



CONSEIL SUPERIEUR DES FINANCES

Comité d'Etude sur le Vieillissement

RAPPORT ANNUEL

Juin 2008

Les membres du Comité d'Etude sur le Vieillissement :

Monsieur G. QUADEN, Président

Monsieur J. VERSCHOOTEN, 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 N. Fasquelle

Madame S. Weemaes

SYNTHÈSE.....	1
A. Introduction	3
B. Les nouvelles projections démographiques et l'évolution des dépenses sociales jusqu'en 2050	4
Les hypothèses sous-jacentes	4
Le coût budgétaire du vieillissement...	7
C. Soutenabilité sociale et sociétale du vieillissement	10
Le risque de pauvreté chez les personnes âgées	10
Soutenabilité sociale et sociétale des allocations pour personnes âgées	11
LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT	17
1. Evolution des dépenses sociales à l'horizon 2050.....	19
1.1. Les hypothèses du scénario du CEV	19
1.1.1. Le scénario des perspectives démographiques	20
1.1.2. Le scénario socio-économique	23
1.1.3. Le scénario macroéconomique	23
1.1.4. Le scénario de politique sociale	26
1.2. Les nouvelles perspectives du scénario du CEV	30
1.2.1. Les perspectives de population	30
1.2.2. Le marché du travail	32
1.2.3. L'environnement macroéconomique	33
1.2.4. Le coût budgétaire du vieillissement	35
2. Les nouvelles perspectives de population 2007-2060	43
2.1. Des perspectives démographiques entièrement revues	43
2.2. Principales hypothèses des Perspectives de population 2007-2060	45
2.3. Le mouvement de la population dans les perspectives de population 2007-2060	48
2.4. La population et sa structure d'âge dans les perspectives de population 2007-2060	50
2.5. Coefficients démographiques dans les perspectives de population 2007-2060	54
3. Soutenabilité sociale et enjeu sociétal du vieillissement	57
Introduction	57
3.1. Le risque de pauvreté chez les personnes âgées	58
3.1.1. EU-SILC ou European Union Statistics on Income and Living Conditions	59
3.1.2. Les personnes âgées et la pauvreté : état des lieux et évolution	61
3.1.3. Les personnes âgées et la pauvreté : une comparaison internationale	66
3.1.4. Conclusion	77
3.2. Soutenabilité sociale et enjeu sociétal des allocations pour personnes âgées	79
3.2.1. La pension moyenne ou la moyenne de différentes pensions ?	80
3.2.2. Les allocations minimales pour personnes âgées en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté ?	88
3.2.3. Taux de remplacement pour certains cas-types	95
3.2.4. Deuxième et troisième piliers : complément pour les bas salaires ou solution à la chute de revenus pour les hauts salaires?	98
3.2.5. Équité actuarielle et redistribution intra-générationnelle	101
4. Annexe : Pension de retraite moyenne par régime, sexe, catégorie et âge	110

SYNTHÈSE

Synthèse

A. Introduction

Pour la septième année consécutive, le Comité d'étude sur le vieillissement (CEV) transmet son rapport au gouvernement, à la section 'Besoins de financement des pouvoirs publics' du Conseil supérieur des finances, au Conseil central de l'économie et au Conseil national du travail dans le cadre de la loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un Fonds de vieillissement.

Les deux éditions précédentes du rapport ont accordé une large attention aux nouvelles mesures, plus particulièrement aux mesures du Pacte de solidarité entre les générations, qui guidaient l'actualisation du coût budgétaire du vieillissement. Les nouvelles mesures occupent une place moins importante dans la présente édition. Cette année, ce sont les nouvelles perspectives démographiques qui influencent dans une large mesure les hypothèses de l'estimation des dépenses sociales à long terme. Il était devenu impératif de réaliser de nouvelles perspectives dans ce domaine en raison de l'écart trop marqué entre les données observées et les projections réalisées sur la base des anciennes hypothèses. Les nouvelles projections mènent non seulement à une croissance plus importante de la population totale mais aussi à une légère modification de sa structure d'âge, en faveur des catégories d'âge plus jeunes. La forte progression du coefficient de dépendance des âgés, quoiqu'un peu moins marquée que précédemment, confirme cependant l'importance du défi financier du vieillissement.

Outre ces nouvelles perspectives démographiques, l'actualisation des probabilités de transition entre activité et inactivité entraîne une légère révision à la baisse des taux d'activité et d'emploi.

Une actualisation très importante des données relatives aux effectifs de pensionnés a également été réalisée. Parallèlement, un raffinement de la méthode de projection du nombre de pensionnés a débouché sur une modification de la répartition entre les différents régimes (régimes des salariés, des indépendants, de la fonction publique) et sur une autre ventilation par catégorie de pension dans le régime général.

Le *premier chapitre* de ce rapport présente les nouvelles estimations du coût budgétaire du vieillissement. Elles intègrent les dernières perspectives démographiques, la nouvelle méthode de projection du nombre de pensionnés ainsi que les 'Perspectives économiques 2008-2013' du Bureau fédéral du Plan qui tiennent compte des mesures récentes et de l'environnement macro-économique actuel.

Le *deuxième chapitre* est entièrement consacré aux évolutions démographiques et aux nouvelles perspectives de population.

Le *troisième chapitre* porte sur la problématique de la soutenabilité sociale, en particulier sur la question de la pauvreté. Les précédents rapports ont toujours accordé une certaine attention au risque de pauvreté chez les personnes âgées. Cette année, le CEV a souhaité mettre davantage l'accent sur cette problématique pour contribuer au débat de société mené à ce sujet avec des informations actualisées et détaillées. Les chiffres de la pauvreté en Belgique sont d'abord actualisés et replacés dans une perspective internationale. Le niveau des allocations constitue un élément important dans l'analyse de la problématique de la pauvreté. La pension 'moyenne' est donc décomposée. En effet, ce montant moyen cache des montants variables en fonction du sexe, du régime de pension, du type de pension, de l'âge, de la demande temporaire d'une pension etc. (voir ci-dessous). De plus, on tente d'établir si les prestations minimums du système de pensions suffisent pour que les personnes âgées échappent à la pauvreté en vérifiant si les groupes cibles sont atteints et si les montants sont suffisamment élevés pour dépasser le seuil de pauvreté. La mesure dans laquelle le système belge de pensions permet au travailleur de conserver son niveau de vie lors de la retraite est ensuite analysée. D'une part des taux de remplacement théoriques et prospectifs incluant les pensions du deuxième pilier sont calculés. D'autre part, le rôle que les deuxième et troisième piliers de pension peuvent jouer dans la lutte contre la pauvreté est analysé. Enfin, ce rapport se penche sur la redistribution intragénérationnelle longitudinale du système de pensions. La redistribution que l'on observe au cours du cycle de vie d'une génération est mesurée sur la base d'indicateurs d'équité actuarielle. Ce terme renvoie à une situation où les cotisations versées au cours de l'ensemble de la carrière sont égales aux allocations de pension perçues et à percevoir.

B. Les nouvelles projections démographiques et l'évolution des dépenses sociales jusqu'en 2050

Les hypothèses sous-jacentes

Comme mentionné ci-dessus, de nouvelles perspectives démographiques s'imposaient étant donné la divergence importante entre les données de population observées et les anciennes projections en la matière. Outre l'actualisation des données les plus récentes, le Bureau fédéral du Plan, la Direction générale Statistique et Information économique (DG SIE) et un comité scientifique de démographes ont formulé des nouvelles hypothèses. Cette collaboration a débouché sur la publication des '*Perspectives de population 2007-2060*'. Bien que ces perspectives soient établies jusqu'en 2060, le CEV a décidé de maintenir l'horizon d'analyse du coût budgétaire du vieillissement à 2050.

La progression du *taux de fécondité*, observée ces dernières années, est maintenue à moyen terme, mais dans une moindre mesure, jusqu'à un maximum de 1,84 enfant par femme sur la période 2010-2011. Ensuite, le taux se stabilise au niveau observé ces trois dernières années (1,76 enfant par femme en 2030 et 2050, contre respectivement 1,70 et 1,74 dans les projections précédentes).

L'espérance de vie à la naissance progresse de 6,4 ans pour les femmes, passant de 83,3 ans à 89,7 ans (contre 6,1 ans dans les précédentes projections) et de 6,7 ans pour les hommes, passant de 77,3 ans à 84,0 ans (contre 7,3 ans dans les perspectives démographiques précédentes).

Le solde migratoire résulte de la combinaison des hypothèses sur les émigrations et les immigrations internationales.

En ce qui concerne l'immigration internationale, outre les Belges rentrant au pays, trois groupes d'étrangers ont été distingués: les immigrants de l'ancienne Europe des 15, ceux en provenance des nouveaux Etats-membres et les ressortissants du reste du monde. Les hypothèses tiennent compte de la croissance des entrées observées ces dernières années, mais dans une moindre ampleur, et d'une relative attraction économique de la Belgique par rapport au pays d'origine des immigrants, ou par rapport au reste de l'Europe.

Le scénario d'émigrations internationales repose sur des taux d'émigration basés sur la moyenne de trois dernières années observées, à appliquer à la population résidente.

Le solde migratoire extérieur, à savoir le solde des immigrations et des émigrations, passe par conséquent de plus de 50 000 personnes en 2007 à près de 57 000 personnes en 2012 pour ensuite retomber à un minimum de quelque 16 000 personnes en 2034. Au cours des années suivantes, le solde migratoire augmente à nouveau jusqu'à 26 200 personnes en 2050 (contre un solde migratoire constant de 17 000 personnes sur l'ensemble de la période de projection dans le rapport de 2007).

Le scénario macroéconomique reprend, pour la période 2007-2013, la croissance de l'emploi, de la productivité et des salaires, et enfin, la croissance économique découlant des résultats des projections de moyen terme du Bureau fédéral du Plan¹. A partir de 2014, les hypothèses de long terme sur la productivité et le taux de chômage, combinées à la projection de la population active, déterminent la croissance économique.

L'hypothèse de long terme de croissance annuelle moyenne de la productivité de 1,75 % est considérée comme réaliste dans une perspective historique étant donné que l'on a enregistré une croissance annuelle moyenne de 1,90 % pendant le siècle dernier. La croissance de la productivité observée ces 26 dernières années (1,5 %) et prévue à moyen terme (1,1 %) est toutefois largement en deçà du niveau de 1,75 %. Ces gains de productivité inférieurs résultent notamment de la politique du marché du travail menée récemment, axée sur la création d'emplois à faible productivité et le CEV estime qu'il est peu probable que cette politique se poursuive avec la même intensité à long terme. En outre, l'hypothèse de productivité retenue par le CEV correspond à celle d'une étude réalisée au niveau européen². Toutefois, le CEV appelle à la pru-

¹ "Perspectives économiques 2008-2013", Bureau fédéral du Plan, mai 2008.

² "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), http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/epc_publication_en.htm,

dence lors de l'interprétation des résultats et souhaite rappeler l'analyse de sensibilité présentée dans le dernier rapport, d'après laquelle une croissance de la productivité réduite de 0,25 point de pourcentage par an majore le coût du vieillissement d'1 point de pourcentage du PIB à l'horizon 2050.

Le maintien d'une politique active du marché du travail est cependant essentiel pour l'objectif de réduction du taux de chômage. Le CEV table, en effet, sur un taux de chômage structurel de 8% en 2030, ce pourcentage correspondant à la moyenne historique des cinquante dernières années. Même si l'on est encore loin du compte, on enregistre d'ores et déjà une accélération de la baisse du taux de chômage. Entre 2006 et 2007, on a observé une diminution de ce taux de 1,2 point de pourcentage, à savoir de 13,8 % à 12,6 %, et on prévoit une même évolution à moyen terme. L'hypothèse d'un taux de chômage de 8 % semble alors réalisable à condition de mener une politique efficace du marché du travail.

Le scénario de politique sociale se base sur les dispositions de la loi du Pacte de solidarité entre les générations. Ce Pacte définit un mécanisme structurel de liaison au bien-être des allocations sociales, axé sur la détermination de l'enveloppe budgétaire correspondant au financement d'un relèvement annuel de 1 % des forfaits et des minima, de 1,25 % des plafonds salariaux, de 1,25 % du droit minimum par année de carrière (uniquement d'application dans le régime de pension des travailleurs salariés) et de 0,5 % des autres allocations. Il est à remarquer que, dans ce scénario, ces paramètres de liaison au bien-être sont fixés indépendamment de la croissance de la productivité et des salaires. Les paramètres de politique sociale retenus par le CEV dans le passé, dans le cadre d'un scénario de croissance des salaires et de la productivité de 1,75 %, ont donc été intégrés dans le Pacte de solidarité entre les générations quelle que soit la croissance salariale. Cette nuance prend toute son importance dans des scénarios où la croissance de la productivité est différente de 1,75 %. Par exemple, dans le scénario de croissance de productivité plus faible (1,50 % au lieu de 1,75 % ; voir ci-dessus), une adaptation des paramètres de liaison au bien-être à ce contexte ferait tomber le surcoût du vieillissement de 1 % à 0,3 % du PIB en 2050.

Il faut noter que l'attribution finale de l'enveloppe n'est pas encore connue, le Conseil central de l'économie et le Conseil national du travail devant émettre un avis à ce sujet tous les deux ans.

Le coût budgétaire du vieillissement...

Le Tableau 1 présente le coût budgétaire du vieillissement selon le scénario du CEV, en comparaison avec le scénario de juin 2007.

Tableau 1 : Le coût budgétaire du vieillissement à long terme – en % du PIB selon le scénario CEV et écart par rapport au scénario de juin 2007

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario du CEV de juin 2008							Différence avec les résultats de juin 2007	
	2007	2013	2030	2050	2013-2030	2007-2030	2007-2050	2007-2030	2007-2050
Pensions	8,8	9,5	12,3	13,3	2,8	3,5	4,5	-0,1	0,0
- régime des salariés	4,9	5,2	6,8	7,4	1,6	1,9	2,5	-0,4	-0,3
- régime des indépendants	0,7	0,8	0,8	0,8	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
- secteur public ^a	3,2	3,5	4,7	5,1	1,1	1,5	1,9	0,3	0,3
Soins de santé ^b	7,0	7,8	8,9	10,4	1,1	1,9	3,4	-0,1	0,1
Soins de santé « aigus » ^c	6,1	6,8	7,5	8,2	0,8	1,4	2,2	-0,2	-0,1
Soins de longue durée ^c	0,9	1,0	1,3	2,1	0,3	0,5	1,2	0,1	0,2
Incapacité de travail	1,3	1,3	1,2	1,1	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,1
Chômage	2,0	1,9	1,3	1,2	-0,6	-0,7	-0,8	0,2	0,1
Prépension	0,4	0,4	0,4	0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Allocations familiales	1,6	1,5	1,3	1,1	-0,2	-0,2	-0,4	0,1	0,1
Autres dépenses sociales ^d	1,7	1,7	1,6	1,5	-0,1	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2
Total	22,6	24,1	26,9	28,9	2,8	4,3	6,3	0,0	0,1
p.m. rémunérations du personnel enseignant	3,9	3,8	3,8	3,7	0,0	-0,1	-0,2	0,2	0,1

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 longue durée.

c Les soins de longue durée comprennent les soins infirmiers à domicile, les séjours en maison de repos pour personnes âgées, en maisons de repos et de soins, en maisons de soins psychiatriques ainsi que dans les 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 et les dépenses afférentes au revenu d'intégration.

Le coût budgétaire du vieillissement représente 4,3 % du PIB entre 2007 et 2030 ; cette estimation coïncide avec celle réalisée l'an dernier pour la même période. Sur la période 2007-2050, le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 6,3 % du PIB, soit quasiment le même résultat que l'année passée (+0,1 point de pourcentage du PIB).

... à moyen terme

Entre 2007 et 2013, on enregistre déjà un coût budgétaire du vieillissement de l'ordre de 1,5 % du PIB, dont 0,7 point de pourcentage sont dus aux dépenses de pension et 0,8 point de pourcentage aux dépenses de soins de santé. Par contre, les autres dépenses sociales restent pratiquement stables. Au total, le coût du vieillissement à moyen terme est de 0,7 point de pourcentage du PIB plus élevé que dans le rapport de l'an dernier.

Ce relèvement du coût du vieillissement à moyen terme s'explique d'abord par deux facteurs macroéconomiques: une croissance économique inférieure et une croissance supérieure du différentiel entre l'évolution de l'indice-santé lissé (appliqué aux dépenses sociales) et du déflateur du PIB. Si la moindre croissance du PIB n'est responsable que de 0,04 point de pourcentage de l'augmentation de 0,7 point de pourcentage du PIB du coût budgétaire, la croissance plus élevée du rapport des deux déflateurs explique 0,2 point de pourcentage du PIB du surcoût.

L'ensemble des nouvelles mesures prises par rapport aux simulations précédentes interviendrait pour 0,1 point de pourcentage du PIB dans l'augmentation du coût budgétaire du vieillissement.

Il faut signaler qu'en 2007, l'ensemble des dépenses sociales recule de 0,4 point de pourcentage du PIB par rapport aux anciennes perspectives, en raison principalement des dépenses de soins de santé et de chômage.

Particulièrement peu élevées en 2007, les dépenses de soins de santé sont par exemple inférieures de 0,2 point de pourcentage du PIB en 2007. Mais le gouvernement a prévu un certain rattrapage en 2008 qui se traduit par une hausse de 0,3 point de pourcentage du PIB entre 2007 et 2008 contre 0,2 point de pourcentage dans les résultats précédents, ce qui explique une hausse de 0,1 point de pourcentage du PIB des dépenses de soins de santé entre 2007 et 2013 par rapport aux anciennes projections.

Dans le régime du chômage, les dépenses partent également d'un niveau inférieur de 0,1 point de pourcentage du PIB en 2007 en raison de la forte diminution inattendue du nombre de chômeurs. Mais un rattrapage intervient à la fin de la période de moyen terme car la réduction du taux de chômage est moins rapide que dans les anciennes perspectives (-1 point de pourcentage au lieu de 2 points de pourcentage), ce qui engendre en fin de compte des dépenses de chômage supérieures de 0,1 point de pourcentage du PIB.

Les dépenses d'allocations familiales légèrement supérieures entre 2007 et 2013 par rapport aux résultats de juin 2007 (+0,1 point de pourcentage du PIB) sont dues principalement au nombre de bénéficiaires qui enregistre une croissance annuelle moyenne de 0,5 % entre 2007 et 2013 contre une décroissance de 0,4 % en moyenne dans les anciennes projections. Les nouvelles perspectives démographiques ont en effet mené à une sensible modification du nombre d'enfants, en raison d'une part du taux de fécondité plus élevé et d'autre part de l'immigration croissante qui elle-même enregistre une fertilité plus importante.

On observe également un surcoût de 0,1 point de pourcentage du PIB dans les dépenses de pensions de la fonction publique, dû majoritairement à une croissance plus élevée du nombre de pensionnés.

Il ressort donc des dernières estimations que le coût budgétaire du vieillissement est plus élevé à moyen terme. Cette évolution aura un impact sensible sur les finances publiques.

... à long terme

Les dépenses de pensions du régime salarié s'accroissent moins que dans les anciennes perspectives, alors que les dépenses de pensions du secteur public connaissent la situation inverse. Deux raisons expliquent ce phénomène : l'actualisation du nombre de pensionnés par régime et un affinement méthodologique de la projection de ces mêmes nombres par régime qui dorénavant s'appuie sur des séries historiques plus longues, notamment de l'emploi par régime.

Si l'ensemble des dépenses de soins de santé demeure relativement stable par rapport aux anciennes projections, la décomposition entre soins aigus et soins de long terme se modifie. En effet, les dépenses de soins aigus sont fonction, entre autres, du PIB par tête qui s'accroît moins rapidement que dans les anciennes perspectives et dont le différentiel avec la croissance du PIB s'agrandit. Exprimé en termes de PIB, l'accroissement de ces dépenses est moins élevé dans les nouvelles perspectives. Par contre, l'augmentation des soins de long terme est plus forte en raison d'un nombre plus important de personnes de 80 ans et plus, les plus sujettes à bénéficier de ce type de soins.

La moindre réduction des dépenses de chômage est due au niveau plus faible du taux de chômage observé en 2007, ce qui ralentit la diminution du nombre de chômeurs jusqu'en 2030, où le taux de chômage structurel atteint 8 %.

Une population jeune plus importante ralentit également la décroissance des allocations familiales, de même que, dans une moindre mesure, l'introduction du supplément d'âge annuel pour certaines classes d'âge.

Par contre, les « autres dépenses sociales » (voir Tableau 1) se réduisent davantage dans les nouvelles perspectives du coût budgétaire du vieillissement en raison de la prise en compte des paramètres d'adaptation au bien-être de l'enveloppe calculée selon la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations, alors qu'auparavant, en l'absence de dispositions précises, ces dépenses évoluaient parallèlement au PIB.

... et l'impact des nouvelles perspectives de population

Il ressort du Tableau 1 que les nouvelles perspectives de population ne modifient pas fondamentalement le coût budgétaire du vieillissement. En effet, les générations du baby-boom qui constitueront les 'générations du papy-boom' à partir de 2010, sont déjà comprises dans les chiffres de la population et, d'après la tendance observée, l'espérance de vie continue de s'accroître.

Le CEV a analysé l'effet de ces nouvelles perspectives démographiques sur les dépenses de pensions, à savoir la catégorie de dépenses sociales qui contribue le plus au coût budgétaire du vieillissement (4,5 % du PIB entre 2007 et 2050, voir Tableau 1).

Si seules les nouvelles perspectives démographiques avaient été introduites, le coût budgétaire des pensions dans le régime salarié aurait diminué de l'ordre de 0,25 % du PIB, toutes choses

égales par ailleurs. Pour l'ensemble des régimes de pensions, l'évolution démographique plus favorable aurait réduit le coût budgétaire des pensions de 0,45 % du PIB. Toutefois, la progression moins marquée du taux d'emploi (qui contribue à une augmentation de 0,12 % du PIB du coût des pensions), et surtout, une part plus importante des pensions de la fonction publique³ (qui relève le coût des pensions de 0,26 % du PIB) compensent l'effet démographique escompté.

C. Soutenabilité sociale et sociétale du vieillissement

Le risque de pauvreté chez les personnes âgées

Il ressort de l'analyse de trois enquêtes EU-SILC successives (*European Union Statistics on Income and Living Conditions*) que le risque de pauvreté en Belgique est évalué, pour la troisième année consécutive, à près de 15 % de la population. On considère comme exposés au risque de pauvreté les personnes isolées vivant avec un revenu de moins de 860 euros par mois et les ménages avec deux enfants vivant avec moins de 1805 euros par mois.

Avant d'exposer les résultats, le CEV conseille d'interpréter ces derniers avec une certaine prudence. Certains paramètres qui contribuent à déterminer le niveau de bien-être d'un individu, tels que le patrimoine financier et immobilier, n'entrent pas en ligne de compte (par exemple le capital d'un deuxième pilier de pensions qui, en Belgique, n'est probablement déclaré qu'une seule fois par la personne interviewée, alors qu'aux Pays-Bas, cette source de revenus est enregistrée chaque année en raison du paiement en rentes). De plus, les dernières données disponibles de l'enquête concernent les revenus de l'année 2005, ce qui restreint l'analyse étant donné le nombre de mesures prises depuis (voir ci-dessous) afin de majorer les revenus de nombreuses familles exposées ou non au risque de pauvreté. En outre, des effets d'échantillonnage influencent également les résultats. Aussi les résultats suivants doivent être examinés en gardant en mémoire l'ensemble de ces limites.

Bien que le risque global de pauvreté de l'ensemble de la population belge reste constant à 14,7 %, certains signes indiquent que le profil de pauvreté évolue. Sur la base des indicateurs de revenus, il apparaît que la population d'âge actif (15-64 ans), et plus particulièrement les couples, sont moins exposés au risque de pauvreté alors que le risque de pauvreté de la population plus âgée s'accroît. Cette situation pourrait s'expliquer par une croissance plus marquée des salaires (surtout chez les ménages avec enfants) par rapport à l'augmentation des pensions. Bien que la pension demeure un instrument de lutte contre la pauvreté, le risque de pauvreté chez les pensionnés a augmenté entre 2003 et 2005 alors que celui des travailleurs est resté stable. D'autre part, ce sont les personnes très âgées, les isolés et les chômeurs qui forment les groupes les plus vulnérables.

Outre les résultats concernant la population belge, nous avons réalisé une comparaison à l'échelle internationale. En gardant à l'esprit la recommandation faite ci-dessus, il semble que le risque de pauvreté chez les plus de 65 ans soit sensiblement plus élevé en Belgique que dans les

³ Sous l'effet de la nouvelle méthode de projection du nombre de pensionnés qui a débouché sur une autre répartition du nombre de pensionnés entre les différents régimes (salariés, indépendants, fonction publique).

pays voisins. Le pourcentage de personnes âgées vivant avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté est de 23 % en Belgique, 16 % en France, 13 % en Allemagne, 6 % aux Pays-Bas, contre une moyenne européenne (EU-15) de 20 %. Ce risque de pauvreté plus élevé avait déjà été constaté les années précédentes. De manière générale, les femmes âgées sont davantage exposées à la pauvreté que les hommes. Aux Pays-Bas, la différence est minime étant donné que l'Etat garantit une pension forfaitaire à chacun, laquelle peut en outre être complétée par une pension du deuxième pilier.

En comparant avec les pays voisins, même lorsque l'on répartit la population selon son statut socioéconomique, la Belgique se place au premier rang au niveau du risque de pauvreté chez les pensionnés. Tout comme dans tous les pays voisins étudiés, la pension constitue, en Belgique, une source de revenus essentielle pour prémunir les personnes âgées de la pauvreté mais son impact est moindre.

Bien que les personnes âgées en Belgique soient exposées à un risque de pauvreté plus élevé, leur degré de pauvreté n'est pas plus marqué. Au contraire : l'écart entre le revenu des personnes 'pauvres' de plus de 65 ans et le seuil de pauvreté n'est pas plus important que dans les autres pays (à l'exception des Pays-Bas). En Belgique, il y a donc relativement plus de personnes âgées qui perçoivent un revenu en dessous du seuil de pauvreté mais leur degré de pauvreté est limité. Enfin, l'inégalité de revenus chez les plus de 65 ans n'est pas plus marquée que dans les pays voisins.

Soutenabilité sociale et sociétale des allocations pour personnes âgées

a. La pension moyenne ou la moyenne de différentes pensions ?

L'un des principaux objectifs de la sécurité sociale est de prémunir la population contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La manière dont elle y réussit dépend entre autres du montant des allocations. L'observation du niveau de la « pension moyenne » est insuffisante pour illustrer la situation sociale d'une personne. En effet, les montants des pensions varient sensiblement selon le sexe, le régime des pensions, le type de pension, l'âge, etc. Le niveau de la pension moyenne dans le régime général est influencé négativement par certaines « petites pensions » correspondant à des carrières courtes dans le régime des salariés, alors qu'elles sont en réalité cumulées avec une pension de la fonction publique valable pour l'autre partie de la carrière. De plus, un autre facteur diminue la pension moyenne : les pensions très faibles de femmes qui font valoir leurs droits à la pension, basés sur une carrière courte, pendant quelques années, en attendant que leur mari prenne sa retraite avec une pension calculée au taux ménage. En outre, il faut remarquer que l'absence de données relatives aux deuxième et troisième piliers de pension ne permet pas de fournir une image complète de la « pension moyenne ».

Ainsi, les femmes perçoivent de manière générale une pension moins élevée que les hommes puisque leur carrière est souvent moins longue et moins bien rémunérée. Quel que soit le sexe, ce sont les indépendants à la retraite qui perçoivent la pension légale la plus basse. Quant aux

pensionnés ayant eu une carrière mixte indépendant/salarié, ils ne bénéficient pas d'une pension beaucoup plus élevée. Par contre, les personnes cumulant une pension du secteur privé et de la fonction publique disposent d'une pension plus élevée. Enfin, les personnes ayant effectué toute leur carrière dans la fonction publique bénéficient des pensions les plus généreuses. C'est le mode de calcul (sur la base des rémunérations en fin de carrière) et le principe de la péréquation (quasi-garantie d'une liaison complète au bien-être) qui expliquent le niveau élevé des pensions du secteur public.

Au sein de chaque régime de pensions, pour les hommes, la 'pension moyenne' présente peu de différences lorsqu'elle est décomposée selon certaines caractéristiques, car les hommes constituent, contrairement aux femmes, un groupe relativement homogène. La pension de survie des femmes (cumulée le cas échéant avec une pension de retraite) est sensiblement plus élevée (sauf dans le secteur public) que leur pension de retraite étant donné qu'elle est basée sur les droits à la pension de l'homme. Quant à la pension de retraite moyenne de la femme, elle est nettement moins élevée en raison d'une carrière plus courte et de rémunérations moins élevées. Les femmes non mariées ont souvent des carrières plus longues et bénéficient par conséquent de pensions plus élevées, même si l'on ne peut pas parler de généralité, le montant de la pension étant parfois aussi insuffisant dans ce groupe.

b. Les allocations minimales pour personnes âgées en tant qu'instruments de lutte contre la pauvreté

L'analyse ci-dessus montre que certains groupes de pensionnés sont davantage exposés à un risque de pauvreté que d'autres. Néanmoins, le système légal belge des pensions est à même de limiter le risque grâce à des dispositifs tels que la pension minimum, le droit minimum par année de carrière, les périodes assimilées, les droits dérivés, etc. Ainsi, la pension minimum garantie ou le droit minimum par année de carrière assurent que la pension atteigne un certain niveau. Les personnes n'entrant pas en ligne de compte pour ces minimums peuvent compléter leur pension par une allocation d'aide sociale (Garantie de revenus aux personnes âgées). La question qui se pose est de savoir si ces instruments protègent réellement contre la pauvreté. La réponse sera positive si ces instruments atteignent bien les groupes cibles et si l'allocation est suffisamment élevée.

Pour ce qui est d'atteindre les groupes cibles, il semble bien que ces instruments soient efficaces. La pension minimum est fréquemment octroyée aux indépendants tandis que le droit minimum est appliqué aux femmes. L'allocation d'aide sociale concerne surtout les femmes isolées, un groupe exposé à un risque de pauvreté élevé.

Les mécanismes du système légal des pensions parviennent donc bien à toucher les groupes-cibles mais ils semblent moins efficaces lorsqu'il s'agit d'atteindre un montant de pension suffisamment élevé (qu'il s'agisse d'un minimum ou d'un relèvement du montant). C'est ce que révèle une comparaison des montants des prestations avec le seuil de pauvreté (conforme à la norme européenne, soit 60 % du revenu disponible équivalent médian). Au 1^{er} janvier 2008, les

différentes allocations minimums pour personnes âgées étaient inférieures au seuil de pauvreté de 2005, à l'exception de la pension minimum des travailleurs salariés au taux isolé (en cas de carrière complète).

