002	702.11	11.77	10.72	12.82
2003	702.82	11.47	10.43	12.51
2004	714.79	11.76	10.71	12.81
2005	720.51	11.92	10.86	12.98

b. Indicateurs non monétaires de pauvreté sur base du SILC 2004

TABLEAU 77 - Indicateurs non monétaires de pauvreté - 2004

Indicateur	Taux de risque de pauvreté		
	Population totale	Moins de 65 ans	65 ans et plus
Absence de confort minimum dans le logement (pas de bain, douche, toilette ou eau chaude)	2.9%	2.1%	7.5%
Logement non suffisamment chauffé pour raison financière	6.4%	6.5%	5.8%
Manque d'espace (moins d'une pièce habitable par personne)	5.4%	6.3%	0.4%
Difficulté à "joindre les 2 bouts" (difficile ou très difficile)	18.1%	18.7%	15.5%
Impossibilité d'inviter des amis une fois par mois	12.0%	11.6%	14.1%
Impossibilité de partir 1 semaine en vacances par an	28.7%	28.6%	29.2%
Impossibilité de, au moins un jour sur deux, manger de la viande, du poisson ou un équivalent végétarien	4.2%	4.4%	3.1%
Impossibilité de faire face à une dépense imprévue	28.5%	29.8%	21.2%
Impossibilité d'acheter un téléphone ou gsm	0.6%	0.6%	0.6%
Impossibilité d'acheter un téléviseur	0.6%	0.6%	0.4%
Impossibilité d'acheter un PC	8.9%	9.1%	7.8%
Impossibilité d'acheter une machine à laver	2.2%	2.3%	1.6%
Impossibilité d'acheter une voiture	7.4%	7.6%	6.3%
Logement sombre, mal éclairé	11.5%	11.8%	10.2%
Logement dans un environnement bruyant	25.0%	25.7%	21.2%
Logement dans un environnement pollué	16.6%	17.4%	12.6%
Logement dans un environnement empreint d'insécurité	19.6%	20.2%	16.5%
Non participation à des activités sociales ou récréatives à l'extérieur de la maison	62.1%	59.2%	74.4%
Souffre d'un handicap, d'une maladie ou affection de longue durée	10.1%	7.2%	22.3%
Mauvaise ou très mauvaise santé (évaluation propre)	8.7%	6.2%	19.1%
Au moins une personne du ménage a dû reporter des soins médicaux pour raison financière	1.8%	2.0%	0.9%

Source: EU-SILC 2004 - SPF Economie - Direction Statistique et Information Economique

c. La pension moyenne par catégorie

Les tableaux suivant reprennent une ventilation des effectifs et du montant moyen de la pension de différentes catégories de pensionnés de retraite: mariés au taux ménage (dont le conjoint n'a pas de revenu ou de pension); mariés au taux isolé (dont le conjoint a un revenu ou une pension) et non mariés au taux isolé.

TABLEAU 78 - Effectifs de bénéficiaires d'une pension de retraite par catégorie- au 1er janvier 2005

	Hommes			Femmes		
	S ^a	I ^b	S+I	S	I	S+I
Mariés, taux ménage						
total	211 215	37 164	72 437	654	109	208
- moins de 60 ans	5 398	0	0	1	0	0
- 60-64 ans (60-62 ans pour les femmes)	15 843	1 811	4 874	63	4	10
- 65-74 ans (63-74 ans pour les femmes)	121 576	19 432	39 754	529	87	176
- 75-84 ans	62 437	13 940	24 717	60	17	22
- 85 ans et plus	5961	1 981	3 092	1	1	0
Mariés, taux isolé						
total	158 316	8 654	39 230	172 425	20 792	33 059
- moins de 60 ans	1 955	0	11	835	17	59
- 60-64 ans (60-62 ans pour les femmes)	13 569	585	3 159	9 336	262	1 140
- 65-74 ans (63-74 ans pour les femmes)	93 453	4 817	22 031	120 172	14 976	23 071
- 75-84 ans	44 684	2 793	12 321	38 608	5 119	8 107
- 85 ans et plus	4 655	459	1 708	3 474	418	682
Non mariés, taux isolé						
total	105 972	13 946	33 514	77 214	7 385	24 191
- moins de 60 ans	954	2	1	165	0	5
- 60-64 ans (60-62 ans pour les femmes)	5 266	508	1 581	2 305	68	340
- 65-74 ans (63-74 ans pour les femmes)	52 167	5 343	15 242	42 405	2 853	14 388
- 75-84 ans	37 906	5 722	12 660	2 5049	3 017	7 418
- 85 ans et plus	9 679	2 371	4 030	7 290	1 447	2 040

a. S, le régime salarié.