En termes d'évolution du pouvoir d'achat, on a constaté, au cours de la dernière décennie, une hausse des pensions minimums moyennes dans les régimes des travailleurs salariés et indépendants. En 2007, elles étaient respectivement 10 % et 50 % plus élevées qu'en 1985. C'est principalement après 2000 que les minima dans le régime des travailleurs indépendants ont connu une forte augmentation de leur pouvoir d'achat.

Par contre, les adaptations au bien-être n'étaient pas automatiques et se sont produites de manière irrégulière. Alors qu'au cours de la période 1985-2000, les pensions minimums des travailleurs salariés ont perdu du terrain par rapport aux rémunérations des salariés⁴, les pensions minimums des indépendants ont suivi l'évolution des salaires jusqu'en 1995, puis se sont stabilisées. Après 2000, tous les minima ont progressé à nouveau plus rapidement que les rémunérations moyennes des salariés. Ce sont surtout les pensions minimums des indépendants et les allocations d'aide sociale qui ont sensiblement progressé : en 2007, ces montants étaient 20% plus élevés qu'en 2000 en termes réels. Des mesures spécifiques de majorations ont d'abord été instaurées, suivies par le mécanisme bisannuel d'adaptation au bien-être des allocations sociales (Conseil des ministres extraordinaire d'Ostende en mars 2004), intégré de manière structurelle dans la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations (23 décembre 2005).

c. Taux de remplacement théoriques⁵

Outre la prévention de la pauvreté chez les personnes âgées, le système de pension devrait également permettre aux pensionnés de maintenir, dans une certaine mesure, leur niveau de vie. Cette question a été abordée, pour un certain nombre de cas types, par le biais de taux de remplacement théoriques qui indiquent le rapport entre, d'une part, les revenus de pensions légales au cours de la première année de pensionnement et, d'autre part, les revenus gagnés au cours de la dernière année de travail, en 2006 puis en 2046 afin d'estimer l'effet de l'ensemble des réformes après une carrière de 40 années. Ces cas types – il s'agit dans tous les cas d'hommes isolés ayant 40 ans de carrière dans le régime salarié et ayant droit à trois ans de bonus pension – se distinguent les uns des autres tant par le niveau des rémunérations (bas, moyen ou élevé) que par l'évolution de ces rémunérations au cours de la carrière (inchangée ou croissante). Le cas type dont la rémunération correspond tout au long de sa carrière au salaire moyen de l'année maintient son taux de remplacement brut constant entre 2006 et 2046 grâce au bonus pension. Pour le cas type dont les revenus sont faibles mais constants, on voit même apparaître

⁴ Il s'agit de l'évolution du salaire brut moyen des travailleurs salariés, utilisée ici comme indicateur de niveau de bien-être.

⁵ Les taux de remplacement théoriques ont été mis à la disposition du CEV par le SPF Sécurité Sociale qui a établi ces taux pour le sous-groupe indicateurs (ISG) du Social Protection Committee (SPC) de la Commission européenne dans le cadre de la « méthode ouverte de coordination ». L'évolution des taux de remplacement du premier cas type sera publiée au second semestre dans le Social Situation Report du SPC.

une augmentation du taux de remplacement à long terme, en raison de la majoration du droit minimum par année de carrière. Dans les cas types où la rémunération augmente constamment au cours de la carrière, on observe bien sûr une chute des revenus lors de l'entrée en pension par rapport au dernier salaire, qui est généralement le plus élevé de la carrière. Dans ce genre de cas, la comparaison avec le plafond salarial ne pourra déboucher, à l'avenir, que sur une diminution du taux de remplacement.

Il a également été analysé dans quelle mesure le fossé (éventuel) entre le dernier revenu gagné et la première pension pouvait être partiellement comblé par une pension du deuxième pilier. Sur base d'une hypothèse d'un taux de cotisations patronales au deuxième pilier de 4,25 %, valable quel que soit le niveau du salaire, on peut prévoir une augmentation du taux de remplacement brut relatif au deuxième pilier en raison de l'augmentation du nombre d'années au cours desquelles des primes ont été payées. En outre, l'augmentation relative du taux de remplacement brut atteint son plus haut niveau chez les personnes à revenus bas ou moyens constants ; l'augmentation est moindre pour les cas où les revenus ont fait l'objet d'une hausse constante.

Enfin, le taux de remplacement net est nettement plus élevé en raison du régime (para-)fiscal favorable pour les pensionnés.

d. Deuxième et troisième piliers : complément pour les bas revenus ou solution à la chute de revenus pour les hauts salaires

Il a été constaté, d'une part, qu'en dépit de leur évolution récente, les prestations minimums ne garantissent pas un revenu suffisamment élevé que pour dépasser le seuil de pauvreté. Nous constatons d'autre part que les taux de remplacement « premier pilier » se situent à un niveau plus bas pour les tranches de revenus supérieures et qu'ils évoluent en outre moins favorablement que dans les catégories de revenus inférieures. Dans les deux cas, un complément par le biais du deuxième et/ou du troisième pilier des pensions pourrait améliorer la situation des personnes concernées.

Toutefois, une étude⁶ a montré que les pensions du deuxième pilier constituent davantage un complément pour les pensionnés qui disposent déjà d'une pension légale relativement confortable qu'une aide pour ceux qui ne bénéficient que d'une petite pension du premier pilier.

De même, ce sont les personnes appartenant aux catégories de revenus supérieurs qui sont à même de se constituer une pension dans le cadre du troisième pilier⁷. De plus, cette situation se maintiendra à l'avenir car les taux de cotisations de ces personnes sont supérieurs à ceux des catégories de revenus inférieurs. Les indépendants sont très présents au sein du troisième pilier

⁶ "Het Marcus-effect in de tweede pensioenpijler", Prof. Jos Berghman – Journée nationale des pensions Swisslife 2007.

⁷ "Les déterminants de l'épargne du troisième pilier des pensions", Banque Nationale de Belgique, Revue économique, décembre 2007.

et ils versent des primes plus élevées. Ce constat relativise considérablement le risque de pauvreté chez les indépendants. Les chômeurs, en revanche, sont fortement sous-représentés dans le troisième pilier des pensions. D'après ces deux études, il semble bien que jusqu'à présent, les pensions des deuxième et troisième piliers doivent être davantage considérées comme un moyen d'amortir la chute de revenus des personnes plus aisées au moment de leur entrée en pension, que comme un outil de lutte contre la pauvreté.

e. Équité actuarielle

Pour conclure, le CEV s'est également penché sur la redistribution intragénérationnelle longitudinale qui est inhérente au système de pension. La redistribution intragénérationnelle longitudinale est la redistribution qui se produit au sein d'une cohorte tout au long du cycle de vie. L'analyse proposée ici vise à mesurer l'impact du régime des pensions sur l'équité intragénérationnelle longitudinale au moyen de différents indicateurs de l'équité actuarielle.

Il peut être utile de rappeler la différence entre les concepts d'équité et de neutralité actuarielle. L'équité actuarielle est considérée comme respectée lorsque la valeur actualisée des cotisations payées au cours de la vie professionnelle correspond à la valeur actualisée des prestations perçues pendant la retraite. La neutralité actuarielle est considérée comme respectée quand la valeur actualisée des prestations perçues pendant la retraite ne varie pas quel que soit l'âge du départ à la retraite.

Deux techniques permettent de mesurer la redistribution intragénérationnelle. La première technique est celle des « cas types ». Ces cas types reprennent les principales caractéristiques individuelles qui ont un impact sur les cotisations et/ou sur les prestations. En comparant les scores de l'équité actuarielle dans chacun de ces cas, il est possible de tirer des conclusions sur la redistribution intragénérationnelle qui découle du système. A circonstances égales, on s'aperçoit en effet qu'il y a des transferts qui vont des hommes vers les femmes, des hauts revenus vers les bas revenus, des chefs de ménage bénéficiant d'une pension au taux isolé vers ceux qui touchent une pension au taux ménage, mais également des transferts allant des travailleurs ayant pris leur pension à l'âge légal vers les travailleurs ayant opté pour une retraite anticipée.

La deuxième technique analyse directement la redistribution intragénérationnelle, sans mesurer l'équité actuarielle. Cette technique consiste à mesurer la progressivité du système de pension comme s'il s'agissait d'un système de taxation. Si l'on examine le cycle de vie des individus qui appartiennent à une seule cohorte et que l'on considère le taux de cotisation comme un impôt, et la pension comme sa contrepartie, il est alors possible de mesurer le taux de progressivité de cet « impôt ». Les résultats de cette analyse montrent qu'en dépit de la présence de facteurs réduisant son effet redistributif, le système de pensions conserve néanmoins son caractère progressif.

**LES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES
ET SOCIALES DU VIEILLISSEMENT**

1. Evolution des dépenses sociales à l'horizon 2050

1.1. Les hypothèses du scénario du CEV

Les perspectives de l'évolution financière de l'ensemble des dépenses sociales à long terme, jusqu'à l'horizon 2050, reposent sur différents scénarios : démographique, socio-économique, macroéconomique et de politique sociale.

L'environnement macroéconomique est basé d'une part sur les « Perspectives économiques 2008-2013 » du Bureau fédéral du Plan, et d'autre part sur des hypothèses exogènes élaborées par le CEV à plus long terme. Quant au scénario de politique sociale, il prend en compte la législation actuelle, c'est-à-dire, à court terme, les mesures prises par les partenaires sociaux et le gouvernement, et à partir de 2009, les hypothèses conformes au calcul de l'enveloppe budgétaire destinée aux adaptations au bien-être comme le prévoit la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations.

L'ensemble de ces hypothèses est synthétisé dans le Tableau 2 et détaillé par la suite.

Tableau 2 : Une vision rapide des hypothèses du scénario du CEV

Scénario démographique à partir de 2007 (issu des nouvelles « Perspectives de population 2007-2060 »)			
	2007	2030	2050
Taux de fécondité	1,81	1,76	1,76
Espérance de vie à la naissance : hommes	77,3	81,2	84,0
Espérance de vie à la naissance : femmes	83,3	87,0	89,7
Solde migratoire en milliers	50,3	17,4	26,2
Scénario socio-économique			
Degré de scolarisation	Maintenu au niveau des observations les plus récentes		
Taux d'activité potentiels : hommes	Modélisation qui applique aux générations successives des probabilités de transition d'une catégorie socio-économique à l'autre, par sexe et classe d'âge, et qui tient compte des effets des réformes		
Taux d'activité potentiels : femmes			
Passage du statut d'actif vers statut d'invalidé, de chômeur âgé, de prépensionné et de pensionné			
Scénario macroéconomique			
de 2007 à 2013		à partir de 2014	
Croissance annuelle de la productivité et du salaire par actif occupé	1,06%	Croissance annuelle de la productivité et du salaire par actif occupé	1,75%
Taux de chômage ^a en 2013	11,5%	Taux de chômage structurel ^a à partir de 2030	8%
Taux d'emploi ^b en 2013	64,6%	Taux d'emploi ^c en 2030	68,1%
		Taux d'emploi en 2050	68,6%
Scénario de politique sociale			
2007-2008		À partir de 2009 : calcul de l'enveloppe budgétaire destinée aux adaptations au bien-être	
Législation en place : mesures des partenaires sociaux et du gouvernement		Plafond salarial	1,25%
		Droit minimum par année de carrière	1,25%
		Adaptation au bien-être (régime général) ^d	0,5%
		Liaison au bien-être des montants forfaitaires	1,0%

- a Selon le concept administratif au sens large, y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi
- b % de la population d'âge actif (15-64 ans)
- c A long terme, le taux d'emploi est le résultat de la projection de la population active, combinée à l'hypothèse de taux de chômage structurel.
- d Dans le régime des pensions du secteur public, l'adaptation au bien-être (en d'autres termes la péréquation) présente un découplage de 0,5% par rapport à la hausse salariale sur la base de l'écart observé historiquement.

1.1.1. Le scénario des perspectives démographiques

L'édition 2008 de ce rapport est marquée par l'incorporation des nouvelles « Perspectives de population 2007-2060 »⁸. Ces perspectives démographiques ont été réalisées par le Bureau fédéral du Plan, en collaboration avec la DG SIE et un Comité scientifique d'accompagnement. Elles sont réalisées par sexe, âge, arrondissement et généralement selon la distinction Belges - étrangers même si cette dernière distinction n'est pas publiée.

Bien que ces nouvelles perspectives s'étendent jusque 2060, le CEV a choisi de conserver l'horizon 2050 pour établir les projections du coût budgétaire du vieillissement. A titre

⁸ Bureau fédéral du Plan, Direction générale Statistique et Information économique, avec la collaboration du Comité scientifique d'accompagnement, *Perspectives de population 2007-2060*, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n° 105, mai 2008. Des tableaux détaillés sont disponibles sur les sites des deux institutions : <http://www.plan.be> et <http://www.statbel.fgov.be/>

d'information, les tableaux relatifs à ces nouvelles perspectives de population dans ce chapitre s'étendent jusque 2060 mais non leurs commentaires. Le lecteur désireux d'en savoir davantage à ce propos se référera au chapitre 2 qui est entièrement consacré à ces projections démographiques et fournit l'ensemble des hypothèses et des résultats jusqu'en 2060.

Les anciennes perspectives de population prenaient pour point de départ les observations au 1^{er} janvier 2000⁹. Depuis lors, ces perspectives étaient partiellement actualisées chaque année pour tenir compte des dernières observations au 1^{er} janvier disponibles. Elles conservaient cependant les hypothèses des anciennes Perspectives 2000-2050. Ces actualisations ont été utilisées dans les projections successives du coût budgétaire du vieillissement présentées dans les Rapports annuels du CEV. Toutefois les écarts entre les données observées et les projections fournies par les anciennes hypothèses devenaient non négligeables. C'est pourquoi la nécessité d'établir des nouvelles perspectives de population s'est imposée. Celles-ci, les « Perspectives de population 2007-2060 », intègrent non seulement les données observées de population les plus récentes mais aussi une révision complète des hypothèses à la base des projections (taux de fécondité, espérance de vie et solde migratoire, notamment, voir le Tableau 3).

Tableau 3 : Les hypothèses des nouvelles « perspectives de population 2007-2060 »

	2007	2030	2050	Pour info. : 2060
Nombre moyen d'enfants par femme	1,81	1,76	1,76	1,77
Espérance de vie à la naissance : hommes (années)	77,3	81,2	84,0	85,3
Espérance de vie à la naissance : femmes (années)	83,3	87,0	89,7	90,9
Solde migratoire (en milliers)	50,3	17,4	26,2	28,7
- Immigrations (en milliers)	113,4	92,3	97,0	101,2
- Émigrations (en milliers)	63,1	74,8	70,9	72,5

Source : BFP – DG SIE, « Perspectives de population 2007-2060 »

L'hypothèse principale en matière de fécondité est relative à l'indicateur conjoncturel de fécondité (ICF). L'ICF en l'année t représente le nombre moyen d'enfants qu'une femme aurait si, de 15 à 49 ans, elle avait le taux de fécondité par âge observé au cours de l'année t. Après une poursuite amoindrie de la forte croissance observée ces dernières années, ce taux revient au niveau moyen observé les trois dernières années et se stabilise à la valeur de 1,76 enfants par femme en 2050. Par rapport aux anciennes perspectives de population, l'ICF est relevé en début de période mais revient vers un niveau proche de l'ancienne valeur (1,74) en 2050.

Les projections des quotients de mortalité, engrangeant toujours une amélioration continue, donnent à posteriori des valeurs d'espérance de vie à la naissance en 2050 de 84 et 89,7 ans respectivement pour les hommes et les femmes, soit des augmentations d'environ 7 années d'espérance de vie d'ici à 2050. Les espérances de vie en 2050 se différencient à peine des va-

⁹ Institut national de Statistique, Bureau fédéral du Plan, *Perspectives de population 2000-2050 par arrondissement*, Institut national de Statistique, novembre 2001

leurs retenues dans les anciennes perspectives de population. Elles sont seulement un peu plus élevées pour les femmes (89,7 contre 88,9 antérieurement).

Le solde migratoire résulte de la combinaison des hypothèses sur les émigrations et les immigrations internationales.

Les immigrations en provenance de l'étranger font l'objet d'hypothèses en termes de nombres absolus, délicates à construire. Le chapitre 2 détaille le mode de construction de ces hypothèses. Elles distinguent, outre les Belges rentrant au pays, trois groupes d'étrangers : les ressortissants de l'ancienne Europe des 15, ceux en provenance des nouveaux Etats-membres et les ressortissants du reste du monde. Les hypothèses intègrent plusieurs facteurs : la poursuite de comportements passés, particulièrement pour les ressortissants de l'ancienne Europe dont singulièrement les Français et les Hollandais, la continuation affaiblie de la poussée à l'immigration observée ces trois dernières années suite à l'élargissement de l'Europe aux nouveaux Etats-membres, une comparaison de l'évolution des niveaux de vie entre la Belgique et le pays d'origine. Ce dernier facteur entraîne une fluctuation des mouvements migratoires à long terme. Les immigrations internationales s'accroissent ainsi jusqu'à un maximum de 128 mille unités en 2014, puis se réduisent jusqu'à un minimum de 88 mille en 2036, le reste de l'Europe devenant plus attractif. La Belgique redevient ensuite économiquement plus attractive et elles augmentent encore à nouveau jusqu'à 97 mille personnes en 2050.

Le scénario d'émigrations internationales repose sur des taux d'émigrations par sexe, âge et arrondissement, distinguant Belges et étrangers, basés sur la moyenne des trois dernières années observées, à appliquer à la population résidente. Les émigrations externes s'accroissent jusqu'à un maximum de 79 mille unités en 2022, pour ensuite revenir à 71 mille personnes en 2050.

Obtenu par différence des immigrations et des émigrations, le solde migratoire extérieur passe de 50 mille personnes en 2007 à un maximum de 57 mille en 2012. Il diminue ensuite progressivement jusqu'à un minimum de 16 mille unités en 2034 et augmente à nouveau jusqu'à plus de 26 mille personnes en 2050. Par rapport aux anciennes perspectives, où le solde migratoire était d'environ 17 mille personnes de manière constante sur toute la période de projection, ce nouveau solde migratoire constitue probablement la plus grande modification des hypothèses, à côté de la hausse temporaire de la fécondité, et n'est pas sans conséquence sur les résultats (voir la section 1.2.1.).

1.1.2. Le scénario socio-économique

Le scénario socio-économique permet de ventiler la population démographique en catégories socio-économiques pertinentes afin de déterminer notamment les nombres de personnes bénéficiaires de dépenses sociales liées à l'âge.

Ce scénario s'effectue dans un contexte institutionnel et législatif inchangé mais tient compte des mesures décidées pour les prochaines années. D'éventuels futurs changements de comportement sont ainsi pris en compte, de même que les tendances du passé.

De manière générale, la méthode applique aux générations successives des probabilités de transition d'une catégorie socio-économique à une autre (ou de maintien dans une catégorie socio-économique). La projection est effectuée par sexe et classe d'âge quinquennale, et le cas échéant, par régime de travail ou d'autres caractéristiques pertinentes.

Cette année, une importante actualisation de la base de données des nombres de pensionnés a été réalisée par régime, sexe, âge, type de pension (retraite, survie, retraite et survie) et taux de remplacement (taux ménage ou taux isolé dans les régimes salarié et indépendant). La base de données est complète de 1985 à 2006 pour les régimes salarié et indépendant (les données originales provenant de l'Office National des Pensions) et de 1995 à 2005 pour la fonction publique (données issues du Service des Pensions du Secteur Public). Cette base de données est cohérente et organisée en vue d'établir des perspectives de long terme.

Parallèlement à cette actualisation, une refonte de la méthode de projection des nombres de pensionnés a été effectuée. Elle fournit les caractéristiques nécessaires à un calcul cohérent des dépenses de pensions (régime, sexe, âge, type de pension et taux de remplacement). Une amélioration particulière consiste en une projection de la population par état civil (marié, célibataire, divorcé) avec des probabilités de passer d'un état à l'autre. Ceci permet de mieux appréhender la répartition des pensions selon le taux de remplacement pour les régimes salarié et indépendant.

1.1.3. Le scénario macroéconomique

Deux périodes sont distinguées dans le scénario macroéconomique : d'une part la période de moyen terme (de 2008 à 2013) issue des résultats des « Perspectives économiques 2008-2013 » du Bureau fédéral du Plan¹⁰ et d'autre part la période de long terme (de 2014 à 2050) basée sur des hypothèses.

A long terme, deux hypothèses essentielles soutiennent le scénario macroéconomique : la croissance annuelle de la productivité par tête et le niveau du taux de chômage structurel à partir de 2030.

¹⁰ "Perspectives économiques 2008-2013", Bureau fédéral du Plan, mai 2008

a. La croissance annuelle de la productivité par tête à long terme

Depuis le premier rapport annuel de 2002, le CEV retient l'hypothèse d'une croissance annuelle moyenne de 1,75% à long terme. Cette hypothèse correspond à la croissance de la productivité obtenue par des instances internationales comme l'Ageing Working Group via une méthode différente (voir l'encadré ci-dessous). En outre, elle semble réaliste par rapport à la moyenne historique de 1,90% observée entre 1913 et 2006 (Tableau 4).

La première période, de 1913 à 1950, comportant les deux guerres mondiales, présente une croissance économique très ralentie et des gains de productivité très faibles, à l'inverse des cinquante dernières années qui enregistrent une croissance annuelle moyenne de la productivité de près de 2,5 %. Cette croissance élevée est due aux années de 1950 à 1980, trois décennies avec une croissance économique soutenue de presque 4 % et des gains de productivité de 3,3 %. Par contre, les 26 dernières années observées dégagent une croissance du PIB de seulement 2 % et une augmentation de la productivité d'environ 1,5 %.

Tableau 4 : Evolution du PIB, de l'emploi et de la productivité - en taux de croissance annuel moyen

	PIB	Emploi	Productivité par tête
1913-2006	2,19	0,28	1,90
1913-1950	1,03	-0,03	1,05
1950-2006	2,96	0,48	2,47
1950-1980	3,83	0,48	3,34
1980-2006	1,96	0,48	1,47
1980-1990	1,97	0,23	1,74
1990-2000	2,06	0,57	1,47
2000-2006	1,80	0,76	1,04

Au vu de cette progression plus faible observée entre 1980 et 2006, l'hypothèse de croissance de la productivité à long terme retenue par le CEV peut alors sembler optimiste. Mais ce ralentissement de la croissance de la productivité dans ce passé récent s'explique entre autres par la politique menée en matière d'emploi à partir des années 90. En effet, après la chute importante de l'emploi pendant la première moitié des années 80, les gouvernements successifs ont mis en place plusieurs dispositifs promouvant l'emploi mais parfois ciblés sur des emplois à faible productivité (augmentation du travail à temps partiel, réductions de cotisations sociales pour les emplois de faible qualification, statuts spéciaux pour les travailleurs à faible productivité). L'introduction (et le succès) des titres-services en constitue un exemple frappant de ces dernières années. Mais le CEV estime qu'il est peu probable que ce type de politique actuelle se poursuive avec la même intensité à long terme. Toutefois le CEV a déjà envisagé l'hypothèse d'une productivité plus basse et calculé ses effets sur le coût budgétaire du vieillissement (voir l'encadré de la section 1.2.4.b).

Croissance annuelle de la productivité : l'approche de l'Ageing Working Group ou une méthodologie différente du CEV mais menant à une hypothèse similaire

Sous la houlette du Comité de Politique Economique (CPE), l'Ageing Working Group est chargé d'effectuer régulièrement des perspectives sur les conséquences budgétaires du vieillissement. Les projections sont réalisées dans des hypothèses et des méthodologies convenues au sein de l'AWG.

Lors des dernières projections AWG parues en 2006¹¹, la méthodologie concernant la croissance de la productivité du travail était basée sur l'approche « fonction de production » qui distingue la part de la croissance issue de la productivité totale des facteurs de celle de l'intensité en capital.

A long terme, le résultat de cette méthodologie menait à une convergence du taux de croissance de la productivité du travail vers un niveau de 1,7 % en 2030 dans chaque pays membre, avec pour la Belgique une productivité totale des facteurs de 1,1 % et une intensité en capital de 0,6 %.

b. Le taux de chômage structurel à partir de 2030

La définition du chômage utilisé par le CEV est basée sur le concept administratif qui reprend l'ensemble des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi, soit la définition officielle de l'Onem, ainsi que les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi (cf. encadré sur les concepts statistiques de la mesure du chômage).

Le taux de chômage structurel de long terme, de 8 % en 2030, est fixé en fonction de la moyenne historique du taux de chômage sur plus de 50 ans.

Ce niveau de taux de chômage structurel de 8 % à atteindre en 2030 peut paraître faible à première vue, mais il ne faut pas oublier qu'une baisse très rapide du taux de chômage s'est produite entre 2006 et 2007 (il est passé de 13,8 % à 12,6 %) et qu'à moyen terme, une diminution du taux de chômage de même ampleur est prévue pour les 6 prochaines années, le taux de chômage atteignant 11,5 % en 2013. L'objectif d'un taux de chômage de 8 % en 2030 revient ainsi à une réduction supplémentaire de 3,5 point de pourcentage de ce taux en l'espace de 17 ans. Toutefois, afin d'atteindre ce but, le maintien d'une politique active en matière d'emploi d'ici à 2030, tout en veillant à ses effets sur la productivité, demeure essentielle.

La mesure du chômage : deux concepts statistiques

Le chômage peut être mesuré sur la base de deux concepts statistiques différents: le concept administratif et le concept des "Enquêtes sur les forces de travail" (EFT).

Le concept administratif (dans son acception large) reprend l'ensemble des personnes inscrites comme demandeurs d'emploi auprès des organismes régionaux de placement, ainsi que les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi.

Les "Enquêtes sur les forces de travail" sont réalisées par l'INS et transmises à EUROSTAT, qui en définit le cadre méthodologique. Dans cette enquête, qui porte sur un échantillon de population, la qualité de chômeur est reconnue suite à une interview individuelle qui vise à établir la réalité de la disponibilité du chômeur pour le marché du travail et de la recherche active d'un emploi.

Les présentes perspectives retiennent le concept administratif du chômage (dans son acception large). Celui-ci a un caractère exhaustif qui en fait une base appropriée pour simuler l'évolution à moyen et long terme des dépenses de chômage d'une part, de l'offre potentielle de travail d'autre part, qui doit prendre en compte une désagrégation complète de la population par catégorie socio-économique.

¹¹ Voir le Rapport annuel 2006 du CEV, chapitre III

1.1.4. Le scénario de politique sociale

La loi du 23 décembre 2005 relative au Pacte de solidarité entre les générations, ainsi que la loi-programme du 27 décembre 2006 qui y ajoute quelques articles, a mis en place un mécanisme structurel d'adaptation des allocations sociales au bien-être. Pour les régimes salarié, indépendant et d'assistance sociale, le gouvernement décide tous les deux ans de la répartition d'une enveloppe financière réservée aux adaptations au bien-être sur base d'un Avis des partenaires sociaux réunis au sein du CCE et du CNT. D'après la loi, l'enveloppe financière doit être calculée selon les paramètres d'adaptation au bien-être suivants :

- « une adaptation annuelle au bien-être de 0,5 % de toutes les allocations sociales de remplacement à l'exclusion des allocations forfaitaires ;
- une adaptation annuelle au bien-être de 1 % de toutes les allocations sociales forfaitaires ;
- une augmentation annuelle de 1,25 % des plafonds pris en compte pour le calcul des allocations sociales de remplacement ;
- une augmentation annuelle de 1,25 % du « droit minimum par année de carrière ». »¹²

La loi s'est manifestement inspirée des hypothèses de politique sociale retenues par le CEV dans les éditions de 2002 à 2005 en ce qui concerne les paramètres d'adaptation au bien-être, à quelques différences près qui, dans certains cas, peuvent s'avérer non négligeables :

- les hypothèses d'adaptation au bien-être du CEV étaient formulées en termes de découplage avec la croissance des salaires. A long terme, avec une croissance salariale de 1,75 % par an, le CEV tablait sur un découplage de 1,25 % pour les allocations sociales non forfaitaires, de 0,75 % pour les allocations forfaitaires et de 0,5 % pour les plafonds salariaux. Ces découplages menaient alors à des adaptations au bien-être de 0,5 % pour les allocations non forfaitaires, 1 % pour les allocations forfaitaires et 1,25 % pour les plafonds salariaux.

Par contre, le Pacte de solidarité entre les générations introduit les pourcentages d'adaptation au bien-être pour le calcul de l'enveloppe quelle soit la croissance salariale.

A long terme, il est clair que dans un scénario de croissance annuelle de la productivité de 1,75 %, les paramètres d'adaptation au bien-être coïncident dans les deux approches. Il n'en va pas de même à moyen terme où l'environnement macroéconomique est repris des « Perspectives économiques 2008-2013 », impliquant d'autres découplages entre les adaptations au bien-être et la croissance salariale (qui n'est que de 1,1 % entre 2007 et 2013) et entraînant dès lors une générosité plus grande (découplage inférieur).

- Dans cette édition 2008 de son Rapport annuel, le CEV applique une adaptation au bien-être de 0,5 % à tous les allocataires de remplacement (à l'exclusion des allocations forfaitaires), quelle que soit leur durée de séjour dans le système, comme la loi semble être interprétée.

Jusqu'à présent, le CEV avait considéré que l'adaptation au bien-être de 0,5 % des allocations non forfaitaires était destinée aux bénéficiaires dont l'évolution du bien-être s'écartait de celle des travailleurs¹³, autrement dit aux bénéficiaires présents dans le système depuis au moins une année.

¹² Loi sur le Pacte de solidarité entre les générations du 23 décembre 2005

¹³ Rappelons que si le taux de remplacement (ou le taux de calcul d'une allocation sociale) est inférieur à 100 %, le

- Jusqu'à cette année, les allocations minimums, excepté les pensions minimums dans le régime indépendant, étaient supposées évoluer à long terme comme les allocations non forfaitaires. Les allocations moyennes non forfaitaires évoluant comme les salaires à long terme (croissance annuelle de 1,75 %), alors que les allocations minimums sont supposées croître avec 1 % d'après la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations, cela engendrait dès lors une légère surestimation des dépenses et une sous-estimation de l'enveloppe budgétaire compte tenu de l'application d'une adaptation au bien-être de 0,5 % aux allocations non forfaitaires.

La loi sur le Pacte de solidarité entre les générations les considérant comme des allocations forfaitaires et leur attribuant explicitement une enveloppe d'une adaptation au bien-être de 1 %, les perspectives du CEV intègrent dorénavant également cette modalité pour les allocations minimums.

A long terme, à partir de 2014, une exception demeure cependant dans le régime des pensions salariées où l'on considère que le droit minimum par année de carrière recevant, d'après le mode de calcul de l'enveloppe budgétaire, une adaptation annuelle au bien-être de 1,25 % va progressivement remplacer la pension minimum qui ne reçoit que 1 %¹⁴. Dans cette optique, la modélisation de la pension minimum salariée n'est pas explicitement introduite à long terme. De plus, l'interaction avec le droit minimum par année de carrière est extrêmement complexe.

- Dans ce rapport 2008, la modélisation des dépenses d'assistance sociale, de même que celle des dépenses relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, intègrent les paramètres d'adaptation au bien-être retenus par la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations pour le calcul de l'enveloppe budgétaire, alors qu'auparavant, en l'absence de dispositions précises, ces dépenses sociales évoluaient parallèlement au PIB.

L'enveloppe financière destinée aux adaptations au bien-être ainsi déterminée d'après ces différents paramètres, son attribution pratique peut revêtir plusieurs types de revalorisations. Par exemple, pour la période 2007-2008, les principales modalités concrètes de l'attribution de l'enveloppe, décidées par les partenaires sociaux et le gouvernement, ont été les suivantes (voir la liste détaillée dans l'encadré ci-dessous): dans les pensions, les adaptations au bien-être prévues pour 2007 et 2008 ont été mises en œuvre via un bonus annuel de liaison au bien-être et des adaptations au bien-être ciblées sur les retraités âgés ; des adaptations au bien-être des minima et des allocations non forfaitaires ciblées sur les allocataires de longue durée ainsi qu'une augmentations du taux de remplacement des isolés ont eu lieu dans la branche indemnités AMI ; le régime des allocations de chômage a enregistré une hausse du plafond salarial, une augmentation des minima et des forfaits et un relèvement de certains taux de remplacement.

bénéficiaire d'une allocation de remplacement subit d'office une perte de bien-être en niveau. Mais selon le CEV, le concept d' « adaptation au bien-être » avait trait à l'évolution du bien-être et non à son niveau.

¹⁴ Même si, en pratique, une disposition récente prévoit une liaison identique pour le droit minimum par année de carrière et la pension minimum.

D'autre part, le gouvernement a également annoncé d'autres mesures, certaines entrant en vigueur dès 2008, comme l'augmentation de 2 % des pensions minimums et de la GRAPA au 1/7/2008, la suppression du malus dans le régime indépendant pour les travailleurs qui, à partir de 60 ans, totalisent 43 années de carrière, une hausse de 10 euros à partir du 1/4/2008 pour l'allocation familiale du premier enfant dans le régime indépendant et l'instauration d'un supplément d'âge à partir de 2008 pour les 18-24 ans et à partir de 2009 pour les 0-5 ans. L'encadré ci-dessous détaille et complète ces mesures.

A partir de 2009, le scénario de politique sociale du CEV respecte les prescrits de la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations concernant le calcul de l'enveloppe budgétaire destinée aux adaptations au bien-être. Il applique donc les paramètres d'adaptation au bien-être suivants : les plafonds salariaux et le droit minimum par année de carrière s'accroissent de 1,25 % par an, les montants forfaitaires et les minima augmentent annuellement de 1 % et toutes les autres prestations bénéficient d'une adaptation annuelle au bien-être de 0,5 % (y compris celles ayant pris cours il y a moins d'un an). Les retombées en 2009 des mesures entrant en vigueur dans le courant de l'année 2008 font partie du calcul de l'enveloppe budgétaire 2009¹⁵.

¹⁵ Par exemple, si une mesure entre en vigueur au 1er juillet 2008, pour avoir l'effet de la dépense pour une année entière, on comptabilisera 6 mois de dépenses en 2008 et 6 mois en 2009. L'enveloppe budgétaire réellement disponible pour 2009 devient donc l'enveloppe calculée selon les paramètres d'adaptation au bien-être de la loi diminuée du coût de la mesure en 2009.

Les principales mesures mises en œuvre en 2007-2008 concernant les allocations de remplacement

1. Pensions :

- Assouplissement des conditions du travail autorisé après l'âge légal de la pension et, en cas de pension de survie, relèvement du seuil à partir duquel la cotisation de solidarité est due.
- Octroi, à partir de 2007, d'un "bonus pension" de 2 euros par jour de travail presté (pour les périodes prenant cours à partir du 1.1.2006) après l'âge de 62 ans, tant dans le régime indépendant que dans le régime salarié. Le "bonus pension" est octroyé en plus de la pension (éventuellement de la pension minimum) proprement dite.
- Pour le calcul de la pension des salariés, le droit minimum par année de carrière augmente de 17 % au 1.10.2006 et de 2 % au 1.9.2007 et au 1.7.2008, tandis qu'un plafond salarial différencié est introduit – sans adaptation au cours de la période 2007-2010 – pour les périodes assimilées à partir de 2007 pour cause de chômage complet, de prépension, d'interruption de carrière à temps plein ou de crédit-temps complet.
- Assouplissement du malus intégré dans le calcul de la pension des indépendants: le malus à l'âge de 60 ans reste de 25 %, mais passe à 18 % au lieu de 20 % à 61 ans, à 12 % au lieu de 15 % à 62 ans, à 7 % au lieu de 10 % à 63 ans, à 3 % au lieu de 5 % à 64 ans, et est supprimé si la carrière atteint 43 ans. Le quatrième relèvement de la pension minimum à hauteur de 30 euros par mois (décision prise lors du Conseil des ministres de Gembloux) est appliqué en décembre 2007. Pour rétablir le rapport entre le statut "ménage" et le statut "isolé", la pension minimum avec le statut ménage est majorée au 1.4.2007.
- L'adaptation au bien-être en 2007 a pris la forme d'un « bonus de bien-être » unique appliqué au mois d'avril aux pensions minimums et aux pensions ayant pris cours avant le 1.1.1993 : 35 euros si la carrière compte au moins 10 ans mais moins de 20 ans, et 75 euros si elle compte au moins 20 ans. De plus, une hausse de 2 % – après déduction du bonus de bien-être – a été garantie à partir de septembre pour les pensions minimums et pour les pensions ayant pris cours soit avant le 1.1.1988, soit au cours des années 2000 et 2001.
- Les pensions minimums seront une nouvelle fois augmentées de 2 % à partir de juillet 2008. L'adaptation au bien-être des autres pensions, de 2 % également, s'appliquera à partir de septembre 2008 aux pensions ayant pris cours entre le 1.1.1988 et le 31.12.2002, tandis que le solde sera intégré, avec le bonus bien-être versé en 2007, au montant mensuel de la pension.

2. Indemnités INAMI :

- Le 1.1.2007: relèvement de 1 % du plafond salarial, relèvement des minima dans le régime des travailleurs salariés au niveau de la pension minimum des travailleurs salariés, alignement de l'indemnité d'incapacité primaire et de l'invalidité dans le régime des travailleurs indépendants sur la pension minimum des indépendants, et même sur la pension minimum des travailleurs salariés en cas d'invalidité accompagnée d'une cessation d'activités ; allocation forfaitaire de 12 euros pour l'aide de tiers (salariés et indépendants).
- Le 1.1.2008: augmentation du taux de remplacement des indemnités pour les salariés isolés: 53 % au lieu de 50 % ;
- Les 1.4.2007 et 1.1.2008, augmentation de 2 % de l'indemnité minimum pour les travailleurs non réguliers ;
- Adaptation au bien-être, chaque fois de 2 %, des minima (salariés et indépendants) les 1.9.2007 et 1.7.2008, des indemnités (sauf indemnité minimum) ayant pris cours il y a au moins 20 ans (salariés) et, à partir du 1.9.2008, des indemnités (sauf indemnité minimum) ayant pris cours il y a 15 à 20 ans et il y a 6 ans (salariés).

3. Allocations de chômage :

- le 1.1.2007, relèvement de 1 % du plafond salarial ;
- le 1.4.2007, augmentation de 2 % de l'allocation d'attente pour les isolés de plus de 21 ans ;
- le 1.1.2008, majoration de 2 % des minima et des montants forfaitaires (sauf interruptions de carrière et crédit-temps), et hausse des taux de remplacement, qui passent à 53 % (au lieu de 50 % durant la 2ème période) pour les chômeurs isolés, et à 58 % (au lieu de 55 % durant la 1ère période) pour les chômeurs cohabitants.

4. Allocations familiales :

- allocation de rentrée scolaire à partir de 2006,
- maintien pendant 2 ans (au lieu de 6 mois) d'allocations majorées en cas de reprise du travail (1.1.2007),
- hausse des allocations 1er enfant pour les indépendants (1.4.2008),
- augmentation des allocations familiales de 20 euros par mois pour les familles monoparentales (1.6.2007),
- élargissement du supplément d'âge annuel aux tranches d'âge 0-5 ans (25 euros à partir de 2009) et 18-24 ans (1.7.2008 et augmentation progressive de 25 euros à 100 euros en 2012).

5. Maladies professionnelles et accidents de travail :

- adaptation au bien-être de 2 %, à partir du 1.9.2007, des minima et des indemnités (sauf indemnité minimum) ayant pris cours il y a au moins 20 ans, et, à partir du 1.9.2008, des indemnités (sauf indemnité minimum) ayant pris cours il y a 15 à 20 ans et il y a 6 ans.

1.2. Les nouvelles perspectives du scénario du CEV

Le CEV tient à rappeler que ces perspectives ne constituent nullement des prévisions. Elles permettent d'explorer certaines évolutions futures et d'identifier les paramètres cruciaux susceptibles d'assurer la soutenabilité sociale et financière du système de protection sociale belge, sans perdre de vue les hypothèses des scénarios sous-jacents aux projections qui ont fait l'objet de choix pour le long terme (voir la section 1.1.).

1.2.1. Les perspectives de population

Les nouvelles perspectives de population sont brièvement présentées dans le Tableau 5 (pour rappel, le chapitre 2 leur est entièrement consacré). On y trouve également la structure par groupe d'âge de la population, ainsi que quelques indicateurs démographiques relatifs au vieillissement de la population.

Tableau 5 : Les « Perspectives de population 2007-2060 » pour le Royaume au 30 juin

	2007	2010	2030	2050	Pour info. : 2060
Population totale en milliers	10620,0	10846,7	11996,8	12449,8	12675,3
<i>Par groupe d'âge</i>					
0-14 ans	1799,6	1834,1	1977,7	1971,4	1997,2
15-64 ans	7007,3	7145,6	7280,5	7280,1	7347,1
65 ans et +	1813,1	1867,1	2738,6	3198,3	3331,0
<i>Structure d'âge en %</i>					
0-14 ans	16,9	16,9	16,5	15,8	15,8
15-64 ans	66,0	65,9	60,7	58,5	58,0
65 ans et +	17,1	17,2	22,8	25,7	26,3
<i>Quelques indicateurs</i>					
dépendance des âgés (65+/15-64)	25,9	26,1	37,6	43,9	45,3
<i>p.m. en différence avec les « perspectives de population 2000-2050 »</i>					
intensité du vieillissement (80+/65+)	27,1	28,9	28,7	39,4	39,6

Source : BFP – DG SIE, « Perspectives de population 2007-2060 »

La population totale en Belgique atteint près de 12 millions d'habitants en 2030 (soit 1 million de personnes supplémentaires par rapport aux anciennes perspectives), ce qui représente une croissance annuelle moyenne de 0,5 % entre 2007 et 2030. Entre 2030 et 2050, la croissance de la population se ralentit et n'augmente plus annuellement que de 0,2 % entre 2030 et 2050 pour atteindre toutefois le chiffre de 12,450 millions de personnes en 2050. Dans les anciennes perspectives de population, à partir de 2030 et jusque 2050, dernière année de projection, la population restait stable aux alentours des 11 millions d'habitants. En comparant avec les anciennes perspectives, on remarque que les niveaux des trois grands groupes d'âges habituellement présentés sont actuellement plus élevés, mais il faut particulièrement pointer la population d'âge actif (qui s'accroît de 0,1 % entre 2007 et 2050 contre une réduction de 0,2 % dans les anciennes

perspectives) et les jeunes de 0 à 14 ans (croissance de 0,2 % entre 2007 et 2050 contre une diminution de 0,1 % auparavant). Le groupe des âgés de 65 ans et plus augmente, lui aussi, plus rapidement avec une croissance annuelle moyenne de 1,3 % entre 2007 et 2050 par rapport à 1,1 % dans les anciennes perspectives.

Bien que les trois grands groupes d'âge s'accroissent en termes d'unités, la structure d'âge de la population évolue de la même façon que dans les perspectives de population précédentes, avec des proportions des jeunes et de la population d'âge actif en baisse et une forte hausse de la part des âgés de 65 ans et plus, confirmant bien le vieillissement futur de la population en Belgique. Toutefois, les parts des jeunes et des personnes d'âge actif se réduisent légèrement moins dans les nouvelles perspectives de population.

Le vieillissement s'observe également au travers du coefficient de dépendance des âgés et de l'indicateur d'intensité du vieillissement. Celui-ci mesure la part des personnes de 80 ans et plus dans la population de 65 ans et plus et indique également une intensité prononcée du vieillissement avec un pourcentage passant de 27% en 2007 à près de 40% en 2050.

Quant au coefficient de dépendance des âgés, qui exprime le nombre de personnes de 65 ans et plus pour cent personnes d'âge actif, il passe de 25,9 en 2007 à 43,9 en 2050. Autrement dit, si en 2007, il y a 3,9 actifs potentiels pour une personne âgée de 65 ou plus, ce taux de support passe à 2,2 en 2050. Dans un système de répartition des pensions légales, comme c'est le cas en Belgique, l'évolution de ce coefficient de dépendance des âgés donne une indication très importante de la problématique du financement futur de ces dépenses. Par rapport aux anciennes perspectives de population, l'actuel coefficient de dépendance des âgés connaît une évolution semblable, à un niveau toutefois légèrement inférieur mais qui ne peut infléchir l'importance de l'enjeu du financement des futures pensions légales.

1.2.2. Le marché du travail

La situation sur le marché du travail ne rencontre pas de bouleversements majeurs lorsqu'elle s'exprime en pourcent de la population (voir le Tableau 6).

**Tableau 6 : Situation sur le marché du travail, en % de la population adéquate
scénario de juin 2008 (1) et différence par rapport aux résultats de juin 2007 (2)**

	2007		2013		2030		2050	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Taux d'emploi (% de la population 15-64)	62,9	0,3	64,6	-0,7	68,1	-1,0	68,6	-0,5
15-54 ans	67,5	0,2	68,9	-1,2	71,6	-1,8	72,0	-1,1
Femmes	62,7	-0,1	65,1	-1,7	69,0	-2,2	69,5	-1,4
Hommes	72,3	0,4	72,7	-0,7	74,1	-1,4	74,6	-0,7
55-64 ans	36,1	0,6	41,3	0,4	47,6	1,2	48,0	1,0
Femmes	26,4	-0,0	32,9	-0,7	43,4	0,6	44,3	1,4
Hommes	46,0	1,4	49,8	1,5	52,0	1,8	51,9	0,7
Taux de chômage total ^a (% de la population active correspondante)	12,6	-0,8	11,5	0,1	8,0	0,0	8,0	-0,0
Taux d'activité (y compris chômeurs âgés)	71,9	-0,3	73,0	-0,7	74,2	-1,0	74,5	-0,5
Taux de prépension (% de la population active potentielle ^b)	8,9	0,0	6,8	-0,5	6,8	-1,2	7,1	-0,7

a Y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi

b = Population active de 55 à 64 ans + prépensionnés conventionnels + personnes en interruption de carrière à temps plein

En 2007, le taux de chômage a enregistré une baisse sans précédent, passant de 13,8 % en 2006 à 12,6 % en un an, en raison d'une hausse plus forte du taux d'emploi (surtout chez les plus de 55 ans et particulièrement pour les hommes) et d'une baisse du taux d'activité.

Après une longue période d'augmentation, le taux d'activité a diminué en 2006 et 2007 et, mis à part des effets de glissements démographiques¹⁶, cette évolution semble difficile à expliquer et peut être due à des effets statistiques¹⁷.

¹⁶ On fait ici allusion au flux net d'entrée et de sortie sur le marché du travail qui correspond à l'entrée de la cohorte atteignant l'âge de 15 ans durant l'année en cours moins la sortie de la cohorte qui atteint 65 ans. Ce flux a contribué positivement à l'évolution du taux d'activité jusqu'en 1999, mais de façon sans cesse décroissante, à cause de la progression des cohortes du baby-boom vers les catégories d'âge supérieures, qui sont associées à des taux d'activité plus faibles. A cela s'ajoute encore, à partir de 2000, l'accroissement temporaire du flux entrant des jeunes de 15 ans, dont les taux d'activité très bas freinent l'évolution du taux d'activité global.

¹⁷ « Les explications les plus plausibles sont : une surestimation de l'immigration nette « réelle » (par le biais, notamment, de glissements entre la population séjournant durablement dans le pays et la population inscrite légalement sur le territoire belge); une sous-estimation du travail frontalier sortant effectué dans les institutions internationales; une sous-estimation de l'effet net du système des titres-services sur l'emploi; une surestimation de la diminution du nombre de demandeurs d'emploi inoccupés (DEL, comptabilisés dans les chiffres du chômage « administratif ») due aux changements intervenus dans les méthodes régionales de comptage des demandeurs d'emploi suite à la suppression du contrôle de pointage début 2006. » Pour davantage de détails, voir les « Perspectives économiques 2008-2013 », Bureau fédéral du Plan, mai 2008.

Ce nouveau point de départ, la méthodologie par cohortes et la réestimation des probabilités de maintien dans l'activité en fonction de l'âge entraînent un taux d'activité légèrement inférieur à l'ancienne projection à long terme.

En combinant le taux d'activité et un taux de chômage structurel toujours fixé à 8 % à long terme, le taux d'emploi est également moins élevé que dans le rapport précédent.

Si comme déjà mentionné, les différents indicateurs relatifs au marché du travail exprimés en proportion de la population ne présentent pas d'énormes changements en projection, il n'en va pas de même des nombres de personnes concernées (voir le Tableau 7).

**Tableau 7 : Situation sur le marché du travail, en milliers d'unités
d'après le scénario de juin 2008 (1) et écart par rapport aux résultats de juin 2007 (2)**

	2007		2013		2030		2050	
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)
Population d'âge actif	7007,3	41,9	7225,6	235,8	7280,5	659,1	7280,1	837,1
Population active	5038,9	11,0	5273,5	122,0	5401,7	423,9	5425,2	591,6
Emploi	4405,5	50,6	4664,6	102,0	4959,7	380,1	4991,1	544,3
Chômage ^a	633,4	-39,6	608,9	20,0	442,0	43,8	434,0	47,3

a y compris les chômeurs âgés

En effet, à taux d'activité relativement identique (voir ci-dessus), la hausse de la population d'âge actif essentiellement due à l'immigration nette entraîne une augmentation très importante de la population active par rapport à l'ancienne simulation (122 000 actifs déjà en 2013, près de 424 000 en 2030 et plus de 590 000 en 2050). En respectant l'hypothèse d'un taux de chômage structurel de 8 % de la population active en 2030, le nombre de chômeurs est supérieur au niveau des anciennes perspectives (44 000 en 2030 et 47 000 en 2050), mais le nombre de travailleurs s'accroît largement (380 000 unités supplémentaires en 2030 et 544 000 en 2050), ce qui n'est pas sans conséquence sur certains résultats macroéconomiques (voir ci-dessous).

1.2.3. L'environnement macroéconomique

A moyen terme, le scénario macroéconomique se base sur les « Perspectives économiques 2008-2013 »¹⁸ établies par le Bureau fédéral du Plan au mois de mai 2008. Tandis qu'à partir de 2014, l'environnement macroéconomique est établi à partir des hypothèses relatives à la productivité, au taux de chômage structurel et par conséquent à l'emploi. Les résultats de la projection macroéconomique sont repris dans le Tableau 8.

¹⁸ « Perspectives économiques 2008-2013 », Bureau fédéral du Plan, mai 2008

**Tableau 8 : Projection macroéconomique 2007-2050, en %
d'après le scénario de juin 2008 (1) et écart par rapport aux résultats de juin 2007 (2)**

	2007-2013		2013-2030		2007-2030		2007-2050		2030	2050
	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)	(1)-(2)	(1)/(2)	(1)/(2)
<i>Taux de croissance annuels moyens en termes réels</i>									<i>En niveau</i>	
Emploi	1,0	0,2	0,4	0,3	0,5	0,3	0,3	0,2	8,3	12,2
Productivité	1,1	-0,3	1,8	0,0	1,6	-0,1	1,7	0,0	-4,1	-4,1
Salaires ^a	2,0	-0,1	2,1	0,3	2,1	0,2	2,0	0,2	5,4	9,3
PIB	2,0	-0,1	2,1	0,3	2,1	0,2	1,9	0,2	3,9	7,6
PIB/tête	1,3	-0,6	1,6	0,0	1,6	-0,1	1,6	-0,1	-4,6	-4,5
<i>En % de la population active (y compris les chômeurs âgés non demandeurs d'emploi)</i>										
Taux de chômage structurel à long terme					8,0					

a. Salaires des travailleurs salariés, des agents de la fonction publique et revenus professionnels des indépendants

Entre 2007 et 2013, la croissance de l'emploi (1 % par an) est légèrement plus élevée que dans la projection précédente, tandis que les accroissements de la productivité, des salaires et du PIB (respectivement 1,1 %, 2 % et 2 % en moyenne annuelle) sont inférieurs à ceux du rapport 2007. Ces évolutions moyennes sur 6 ans recouvrent en fait deux périodes distinctes.

Les années 2008 et 2009 sont marquées par un ralentissement conjoncturel, et les gains de productivité et la croissance des salaires se réduisent nettement par rapport aux perspectives précédentes pendant ces deux années. Par contre, la croissance de l'emploi demeure pratiquement identique dans les deux simulations.

A partir de 2010, le scénario des perspectives 2007-2013 suppose une croissance économique permettant de se rapprocher de l'output potentiel (2,0 % en moyenne annuelle), voire même de le dépasser. La croissance économique belge serait ainsi de 2,4 % en 2010 pour se ralentir par la suite et atteindre 2,1 % en 2013. Pendant cette période 2010-2013, les accroissements du PIB, de l'emploi et des salaires sont supérieurs aux résultats de l'année passée. Ceci n'est pas le cas des gains de productivité en raison principalement de l'année 2013, dernière année issue des « Perspectives économiques 2008-2013. En effet, lors du rapport précédent, l'hypothèse de croissance de la productivité de long terme, à savoir 1,75 %, était appliquée dès cette année. Ceci n'est plus le cas dans la simulation actuelle où les gains de productivité ne sont que de 1,1 % en 2013¹⁹.

A long terme, à partir de 2014, la productivité croît en moyenne de 1,75 % par an selon l'hypothèse retenue par le CEV, comme dans les rapports précédents. La croissance supérieure de l'emploi ainsi que son niveau nettement plus élevé résultent des nouvelles perspectives démographiques, comme indiqué ci-dessus. Les accroissements de la masse salariale et du PIB dépendant directement de l'emploi et de la productivité, il est logique que, jusqu'en 2030, ceux-ci soient nettement supérieurs aux résultats de l'année passée. A noter que la croissance du PIB par tête est légèrement inférieure entre 2007 et 2050 à celle du rapport précédent en raison de la

¹⁹ Tant que l'hypothèse de long terme de croissance de la productivité dépassera les gains de productivité tendanciels à moyen terme, l'ajout d'une année à la projection de moyen terme aura un effet négatif sur la croissance moyenne de la productivité à moyen terme.

période 2007-2013 qui enregistre un moindre accroissement du PIB conjugué à une plus forte augmentation de la population. Entre 2013 et 2050, les accroissements du PIB et de la population sont supérieurs à ceux de l'an passé mais d'une même ampleur.

1.2.4. Le coût budgétaire du vieillissement

Pour rappel, le coût budgétaire du vieillissement représente l'accroissement de l'ensemble des dépenses sociales sur une période donnée, en % du PIB.

a. Les perspectives à moyen terme

Le Tableau 9 fournit les différentes composantes du coût budgétaire du vieillissement à moyen terme, de 2007 à 2013, ainsi que l'écart avec les résultats de la projection précédente de juin 2007.

Tableau 9 : Le coût budgétaire du vieillissement à moyen terme, en % du PIB selon le scénario du CEV et écart par rapport au scénario de juin 2007

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	Scénario du CEV de juin 2008								Différence avec les résultats de juin 2007 2007-2013
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007-2013	
Pensions	8,8	8,9	9,0	9,1	9,2	9,3	9,5	0,7	0,1
- régime des salariés	4,9	4,9	5,0	5,0	5,1	5,1	5,2	0,3	0,0
- régime des indépendants	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,1	0,0
- secteur public ^a	3,2	3,2	3,3	3,4	3,4	3,5	3,5	0,3	0,1
Soins de santé ^b	7,0	7,3	7,5	7,5	7,6	7,7	7,8	0,8	0,1
Incapacité de travail	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	0,1	0,0
Chômage	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	-0,1	0,2
Prépension	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
Allocations familiales	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	0,0	0,1
Autres dépenses sociales ^c	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	0,0	0,0
Total	22,6	23,0	23,4	23,5	23,7	23,9	24,1	1,5	0,7
p.m. rémunérations du personnel enseignant	3,9	3,8	3,9	3,8	3,8	3,8	3,8	-0,1	0,1

a Y compris les pensions des entreprises publiques à charge de l'Etat et la GRAPA (garantie de revenus aux personnes âgées). Bien que la GRAPA constitue principalement un complément aux pensions des régimes salarié et indépendant, cette dépense est enregistrée à charge du pouvoir fédéral dans la Comptabilité nationale et donc reprise dans les pensions du régime de la fonction publique dans ce tableau.

A noter que ces dépenses de pensions du secteur public ne comprennent pas les dépenses de pensions des administrations locales affiliées à une institution de prévoyance (voir l'encadré relatif aux pensions des pouvoirs locaux).

b Dépenses publiques de soins de santé et de soins de long terme. Elles comprennent les dépenses de sécurité sociale (soins de santé des régimes des travailleurs salariés et indépendants, intervention dans le prix de la journée d'hospitalisation depuis 2004 – comptabilisée auparavant dans le compte du pouvoir fédéral -, OSSOM et autres régimes), certaines dépenses du pouvoir fédéral, 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 dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence et revenu d'intégration.

Dans les nouvelles perspectives, le coût budgétaire du vieillissement s'accroît de 1,5 point de pourcentage du PIB entre 2007 et 2013, en raison des dépenses de pensions (0,7 point de pourcentage) et de soins de santé (0,8 point de pourcentage), alors que les autres dépenses sociales demeurent relativement stables.

L'augmentation des dépenses de pensions dans les régimes salarié et indépendant est due au nombre croissant de pensionnés, à l'enveloppe disponible pour l'adaptation au bien-être et au remplacement des anciennes générations de pensionnés par de nouvelles (les pensionnés bénéficient en moyenne d'une pension d'autant plus élevée qu'ils sont partis plus récemment à la retraite). La hausse du nombre de bénéficiaires d'un bonus de pension attribué pour la poursuite d'une activité professionnelle après 62 ans renforce également cette évolution.

La croissance du nombre de pensionnés provoque l'augmentation relativement forte des dépenses de pensions de la fonction publique à moyen terme. Il s'agit de personnes qui avaient été engagées dans les années 70 afin d'enrayer la montée du chômage.

Les dépenses de soins de santé correspondent aux dépenses attendues et non à la norme de croissance de 4,5 % en termes réels. Elles comprennent l'extension de la couverture obligatoire aux petits risques pour les indépendants à partir de 2008. En 2009 et 2010, les dépenses de soins de santé progressent principalement au rythme de leur dynamique interne (3,1 % qui représente la croissance moyenne des dépenses effectives au cours des quatorze dernières années), à laquelle il faut ajouter 0,7 % dû au vieillissement de la population, 0,1 % en raison de l'accord social 2005-2009, ainsi que les hausses récentes de prix, parfois non négligeables, qui ne se repercutent qu'avec une année de retard lorsque les barèmes des prestataires sont adaptés (1 % en 2009 et 0,1 % en 2010). A partir de 2011, la croissance des dépenses de santé est issue de la méthodologie de long terme qui prend en compte les effets démographiques et une « tendance lourde »²⁰.

Par rapport aux résultats du rapport 2007, le coût budgétaire du vieillissement est supérieur de 0,7 point de pourcentage du PIB entre 2007 et 2013.

De manière générale, deux raisons jouant sur l'ensemble des dépenses sociales sont présentes : une croissance économique inférieure et une croissance supérieure du différentiel entre l'évolution de l'indice-santé lissé (appliqué aux dépenses sociales) et du déflateur du PIB. Si la moindre croissance du PIB n'est responsable que de 0,04 point de pourcentage de l'augmentation de 0,7 point de pourcentage du PIB du coût budgétaire, la croissance plus élevée du rapport des deux déflateurs explique 0,2 point de pourcentage du PIB du surcoût.

L'ensemble des nouvelles mesures prises par rapport aux simulations précédentes interviendrait pour 0,1 point de pourcentage du PIB dans l'augmentation du coût budgétaire du vieillissement.

²⁰ Voir le Rapport annuel 2005, chapitre IV

Il faut signaler qu'en 2007, l'ensemble des dépenses sociales recule de 0,4 point de pourcentage du PIB par rapport aux anciennes perspectives, en raison principalement des dépenses de soins de santé et de chômage.

Particulièrement peu élevées en 2007, les dépenses de soins de santé sont par exemple inférieures de 0,2 point de pourcentage du PIB en 2007. Mais le gouvernement a prévu un certain rattrapage en 2008 qui se traduit par une hausse de 0,3 point de pourcentage du PIB entre 2007 et 2008 contre 0,2 point de pourcentage dans les résultats précédents, ce qui explique une hausse de 0,1 point de pourcentage du PIB des dépenses de soins de santé entre 2007 et 2013 par rapport aux anciennes projections.

Dans le régime du chômage, les dépenses partent également d'un niveau inférieur de 0,1 point de pourcentage du PIB en 2007 en raison de la forte diminution inattendue du nombre de chômeurs. Mais un rattrapage intervient à la fin de la période de moyen terme car la réduction du taux de chômage est moins rapide que dans les anciennes perspectives (-1 point de pourcentage au lieu de 2 points de pourcentage), ce qui engendre en fin de compte des dépenses de chômage supérieures de 0,1 point de pourcentage du PIB.

Les dépenses d'allocations familiales légèrement supérieures entre 2007 et 2013 par rapport aux résultats de juin 2007 (+0,1 point de pourcentage du PIB) sont dues principalement au nombre de bénéficiaires qui enregistre une croissance annuelle moyenne de 0,5 % entre 2007 et 2013 contre une décroissance de 0,4 % en moyenne dans les anciennes projections. Les nouvelles perspectives démographiques ont en effet mené à une sensible modification du nombre d'enfants, en raison d'une part du taux de fécondité plus élevé et d'autre part de l'immigration croissante qui elle-même enregistre une fertilité plus importante.

On observe également un surcoût de 0,1 point de pourcentage du PIB dans les dépenses de pensions de la fonction publique, dû majoritairement à une croissance plus élevée du nombre de pensionnés.