b. I, le régime indépendant

TABLEAU 79 - Pension de retraite par catégorie- montant mensuel moyen au 1er janvier 2005

	Hommes			Femmes		
	S ^a	I ^b	S+I	S	I	S+I
Mariés, taux ménage						
total	1 205.19	767.21	956.71	588.42	291.06	521.53
- moins de 60 ans	1 639.86			1 753.76		
- 60-64 ans (60-62 ans pour les femmes)	1 324.71	612.30	908.79	1 213.85	660.68	909.51
- 65-74 ans (63-74 ans pour les femmes)	1 218.70	754.15	973.28	516.25	260.20	486.01
- 75-84 ans	1 133.61	797.67	947.04	540.72	366.73	629.35
- 85 ans et plus	968.13	822.61	896.64	1 061.30	211.59	
Mariés, taux isolé						
total	862.44	514.67	734.60	517.80	227.85	463.81
- moins de 60 ans	1 186.02		128.95	579.75	202.60	399.56
- 60-64 ans (60-62 ans pour les femmes)	1 028.94	438.07	758.78	862.11	482.86	655.21
- 65-74 ans (63-74 ans pour les femmes)	903.21	510.35	753.07	530.23	207.54	471.66
- 75-84 ans	730.64	528.01	703.91	408.16	266.12	416.12
- 85 ans et plus	688.04	576.37	676.95	365.92	327.75	450.99
Non mariés, taux isolé						
total	891.06	565.77	719.91	648.74	425.37	565.59
- moins de 60 ans	1 272.34	7.93	13.33	495.06		76.59
- 60-64 ans (60-62 ans pour les femmes)	990.32	437.57	704.40	930.55	471.12	751.85
- 65-74 ans (63-74 ans pour les femmes)	907.97	535.52	728.60	692.05	377.96	575.47
- 75-84 ans	867.10	583.38	718.91	582.91	434.54	536.06
- 85 ans et plus	802.22	619.34	696.47	537.44	497.58	573.45

a. S, le régime salarié.

b. I, le régime indépendant

d. L'efficacité des allocations en termes de lutte contre la pauvreté sur base du seuil de pauvreté du SILC

TABLEAU 80 - La pension moyenne pour une carrière complète dans le régime salarié et les minima en matière de pensions rapportés au seuil de pauvreté de 60% (calculé sur base du SILC) - année 2003

Seuil de pauvreté SILC, en euros par mois	
- couple	1 165.50
- isolé	777
La pension moyenne pour une carrière complète dans le régime salarié rapportée au seuil de pauvreté	
Hommes mariés, taux ménage	
- total	1.15
- génération née en 1919 (75 ans au 1er janvier 1995 - 84 ans au 1er janvier 2004)	1.00
Hommes non mariés, taux isolé	
- total	1.27
- génération née en 1919 (75 ans au 1er janvier 1995 - 84 ans au 1er janvier 2004)	1.17
Femmes non mariées, taux isolé	
- total	1.21
- génération née en 1919 (75 ans au 1er janvier 1995 - 84 ans au 1er janvier 2004)	1.09
Minima en matière de pensions rapportés au seuil de pauvreté	
RGPA/GRAPA (GRAPA à partir du 1er juin 2001)	
- couple ^a	0.71
- isolé	0.80
Pension minimum dans le régime indépendant	
- taux ménage	0.71
- taux isolé	0.79
Pension minimum dans le régime salarié	
- taux ménage	0.88
- taux isolé	1.05
Droit minimum par année de carrière	
- taux ménage	1.04
Pension minimum dans le régime indépendant	1.25