Il ressort donc des dernières estimations que le coût budgétaire du vieillissement est plus élevé à moyen terme. Cette évolution aura un impact sensible sur les finances publiques et la trajectoire du solde budgétaire.

Une catégorie particulière parmi les dépenses de pensions du secteur public : les dépenses de pensions des pouvoirs locaux

De manière générale, les projections de long terme du CEV comprennent toutes les dépenses sociales comprises dans les comptes de finances publiques de la comptabilité nationale. En ce qui concerne les dépenses de pensions des pouvoirs locaux, il s'agit des pouvoirs locaux affiliés aux pools 1 et 2 (Onss-Apl) et des pouvoirs locaux ayant leur propre régime de retraite.

Elles n'enregistrent donc pas les pensions de certains pouvoirs locaux affiliés auprès d'une institution de prévoyance, dont les données sont très difficiles à obtenir.

Cependant une étude^a de la Commission spéciale pour les Pensions des Administrations locales sur l'évolution de ces pensions à l'horizon 2050 fournit un chiffre pour l'année 2004 : il s'agirait de 351 millions d'euros ou 0,1 % du PIB.

a. Commission spéciale pour les Pensions des Administrations locales, Evolution de la charge des pensions des administrations locales de 2004 à 2050, octobre 2007 – www.pdos.be/pdos/professionals/professionals_1976.htm

b. Les perspectives à long terme

Le Tableau 10 présente le coût budgétaire du vieillissement à long terme, jusque 2050 et les différences par rapport aux résultats de l'année passée.

Tableau 10 : Le coût budgétaire du vieillissement à long terme, en % du PIB selon le scénario du CEV et écart par rapport au scénario de juin 2007

Composantes du cout budgétaire du vieillissement	Scénario du CEV de juin 2008							Différence avec les résultats de juin 2007	
	2007	2013	2030	2050	2013-2030	2007-2030	2007-2050	2007-2030	2007-2050
Pensions	8,8	9,5	12,3	13,3	2,8	3,5	4,5	-0,1	0,0
- régime des salariés	4,9	5,2	6,8	7,4	1,6	1,9	2,5	-0,4	-0,3
- régime des indépendants	0,7	0,8	0,8	0,8	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
- secteur public ^a	3,2	3,5	4,7	5,1	1,1	1,5	1,9	0,3	0,3
Soins de santé ^b	7,0	7,8	8,9	10,4	1,1	1,9	3,4	-0,1	0,1
Soins de santé « aigus » ^c	6,1	6,8	7,5	8,2	0,8	1,4	2,2	-0,2	-0,1
Soins de longue durée ^c	0,9	1,0	1,3	2,1	0,3	0,5	1,2	0,1	0,2
Incapacité de travail	1,3	1,3	1,2	1,1	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,1
Chômage	2,0	1,9	1,3	1,2	-0,6	-0,7	-0,8	0,2	0,1
Prépension	0,4	0,4	0,4	0,3	0,0	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Allocation familiales	1,6	1,5	1,3	1,1	-0,2	-0,2	-0,4	0,1	0,1
Autres dépenses sociales ^d	1,7	1,7	1,6	1,5	1,5	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2
Total	22,6	24,1	26,9	28,9	2,8	4,3	6,3	0,0	0,1
p.m. rémunérations du personnel enseignant	3,9	3,8	3,8	3,7	0,0	-0,1	0,2	0,2	0,1

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 longue durée comprennent les soins infirmiers à domicile, les séjours en maisons de repos pour personnes âgées, en maisons de repos et de soins, en maisons 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 dépenses pour accidents de travail, maladies professionnelles, Fonds de sécurité d'existence et revenu d'intégration.

Le coût budgétaire du vieillissement s'élève à 4,3 % du PIB entre 2007 et 2030 et à 6,3 % du PIB entre 2007 et 2050. Malgré l'intégration des nouvelles perspectives de population présentant un coefficient de dépendance légèrement inférieur à celui des anciennes projections, ce coût budgétaire est semblable au résultat de juin 2007 entre 2007 et 2030, voire même supérieur de 0,1 point de pourcent du PIB entre 2007 et 2050. Il ne fallait en effet pas s'attendre à un renversement majeur de situation car les nombreuses générations du baby-boom appelées à devenir les générations du papy-boom à partir de 2010 sont déjà recensées dans la population et d'après la tendance observée, leur espérance de vie continue de s'accroître. L'encadré ci-dessous explique l'effet des nouvelles perspectives démographiques sur les dépenses de pensions.

L'influence des nouvelles perspectives démographiques sur le coût à long terme des dépenses de pensions

Le présent rapport s'appuie sur les nouvelles perspectives démographiques réalisées par le Bureau fédéral du Plan et la Direction générale Statistique et Information économique. Il est légitime de se demander dans quelle mesure ces nouvelles perspectives influencent le coût budgétaire du vieillissement, en particulier au niveau des dépenses de pensions qui contribuent le plus au coût budgétaire du vieillissement (4,5 % du PIB entre 2007 et 2050, cf. Tableau 10). En d'autres termes, il s'agit de tenter de fournir une estimation du coût budgétaire du vieillissement dans un contexte démographique qui aurait été celui du précédent rapport. Le tableau ci-dessous identifie 5 facteurs explicatifs de l'évolution du coût budgétaire des pensions. Le premier facteur est le facteur démographique, soit le ratio entre la population de 65 ans et plus et la population en âge de travailler (ou coefficient démographique de dépendance). Le second est l'inverse du taux d'emploi (une évolution plus favorable du taux d'emploi tend à réduire le CBV). Interviennent également dans cette décomposition le taux de remplacement (la pension moyenne rapportée au salaire moyen), le taux de pensionnement global (le nombre de pensionnés des différents régimes légaux de pension au regard de la population de 65 ans et plus) et l'importance des effectifs du régime considéré dans les différents régimes de pensions.

Entre 2007 et 2050, le coefficient de dépendance démographique connaît, dans le cadre des nouvelles perspectives démographiques, une croissance inférieure d'un peu plus de 5 % à sa croissance dans le rapport de l'année passée. Dans le régime salarié, toutes choses égales par ailleurs, le coût budgétaire des pensions se réduirait de 0,25 % du PIB. Pour l'ensemble des régimes, l'évolution démographique plus favorable réduirait le coût budgétaire des pensions de 0,45 % du PIB. Toutefois, la progression moins prononcée du taux d'emploi (qui contribue à une hausse de 0,12 % du PIB du coût des pensions) et, surtout, une part plus importante des pensions de la fonction publique (qui relèverait le coût des pensions de 0,26 % du PIB) réduisent très fortement l'effet démographique escompté.

Tableau 11 : Contribution de différents facteurs au coût budgétaire des pensions, écarts par rapport à la simulation du rapport annuel 2007 du CEV

	Différence de taux de croissance entre 2007 et 2050 (par rapport à l'édition 2007 du rapport annuel)	Contribution au coût budgétaire des pensions (écart par rapport à l'édition 2007 du rapport annuel)
Régime salarié		
Coefficient de dépendance	-5,13	-0,25
Taux d'emploi (-)	1,34	0,07
Part des pensionnés du régime	-2,18	-0,11
Taux de pensionnement global	1,08	0,05
Taux de remplacement	-1,64	-0,08
Total estimé*		-0,32
PM : Coût budgétaire		-0,34
Régime indépendant		
Coefficient de dépendance	-5,13	-0,04
Taux d'emploi (-)	1,34	0,01
Part des pensionnés du régime	-1,21	-0,01
Taux de pensionnement global	1,08	0,01
Taux de remplacement	1,61	0,01
Total estimé		-0,02
PM : Coût budgétaire		0,00
Régime secteur public		
Coefficient de dépendance	-5,13	-0,16
Taux d'emploi (-)	1,34	0,04
Part des pensionnés du régime	11,58	0,37
Taux de pensionnement global	1,08	0,03
Taux de remplacement	-0,91	-0,03
Total estimé*		0,26
PM : Coût budgétaire		0,33
Total		
Coefficient de dépendance	-5,13	-0,45
Taux d'emploi (-)	1,34	0,12
Répartition des pensionnés par régime	-	0,26
Taux de pensionnement global	1,08	0,09
Taux de remplacement	-	-0,10
Total estimé*		-0,08
PM : Coût budgétaire		-0,01

* Les contributions des différents facteurs sont estimées par approximation linéaire. Le total estimé peut dès lors différer de l'écart présenté au Tableau 10 et repris ici sous l'intitulé « Coût budgétaire ».

Comme dans les précédents rapports du CEV, les dépenses de pensions et de soins de santé sont déterminantes pour le coût budgétaire du vieillissement. Les autres dépenses sociales se réduisent à long terme suite notamment à une diminution de leur taux de remplacement due aux adaptations partielles au bien-être.

Par ailleurs, la réduction des dépenses des allocations de chômage exprimées en % du PIB est également la conséquence d'une importante baisse du nombre de chômeurs (-175 000 unités entre 2013 et 2050), suite à l'hypothèse d'un taux de chômage structurel de 8 % à partir de 2030.

L'enveloppe budgétaire réservée aux adaptations au bien-être et les mesures de revalorisation

En ce qui concerne les adaptations au bien-être, la loi relative au Pacte de solidarité entre les générations comprend deux parties.

D'une part, elle définit une méthode pour calculer une enveloppe budgétaire disponible pour les adaptations au bien-être, soit des hausses annuelles des plafonds salariaux et du droit minimum par année de carrière de 1,25 %, des minima et des allocations forfaitaires de 1 % et des autres prestations de 0,5 %.

D'autre part, elle prévoit une procédure de concertation entre les partenaires sociaux où dans les limites de l'enveloppe budgétaire disponible et définie par la loi, ces derniers peuvent proposer des mesures de revalorisation concrètes.

Ces mesures concrètes peuvent engendrer des effets plus ou moins durables sur l'évolution des dépenses sociales. Par exemple, une augmentation des montants forfaitaires est valable tant pour les générations actuelles que futures et engendre un coût maximum la première année et qui demeure inchangé les années suivantes (si le nombre de bénéficiaires reste stable), tandis qu'une hausse d'une prestation non forfaitaire (par exemple une revalorisation ponctuelle) a un effet budgétaire maximum l'année de son entrée en vigueur mais qui diminue les années suivantes car certains bénéficiaires quittent le régime (travail, pension, décès...).

Dans les perspectives du CEV, les dépenses sociales sont calculées comme si, à partir de 2009, les modalités des liaisons au bien-être coïncidaient avec le mode de détermination de l'enveloppe disponible, alors qu'en pratique, il en sera peut-être autrement.

Comme déjà mentionné ci-dessus, le coût budgétaire du vieillissement est légèrement supérieur de 0,1 point de pourcentage du PIB entre 2007 et 2050 par rapport aux anciennes perspectives. Cette relative stabilité du coût budgétaire recouvre cependant quelques points intéressants.

Les dépenses de pensions du régime salarié s'accroissent moins que dans les anciennes perspectives, alors que les dépenses de pensions du secteur public connaissent la situation inverse. Deux raisons expliquent ce phénomène : l'actualisation du nombre de pensionnés par régime et un changement méthodologique dans la projection de ces mêmes nombres par régime qui dorénavant s'appuie sur des séries historiques plus longues, notamment de l'emploi par régime.

Si l'ensemble des dépenses de soins de santé demeure relativement stable par rapport aux anciennes projections, la décomposition entre soins aigus et soins de long terme se modifie. En effet, les dépenses de soins aigus sont fonction, entre autres, du PIB par tête qui s'accroît moins rapidement que dans les anciennes perspectives et dont le différentiel avec la croissance du PIB s'agrandit. Exprimé en termes de PIB, l'accroissement de ces dépenses est moins élevé dans les nouvelles perspectives. Par contre, l'augmentation des soins de long terme est plus forte en raison d'un nombre plus important de personnes de 80 ans et plus, les plus sujettes à bénéficier de ce type de soins.

La moindre réduction des dépenses de chômage est due au niveau plus faible de taux de chômage observé en 2007, ce qui ralentit la diminution des nombres de chômeurs jusqu'en 2030, où le taux de chômage structurel atteint 8 %.

Une population jeune plus importante ralentit également la décroissance des allocations familiales, de même que l'introduction du supplément d'âge annuel pour certaines classes d'âge.

Par contre, les autres dépenses sociales se réduisent davantage dans les nouvelles perspectives du coût budgétaire du vieillissement en raison de la prise en compte des paramètres d'adaptation au bien-être de l'enveloppe calculée selon la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations, alors qu'auparavant, en l'absence de dispositions précises, ces dépenses évoluaient parallèlement au PIB.

Le coût budgétaire du vieillissement dans l'hypothèse d'une plus faible croissance de la productivité

Bien que l'estimation du coût budgétaire du vieillissement n'ait pas été modifiée de manière significative, le Comité d'étude sur le vieillissement tient à mettre le lecteur en garde.

En effet, si l'on peut considérer une croissance annuelle de la productivité de 1,75 % comme une hypothèse réaliste au vu du passé, où l'on a connu une croissance moyenne de 1,90 %, l'évolution des gains de productivité au cours des 26 dernières années (1,5 %) et les prévisions à moyen terme (1,1 %) nous incitent à envisager cette hypothèse avec une certaine prudence.

C'est pourquoi nous renvoyons le lecteur à l'analyse de sensibilité relative à l'hypothèse de productivité présentée dans l'édition précédente de ce rapport annuel. En résumé, si la croissance de la productivité à long terme était inférieure de 0,25 point de pourcentage (soit une croissance annuelle moyenne de 1,5 % au lieu de 1,75 %), le coût budgétaire du vieillissement augmenterait de 1 % du PIB à l'horizon 2050 (il diminuerait d'autant si la croissance de la productivité dépassait de 0,25 point de pourcentage l'hypothèse retenue).

Ce sont principalement les dépenses de pension dans le régime général qui entraînent une augmentation des coûts. En effet, si les pensions sont calculées en fonction des salaires gagnés dans le passé – lesquels ne sont que très progressivement influencés par la modification de la croissance salariale résultant du changement de l'hypothèse de productivité –, le PIB diminue sous l'effet de la croissance amoindrie de la productivité, si bien que le poids des dépenses de pension s'accroît en termes de PIB.

Les dépenses relatives aux allocations familiales et à certaines allocations de chômage forfaitaires augmentent mais dans une moindre mesure. Etant donné qu'elles ne sont pas calculées en fonction du salaire et qu'elles ne sont donc pas affectées par l'évolution de la croissance de la productivité et des salaires, c'est le niveau inférieur du PIB (9 % plus bas en 2050) qui entraîne un accroissement des dépenses.

Il est à noter que dans ce scénario, les paramètres relatifs à la politique sociale correspondent aux dispositions du Pacte de solidarité entre les générations. Par conséquent, les adaptations au bien-être et des plafonds salariaux ne sont absolument pas liées à la croissance de la productivité et des salaires, même si, historiquement parlant, il existait un certain lien entre ces deux éléments. Les paramètres de politique sociale précédemment utilisés par le CEV dans le contexte d'une croissance de la productivité de 1,75 % ont été repris tels quels dans le Pacte de solidarité entre les générations, quel que soit ce contexte. Par contre, si l'on adapte la politique sociale en fonction de la moindre croissance de la productivité, le surcoût du vieillissement à l'horizon 2050 par rapport à l'hypothèse de base passe de 1 % à 0,3 point de pourcentage.

c. Les perspectives par entité

Le Tableau 12 illustre le coût budgétaire du vieillissement réparti par entité selon le scénario du CEV de juin 2008. L'entité I regroupe le pouvoir fédéral et la sécurité sociale, et l'entité II les pouvoirs locaux et les Communautés & Régions.

Tableau 12 : Le coût budgétaire du vieillissement par entité, en % du PIB selon le scénario du CEV de juin 2008

Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2007	2013	2030	Entité I		
				2050	2007-2030	2007-2050
Pensions	8,6	9,3	12,1	13,0	3,5	4,5
dont pensions de l'entité II	1,2	1,5	2,0	2,2	0,8	1,0
Soins de santé	6,2	7,0	8,1	9,6	1,9	3,3
Soins de santé « aigus »	5,4	6,0	6,8	7,5	1,4	2,1
Soins de longue durée	0,8	1,0	1,3	2,0	0,5	1,2
Incapacité de travail	1,3	1,3	1,2	1,1	0,0	-0,1
Chômage	2,0	1,9	1,3	1,2	-0,7	-0,8
Prépension	0,4	0,4	0,4	0,3	-0,1	-0,1
Allocations familiales	1,4	1,4	1,2	1,0	-0,2	-0,4
Autres dépenses sociales	1,1	1,1	1,1	1,0	-0,1	-0,1
Total	20,9	22,5	25,3	27,3	4,3	6,3
p.m. rémunérations du personnel enseignant	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Composantes du coût budgétaire du vieillissement	2007	2013	2030	Entité II		
				2050	2007-2030	2007-2050
Pensions	1,4	1,7	2,2	2,5	0,8	1,1
Dont à charge de l'entité I	-1,2	-1,5	-2,0	-2,2	-0,8	-1,0
Soins de santé et aide sociale	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0
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	0,6	0,5	0,5	0,5	-0,1	-0,1
Total	1,7	1,6	1,6	1,6	0,0	-0,1
p.m. rémunérations du personnel enseignant	3,8	3,8	3,8	3,7	-0,1	-0,2

L'entité I concentre la majorité des dépenses sociales et du coût budgétaire du vieillissement car elle concerne l'ensemble des prestations de sécurité sociale, à l'exception de l'assurance-dépendance en Flandre, et la plupart des dépenses de pensions de la fonction publique de l'entité II qui restent à charge du pouvoir fédéral. Son coût budgétaire du vieillissement s'élève ainsi à 4,3 % du PIB entre 2007 et 2030 et 6,3 % entre 2007 et 2050, alors que celui de l'entité II est respectivement nul et de -0,1% du PIB. L'entité II prend en charge les dépenses sociales suivantes : certaines dépenses de pensions du secteur public, des dépenses de soins de santé et d'aide sociale (aide aux handicapés, aides des CPAS aux personnes en difficulté), l'assurance-dépendance en Flandre, les allocations familiales des fonctionnaires de cette entité et d'autres prestations comme le revenu d'intégration.

2. Les nouvelles perspectives de population 2007-2060

2.1. Des perspectives démographiques entièrement revues

Les perspectives de population dans les rapports antérieurs

Les six rapports antérieurs du Comité d'Etude sur le Vieillissement (éditions 2002 à 2007) s'appuyaient sur les Perspectives de population 2000-2050²¹. Chaque année cependant, ces perspectives étaient partiellement actualisées. Au lieu de prendre comme point de départ les observations au 1^{er} janvier 2000, les perspectives étaient resimulées à partir des dernières observations de la population, généralement au 1^{er} janvier de l'année précédant le rapport. Par contre, les hypothèses relatives aux divers paramètres d'évolution de la population (fécondité, mortalité, migrations intérieures ou avec l'étranger), dont la définition demande des analyses soigneuses et un minimum de recul par rapport aux changements éventuels observés, restaient inchangées. Dans ce chapitre, on comparera les nouvelles Perspectives de population 2007-2060 aux valeurs des perspectives de population 2000-2050 resimulées à partir des observations au 1^{er} janvier 2006 et utilisées dans le rapport du Comité d'Etude sur le Vieillissement de juin 2007.

Des évolutions démographiques majeures

Les évolutions démographiques observées depuis 2000 se sont très vite distancées des tendances qui avaient fondé les hypothèses des Perspectives de population 2000-2050, en matière de fécondité et de migrations particulièrement.

Ainsi, en 2006, on a observé un peu moins de décès, 101,6 mille contre 104,3 mille prévus dans les anciennes perspectives. Les décès observés sont très proches des estimations en Wallonie et dans la Région de Bruxelles-Capitale, toute la différence se marquant en Flandre.

La natalité depuis 2003 est devenue nettement supérieure aux hypothèses en Flandre et plus encore à Bruxelles. En 2006, on a observé 121,4 mille naissances contre 109,7 mille prévues dans les anciennes perspectives. Au niveau du pays, le nombre moyen d'enfants par femme a frôlé le chiffre de 1,80 en 2006, alors qu'il était de 1,66 en hypothèse.

En matière de migrations intérieures, la Région de Bruxelles-Capitale enregistre une sortie nette plus importante que prévu vers les deux autres régions, essentiellement au profit de la Wallonie. A priori ceci peut s'expliquer par la hausse de l'immigration internationale qui se dirige initialement pour une part importante vers la Région de Bruxelles-Capitale avant de se rediriger partiellement vers les autres régions.

²¹ Institut national de Statistique, Bureau fédéral du Plan, Perspectives de population 2000-2050 par arrondissement, Institut national de Statistique, novembre 2001

En effet, l'immigration internationale se révèle beaucoup plus importante qu'attendu. Par rapport aux 70,1 mille entrées annuelles que prévoyaient les anciennes perspectives, on a observé 108,8 mille entrées en 2006. Il y a eu un peu plus d'émigrations soit 59,2 mille contre 53,7 mille prévues. En conséquence du beaucoup plus grand nombre d'entrées et de l'augmentation limitée du nombre de sorties, on s'oriente vers un solde des migrations extérieures beaucoup plus élevé qu'attendu, 49,5 mille en 2006 contre 16,3 mille prévus.

Opportunité et organisation d'un nouvel exercice de perspectives de population

Il était donc grand temps de procéder à un nouvel exercice de perspectives de population qui procède à une analyse en profondeur des évolutions démographiques récentes et redéfinisse des hypothèses en phase avec les tendances nouvelles.

Comme les exercices antérieurs de perspectives de population, les perspectives de population 2007-2060 sont le fruit d'une collaboration étroite entre la Direction générale Statistique et Information économique (DG SIE) et le Bureau fédéral du Plan (BFP), en association avec un Comité scientifique d'accompagnement composé d'universitaires et de représentants d'institutions fédérales, régionales ou communautaires, tous impliqués dans l'analyse des évolutions de population voire même dans l'élaboration de perspectives.

Cette fois cependant, l'organisation des travaux a été différente. La DG SIE a assuré essentiellement la communication des nombreuses statistiques de base, en fournissant des compléments d'analyse et des précisions méthodologiques. Le BFP a procédé à l'ordonnancement de ces données et à la réalisation des perspectives. Ceci a nécessité, pour le BFP, de procéder à deux opérations d'envergure liées à cette réorganisation des travaux : constituer une banque de données solide et bien organisée, à laquelle des membres du Comité scientifique ont aussi apporté leur concours, et revoir en profondeur le modèle antérieurement mis au point par la DG SIE (encore INS à l'époque). Ensuite, seulement, le travail d'analyse des données a pu commencer.

Le descriptif des banques de données constituées et du modèle utilisé, les analyses précédant la définition des hypothèses, les hypothèses elles-mêmes et les principaux résultats sont présentés dans une publication²². Tout comme la publication, des tableaux détaillés donnant la population et le mouvement de la population par âge et sexe, ainsi que divers indicateurs démographiques, pour le Royaume, les régions, la Communauté germanophone, les provinces et les arrondissements, sont disponibles sur les sites des deux institutions²³.

²² Perspectives de population 2007-2060, Bureau fédéral du Plan, Direction générale Statistique et Information économique, avec la collaboration du Comité scientifique d'accompagnement, Bureau fédéral du Plan, Planning Paper n° 105, mai 2008.

²³ <http://www.plan.be> et <http://www.statbel.fgov.be/>

2.2. Principales hypothèses des Perspectives de population 2007-2060

Tous les calculs se font au niveau de l'arrondissement, de l'âge, du sexe et souvent par nationalité

Les perspectives de population 2007-2060 ont pour point de départ les observations au 1^{er} janvier 2007 (d'où l'abréviation 'PP07' utilisée ci-après). Elles couvrent 54 années de simulation, de l'année 2007 à l'année 2060. Elles sont élaborées par arrondissement, âge, sexe et essentiellement deux groupes de nationalité, les Belges et les étrangers, même si cette distinction n'est pas publiée.

Principales hypothèses comparées des Perspectives de population 2007-2060

Le Tableau 13 résume les principales hypothèses des Perspectives de population 2007-2060 ('PP07') au niveau du Royaume en les comparant aux hypothèses des perspectives de population utilisées dans le rapport de juin 2007 ('PP06', ou Perspectives de population 2000-2050 remises à niveau des observations au 1^{er} janvier 2006). Le Planning Paper n° 105 du BFP précité détaille l'ensemble des hypothèses nécessaires à l'élaboration des perspectives de population.

Ces hypothèses sont généralement définies au niveau de l'arrondissement. Ci-après, on compare les valeurs des principales hypothèses des deux perspectives pour le Royaume. Les indicateurs de fécondité (nombre moyen d'enfants par femme) et de mortalité (espérances de vie) ne peuvent être obtenus à ce niveau que par un calcul à posteriori incluant les effets induits des migrations et des variations spatiales de la population.

Les hypothèses de fécondité

L'indicateur conjoncturel de fécondité du Royaume était en 2006 proche de 1,80 enfants par femme. Ce chiffre a pu être établi sur la base des estimations faites par le BFP pour les données de fécondité de la Région wallonne encore indisponibles pour les années 2000 à 2006 au moment de l'élaboration des perspectives ; les données de ces années pour la Région flamande et celles de Bruxelles-Capitale étaient, elles, disponibles. Après une légère poursuite de la croissance observée ces dernières années et un maximum de 1,84 enfants par femme atteint en 2010-2011, l'indicateur conjoncturel de fécondité reviendrait progressivement au taux moyen observé les trois dernières années et se stabiliserait autour de 1,76 enfants par femme de 2030 à 2050 (contre respectivement 1,70 et 1,74 en 2030 et 2050 dans les anciennes perspectives), pour ensuite remonter à 1,77 enfants par femme en 2060. Ces légères fluctuations résultent de la variation de la composition par grand groupe de nationalités de la population immigrante.

Les hypothèses d'espérance de vie

Les espérances de vie à la naissance seraient de 77,26 et 83,34 ans pour les hommes et les femmes respectivement en 2007 ; à 65 ans, elles seraient encore de 16,98 et 21,16 ans. Les projections des quotients de mortalité par arrondissement engrangeant toujours une amélioration continue, il y aurait sur la période 2007-2060 une progression de l'espérance de vie à la naissance de 8 ans pour les hommes et de 7,6 ans pour les femmes. A 65 ans, le gain serait encore de 5,8 ans et 6,2 ans pour hommes et femmes respectivement.

Tableau 13 : Hypothèses comparées des perspectives de population PP07 et PP06 - Royaume

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Perspectives de population 2007-2060 (PP07)							
Nombre moyen d'enfants par femme	1,81	1,84	1,78	1,76	1,75	1,76	1,77
Espérance de vie à la naissance Hommes – années	77,26	77,87	79,61	81,17	82,63	83,99	85,27
Espérance de vie à la naissance Femmes – années	83,34	83,86	85,51	87,03	88,43	89,73	90,94
Espérance de vie à 65 ans Hommes – années	16,98	17,41	18,61	19,74	20,79	21,78	22,73
Espérance de vie à 65 ans Femmes – années	21,16	21,58	22,88	24,10	25,25	26,32	27,34
Solde migratoire (en milliers)	50,3	56,0	39,1	17,4	19,5	26,2	28,7
Perspectives de population 2000-2050 resimulées au 1^{er} janvier 2006 (PP06)							
Nombre moyen d'enfants par femme	1,66	1,66	1,68	1,70	1,72	1,74	-
Espérance de vie à la naissance Hommes – années	76,60	77,24	79,18	80,93	82,51	83,93	-
Espérance de vie à la naissance Femmes – années	82,80	83,30	84,93	86,43	87,71	88,89	-
Espérance de vie à 65 ans Hommes – années	16,76	17,13	18,29	19,40	20,46	21,48	-
Espérance de vie à 65 ans Femmes – années	20,97	21,30	22,39	23,42	24,39	25,28	-
Solde migratoire (en milliers)	16,4	16,5	16,9	17,1	17,2	17,1	-

Source : BFP – DG SIE, Perspectives de population 2007-2060 (PP07) et BFP pour les PP06.

Les hypothèses de migrations internationales

Les immigrations internationales ont été particulièrement importantes dans les trois dernières années d'observation, 2004 à 2006. A côté d'une arrivée toujours importante de ressortissants de l'ancienne Europe des 15, essentiellement des Français et des Néerlandais, on observe une forte poussée des ressortissants en provenance des douze nouveaux états membres en liaison avec l'élargissement de 2004. Par contre, le nombre de ressortissants en provenance de pays non européens, et particulièrement les Turcs et les Marocains, est en stagnation voire en léger déclin.

De l'avis des experts rassemblés dans le Comité scientifique d'accompagnement, la pression à l'immigration devrait se poursuivre pendant quelques années encore. Les hypothèses d'immigration internationale ont été construites dans cet exercice en distinguant, outre les Belges rentrant au pays, trois groupes de nationalités. Pour les ressortissants des anciens pays eu-

ropéens, la croissance de l'immigration devrait se poursuivre pendant quelques années encore mais avec un tassement progressif, pour après 2015 revenir progressivement au niveau moyen d'immigration observé pendant les années 2001 à 2006. Pour les ressortissants des nouveaux Etats membres et ceux du reste du monde, deux facteurs joueraient : une même tendance au ralentissement progressif de l'immigration jusque 2015 et une baisse de l'attractivité économique relative de la Belgique établie sur base des évolutions comparées du PIB par tête dans le dernier exercice de l'Ageing Working Group constitué dans le cadre du Comité de Politique économique de la Commission européenne. La comparaison de la croissance du PIB par tête de la Belgique et de celle de l'ensemble des douze nouveaux Etats membres d'une part, la comparaison du PIB par tête de la Belgique et de celui de l'ensemble des 25 Etats membres d'autre part, serait utilisée pour exprimer l'attraction relative de la Belgique sur les ressortissants des nouveaux états membres ou sur ceux du reste du monde.

Pour les hypothèses de migrations internationales, on peut aussi consulter le Tableau 14 qui donne le mouvement de la population et détaille immigrations et émigrations internationales.

Ainsi, si les entrées en provenance de l'étranger étaient de 113,4 mille en 2007 (y compris les Belges qui rentrent au pays dont le nombre est assez constant aux alentours de 13,2 mille personnes), elles augmenteraient jusqu'à un maximum de 127,8 mille en 2014. Par le jeu des hypothèses, ces entrées diminueraient jusqu'à un minimum de 88,2 mille en 2036 pour ensuite augmenter à nouveau jusqu'à 97,0 mille en 2050 et 101,2 mille en 2060, la Belgique devenant à nouveau plus attractive par rapport aux nouveaux Etats membres ou à l'ensemble de l'Union européenne. Tous ces chiffres d'immigration en provenance de l'étranger, variables au fil du temps, sont à comparer avec une entrée constante de 70,1 mille personnes retenue tout au long des anciennes perspectives de population.

Par le passé, les taux d'émigrations vers l'étranger ont été assez stables. Toutefois une légère tendance à l'augmentation des sorties des ressortissants étrangers en proportion de la population résidente est observée ces dernières années. Pour la projection, la moyenne des taux de sorties vers l'étranger tels qu'observés entre 2004 et 2006 a été retenue, par âge, sexe, arrondissement et la distinction belge-étranger, ce qui explique les variations des niveaux d'émigrations. Les émigrations passeraient de 63,1 mille en 2007 à un maximum de 78,8 mille en 2022, puis diminueraient vers un seuil minimal de 70,2 mille sorties en 2043, pour ensuite demeurer relativement stables.

Le solde migratoire extérieur résulte des hypothèses des nombres d'entrées et de l'application des taux d'émigration à la population présente en Belgique. Ce solde évoluerait de 50,3 mille en 2007 à un maximum de 56,6 mille en 2012, puis diminuerait progressivement jusqu'à un minimum de 16,2 mille en 2034. Ensuite, il augmenterait à nouveau jusqu'à 26,2 mille en 2050 et 28,7 mille en 2060. Dans les dernières perspectives de population du rapport 2007 du CEV, les soldes prévus étaient pratiquement constants sur toute la période, s'élevant à 16,4 mille en 2007 et 17,1 mille en 2050.

2.3. Le mouvement de la population dans les perspectives de population 2007-2060

Les hypothèses étant fixées, le modèle génère annuellement les différentes composantes du mouvement de la population. Naissances et décès donnent le mouvement naturel. Les mouvements migratoires (uniquement de et vers l'étranger au niveau du Royaume) interviennent ensuite. Solde naturel et solde migratoire forment l'accroissement annuel de la population. La population au 31 décembre permet de commencer une nouvelle itération.

Le Tableau 14 fournit les mouvements de population des Perspectives 2007-2060 (PP07) pour le Royaume et les différences avec les valeurs des perspectives de population utilisées dans le rapport de juin 2007 (PP06).

Au niveau du Royaume, les naissances ont dépassé le niveau de 120 mille unités en 2006 et restent au-delà de cette valeur tout au long de la période de projection. Les décès, partant d'un point minimum de 102,7 mille unités en 2007, ne cessent d'augmenter jusqu'à un maximum de 135,0 mille unités en 2054. Les décès surpassent les naissances à partir de 2043, entraînant un solde naturel négatif.

Comme déjà indiqué au point précédent relatif aux hypothèses, les immigrations internationales s'accroissent d'abord jusqu'en 2014, puis se réduisent jusqu'en 2036 pour ensuite à nouveau augmenter jusqu'à plus de 101 mille personnes en 2060. Les émigrations internationales augmentent jusqu'en 2022, puis diminuent jusqu'en 2043 pour ensuite demeurer relativement stables. Ainsi, le solde migratoire internationale atteint un maximum de 56,6 mille en 2012, puis se réduit jusqu'en 2034 (minimum de 16,2 mille) pour augmenter à nouveau par la suite jusqu'à 28,7 mille en 2060.

Le solde naturel (jusqu'en 2042) mais principalement le solde migratoire international poussent la population à la hausse. En 2007, l'accroissement annuel de la population aurait été de 70,9 mille. Il augmenterait jusqu'à un maximum de 79,4 mille en 2011, pour ensuite redescendre jusqu'à des niveaux très inférieurs, aux alentours de 21,0 mille entre 2040 et 2050, mais il resterait positif tout au long de la période de projection. Dans l'ancienne perspective de population (PP06), le solde migratoire extérieur ne suffisait plus à compenser le solde naturel négatif à partir de 2043 et l'accroissement total de la population devenait alors négatif. Le maximum de population prévu par l'ancienne perspective était de 11 053,6 mille en 2042.

Tableau 14 : Mouvements de population des perspectives de population PP07 et différences avec les perspectives PP06 – Royaume - en milliers d'unités

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Perspectives de population 2007-2060 (PP07)							
Population au 1er janvier	10584,5	10807,4	11538,3	11982,1	12227,3	12439,1	12662,8
Solde naturel	20,6	22,6	20,6	12,1	2,2	-4,8	-3,7
Naissances	123,3	127,1	130,2	125,8	127,8	129,6	129,7
Décès	102,7	104,5	109,6	113,7	125,6	134,4	133,4
Solde des migrations externes	50,3	56,0	39,1	17,4	19,5	26,2	28,7
Immigrations externes	113,4	123,4	117,6	92,3	89,9	97,0	101,2
Emigrations externes	63,1	67,4	78,5	74,8	70,5	70,9	72,5
Accroissement de la population	70,9	78,6	59,7	29,5	21,7	21,4	25,0
Population au 31 décembre	10655,4	10886,0	11598,1	12011,6	12249,0	12460,5	12687,8
Différence (PP07-PP06)							
Population au 1er janvier	51,4	211,7	750,7	1016,8	1176,1	1402,6	-
Solde naturel	15,6	19,2	17,9	15,1	17,7	15,6	-
Naissances	13,5	17,1	18,2	16,3	20,1	20,3	-
Décès	-2,1	-2,0	0,4	1,2	2,3	4,7	-
Solde des migrations externes	33,9	39,6	22,3	0,3	2,3	9,1	-
Immigrations externes	-	53,3	47,6	22,2	19,9	27,0	-
Emigrations externes	-	13,7	25,3	21,9	17,6	17,9	-
Accroissement de la population	49,5	58,7	40,2	15,4	20,0	24,7	-
Population au 31 décembre	101,0	270,4	790,9	1032,2	1196,1	1427,3	-

Source : BFP – DG SIE, Perspectives de population 2007-2060 (PP07) et BFP pour les PP06

Dans les perspectives de population 2007-2060 (PP07), partant de 10 584,5 mille personnes au 1^{er} janvier 2007, la population totale de la Belgique dépasse les 11 millions en 2012, les 12 millions en 2030 et atteint 12 460,5 mille en 2050 (soit 1 427,3 mille personnes de plus que dans les PP06) et 12 687,8 mille en 2060. Du 1^{er} janvier 2007 au 1^{er} janvier 2060, la population totale de la Belgique connaît une croissance de 19,6 %.

2.4. La population et sa structure d'âge dans les perspectives de population 2007-2060

Comme le Tableau 14 l'indiquait, les principales sources de différences entre les perspectives de population utilisées dans le rapport du CEV de juin 2007 (PP06) et les Perspectives de population 2007-2060 (PP07) utilisées dans celui-ci proviennent d'une natalité supérieure et d'un solde migratoire nettement plus important.

Le Tableau 15 indique l'incidence cumulée des diverses composantes de la population au niveau du Royaume (naissances, décès, solde migratoire avec l'étranger) qui sont à l'origine de la croissance de la population du 1^{er} janvier 2007 au 1^{er} janvier 2050.

Tableau 15 : Incidence cumulée des composantes du mouvement de la population du 1^{er} janvier 2007 au 1^{er} janvier 2050 - PP07 et différence avec PP06 (PP07-PP06)

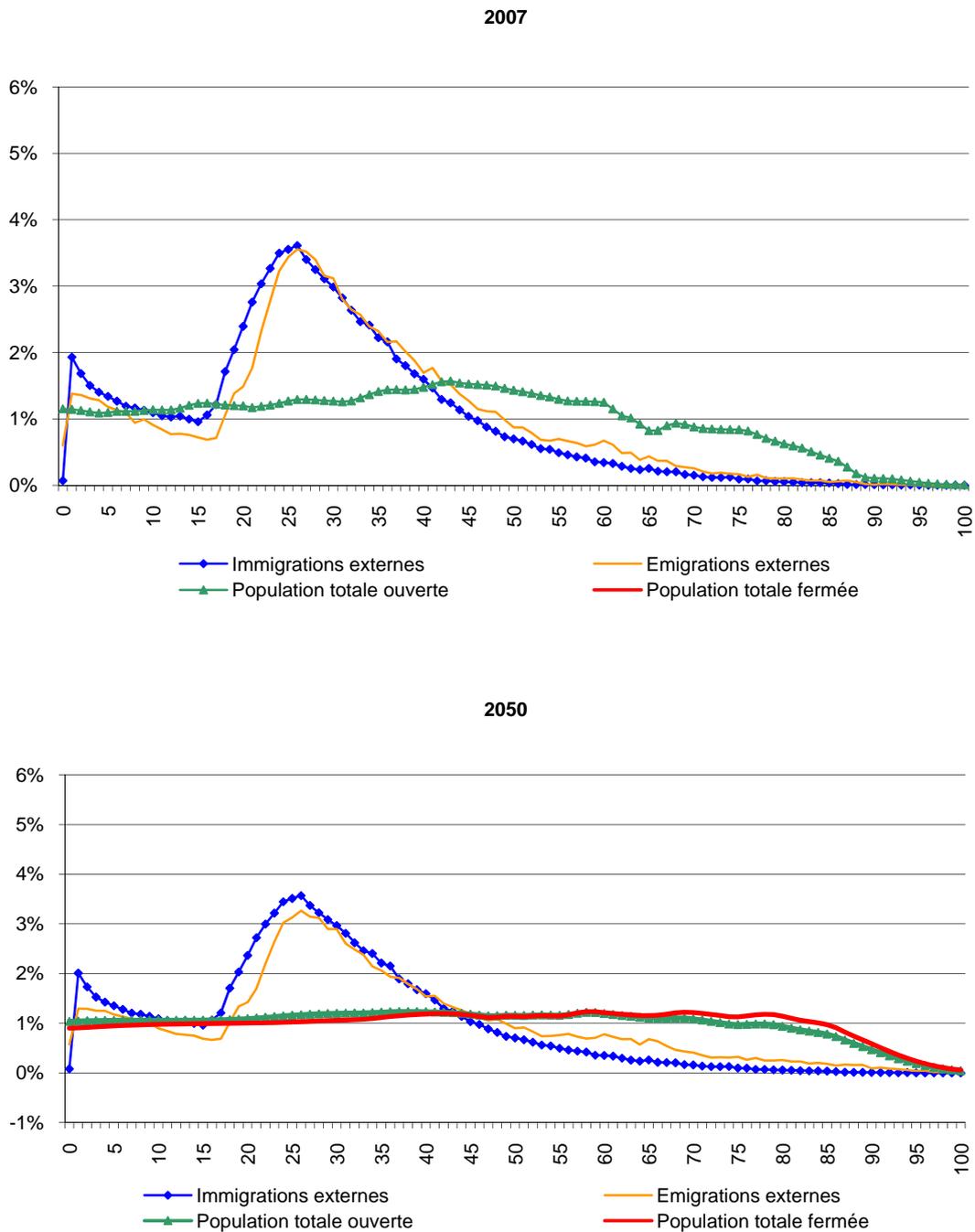
	PP07	PP07-PP06
Naissances	5498,8	782,1
Décès	4981,5	40,5
Solde naturel	517,3	741,6
Solde migratoire international	1337,2	609,5
Accroissement total de la population du 1 ^{er} janvier 2007 au 1 ^{er} janvier 2050	1854,6	1351,2

Source : BFP – DG SIE, Perspectives de population 2007-2060 (PP07) et BFP pour les PP06

Au cours des années 2007 à 2049, soit 43 années de mouvement de la population, on observe dans les nouvelles perspectives de population par rapport aux perspectives utilisées dans le rapport de juin 2007, 782,1 mille naissances en plus, 609,5 mille immigrants extérieurs en net en plus, et seulement 40,5 mille décès en plus. En raison de l'allongement de la vie le nombre de décès est inférieur à celui calculé dans les anciennes perspectives de population jusque 2018, mais ensuite, en raison du gonflement de la population résidente par les immigrations successives, il devient supérieur.

Tout comme une fécondité supérieure, le profil d'âge du solde migratoire international contribue chaque année à rajeunir la population. Les deux graphiques suivants comparent la structure par âge de l'immigration, de l'émigration avec celle de la population totale en 2007 et en 2050. Il faut cependant se rappeler que le solde migratoire extérieur ne représente qu'une petite partie de la population (0,47 % en 2007, 0,51 % en 2012 quand l'immigration sera au maximum et 0,21 % en 2050). Cette importance est tellement minime que si l'on inscrit la courbe de la structure d'âge d'une projection de la population fermée (c'est-à-dire sans mouvement migratoire à partir de 2007) sur les deux graphiques suivants, elle se confond entièrement avec la courbe de la structure d'âge de la population totale (dite ouverte car comprenant le solde migratoire extérieur) en 2007 et apparaît à peine dans le graphique relatif à l'année 2050. Là elle indique logiquement une moindre proportion de jeunes et une plus forte proportion d'âgés.

Graphique 1 : Structure d'âge des migrations internationales (immigrations, émigrations) et de la population totale ouverte (avec migrations) et fermée (sans migrations) en 2007 et en 2050
(en % du total de la population concernée)



Source : BFP – DG SIE, Perspectives de population 2007-2060

Les émigrations internationales ont un profil d'âge légèrement supérieur à celui des immigrations internationales, ce qui rajeunit le profil d'âge du solde extérieur. Deux points culminants se remarquent pour les émigrations et les immigrations : l'âge de 1 an et surtout l'âge de 26 ans.

La population et sa structure par sexe et groupe d'âge

Le Tableau 16 présente les données de population par sexe et par grand groupe d'âge dans les Perspectives de population 2007-2060 (PP07) utilisées dans ce rapport et les compare aux perspectives de population utilisées dans le rapport du CEV de juin 2007 (PP06). Le Planning Paper n° 105 du BFP précité relatif aux « Perspectives de population 2007-2060 » présente les résultats au 1^{er} janvier comme dans la pratique statistique classique. Dans les diverses projections de court, moyen et long termes du BFP (et du CEV), les statistiques socio-économiques étant des moyennes annuelles, nous utilisons dès lors les perspectives démographiques 'au 30 juin', calculées comme une moyenne de deux 1^{er} janvier consécutifs.

Comme déjà indiqué, la population totale devrait fortement augmenter, passant de 10,6 millions de personnes en 2007 à 12,4 millions en 2050 et 12,7 millions en 2060. Dès le début de la période de projection, la population totale est supérieure à celle prévue l'an passé (plus 76,2 mille en 2007) et cela va en s'amplifiant, jusqu'à une population supérieure de plus de 1,4 million de personnes en 2050. La proportion de femmes est légèrement supérieure en 2050 (51,5 % pour 50,8 %). On peut attribuer ceci à la composition de la population immigrée et aux nouvelles perspectives d'allongement de la vie qui favorisent davantage les femmes que précédemment (cf. Tableau 13).

Le groupe des jeunes de 0 à 14 ans reste constamment supérieur à 1,9 millions à partir de 2014. Ceci représente un changement conséquent par rapport aux anciennes perspectives (PP06) ; au 30 juin 2050, on a ainsi 303,6 mille jeunes de 0 à 14 ans en plus.

Cependant, le groupe d'âge qui est le plus renforcé par rapport aux anciennes perspectives est le groupe des 15 à 39 ans, des jeunes personnes potentiellement actives donc. On voit ici clairement l'impact de l'hypothèse d'une immigration plus importante en provenance de l'étranger qui est le fait particulièrement de ces groupes d'âges, qui après quelques années se combine avec les conséquences du renforcement de la fécondité observé depuis quelques années. Si en 2007, les 15 à 39 ans ne sont que 30,1 mille en plus que dans la projection de l'an passé, cette différence dépasse les 100 mille en 2011 et continue de s'accroître pour atteindre 480,7 mille en 2050. Ce groupe représente plus de 3,6 millions de personnes à partir de 2043. Le groupe des 40 à 64 ans est renforcé mais dans une moindre mesure (+11,8 mille en 2007, +356,4 mille en 2050). Ce groupe comptabilise 3,7 millions de personnes en 2060.

Tableau 16 : Population par sexe et par groupe d'âge dans les perspectives de population PP07 et différence avec les perspectives PP06 – Royaume – au 30 juin
(en milliers d'unités sauf indication contraire)

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Perspectives de population 2007-2060 (PP07)							
Population totale	10620,0	10846,7	11568,2	11996,8	12238,2	12449,8	12675,3
Hommes	5198,5	5307,6	5657,7	5857,1	5952,9	6043,6	6156,3
<i>en % du total</i>	48,9%	48,9%	48,9%	48,8%	48,6%	48,5%	48,6%
Femmes	5421,5	5539,1	5910,5	6139,7	6285,3	6406,2	6518,9
<i>en % du total</i>	51,1%	51,1%	51,1%	51,2%	51,4%	51,5%	51,4%
0 à 14 ans	1799,6	1834,1	1985,2	1977,7	1938,6	1971,4	1997,2
<i>en % du total</i>	16,9%	16,9%	17,2%	16,5%	15,8%	15,8%	15,8%
15 à 39 ans	3417,2	3433,6	3533,4	3570,4	3580,8	3612,1	3631,6
<i>en % du total</i>	32,2%	31,7%	30,5%	29,8%	29,3%	29,0%	28,7%
40 à 64 ans	3590,1	3712,0	3807,6	3710,1	3658,0	3668,0	3715,4
<i>en % du total</i>	33,8%	34,2%	32,9%	30,9%	29,9%	29,5%	29,3%
55 à 64 ans	1246,0	1338,3	1535,2	1473,1	1417,5	1463,3	1412,8
<i>en % du total</i>	11,7%	12,3%	13,3%	12,3%	11,6%	11,8%	11,1%
65 à 79 ans	1321,9	1327,8	1603,6	1953,2	2010,9	1939,4	2012,5
<i>en % du total</i>	12,4%	12,2%	13,9%	16,3%	16,4%	15,6%	15,9%
80 ans et plus	491,2	539,2	638,4	785,5	1049,8	1258,9	1318,5
<i>en % du total</i>	4,6%	5,0%	5,5%	6,5%	8,6%	10,1%	10,4%
Différence (PP07-PP06)							
Population totale	76,2	241,1	770,8	1024,5	1186,1	1415,0	-
Hommes	38,2	115,2	358,8	464,4	521,9	611,2	-
<i>en % du total</i>	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,3%	-0,5%	-0,7%	-
Femmes	38,0	125,8	412,0	560,1	664,2	803,7	-
<i>en % du total</i>	0,0%	0,0%	0,2%	0,3%	0,5%	0,7%	-
0 à 14 ans	28,5	91,0	286,4	272,4	262,0	303,6	-
<i>en % du total</i>	0,1%	0,5%	1,4%	0,9%	0,7%	0,7%	-
15 à 39 ans	30,1	91,6	244,5	353,6	425,7	480,7	-
<i>en % du total</i>	0,1%	0,1%	0,1%	0,4%	0,7%	0,6%	-
40 à 64 ans	11,8	42,8	190,2	305,5	328,0	356,4	-
<i>en % du total</i>	-0,1%	-0,4%	-0,6%	-0,1%	-0,2%	-0,5%	-
55 à 64 ans	0,5	4,9	33,5	82,8	126,9	127,4	-
<i>en % du total</i>	-0,1%	-0,2%	-0,6%	-0,4%	-0,1%	-0,4%	-
65 à 79 ans	4,3	9,9	22,8	46,6	98,4	160,4	-
<i>en % du total</i>	0,0%	-0,2%	-0,8%	-1,1%	-0,9%	-0,5%	-
80 ans et plus	1,5	5,8	26,9	46,5	72,0	113,8	-
<i>en % du total</i>	0,0%	-0,1%	-0,1%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-

Source : BFP – DG SIE, Perspectives de population 2007-2060 (PP07) et BFP pour les PP06

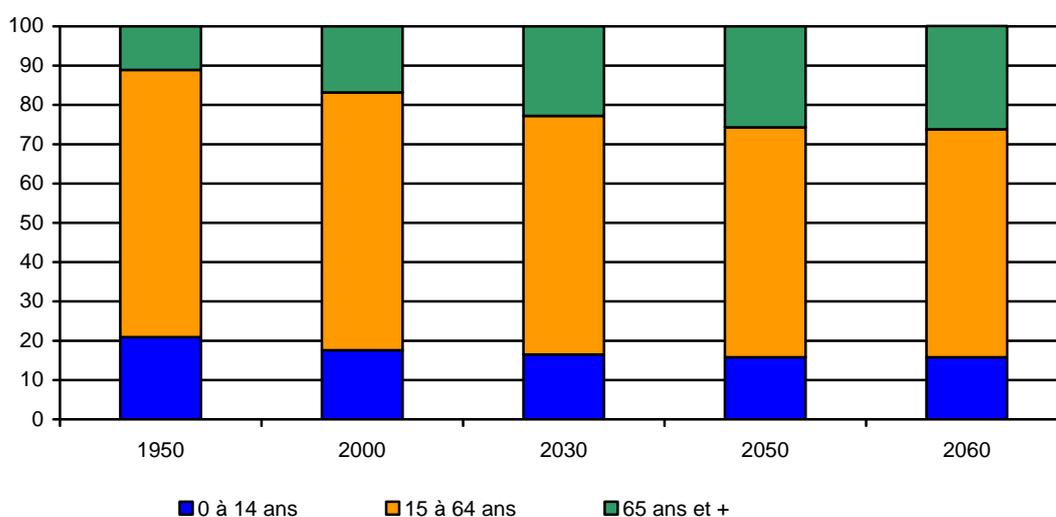
Les plus de 65 ans représentent en 2007 17,0 % de la population, avec 1,8 millions de personnes. En 2050, les plus de 65 ans représenteraient plus du quart de la population, 25,7 %, avec un effectif de 3,2 millions de personnes. En 2060, avec 3,3 millions de personnes, ils constitueraient 26,3 % de la population. Dans les anciennes perspectives de population (PP06), les effectifs de ce groupe en 2050 étaient moindres, 2,9 millions de personnes, mais la part de ce groupe dans la population était plus élevée (26,5 %).

Le nombre et la part des personnes de 80 ans et plus sont appelés à croître fortement et sans cesse. De 491,2 mille en 2007, leur nombre passerait à 1,3 millions en 2060, soit une multiplica-

tion par 2,7. Comme dans les anciennes perspectives, leur part dans la population passerait de 4,6 % en 2007 à 10,1 % en 2050 (10,4 % en 2060), c'est-à-dire qu'en 2050 et 2060, une personne sur 10 aurait 80 ans ou plus.

Le graphique suivant illustre l'évolution des proportions des trois grands groupes d'âge composant la population (à savoir les jeunes de 0 à 14 ans, la population d'âge actif de 15 à 64 ans et les âgés de 65 ans et plus) dans le passé et dans les nouvelles perspectives de population.

Graphique 2 : Evolution de 1950 à 2060 de la structure d'âge de la population, en %



Source : BFP-DG SIE, Perspectives de population 2007-2060 et BFP pour le passé

2.5. Coefficients démographiques dans les perspectives de population 2007-2060

Le Tableau 17 reprend les principaux coefficients démographiques relatifs au vieillissement dans les Perspectives de population 2007-2060 (PP07) et les compare à ceux issus des perspectives de population utilisées dans le rapport du CEV de juin 2007 (PP06).

Sur la période 2007- 2060, l'âge moyen de la population devrait passer de 40,1 ans à 44,3 ans en 2050 et 44,5 ans en 2060. Comparées aux anciennes perspectives, les nouvelles perspectives de population provoquent un léger rajeunissement de la population de maximum 1 an.

L'arrivée de jeunes de 15 à 24 ans n'est supérieure au nombre de personnes prêtes à quitter le marché du travail (soit les personnes âgées de 55 à 64 ans) que pendant les deux premières années de la projection. Ensuite, le rapport des personnes de 15 à 24 ans aux personnes de 55 à 64 ans devient inférieur à l'unité (ou 100 %). Il diminue jusqu'à 81,3 personnes « entrantes » pour

100 personnes « en passe de sortir du marché du travail » en 2023. Il remonte ensuite jusqu'à 98,3 en 2060. Les valeurs étaient plus faibles dans les perspectives de l'an passé.

Le nombre de personnes d'âge actif de 40 à 64 ans, est devenu supérieur au nombre des 15 à 39 ans depuis 2005. Le rapport de ces deux groupes d'âge devrait atteindre le maximum de 109,1 % en 2013, pour ensuite diminuer et revenir à des valeurs de l'ordre de 102,0 % en fin de période. Dans les perspectives de l'an passé, ce rapport enregistrerait des niveaux supérieurs.

Le coefficient de dépendance totale devrait passer de 51,6 personnes potentiellement dépendantes (jeunes de 0 à 14 ans et âgés de 65 ans et plus) pour 100 personnes d'âge actif en 2007, à 72,5 en 2060. Ce coefficient demeure assez proche de celui des anciennes perspectives de population.

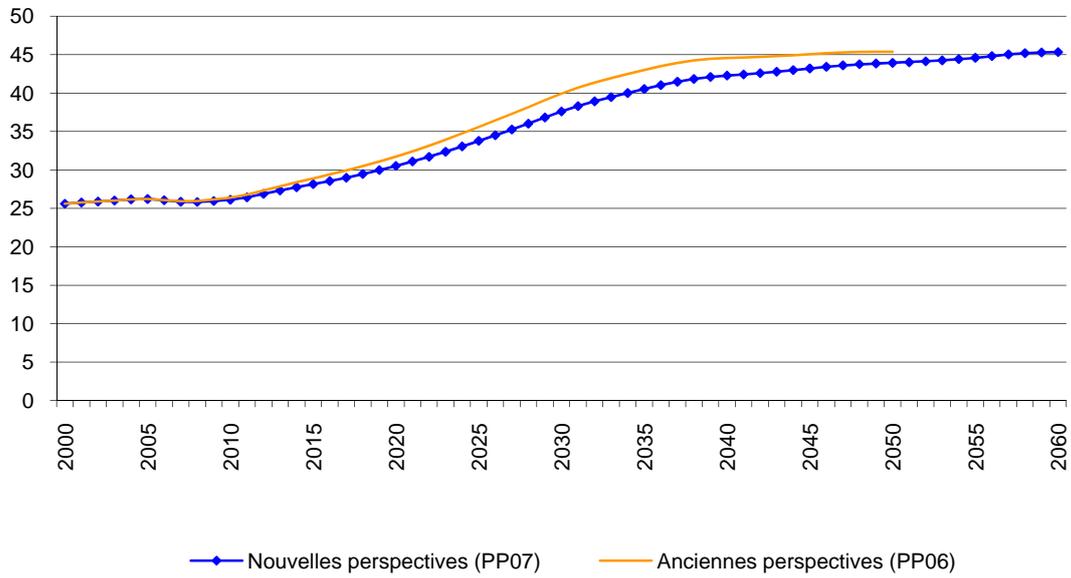
Mais la proportion de jeunes et d'âgés supposés à charge des personnes d'âge actif change au bénéfice des premiers. Le coefficient de dépendance des seuls âgés passerait de 25,9 en 2007 à 43,9 en 2050 au lieu de 45,4 dans les perspectives de l'an passé, soit 1,5 point en moins. En 2060, le coefficient de dépendance des âgés serait de 45,3. Le Graphique 3 compare les évolutions du coefficient de dépendance des âgés dans les deux perspectives successives.

Tableau 17 : Coefficients démographiques relatifs au vieillissement dans les perspectives de population PP07 et différences avec les perspectives PP06 – Royaume – au 30 juin

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
Perspectives de population 2007-2060 (PP07)							
Age moyen	40,1	40,4	41,3	42,6	43,7	44,3	44,5
Remplacement des actifs en % (15-24)/(55-64)	103,2	98,2	85,1	94,7	98,0	93,1	98,3
Vieillessement des actifs en % (40-64)/(15-39)	105,1	108,1	107,8	103,9	102,2	101,5	102,3
Dépendance totale en % [(0-14)+(65+)]/(15-64)	51,6	51,8	57,6	64,8	69,1	71,0	72,5
Dépendance des âgés en % (65+)/(15-64)	25,9	26,1	30,5	37,6	42,3	43,9	45,3
Différence (PP07-PP06)							
Age moyen	-0,1	-0,3	-0,9	-0,9	-0,8	-0,7	-
Remplacement des actifs en % (15-24)/(55-64)	0,6	1,5	2,7	9,1	4,8	4,3	-
Vieillessement des actifs en % (40-64)/(15-39)	-0,6	-1,7	-2,2	-1,9	-3,4	-4,2	-
Dépendance totale en % [(0-14)+(65+)]/(15-64)	0,2	0,5	1,2	-0,9	-1,4	-0,3	-
Dépendance des âgés en % (65+)/(15-64)	-0,1	-0,3	-1,2	-2,3	-2,3	-1,5	-

Source : BFP – DG SIE, Perspectives de population 2007-2060 (PP07) et BFP pour les PP06

Graphique 3 : Le coefficient de dépendance des âgés dans les perspectives de population PP07 et PP06 – Royaume – au 30 juin



Source : BFP – DG SIE, Perspectives de population 2007-2060 (PP07) et BFP pour les PP06

3. Soutenabilité sociale et enjeu sociétal du vieillissement

Introduction

La loi du 5 septembre 2001 portant garantie d'une réduction continue de la dette publique et création d'un fonds de vieillissement a donné pour mission au Comité d'étude sur le vieillissement d'étudier, non seulement les retombées financières du vieillissement, mais également ses conséquences sociales (article 6). Ce chapitre tente de répondre à cet objectif.

La première partie analyse dans quelle mesure la population âgée est exposée au risque de pauvreté. Cette recherche est basée sur les résultats des enquêtes EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions). Bien que fournissant une image relativement fiable du risque de pauvreté de la population, cette enquête rencontre cependant certaines limites qui rendent indispensable une interprétation très prudente des chiffres. Les avantages et les limites de l'EU-SILC sont présentés dans la section 3.1.1, alors que le risque de pauvreté en Belgique est analysé, sur les quelques années observées, et comparé avec les résultats des pays voisins et de l'EU dans les sections 3.1.2 et 3.1.3.

L'efficacité du système belge de pensions dans la lutte contre la pauvreté est étudiée dans la seconde partie. Afin de se prononcer à ce sujet, il ne suffit pas de se pencher uniquement sur la pension « moyenne » car celle-ci cache en effet des montants variables selon le sexe, le régime de pension, le type de pension, l'âge, etc. Le niveau de la pension moyenne dans le régime général est influencé négativement par certaines « petites pensions » correspondant à des carrières courtes dans le régime des salariés, alors qu'elles sont en réalité cumulées avec une pension de la fonction publique valable pour l'autre partie de la carrière. De plus, un autre facteur diminue la pension moyenne : les pensions très faibles de femmes qui font valoir leurs droits à la pension, basés sur une carrière courte, pendant quelques années, en attendant que leur mari prenne sa retraite avec une pension calculée au taux ménage. En outre, il faut remarquer que les données relatives aux deuxième et troisième piliers de pension manquent afin de fournir une image réelle de la « pension moyenne ». L'observation du niveau de la « pension moyenne » est insuffisante pour illustrer la situation sociale d'une personne. C'est pourquoi la section 3.2.1 présente les différents montants de pension dont l'ensemble forme « la pension moyenne ». La section suivante 3.2.2 analyse l'efficacité des divers instruments du système belge de pensions (comme la pension minimum garantie, le droit minimum par année de carrière...) devant permettre aux personnes âgées d'échapper au risque de pauvreté, en vérifiant si les groupes cibles sont atteints et si les montants sont suffisamment élevés pour dépasser le seuil de pauvreté.

La mesure dans laquelle le système belge de pensions permet au travailleur de conserver son niveau de vie lors de la retraite est ensuite recherchée à l'aide de taux de remplacement théoriques qui indiquent les écarts entre la pension légale au moment du départ à la retraite et le dernier salaire perçu. Ces taux de remplacement fournissent également une information sur la ré-

partition intra-générationnelle du système de pensions en comparant la situation des « hauts » et des « bas » salaires au moment de leur entrée en pension (section 3.2.3).

La section 3.2.4 analyse la contribution des pensions extra-légales selon deux aspects : d'une part, prémunir les personnes âgées contre le risque de pauvreté et leur procurer un niveau de vie acceptable, d'autre part leur garantir l'accès à des pensions telles qu'elles leur permettent de conserver un certain niveau de vie après leur départ en retraite.

Le fait que la pension légale signifie parfois une chute sensible du niveau de vie, surtout pour les revenus élevés, peut mener à un problème de légitimité : les hauts revenus seront-ils toujours disposés à payer des cotisations sociales si leurs pensions ne sont pas proportionnelles aux salaires gagnés ? Le concept d' « équité actuarielle » permet de comparer les cotisations payées tout au long de la carrière et les pensions perçues ou à percevoir, et ainsi de mesurer également la redistribution au sein du système légal de pensions. Cette problématique est présentée dans la section 3.2.5.

3.1. Le risque de pauvreté chez les personnes âgées

La pauvreté peut être décrite comme un concept multidimensionnel. Une personne peut être considérée comme pauvre lorsqu'elle est, dans une certaine mesure, exclue de différents aspects considérés comme importants de la vie sociale, comme les revenus, la santé, le logement, les contacts sociaux, etc. Une personne en difficulté dans un de ces domaines ne sera pas nécessairement considérée comme pauvre mais bien comme quelqu'un qui est exposé à un risque de pauvreté.

De plus, la pauvreté a un caractère relatif. En effet, l'exclusion n'a de signification qu'en relation avec le mode de vie en vigueur, dans un pays ou groupe de population donné et à un moment donné.

La pauvreté se mesure à l'aide d'indicateurs. Les indicateurs proposés ici proviennent principalement de la liste officielle des indicateurs d'inclusion sociale définis par l'Union Européenne²⁴. Ils ont été sélectionnés en raison de leur disponibilité et de leur pertinence dans le cadre de l'analyse de la pauvreté chez les personnes âgées et complétés par quelques indicateurs spécifiques liés aux pensions. Ces indicateurs se fondent largement sur des données de la dernière enquête "Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC" qui a été menée en 2006 et qui porte sur les revenus de 2005. Les effets éventuels des mesures prises après 2005 ne peuvent donc pas encore être évalués à l'aide de ces données.

²⁴ Il s'agit des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale qui ont été définis lors du Sommet européen de Laeken en décembre 2001 (appelés 'indicateurs de Laeken') et qui ont été revus en 2006. Ils figurent dans le rapport stratégique national et servent de base au processus de la méthode ouverte de coordination.
Cf. http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/indicators_en.pdf.

Le présent chapitre présente au point 3.1.1 l'enquête EU-SILC, ses définitions et ses limites. La section 3.1.2 analyse le risque de pauvreté chez les personnes âgées fondé sur les données les plus récentes de l'enquête SILC (vague 2006 qui porte sur les revenus 2005). Cette analyse est suivie de la présentation de l'évolution du risque de pauvreté entre les années 2003 et 2005 (vagues de 2004 à 2006). La section 3.1.3 compare la situation des personnes âgées en Belgique avec celle des séniors vivant dans nos pays voisins. Compte tenu du caractère multidimensionnel du concept de la pauvreté, l'analyse porte à la fois sur des indicateurs monétaires, qui mettent en lumière la dimension financière, et sur des indicateurs non monétaires davantage axés sur les aspects tels que la santé, le logement, etc.

3.1.1. EU-SILC ou European Union Statistics on Income and Living Conditions

EU-SILC désigne une enquête annuelle sur les revenus et les conditions de vie des ménages, menée au niveau de l'UE. Cette enquête est l'un des principaux instruments permettant de quantifier la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle s'inscrit en outre dans la perspective de la lutte pour l'inclusion sociale et économique et contribue à l'élaboration d'indicateurs structurels de cohésion sociale. Enfin, elle permet une comparaison européenne de la distribution des revenus et de l'exclusion sociale.

En Belgique, c'est la Direction générale Statistique et Information économique du SPF Economie qui est chargée de l'organisation de l'enquête.

En 2003, la Belgique a joué un rôle pionnier en organisant la première partie *transversale* (données relatives à une certaine période) de cette nouvelle statistique sur les revenus et les conditions de vie. En 2004, l'enquête *longitudinale* a été lancée : un certain nombre de ménages (les mêmes) sont questionnés durant un certain nombre d'années (au maximum quatre années successives) de manière à suivre l'évolution de caractéristiques individuelles. Ainsi, 14 329 personnes (enfants y compris) ont été interviewées en 2006 et, pour 55 % d'entre elles, il s'agissait déjà d'une deuxième expérience.

a. Définitions²⁵

En vue de définir la notion de risque de pauvreté, il convient de présenter quelques concepts importants tels que définis par le panel EU-SILC.

Du revenu brut total des ménages au revenu disponible équivalent individuel

Le *revenu brut total du ménage* est calculé comme la somme de tous les revenus de tous les membres du ménage. Sont compris : le revenu brut du travail salarié, le revenu brut du travail indépendant (monétaire et non monétaire), les revenus de la propriété (cf. le point b. 'Limites'), les revenus financiers (cf. le point b. 'Limites'), les transferts sociaux autres qu'en nature, les

²⁵ Source : SPF Economie, Direction générale Statistique et Information économique, communiqué de presse 'Qui sont les pauvres en Belgique ?', 16 octobre 2007, et communiqué '1,5 million de Belges sont pauvres – Le taux de pauvreté reste stable', 14 mars 2008.

autres revenus bruts, etc. Quant au *revenu disponible du ménage*, il est égal au revenu brut moins les impôts, les charges sociales et les transferts entre ménages (entre autres les pensions alimentaires).

Au niveau individuel, le revenu disponible se déduit du revenu disponible des ménages qui est corrigé en fonction de la taille et de la composition du ménage. Pour obtenir le *revenu disponible équivalent*, il ne suffit pas de diviser le revenu disponible du ménage par le nombre de membres de ce ménage. Partant du principe que les membres du ménage bénéficient d'économies d'échelle, le deuxième adulte ne compte que pour la moitié (facteur 0,5) et le facteur de pondération 0,3 est appliqué à tous les enfants de moins de 14 ans (les enfants de plus de 14 ans étant considérés comme des adultes).

Seuils de pauvreté et risque de pauvreté

Une personne est exposée à un *risque de pauvreté* lorsque ses revenus sont inférieurs à un seuil déterminé. Ce seuil de pauvreté est fixé à 60 % du revenu médian disponible individuel. Il ressort de l'enquête EU-SILC 2006 que le revenu équivalent médian correspond en Belgique à 17 194 € par an. Par conséquent, le *seuil de pauvreté* pour un isolé équivaut à 60 % de 17 194 €, soit 10 316 € par an ou 860 € par mois. Pour calculer le seuil de pauvreté d'un ménage de deux adultes et de deux enfants, il convient de multiplier le seuil de pauvreté d'un isolé par un facteur de 2,1 (10 316 € * 2,1 = 21 664 € par an ou 1 805 € par mois). Le facteur 2,1 est obtenu en attribuant les pondérations déjà susmentionnées: 1 au premier adulte, 0,5 au deuxième adulte et 0,3 à chaque enfant.

b. Limites

La Direction générale de la Statistique et de l'Information économique du SPF Economie attire l'attention sur la sensibilité des études de panel au phénomène d'"attrition sélective". Ainsi, il s'avère que la couche la plus pauvre de l'échantillon est moins disposée à continuer de participer chaque année à l'enquête. Cela peut se traduire par une sous-évaluation de la pauvreté en général ou dans des groupes démographiques ou socioéconomiques spécifiques. Il s'agit d'un élément dont il convient de tenir compte lors de l'interprétation des résultats. Ce phénomène ne s'est pas produit à grande échelle mais pourrait avoir influencé les tendances observées.

Pour interpréter correctement les données, il est utile de savoir quels sont, parmi les éléments importants contribuant à déterminer le niveau de vie des personnes âgées, ceux qui sont ou non pris en considération dans le revenu disponible défini par les enquêtes. Ainsi, les revenus de location d'un bien immobilier sont pris en compte mais non les remboursements d'emprunt²⁶. Les revenus du capital (rentes, dividendes, etc.) sont comptabilisés dans le revenu disponible, de même que les revenus des deuxième et troisième piliers (lorsque ces revenus

²⁶ A partir de la vague 2007, ces emprunts seront pris en compte.

sont des capitaux, ils sont transformés en rentes). La qualité de ces données ne serait cependant pas très fiable. Bien qu'il ne soit jamais incorporé au revenu disponible, le patrimoine influence le niveau de vie des personnes âgées et est donc d'une grande importance lors de l'estimation des risques de pauvreté. Les avoirs financiers (actions, obligations, etc.) et la propriété d'un logement²⁷ ne sont pas pris en compte dans l'enquête EU-SILC. De plus, le bénéfice de certains avantages subventionnés (comme les transports en commun gratuits, les soins à domicile, etc.) n'intervient pas dans le calcul du revenu disponible. Ces éléments peuvent entraîner une sous-estimation du niveau de vie des personnes âgées et par conséquent une surestimation de leur risque de pauvreté, et influencer notamment la comparaison du risque de pauvreté des jeunes et des personnes âgées.

En outre, les enquêtes ne sont pas adressées aux personnes vivant en collectivité. L'échantillon ne comprend donc pas de personnes placées en maisons de repos et de soins. Enfin, il est très difficile de collecter 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. En effet, les chiffres constituent un ordre de grandeur plutôt qu'une mesure précise.

3.1.2. Les personnes âgées et la pauvreté : état des lieux et évolution

a. Pauvreté : les groupes à risque

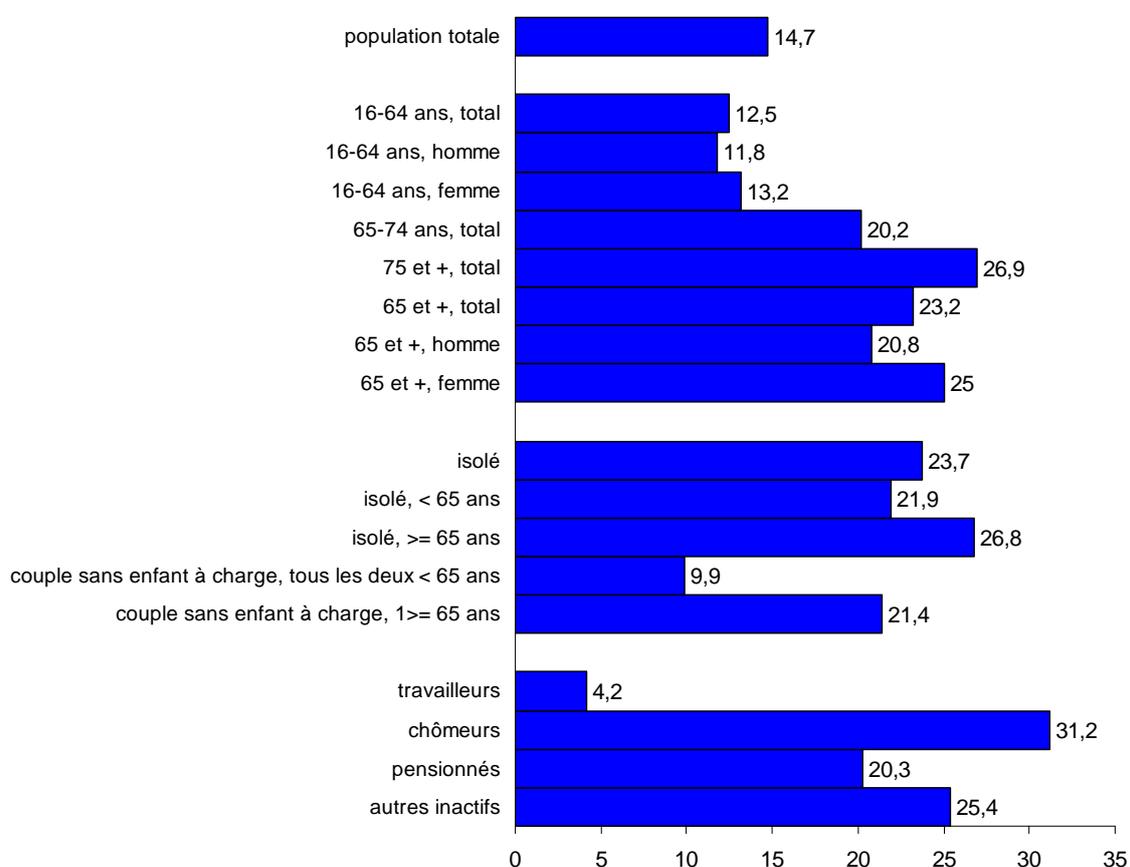
Selon l'EU-SILC 2006 (revenus 2005)

Le Graphique 4 présente le risque de pauvreté en Belgique selon le sexe, l'âge, le type de ménage et le statut socioéconomique. En 2005, 14,7 % de la population totale est confronté à un risque de pauvreté. Son revenu équivalent disponible est inférieur au seuil de pauvreté, qui est de 10 316 € par an ou de 860 € par mois²⁸.

²⁷ Une 'rente' pourrait en effet être 'imputée' aux propriétaires pour autant qu'ils ne doivent pas payer de loyer ou d'emprunt. En outre, il semble que 78 % des plus de 60 ans en dessous du seuil de pauvreté sont propriétaires de leur logement, par rapport à 55 % chez les jeunes 'pauvres'. Source: Defeyt P., 'Pauvreté et logement: quelques données et réflexions', Institut pour un développement durable, décembre 2005

²⁸ Ce seuil de pauvreté vaut pour les isolés. Pour un couple par exemple, le seuil de revenus correspondrait à un revenu annuel *commun* de 15 474 € (10 316 € *(1+0,5)); pour un couple avec deux enfants, il s'élèverait à 21 664 € (cf. 1.1.1.a. Définitions).

Graphique 4 : Risque de pauvreté en Belgique, % selon l'âge, le sexe, le type de ménage et le statut socioéconomique



Source: SPF Economie, Direction générale de la Statistique et de l'Information économique, EU-SILC 2006 (revenus 2005).

Les personnes de plus de 65 ans sont confrontées à un risque de pauvreté plus élevé (plus de 23 %) que les générations plus jeunes (12,5 %). Chez les personnes très âgées, le risque grimpe à près de 27 %.

L'analyse par type de ménage montre que les isolés constituent le groupe le plus sensible (près de 24 %) à la pauvreté. Le risque de pauvreté est encore plus élevé (près de 27 %) chez les isolés âgés. Parmi les couples dont une personne au minimum a 65 ans ou plus, le risque se limite à 21,4 %.

Il ressort d'une ventilation de la population d'après son statut socioéconomique que l'emploi est le meilleur remède contre la pauvreté. Seuls 4 % des travailleurs disposent d'un revenu disponible inférieur au seuil de pauvreté. Par contre, ce risque grimpe à plus de 31 % chez les chômeurs. Un pensionné sur cinq dispose d'un revenu disponible inférieur au seuil de pauvreté, cette proportion étant sensiblement moindre que celle des chômeurs.

Evolution entre les enquêtes EU-SILC 2004 (revenus 2003) et EU-SILC 2006 (revenus 2005)

Même si la Belgique a organisé l'enquête EU-SILC dès 2003, une véritable série homogène n'est disponible qu'à partir de la vague 2004 de l'enquête. La vague 2003 n'avait pas seulement pour but de calculer les premiers indicateurs mais également d'optimiser l'instrument à l'échelle européenne. De plus, l'enquête longitudinale n'a été lancée qu'à partir du panel 2004 (cf. le point 3.1.1). Par conséquent, seule une courte évolution du risque de pauvreté peut être retracée de 2003 à 2005 (vagues 2004 à 2006).

Le Tableau 18 présente l'évolution des taux de risque de pauvreté au cours de cette période.

Une comparaison des trois vagues du SILC montre que le risque de pauvreté de la population totale en Belgique reste pratiquement constant. Certains indices témoignent toutefois d'une évolution du profil de la pauvreté. Il est cependant encore trop tôt pour considérer les tendances présentées ci-dessous comme sûres, dès lors que certains effets d'échantillonnage expliquent peut-être en partie ces évolutions (cf. 3.1.1.a 'Limites').

Entre les résultats 2004 et 2005, les femmes subissent une augmentation du risque de pauvreté alors que les hommes voient leur risque diminuer (ce qui constitue une évolution contraire à celle observée entre les résultats 2003 et 2004). On note toutefois, à la fois chez les femmes et chez les hommes, une augmentation du risque, tant dans la tranche d'âge 16-64 ans que chez les plus de 65 ans. Les résultats détaillés relatifs à la population jeune²⁹ font apparaître, en revanche, une tendance à la baisse du risque de pauvreté chez les jeunes (moins de 16 ans) et chez les ménages avec enfants.

Entre les résultats 2003 et 2004, les personnes âgées isolées de 65 ans et plus avaient vu leur risque de pauvreté augmenter considérablement, mais selon la dernière enquête, leur situation s'est légèrement améliorée. Pour les couples dont au moins un des partenaires a 65 ans ou plus, après s'être réduit en 2004, le risque de pauvreté s'est à nouveau accru en 2005.

Par ailleurs, on constate une augmentation du risque de pauvreté tant pour les chômeurs que pour les pensionnés.

²⁹ Les détails relatifs aux jeunes et aux jeunes ménages avec enfants ne sont pas inclus dans ce rapport, étant donné qu'ils ne concernent pas directement la problématique du vieillissement. Pour de plus amples informations à ce sujet, voir <http://statbel.fgov.be/silc/>.

Tableau 18 : Evolution du risque de pauvreté entre les vagues 2004 (revenus 2003) et 2006 (revenus 2005) de l'enquête EU-SILC

	Revenus 2003	Revenus 2004	Revenus 2005
Total	14,8	14,7	14,7
Selon l'âge et le sexe			
<i>Hommes</i>	13,8	14,0	13,7
moins de 16 ans	16,7	18,3	15,1
16-64 ans	11,7	11,5	11,8
65 ans et plus	20,2	20,4	20,8
75 ans et plus	20,6	24,1	26,9
<i>Femmes</i>	15,8	15,4	15,6
moins de 16 ans	18,1	16,9	14,5
16-64 ans	13,8	13,1	13,2
65 ans et plus	21,0	22,1	25,0
75 ans et plus	21,1	26,3	26,9
Selon le type de ménage			
* Isolé sans enfant à charge	20,6	21,9	23,6
Isolé < 65 ans	20,6	19,0	21,9
Isolé >= 65 ans	20,6	27,1	26,8
* Couple sans enfant à charge	14,3	12,2	14,6
2 adultes < 65 ans	10,6	8,4	9,9
2 adultes, 1 >= 65 ans	19,7	17,4	21,4
* Couple avec enfants à charge	15,4	15,7	13,1
Selon le statut socioéconomique			
Travailleurs	4,3	3,9	4,2
Chômeurs	28,4	30,7	31,2
Pensionnés	17,7	19,1	20,3
Autres inactifs	26,4	24,4	25,4

Source : SPF Economie, Direction générale Statistique et Information économique, EU-SILC

En résumé, on peut dire que les résultats indiquent une baisse du risque de pauvreté pour les jeunes et les ménages avec enfant à charge, tandis que la tendance est généralement inverse pour les pensionnés et la population âgée. Une explication possible de cette évolution est l'augmentation plus marquée des revenus du travail (spécialement pour les ménages avec enfants) par rapport à l'augmentation des prestations sociales en général, et des pensions en particulier³⁰.

Le Tableau 19 montre l'évolution du risque de pauvreté selon l'âge et le sexe sur la base du revenu hors prestations sociales, avec ou sans pension. La pension reste manifestement un outil de lutte contre la pauvreté. Toutefois on peut remarquer que l'augmentation du risque de pauvreté des personnes âgées pendant deux années consécutives en tenant compte de la pension est plus importante que la hausse du risque de pauvreté des personnes âgées en ne tenant pas compte de la pension ou d'autres allocations sociales. Ceci pourrait signifier que la pension est devenue un peu moins efficace dans la lutte contre la pauvreté.

³⁰ Source : SPF Economie, Direction générale de la Statistique et de l'Information économique. Cf. communiqué de presse du 14 mars 2008 sur : <http://www.statbel.fgov.be/silc>.

Tableau 19 : Risque de pauvreté hors prestations sociales, avec ou sans pension

		16 à 64 ans		65 ans et +	
		H	F	H	F
Taux de risque de pauvreté sur la base du revenu					
...sans pension ni autres prestations sociales	revenus 2003	30,2	34,8	92,5	91,2
	revenus 2004	29,9	35,1	91,8	91,4
	revenus 2005	29,6	34,3	90,8	92,1
...avec pension, mais sans autres prestations sociales	revenus 2003	25,7	28,1	23,3	25,4
	revenus 2004	26,0	28,8	24,9	26,4
	revenus 2005	25,1	27,7	25,0	28,3

Source: SPF Economie, Direction générale de la Statistique et de l'Information économique, EU-SILC

b. L'intensité de la pauvreté

En dépit du fait que les personnes âgées risquent davantage que le reste de la population de voir leur revenu disponible s'établir en deçà du seuil de pauvreté, leur dénuement semble moindre que celui des autres catégories de personnes. Pour mesurer l'intensité de la pauvreté, on utilise l'écart relatif médian du risque de pauvreté. Cet indicateur mesure l'écart entre le revenu médian des pauvres et le seuil de pauvreté. Dans l'enquête EU-SILC 2006 (revenus 2005), cet écart atteint 19,4 %. Par conséquent, le revenu équivalent médian de la population présentant un risque de pauvreté équivaut à 80,6 % du seuil de pauvreté.

Le Tableau 20 montre l'évolution de l'intensité du risque de pauvreté dans les trois vagues successives de l'enquête. On ne peut en déduire de véritable évolution. En effet, alors que l'enquête 2005 (revenus 2004) fait ressortir que le revenu médian des 'pauvres' est plus élevé que celui constaté dans l'enquête 2004 (revenus 2003), tant pour les hommes que pour les femmes et pour tous les âges, le revenu diminue encore dans l'enquête 2006 (revenus 2005) par rapport au seuil de pauvreté, mais jusqu'à un niveau supérieur de 3,5 points de pourcentage à celui de la vague 2004 (revenus 2003). Le phénomène d'attrition sélective (voir point 3.1.1.b *Limites*) peut avoir joué un rôle à ce niveau.

Tableau 20 : L'intensité du risque de pauvreté^a: le revenu équivalent médian de la population confrontée à un risque de pauvreté en % du seuil de pauvreté

		Total	Personnes âgées entre 16 et 64 ans	Personnes de plus de 65 ans
Total	revenus 2003	77,1	75,7	81,8
	revenus 2004	82,3	81,3	85,7
	revenus 2005	80,6	78,7	82,8
Hommes	revenus 2003	76,3	74,7	81,0
	revenus 2004	82,1	79,7	84,5
	revenus 2005	79,2	78,3	81,4
Femmes	revenus 2003	78,3	76,4	83,3
	revenus 2004	83,2	82,2	87,0
	revenus 2005	81,6	79,2	83,3

a Sur base de l'écart relatif médian du risque de pauvreté

Source : SPF Economie, Direction générale Statistique et Information économique, EU-SILC

c. Inégalité de revenus

Une analyse de la distribution des revenus révèle que l'inégalité de revenus est moins importante chez les seniors que chez les personnes âgées entre 16 et 64 ans. Cette mesure a été réalisée par le biais du ratio des quintiles de revenus (S80/S20). Ce ratio, présenté au Tableau 21, montre que d'après l'enquête 2006 (revenus 2005), les revenus des 20 % des personnes les plus riches âgées entre 16 et 64 ans sont 4,2 fois supérieurs aux revenus des 20 % des personnes les plus pauvres. Chez les personnes de plus de 65 ans, l'inégalité est moindre : le rapport entre les revenus des plus riches et des plus pauvres est de 3,4. On ne peut pas déduire de tendance de l'évolution entre les trois enquêtes : les effets d'échantillonnage sont, au moins en partie, à l'origine des fluctuations.

Tableau 21 : Le ratio des quintiles de revenus (S80/S20)

	Revenus 2003	Revenus 2004	Revenus 2005
total	4,0	4,0	4,2
< 65 ans	4,1	4,1	4,2
>= 65 ans	3,4	3,0	3,4

Source : SPF Economie, Direction générale Statistique et Information économique, EU-SILCs

3.1.3. Les personnes âgées et la pauvreté : une comparaison internationale

Outre une évaluation de la pauvreté chez les personnes âgées à partir des données les plus récentes, il est également intéressant d'examiner quelle est la situation de l'autre côté des frontières. La situation des personnes âgées en Belgique est donc comparée avec celle des seniors vivant aux Pays-Bas, en Allemagne, en France ainsi qu'avec la moyenne de l'UE-15³¹ sur la base d'indicateurs de pauvreté financière et de quelques indicateurs non monétaires. Sauf mention contraire, ils sont tirés de l'enquête EU-SILC 2006 (revenus 2005) et la moyenne EU-15 a été calculée par Eurostat. Par conséquent, les effets des réformes et mesures décidées après 2005 ne peuvent être mesurés par ces indicateurs.

Avant d'entamer cette comparaison internationale, il est utile de décrire brièvement les régimes de pension dans les différents pays envisagés³². En Allemagne et en France, tout comme en Belgique, le premier pilier de pension est un système basé sur le principe de répartition (pay-as-you-go). En France, plusieurs régimes existent selon le secteur d'activité (secteur privé, secteur public, professions libérales, etc.), basés sur le principe de la solidarité avec un lien étroit entre les cotisations et les allocations. Il existe aussi une pension minimum, appelée minimum vieillesse, qui peut être attribuée après un examen des ressources. Le montant de cette allocation se

³¹ Ces pays ont été choisis en raison de leur proximité géographique. Par conséquent, ils constituent souvent un point de référence dans le cadre d'une comparaison internationale de la Belgique. De plus, ces pays se caractérisent par un niveau équivalent de richesse (exprimé par le PIB/tête) et par une part équivalente de dépenses d'allocations sociales dans le PIB. A titre d'information, nous mentionnons la moyenne EU-15 pondérée en fonction de la population. Vu que les dix nouveaux Etats membres sont généralement caractérisés par un niveau de vie inférieur, la moyenne de l'EU-25 n'est pas prise en considération dans le cadre de la comparaison.

³² Source : Commission européenne, "Adequate and sustainable pensions, Synthesis report", 2006.

situé en moyenne en dessous du seuil de pauvreté relative fixé en France. Presque 5 % des personnes de plus de 65 ans bénéficiaient de cette allocation en 2004. En France, le premier pilier est prépondérant et les autres piliers sont moins développés. Des mesures ont été récemment prises pour infléchir cette situation.

En Allemagne, le premier pilier des pensions, qui est basé sur le principe de la répartition, fait l'objet de réformes depuis 1992. Ces réformes vont (continuer à) mener à une réduction de l'importance du premier pilier des pensions et au développement des deuxième et troisième piliers, soutenus en cela par les autorités. Le système allemand ne prévoit pas de pension minimum. Depuis 2003, une allocation minimum est néanmoins octroyée aux personnes âgées après examen des ressources. Son montant est inférieur au seuil de pauvreté allemand et près de 1,9 % des personnes de plus de 65 ans percevaient cette allocation en 2004.

Aux Pays-Bas, la loi générale sur la vieillesse (*Algemene Ouderdomswet*) prévoit l'octroi d'une pension légale forfaitaire à tous les habitants des Pays-Bas âgés de 65 ans et plus. Toute personne habitant aux Pays-Bas est assurée obligatoirement entre 15 et 65 ans et accumule ainsi des droits à la pension. Ce système n'opère pas de distinction selon le sexe ou le fait de travailler ou pas. Cependant les montants sont différents selon le statut familial: la pension forfaitaire légale d'un isolé est inférieure de 3 % au seuil de pauvreté ; celle d'un cohabitant (les deux cohabitants ayant plus de 65 ans) est inférieure de 17 % au seuil de pauvreté ; un cohabitant avec un partenaire de moins de 65 ans qui ne dispose pas d'un revenu (ou d'un revenu insuffisant) reçoit une pension forfaitaire supérieure de 23 % au seuil de pauvreté ; tandis celle d'un cohabitant dont le partenaire de moins de 65 ans dispose d'un revenu suffisamment élevé est inférieure de 33 % à ce seuil ; enfin la pension forfaitaire des parents isolés se situe 16 % au-delà du seuil de pauvreté. En 2005, la moyenne des pensions forfaitaires versées était inférieure de 12 % au seuil de pauvreté. Celui qui travaille ou habite en dehors des Pays-Bas pendant quelques années n'est pas assuré pour cette période. Chaque année non assurée réduit la pension forfaitaire de 2 %. Si la personne n'a pas droit à une pension complète dans le cadre de l'assurance vieillesse ou si son revenu n'atteint pas un seuil déterminé, elle peut bénéficier d'une aide sociale après examen de ses ressources (en tenant compte donc des pensions des deuxième et troisième piliers). Son revenu est alors majoré jusqu'au montant net de la pension forfaitaire légale. Le deuxième pilier des pensions est fort développé aux Pays-Bas et le troisième pilier est encouragé sur le plan fiscal.

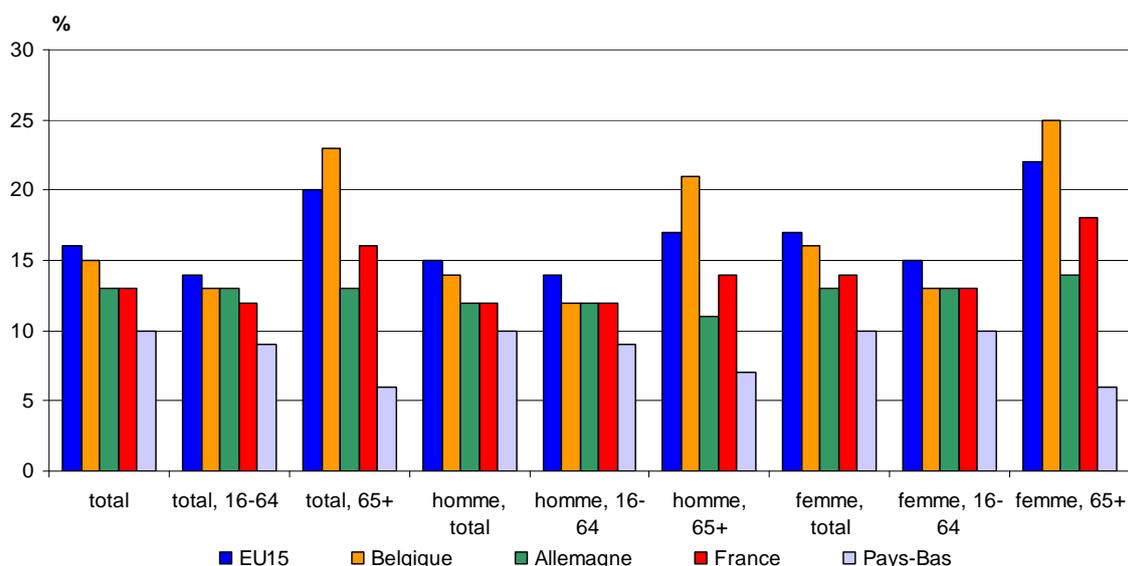
a. Indicateurs monétaires

Risque de pauvreté selon l'âge et le sexe

En Belgique, le risque de pauvreté concerne 15 % de la population totale. Avec un tel pourcentage, la Belgique fait moins bien que les pays voisins (10 % aux Pays-Bas et 13 % en France et en Allemagne) mais un peu mieux que la moyenne de 16 % de l'EU-15 (voir Graphique 5). Si l'on se concentre sur la population de plus de 65 ans, l'écart par rapport aux pays limitrophes se creuse : 23 % des personnes âgées en Belgique sont confrontées à un risque de pauvreté, ce qui

est sensiblement plus qu'en Allemagne, en France et aux Pays-Bas (respectivement 13 %, 16 % et 6 %) et que la moyenne EU-15 de 20 %. Une ventilation d'après le sexe révèle que le risque de pauvreté concerne davantage les femmes âgées que les hommes âgés (sauf aux Pays-Bas).

Graphique 5 : Risque de pauvreté selon l'âge et le sexe, en %



Source : Eurostat/EU-SILC 2006 (revenus 2005)

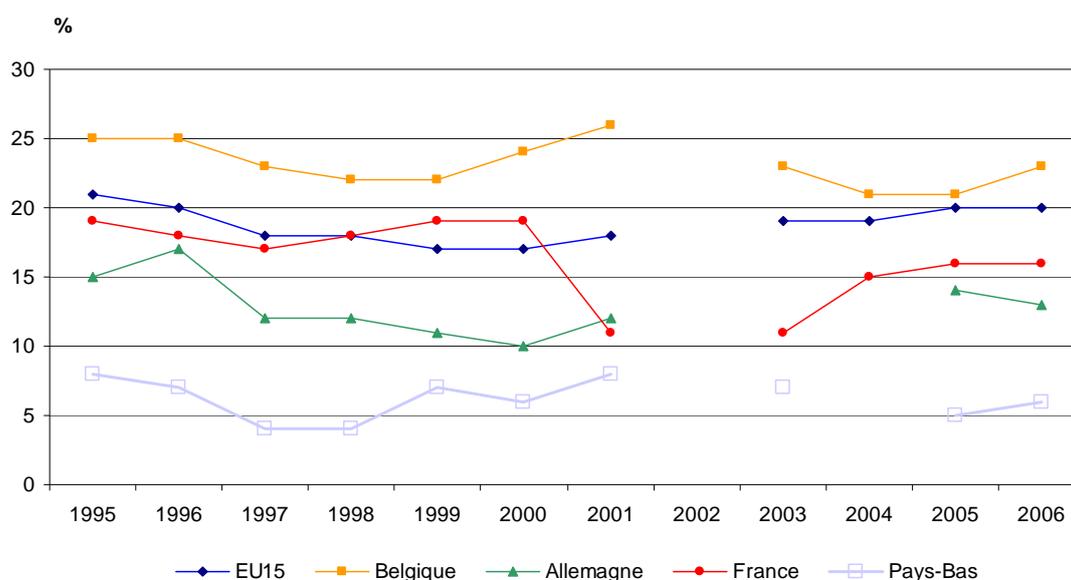
Aux Pays-Bas, la loi sur la vieillesse contribue à l'obtention d'un faible risque de pauvreté, en particulier pour les femmes. Bien que la pension forfaitaire de base octroyée à toutes les personnes de plus de 65 ans vivant aux Pays-Bas (voir ci-dessus) soit en moyenne inférieure au seuil de pauvreté en 2005, les pensions complémentaires, largement développées dans ce pays, complètent les revenus des âgés et les font dépasser le seuil de pauvreté. Des différences de salaires et de carrières entre hommes et femmes se répercutent certainement sur les montants des pensions complémentaires par sexe. Mais la pension forfaitaire légale amenant les revenus des femmes à un niveau déjà non négligeable, un petit complément suffit à les amener au-delà du seuil de pauvreté.

Le risque de pauvreté plus élevé qui caractérise les femmes âgées en Belgique et dans les autres pays voisins (excepté aux Pays-Bas où les différences entre hommes et femmes sont minimales³³) reflète en partie les différences observées entre les hommes et les femmes au niveau de la durée et des rémunérations de la carrière qui sont prises en compte dans le calcul de la pension.

³³ Si une année, le taux de risque de pauvreté des femmes néerlandaises dépasse celui des hommes, l'année suivante, c'est la situation inverse.

Le risque de pauvreté plus élevé caractérisant les personnes âgées en Belgique n'est pas un fait nouveau. En effet, le graphique ci-dessous montre clairement que c'était déjà le cas au cours de la dernière décennie³⁴.

Graphique 6 : Evolution du risque de pauvreté chez les personnes de plus de 65 ans, en %, selon les vagues des enquêtes



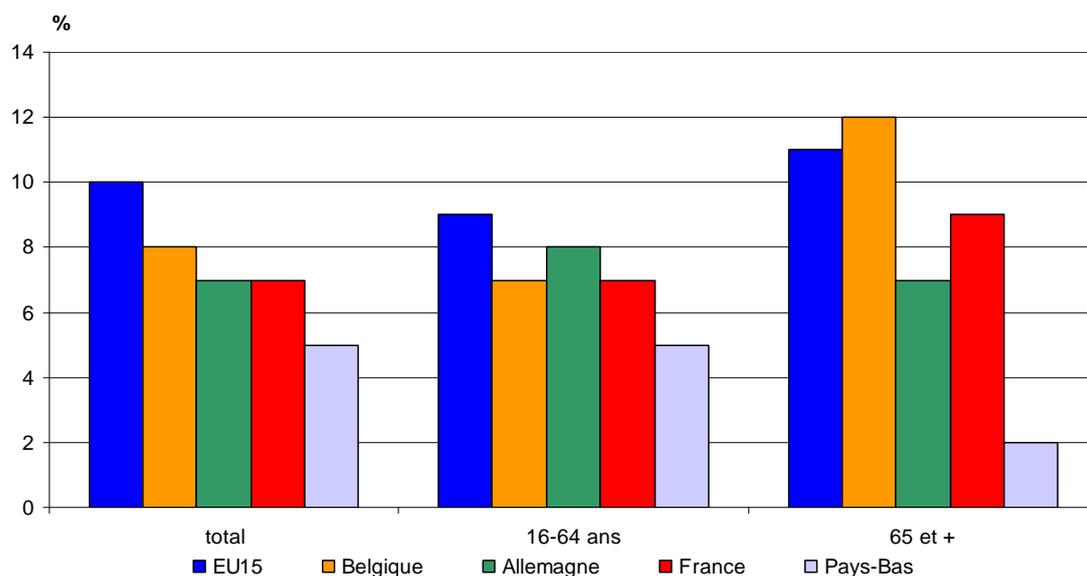
Source: Eurostat / ECHP et EU-SILC

Comme précisé précédemment, le risque de pauvreté financière est basé sur un seuil de pauvreté ou de revenus qui est fixé à 60 % du revenu net équivalent médian. En 2005 (EU-SILC 2006), cela correspond à un revenu annuel de 10 356 € aux Pays-Bas, de 10 316 € en Belgique, de 9 712 € en France, de 9 370 € en Allemagne et de 9 256 € en moyenne dans l'EU-15. Une personne possédant un revenu annuel de 10 000 € en 2005 est donc confrontée à un risque de pauvreté en Belgique et aux Pays-Bas, mais pas en France ni en Allemagne.

En ce qui concerne les allocataires tels que les pensionnés, si les allocations minimums sont tout juste supérieures au seuil de pauvreté, les taux de pauvreté sont faibles. Inversement, si le revenu minimum garanti est juste inférieur au seuil, les taux de pauvreté sont beaucoup plus élevés. C'est pourquoi il est intéressant d'appréhender le risque de pauvreté via un seuil de pauvreté alternatif, par exemple 50 % du revenu équivalent médian.

³⁴ On peut observer une rupture dans la série. Les données sont tirées du ECHP (European Community Household Panel) pour la période 1995-2001 et de l'EU-SILC depuis 2003, 2003 étant encore considérée comme une année test. Bien que les deux séries ne soient en principe pas comparables, elles permettent de retracer l'évolution de la position relative des pays.

Graphique 7 : Risque de pauvreté selon l'âge, compte tenu d'un seuil de pauvreté alternatif égal à 50 % du revenu équivalent médian, en %



Source : Eurostat / EU-SILC 2006 (revenus 2005)

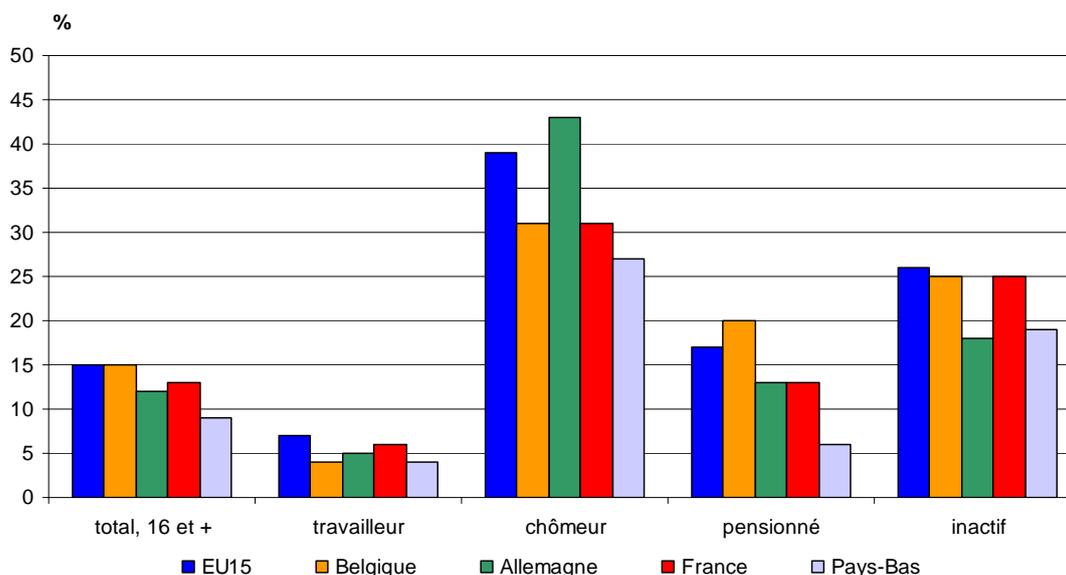
Si l'on se base sur le seuil de pauvreté de 50 % du revenu équivalent médian, soit un seuil inférieur, la situation de pauvreté relative des belges de 16 à 64 ans s'améliore par rapport à celle de la même catégorie d'âge des autres pays (voir graphique ci-dessus). Par contre, les personnes de plus de 65 ans présentent toujours un risque de pauvreté plus élevé, même sur la base de ce seuil alternatif.

Risque de pauvreté selon le statut d'activité

Les pensionnés belges sont confrontés à un risque de pauvreté sensiblement plus élevé que les pensionnés des pays voisins: 20 % d'entre eux sont concernés, contre 6 % aux Pays-Bas, 13 % en Allemagne et en France et 17 % pour la moyenne EU-15.

Le CEV insiste particulièrement sur la prudence avec laquelle ces chiffres doivent être interprétés. Il ne s'agit en effet que d'indicateurs de revenus qui ne tiennent pas compte d'autres ressources telles que les avoirs financiers, le fait d'être propriétaire... En outre, certaines données de l'enquête sont moins fiables. Par exemple, si les pensions du 2ème pilier sont données sous forme de capital, elles sont transformées en rentes fictives dans l'enquête, mais il est possible que la personne interviewée ne déclare sa pension du 2ème pilier que l'année où elle a perçu son capital sans le déclarer les années suivantes. Aux Pays-Bas, toutes les pensions du 2ème pilier étant payées sous forme de rente, la personne interviewée déclare probablement chaque année cette rente comme source de revenus.

Graphique 8 : Risque de pauvreté d'après le statut d'activité le plus fréquent, en %

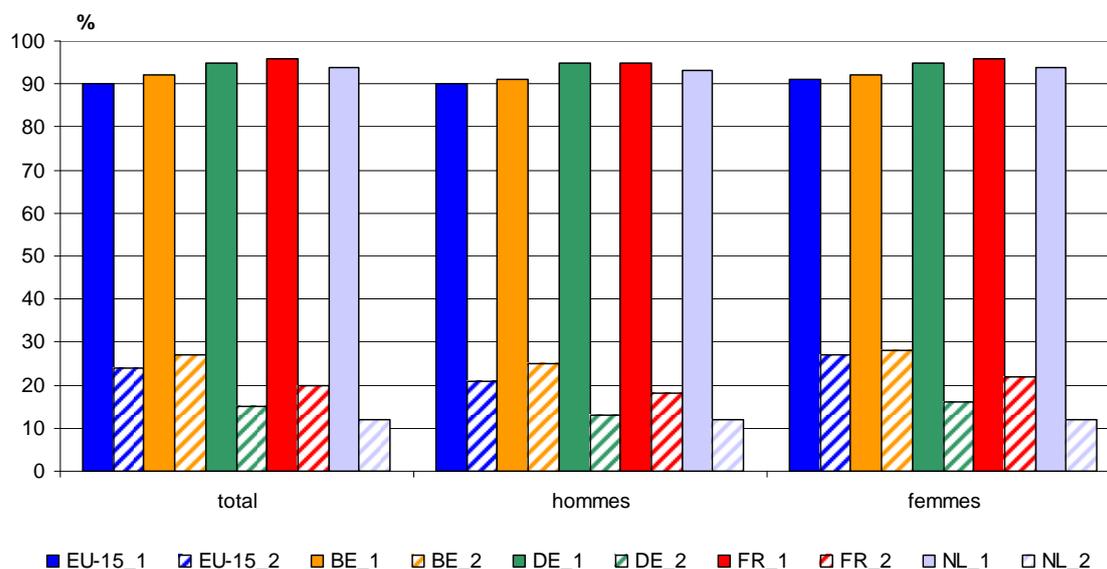


Source : Eurostat / EU-SILC 2006 (revenus 2005)

Dans tous les pays, la pension constitue un moyen essentiel pour limiter le risque de pauvreté chez les personnes âgées. Dans une situation (théorique) où il n'existerait aucune allocation sociale, pension ou autre, (données «_1» dans le graphique ci-dessous), plus de 9 personnes âgées sur 10 percevraient un revenu inférieur au seuil de pauvreté. Grâce au système des pensions, ces proportions sont ramenées à un peu plus de 1 sur 4 en Belgique³⁵. Dans notre pays, l'effet de la pension est moindre qu'en France, en Allemagne et aux Pays-Bas, où le risque de pauvreté parmi les personnes âgées de plus de 65 ans tombe respectivement à 1 sur 5, 1 sur 6 et un peu plus de 1 sur 10 (données «_2» dans le graphique ci-dessous). En Belgique, près de 12 % des pensionnés du régime salarié et près de 70 % des pensionnés du régime indépendant percevaient, en 2005, une pension minimum. Or, les montants maximums de ces minima sont inférieurs au seuil de pauvreté, excepté la pension minimum au taux isolé dans le régime des travailleurs salariés. Dans les pays voisins, les minima se trouvent également en dessous du seuil de pauvreté mais seuls 5 % des plus de 65 ans y ont recours en France et seulement 2 % en Allemagne. Aux Pays-Bas, la pension moyenne forfaitaire légale est aussi inférieure au seuil de pauvreté mais le deuxième pilier des pensions (sans doute fréquemment déclaré dans l'enquête) permet à beaucoup de Néerlandais d'échapper au risque de pauvreté. A l'exception des Pays-Bas, l'effet de la pension sur la pauvreté est plus important chez les hommes que chez les femmes. Cette différence s'explique par le fait que les pensions sont principalement basées sur la carrière et reflètent donc les écarts hommes/femmes au niveau de la durée et des rémunérations de la carrière. Tandis qu'aux Pays-Bas, ce n'est pas le cas grâce aux pensions forfaitaires légales.

³⁵ Il s'agit uniquement des personnes de plus de 65 ans avec une pension (sans une autre allocation). Le nombre total de pensionnés (y compris les moins de 65 ans) court un risque de pauvreté de 20 % (voir Graphique 8). Le nombre total de plus de 65 ans (avec une pension ou un autre revenu de remplacement) a un risque de pauvreté de 23 % (voir les Graphique 5 et Graphique 6).

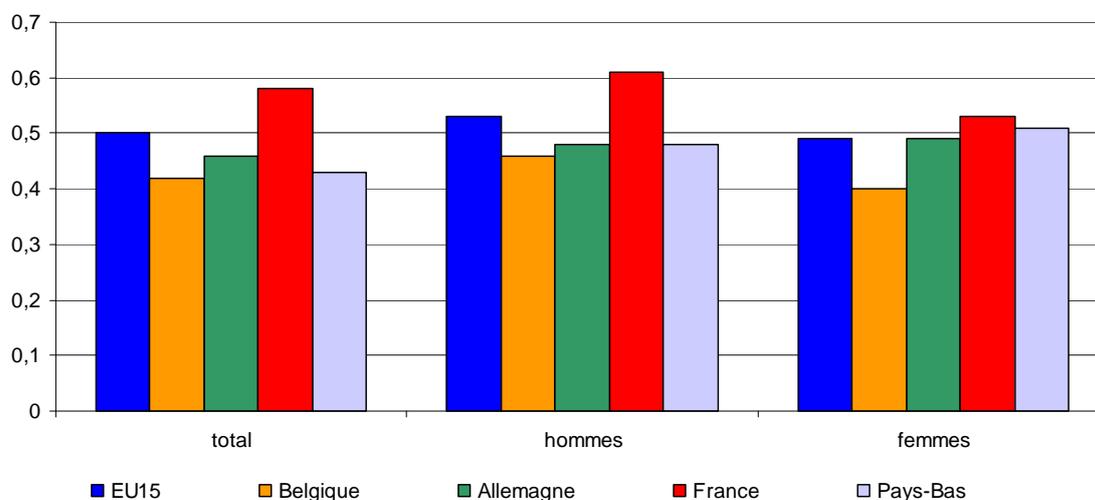
Graphique 9 : Risque de pauvreté pour les 65 + avant allocations sociales : sans pension (1), avec pension (2) (en %)



Source : Eurostat/EU-SILC 2006 (revenus 2005)

Le taux de remplacement agrégé (voir graphique ci-dessous) calcule le rapport entre le revenu médian individuel de pension des personnes de 65-74 ans et le revenu médian individuel des travailleurs de 50 à 59 ans (à l'exclusion d'autres allocations sociales et sur base des revenus bruts). Cet indicateur est de 0,42 pour la Belgique, soit moins que dans nos pays voisins et que la moyenne de l'EU-15. Ce chiffre est révélateur d'un écart plus important entre les pensions et les revenus des travailleurs en fin de carrière. Cette différence avec nos pays voisins est plus marquée chez les femmes que chez les hommes.

Graphique 10 : Taux de remplacement agrégé (revenu médian individuel de pension des 65-74 ans / revenu médian individuel des travailleurs de 50 à 59 ans)

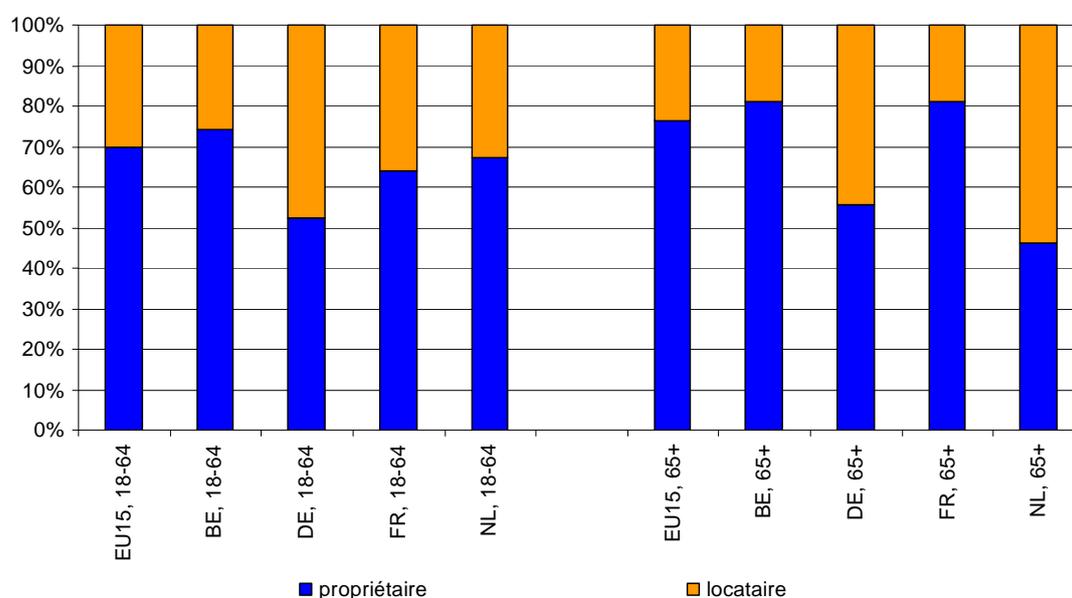


Source: Eurostat/EU-SILC 2006 (revenus 2005)

Même lorsque d'autres composantes du revenu sont prises en compte, il s'avère que l'écart de revenu entre les personnes de plus de 65 ans et le reste de la population est plus important en Belgique que dans les autres pays. Ainsi, le revenu équivalent médian des personnes de plus de 65 ans représente 71 % du revenu équivalent médian du reste de la population. Ce pourcentage est de 86 % aux Pays-Bas, de 88 % en France, de 92 % en Allemagne et la moyenne de l'EU-15 est de 83 % (source : EU-SILC 2006 pour les revenus de 2005).

Il est à remarquer que les résultats susmentionnés seraient plus nuancés si l'effet de la propriété du logement sur le revenu disponible était pris en compte. Or, comme déjà indiqué auparavant, ce n'est pas le cas dans les résultats présentés dans ce chapitre. Si le calcul du revenu disponible intégrait une rente imputée de propriété, le revenu des propriétaires serait plus élevé. Bien qu'une telle opération induirait aussi une hausse du seuil de pauvreté relative, la part des propriétaires disposant d'un revenu supérieur au seuil de pauvreté relative augmenterait. D'autre part, un nombre plus important de locataires n'atteindrait pas le niveau du nouveau seuil de pauvreté. Dans le cadre d'une comparaison internationale, les pays où le nombre de propriétaires est relativement élevé connaîtraient ainsi peut-être un recul relatif du risque de pauvreté. Le graphique ci-dessous, qui présente une ventilation de la population en fonction du statut de propriété, montre qu'en Belgique une part relativement importante de la population - et plus spécifiquement des personnes de plus de 65 ans - est propriétaire de son habitation en comparaison avec les pays voisins et la moyenne européenne des 15.

Graphique 11 : Ventilation de la population en fonction du statut de propriété et de la classe d'âge

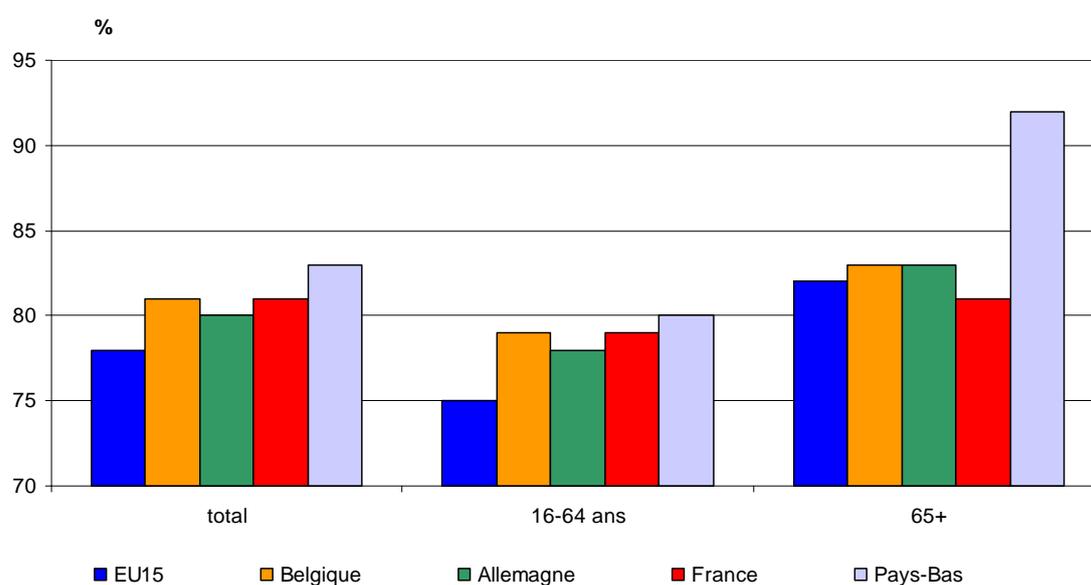


Source: Eurostat/EU-SILC 2006 (revenus 2005)

L'intensité de la pauvreté

Bien qu'en Belgique, un nombre important de personnes âgées soient exposées à un risque de pauvreté, cette pauvreté ne semble pas être plus grave que dans les autres pays (à l'exception des Pays-Bas). C'est ce qu'il ressort de l'écart médian relatif du risque de pauvreté, qui mesure l'écart entre le revenu médian des 'pauvres' et le seuil de pauvreté. Tout comme dans les pays voisins, le revenu médian des 'pauvres' de plus de 65 ans est plus élevé que celui des 'pauvres' de 16 à 64 ans.

Graphique 12 : Intensité du risque de pauvreté^a selon la classe d'âge, en %



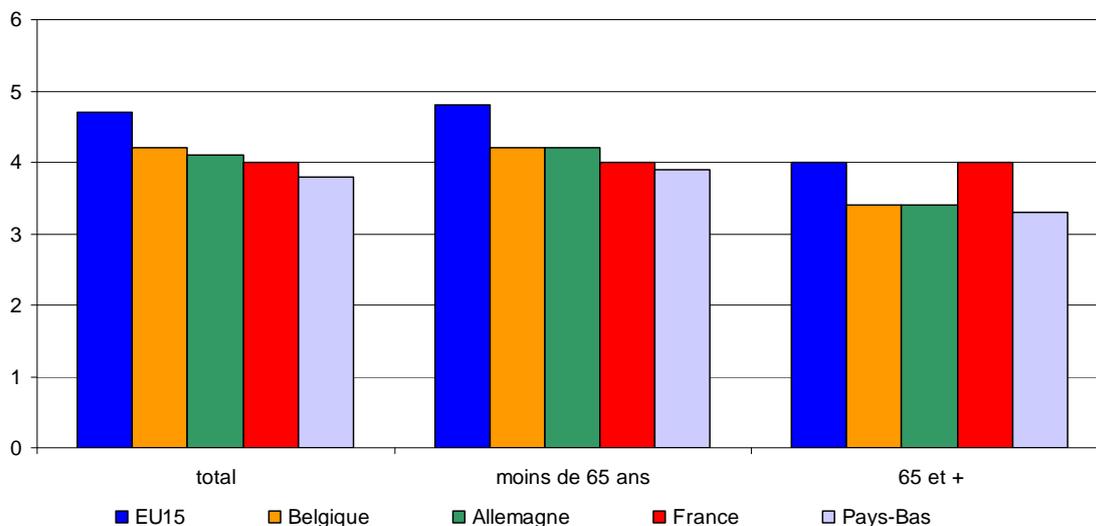
a Mesuré par le revenu équivalent médian de la population confrontée à un risque de pauvreté exprimé en % du seuil de pauvreté.

Source : Eurostat/EU-SILC 2006 (revenus 2005)

Inégalité de revenus

L'inégalité de revenus, mesurée par l'écart de revenu entre les 20 % des personnes les plus riches et les 20 % les plus pauvres de la population (ratio des quintiles de revenus S80/S20), est sensiblement moins élevée parmi la population de plus de 65 ans que dans les catégories d'âge plus jeune. Le graphique ci-dessous montre que l'inégalité de revenu chez les personnes âgées en Belgique est semblable à celle mesurée dans les pays voisins : le revenu total des 20 % les plus riches est près de 3,4 fois supérieur au revenu total des moins nantis. En France, la proportion est plus importante et atteint 4 pour 1.

Graphique 13 : Ratio des quintiles de revenus selon la classe d'âge



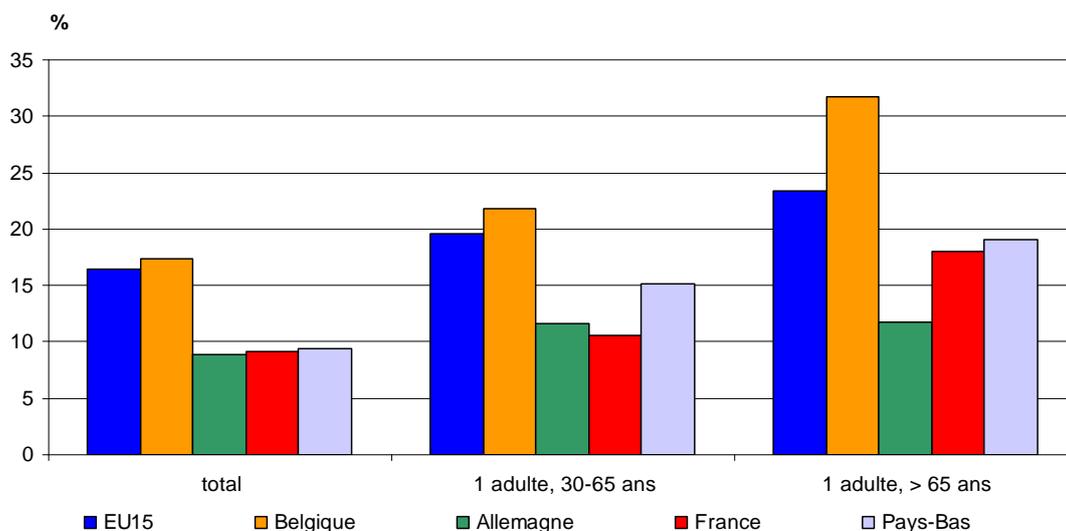
Source : Eurostat/EU-SILC 2006 (revenus 2005)

b. Indicateurs non monétaires

Logement

En 2001, près de 32 % des isolés de plus de 65 ans vivant en Belgique ont déclaré qu'au moins un élément du confort de base faisait défaut à leur habitation (eau chaude courante, baignoire ou douche, toilettes). Ce pourcentage est non seulement supérieur à celui des isolés âgés entre 30 et 64 ans (près de 22 %) mais l'est aussi par rapport à celui des personnes âgées résidant dans nos pays voisins (19 % aux Pays-Bas, 18 % en France, près de 12 % en Allemagne) et que les 23 % de la moyenne de l'EU-15.

Graphique 14 : Absence d'équipements de base^a dans l'habitation selon le type de ménage, en %

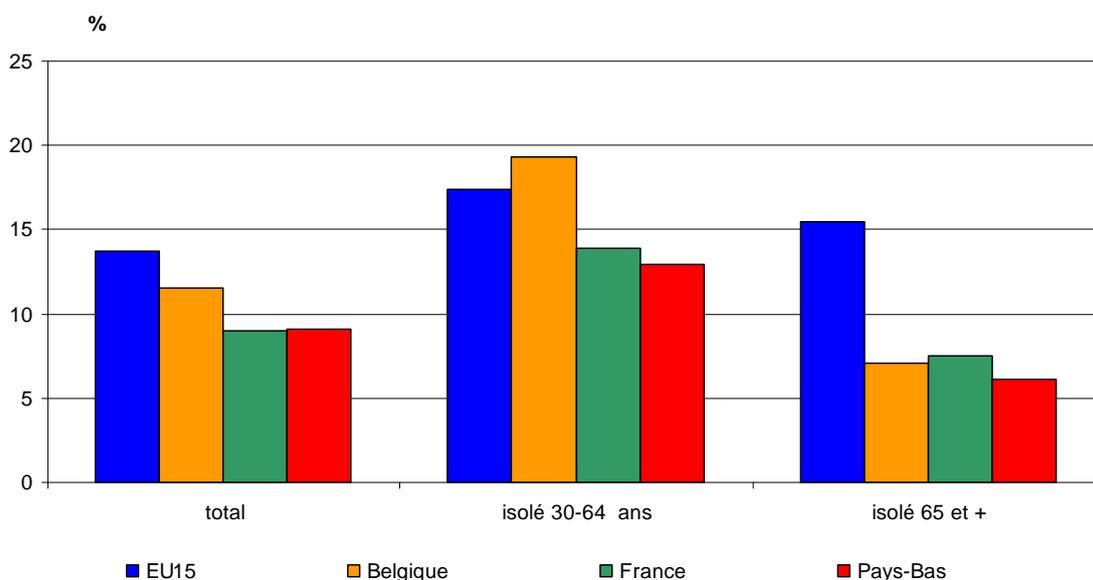


a Au moins un des équipements suivants fait défaut: eau chaude courante, baignoire ou douche, toilettes.

Source : Eurostat/ ECHP 2001

Malgré que les belges âgés et isolés disposent donc plus souvent d'habitations moins confortables, elles s'en montrent souvent plus satisfaites que les personnes âgées entre 30 et 64 ans ou que les personnes âgées en France et, enfin, que la moyenne de l'UE-15.

Graphique 15 : Insatisfaction par rapport au logement selon le type de ménage, en %^a



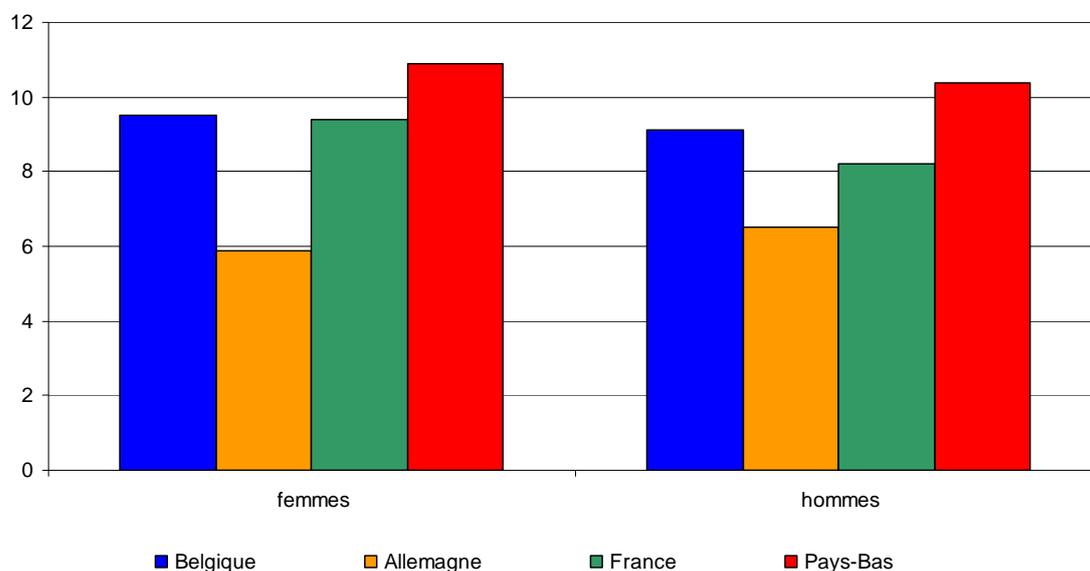
a Les données concernant l'Allemagne ne sont pas disponibles.

Source : Eurostat / ECHP 2001

Etat de santé : espérance de vie en bonne santé

Tout comme dans nos pays voisins, l'espérance de vie à 65 ans est de 20 ans pour les femmes et de 16 à 17 ans pour les hommes. Le nombre d'années durant lesquelles les personnes de 65 ans resteront encore en bonne santé est estimé à 9,5 ans pour les femmes et à 9 ans pour les hommes, excepté en Allemagne dont l'espérance de vie en bonne santé des personnes de 65 ans n'est que d'environ 6 ans. Parmi les pays limitrophes, seuls les Pays-Bas font mieux : l'espérance de vie en bonne santé est de près de 11 ans pour les femmes de 65 ans et de plus de 10 ans pour les hommes de cet âge.

Graphique 16 : Espérance de vie en bonne santé pour les personnes de 65 ans^a



a Les données pour l'UE des 15 ne sont pas disponibles.

Source : Eurostat / EU-SILC 2005 pour les statistiques démographiques et les données sur les incapacités physiques liées à l'âge

3.1.4. Conclusion

Sur la base de la période très courte que l'on a pu analyser (les revenus de 2003 à 2005), on a pu constater que le risque de pauvreté global de la population belge demeure plus ou moins constant à 14,7 % mais que certains signes montrent que le profil de la pauvreté évolue. Les indicateurs de revenus montrent aussi que les hommes et les femmes d'âge actif, et particulièrement les couples, sont moins exposés à la pauvreté que les personnes âgées. Cette situation est certainement due à la hausse plus nette des revenus du travail (principalement pour les ménages avec enfants) par rapport à celle des pensions. Par ailleurs, le risque de pauvreté des pensionnés a augmenté entre 2003 et 2005 tandis que celui des travailleurs restait stable.

Parmi les seniors, ce sont les personnes très âgées qui sont les plus vulnérables (26,9 %). De même, les isolés de 65 ans et plus sont exposés à un risque élevé de pauvreté (26,8 %). Chez les couples de cette catégorie d'âge, le risque est moins élevé de 5,5 points de pourcentage. En dépit du fait que la pension demeure un moyen pour combattre la pauvreté, le pourcentage de risque de pauvreté des pensionnés a augmenté au cours de deux années consécutives.

Parmi les différentes catégories socioéconomiques, les chômeurs sont exposés au risque de pauvreté le plus élevé, plus élevé que les pensionnés. De plus, leur revenu équivalent médian est davantage en deçà du seuil de pauvreté que celui des pensionnés. L'emploi reste donc le moyen par excellence pour échapper à la pauvreté.

Enfin, en Belgique, l'inégalité de revenus parmi les personnes âgées est moins importante que celle observée parmi la population plus jeune.

Il est à remarquer que les résultats de cette étude doivent être interprétés avec prudence, en tout cas en ce qui concerne l'évolution des pourcentages de risque de pauvreté. En effet, le nombre très réduit d'années observées ne permet pas d'en retirer de véritables tendances qui de plus pourraient être influencées par des effets d'échantillon.

Outre les résultats relatifs à la population belge, cette étude présente également une comparaison internationale. Le risque de pauvreté parmi les personnes de plus de 65 ans est sensiblement plus élevé en Belgique que dans les pays limitrophes : alors que 23 % des personnes âgées en Belgique disposent en 2005 d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté, ce pourcentage tombe à 20 % pour la moyenne EU-15, à 16 % en France, 13% en Allemagne et 6 % aux Pays-Bas. (Source : EU-SILC 2006 pour les revenus 2005). Il ne faut pas oublier que les seuils de pauvreté absolus diffèrent d'un pays à l'autre, une personne pouvant ainsi se trouver au-delà du seuil de pauvreté dans un pays et en deçà dans un autre. Ce risque de pauvreté plus élevé en Belgique n'est pas nouveau et a déjà été constaté au cours des dernières années. De manière générale, les femmes âgées sont davantage exposées à la pauvreté que les hommes. Aux Pays-Bas, l'écart est minimal entre les hommes et les femmes en raison de l'existence de la loi sur la vieillesse qui garantit une pension forfaitaire à chacun. En Belgique, le taux de pauvreté plus élevé qu'ailleurs est valable pour les deux sexes.

Lorsque la population est ventilée en fonction de son statut socioéconomique, la Belgique occupe encore la première place pour le risque de pauvreté dans le groupe des pensionnés. Comme dans les pays voisins, la pension constitue en Belgique une source de revenus essentielle pour préserver la population âgée de la pauvreté, mais l'effet de la pension y est moindre que dans les autres pays considérés. Le taux de remplacement agrégé montre que l'écart entre la pension des personnes âgées de 65 à 74 ans et le revenu des travailleurs âgés est plus important en Belgique que dans les autres pays.

Bien que la population âgée présente un risque de pauvreté plus élevé en Belgique, l'intensité de cette pauvreté n'y est pas plus marquée: au contraire, l'écart entre le revenu équivalent médian des moins nantis des plus de 65 ans et le seuil de pauvreté est moindre que dans les autres pays, à l'exception des Pays-Bas. En Belgique, un nombre relativement plus important de personnes disposent de revenus inférieurs au seuil de pauvreté, mais leur degré de dénuement est relativement limité. Enfin, il apparaît que l'inégalité de revenu parmi les personnes de plus 65 ans n'est pas plus importante en Belgique que dans les pays limitrophes.

Au-delà de la dimension monétaire de la pauvreté, il est également intéressant d'examiner d'autres aspects de la pauvreté comme le logement et la santé. Bien que les personnes âgées résidant en Belgique soient confrontées à un risque accru de pauvreté financière par rapport à celles qui habitent dans les pays voisins, leur situation n'est pas moins bonne dans d'autres domaines. L'absence d'un élément de confort élémentaire dans l'habitation touche davantage

les personnes âgées isolées en Belgique que dans les pays limitrophes. Ce pourcentage est également supérieur à la moyenne EU-15. En revanche, ces isolés âgés se montrent plus satisfaits de leur habitation que les seniors en France ou que la moyenne européenne.

L'espérance de vie des hommes et des femmes de 65 ans est similaire dans les pays comparés dans cette étude, à savoir 20 ans pour les femmes et 16-17 ans pour les hommes. Les différences se marquent davantage au niveau de l'espérance de vie en bonne santé de cette génération : environ 9 ans pour la Belgique et la France et même entre 10 et 11 ans pour les Pays-Bas, mais seulement 6 ans pour l'Allemagne.

3.2. Soutenabilité sociale et enjeu sociétal des allocations pour personnes âgées

L'un des principaux objectifs de la Sécurité sociale est de préserver la population de la pauvreté et de l'exclusion sociale. La réussite du système des pensions afin d'atteindre cet objectif dépend entre autres du montant des allocations. La section 3.2.1 analyse la pension légale moyenne dans les régimes des travailleurs salariés, des indépendants et du secteur public (en cas de cumul ou non). On peut se demander si cette 'pension moyenne' représente toutes les pensions ou s'il s'agit plutôt d'une moyenne de moyennes qui peuvent sensiblement varier selon le sexe, le régime de pension, le type de pension, l'âge, etc. Le système légal des pensions prévoit un certain nombre de mécanismes comme la pension minimum, le droit minimum par année de carrière, les périodes assimilées, les droits dérivés, etc., qui garantissent aux pensionnés (ou à son conjoint) une pension minimum. En outre, les pouvoirs publics veillent, par la voie de l'aide sociale, à ce que les ressources des personnes âgées correspondent au minimum à la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA). Ces minima constituent des instruments pouvant contribuer à limiter la pauvreté chez les personnes âgées. La section 3.2.2 étudie en détail l'évolution de ces montants.

Outre son rôle en tant qu'instrument de protection contre la pauvreté, le système de pensions devrait également permettre aux individus de conserver, dans une certaine mesure, leur niveau de vie lors de leur départ à la retraite. Dans cette optique, à la section 3.2.3, sont présentés des taux de remplacement pour différents cas-types. Ces taux sont définis comme le rapport entre le montant de la pension l'année du départ à la retraite et le salaire perçu lors de la dernière année de vie active. Alors que la section précédente s'intéressait aux minima, cette section sur les taux de remplacement offrira un éclairage sous l'angle de la distribution intragénérationnelle du système de pensions: lors de leur départ à la retraite, dans quelle mesure s'érode le niveau de vie des travailleurs les mieux rémunérés par comparaison à celui des travailleurs moins bien rémunérés?

Il ressort de l'analyse précédente que, à long terme, les taux de remplacement offerts par le premier pilier de pension connaissent une évolution plus défavorable pour les travailleurs les mieux rémunérés. Les classes supérieures de revenus bénéficient toutefois davantage d'une

forme ou l'autre de pension complémentaire. La section 3.2.4 montrera que le système de pensions complémentaires agit plus comme un instrument permettant de limiter la baisse de revenus liée au départ à la retraite des travailleurs les mieux rémunérés que comme un instrument permettant d'améliorer le niveau de vie des pensionnés qui avaient des rémunérations plus basses. Dès lors, à l'heure actuelle, le système de pensions complémentaires ne peut pas (encore) être considéré comme un instrument efficace de lutte contre la précarité.

Le cinquième thème abordé dans ce chapitre concerne la redistribution intra-générationnelle longitudinale inhérente au système de retraite. La redistribution longitudinale étant celle qui s'opère sur l'entièreté du cycle de vie. En effet, certaines des caractéristiques du système de pension, telles que le déplafonnement des cotisations, le plafonnement des prestations mais aussi les différentes mesures relatives aux minima des pensions, lui permettent d'assurer son rôle redistributif. La redistribution intra-générationnelle est mesurée à l'aide de la notion d'équité actuarielle. Cette mesure s'obtient en comparant, pour un individu, la somme actualisée des cotisations de retraite avec la somme actualisée des prestations de retraite. La section 3.2.5. présente donc, premièrement à l'aide de mesures de l'équité actuarielle pour certains cas types et ensuite de manière plus globale, l'intensité de la redistribution intra-générationnelle du système de retraite.

3.2.1. La pension moyenne ou la moyenne de différentes pensions ?

Au 1er janvier 2007, la 'pension moyenne' s'élevait à 1 119 euros. Le terme 'moyenne' signifie que la pension est basée sur des carrières différentes (mixtes ou non) dans les régimes des travailleurs salariés, des indépendants et/ou du secteur public, et ce, pour tous les types et catégories de pension, quel que soit l'âge ou le sexe. Le montant de la pension est en effet déterminé par différents facteurs tels que le régime de pension (travailleurs salariés, indépendants ou secteur public), l'état civil (la catégorie de pension), le nombre d'années prestées (et périodes assimilées), les revenus pris en considération pour le calcul de la pension, etc. Le montant moyen mentionné ci-dessus doit donc être envisagé de manière critique.

La pension moyenne de 1 119 euros est le résultat des pensions moyennes d'un montant différent selon le sexe : de 1 284 euros pour les hommes et de 971 euros pour les femmes. Les pensions les plus faibles sont allouées aux personnes, tant des femmes que des hommes, qui ont accompli toute leur carrière dans le régime des travailleurs indépendants. Viennent ensuite les pensions constituées dans le cadre de carrières mixtes dans les régimes des travailleurs salariés et des travailleurs indépendants. Lorsqu'une pension du secteur privé se cumule à une pension du secteur public, le montant total de la pension augmente considérablement. Ce sont les pensionnés bénéficiant d'une carrière complète en tant que fonctionnaires statutaires qui perçoivent les pensions les plus élevées. La pension de la fonction publique est en effet calculée sur la base des rémunérations perçues au cours des cinq dernières années de carrière alors que, dans le régime général, les pensions sont calculées en fonction des rémunérations de l'ensemble de la carrière. De plus, le principe de la péréquation assure une liaison au bien-être pratiquement totale

des pensions du secteur public, alors que dans le régime général, la liaison n'est que partielle. Par conséquent, une pension moyenne pure de la fonction publique représente plus du double d'une pension moyenne pure de travailleur salarié et même plus du triple d'une pension moyenne pure de travailleur indépendant.

Au sein d'un même régime de pension, les différences entre les hommes sont moins importantes que les différences entre les femmes. En effet, les hommes pensionnés constituent un groupe beaucoup plus homogène et les montants moyens par régime reflètent relativement bien la pension perçue par les hommes. Pour ce qui est des femmes, la pension moyenne est davantage le résultat d'un groupe hétérogène de pensionnées. L'analyse ci-dessous montre qu'il y a non seulement des différences importantes entre les pensions de retraite (fondées sur les droits personnels à la pension) et les pensions (de retraite et) de survie (qui reposent sur les droits à la pension du conjoint), mais qu'il y a en outre de grandes différences au sein même des pensions de retraite. D'une part, 70 % des pensions de retraite des femmes sont allouées à des femmes mariées. Bien que, parmi les nouvelles générations de pensionnées, de plus en plus de femmes font valoir leur propre carrière et bénéficient de leur propre pension, la plupart d'entre elles sont des femmes mariées qui ont des carrières courtes ou incomplètes et qui perçoivent des pensions très faibles. Leur pension forme un complément à la pension de leur conjoint. D'autre part, les femmes célibataires ont souvent des carrières plus longues et bénéficient de pensions plus élevées que leurs collègues mariées. Certaines perçoivent toutefois des pensions qui s'avèrent insuffisantes et qui sont complétées par une aide (GRAPA).

Ces conclusions ressortent d'une analyse plus détaillée de la pension moyenne en fonction de différents critères. Toutefois, faute de données, la durée de la carrière, déterminant principal du montant de la pension moyenne, n'a pu être (explicitement) intégré comme variable explicative dans cette l'analyse.

a. Pension moyenne dans les régimes des travailleurs salariés, indépendants et de la fonction publique (carrières mixtes incluses)

Lorsque la pension moyenne est ventilée d'après le sexe, une première grande différence se remarque. En effet, au 1^{er} janvier 2007, la pension moyenne s'élève à 1 284 euros pour les hommes et à 971 euros pour les femmes.

Une nouvelle ventilation en fonction du régime de pension révèle que les pensions moyennes les plus faibles sont perçues par les pensionnés ayant accompli toute leur carrière en tant qu'indépendant. Ces pensions s'élèvent en moyenne à 522 euros pour les femmes et à 758 euros pour les hommes. Au 1^{er} janvier 2007, les pensions découlant d'une carrière pure dans le régime des travailleurs salariés s'élèvent en moyenne à 790 euros pour les femmes et à 1 077 euros pour les hommes. Les pensions les plus élevées sont perçues par des pensionnés ayant eu une carrière pure dans le secteur public : elles atteignent 1 885 euros pour les femmes et 2 273 euros pour les hommes. Les pensionnés ayant accompli une carrière mixte dans les secteurs privé et public perçoivent une pension cumulée de 1 480 euros pour les femmes et de 2 030 euros pour les

hommes. Dans tous les régimes, les femmes perçoivent en moyenne des pensions plus basses que les hommes dès lors que leurs carrières sont plus courtes et souvent moins bien rémunérées.

Tableau 22 : Pension moyenne de retraite et de survie (mensuelle, en euros) et nombre d'ayants droit par régime et sexe, au 1^{er} janvier 2007

	S ^a	I	P ^{b,c}	S + I	S + P	I + P	S + I + P	Total
Pension moyenne en euros								
Total	925	640	2062	838	1744	1658	1450	1111
Hommes	1077	758	2246	903	2030	1892	1625	1279
Femmes	790	522	1855	782	1480	1458	1331	959
Nombre d'ayants droit								
Total	1054140	116323	208673	332520	204413	9479	28065	1953613
Hommes	494617	58181	110191	152274	98132	4362	11399	929156
Femmes	559523	58140	98482	180246	106281	5117	16666	1024457
Nombre d'ayants droit en % du nombre total d'ayants droit								
Total	54%	6%	11%	17%	10%	0%	1%	100%
Hommes	25%	3%	6%	8%	5%	0%	1%	48%
Femmes	29%	3%	5%	9%	5%	0%	1%	52%

a S, I et P représentent respectivement les pensions dans les régimes des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et du secteur public. En cas de cumul, c'est le montant total de la pension qui est mentionné.

b Les statistiques du SPSP relatives aux pensions publiques pures sont établies au 1^{er} juillet. Pour décrire la situation au 1^{er} janvier, on calcule la moyenne des chiffres aux 1^{er} juillet 2006 et 2007.

c Les pensions publiques englobent également les pensions pour incapacité physique.

Source : Calculs réalisés sur la base des données de l'Office national des pensions et du Service des pensions du secteur public.

Au 1^{er} janvier 2007, on compte 1 953 613 ayants droit, dont 52 % de femmes. Parmi ces pensionnés, un peu moins de 54 % ne perçoivent qu'une pension du régime salarié. La pension de salarié est cumulée, dans 17 % des cas, avec une pension d'indépendant et, dans 10 % des cas, avec une pension de la fonction publique. Moins de 6 % des pensionnés ne bénéficient que d'une pension d'indépendant et les cas de cumul d'une pension publique avec une pension d'indépendant (et éventuellement avec une pension de travailleur salarié) sont peu fréquents.

b. Pension moyenne d'après le régime, le type de pension, la catégorie de pension et l'âge

Le montant de la pension moyenne peut être distingué selon le type de pension, à savoir une pension de retraite ou une pension de survie ou la combinaison des deux. La pension de retraite est calculée en fonction des droits constitués individuellement, selon trois catégories dépendant de l'état civil. Ainsi, les personnes mariées bénéficient d'une pension 'au taux ménage' si le conjoint ne perçoit pas de pension (ou autre allocation sociale ou salaire) ou 'au taux isolé' si le conjoint perçoit un revenu. Théoriquement, la pension calculée au taux isolé représente 80 % de la pension au taux ménage. Enfin, la pension de retraite des célibataires est calculée au taux isolé.

Les pensions de survie sont des droits dérivés, ce qui signifie qu'elles sont basées sur les droits du conjoint décédé³⁶. Un(e) veuf/veuve qui perçoit une pension de retraite peut compléter celle-ci par une pension de survie à concurrence d'un montant déterminé³⁷.

Tableau 23 : Pension moyenne (mensuelle, en euros) et nombre par type de pension au 1^{er} janvier 2007

	S ^a	I	S + I	P ^{b,c}	S + P
Montant moyen par type de pension^d					
Hommes					
- pension de retraite	1080	759	905	2257	2032
marié, taux ménage	1274	855	1032	p.d.a.	2114
marié, taux isolé	925	570	793	p.d.a.	2048
célibataire, taux isolé	943	631	774	p.d.a.	1902
- pension de survie et de retraite	991	599	833	p.d.	1612
Femmes					
- pension de retraite	607	299	549	2000	1553
marié, taux isolé	570	242	508	p.d.a.	1421
célibataire, taux isolé	690	467	603	p.d.a.	1635
- pension de retraite et de survie	1074	783	932	p.d.	1421
- pension de survie	807	700	800	1366	1356
Nombre de pensionnes par type de pension					
Hommes					
- pension de retraite	487588	57908	147381	109254	97630
marié, taux ménage	210249	35387	72022	p.d.a.	24468
marié, taux isolé	167306	8713	40454	p.d.a.	51359
célibataire, taux isolé	110033	13808	34907	p.d.a.	21803
- pension de survie et de retraite	5245	210	4724	p.d.	272
Femmes					
- pension de retraite	248679	27268	56675	81574	58692
marié, taux isolé	170728	20337	32154	p.d.a.	22569
célibataire, taux isolé	77336	6838	24335	p.d.a.	36072
- pension de survie et de retraite	149772	6744	83429	p.d.	24270
- pension de survie	161072	24130	40142	23339	23319

a S, I et P représentent respectivement les pensions dans les régimes des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et du secteur public.

b Les statistiques du SPSP relatives aux pensions publiques pures sont établies au 1er juillet. Pour décrire la situation au 1^{er} janvier, on se base sur la moyenne des chiffres aux 1^{er} juillet 2006 et 2007.

c Les pensions publiques englobent également les pensions pour inaptitude physique.

d Les cumuls, d'une part, de pensions publique et d'indépendant, et d'autre part, de pensions de salarié, d'indépendant et du secteur public sont négligeables (voir Tableau 22) et ne sont dès lors pas mentionnés.

Source : Calculs réalisés sur la base des données de l'Office national des pensions et du Service des pensions du secteur public

³⁶ Les pensions de survie sont calculées à hauteur de 80% de la pension au taux ménage du conjoint décédé.

³⁷ La pension de retraite peut être complétée par une pension de survie, à concurrence de 110% de la pension de survie en cas de carrière complète.

Pension de retraite

A nouveau, les montants moyens des pensions de retraite sont moins élevés pour les femmes que pour les hommes et sont plus bas dans le régime des indépendants que dans le régime des salariés. De même, la pension publique est sensiblement plus élevée (voir tableau ci-dessus). La pension de retraite moyenne est de 607 euros pour une femme (contre 1 080 euros pour un homme) dans le régime des travailleurs salariés, de 299 euros (759 euros pour un homme) dans le régime des travailleurs indépendants et de 2 000 euros (2 257 euros pour un homme) dans le secteur public.

... par catégorie

La répartition des pensions de retraite d'après leur catégorie (voir Tableau 23) montre que les pensions au taux ménage sont les plus élevées. Ceci n'a rien d'étonnant puisque leur calcul est basé sur un pourcentage plus élevé de revenus professionnels que la pension au taux isolé (respectivement 75 % et 60 %). Il est à noter que très peu de femmes perçoivent une pension au taux ménage (0,1 % du nombre total de femmes pensionnées au 1^{er} janvier 2007).

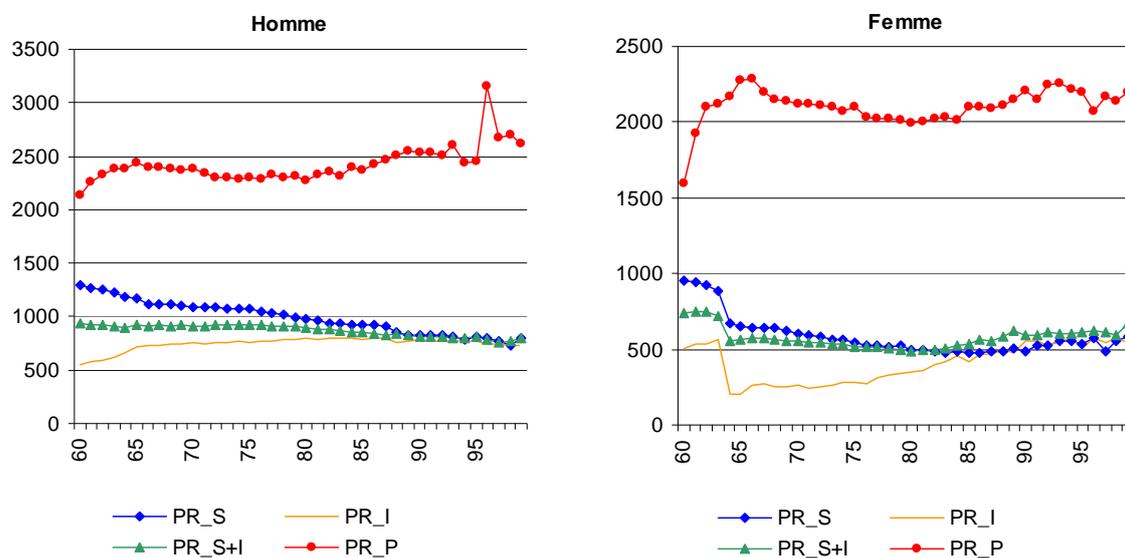
Chez les hommes, la différence qui résulte de l'état civil (marié, célibataire) au niveau du montant de la pension au taux isolé est relativement peu importante. Chez les femmes par contre, les pensions des célibataires sont sensiblement plus élevées, principalement en raison de la durée plus longue de leurs carrières. Le niveau très faible de la pension de retraite moyenne des femmes indépendantes (299 euros) est dû en grande partie à la pension moyenne des femmes mariées (242 euros). En effet, cette pension constitue un complément à la pension du conjoint. La pension moyenne des femmes indépendantes célibataires est près de deux fois plus élevée (467 euros).

L'état civil n'a pas d'impact sur le montant d'une pension du secteur public. La pension représente au maximum 75 % de la rémunération de référence (rémunération moyenne au cours des cinq dernières années de carrière) et est fonction de la durée de la carrière et du tantième (60 d'après la règle générale mais les exceptions sont nombreuses). Une carrière complète comprend 45 années et la pension représente 45/60 (ou 75 %) de la rémunération de référence.

... selon l'âge

Les graphiques ci-dessous montrent que les différences entre les hommes et les femmes au niveau de la pension de retraite s'appliquent à l'ensemble des régimes et à tous les âges. Elles reflètent principalement les rémunérations plus faibles et les durées de carrière plus courtes qui caractérisent les femmes.

Graphique 17 : Pensions de retraite (PR) selon le régime^a et l'âge pour les hommes et les femmes, montant mensuel en euros au 1er janvier 2007



a S, I et P représentent les pensions respectivement des régimes des travailleurs salariés, des indépendants et du secteur public.

Source : Calculs réalisés sur la base des données de l'Office national des pensions et du Service des pensions du secteur public.

Le montant moyen de la pension des hommes ne bénéficiant que d'une pension de travailleur salarié diminue avec l'âge. Cela s'explique par le fait que les nouveaux pensionnés bénéficient de pensions plus généreuses, étant donné qu'elles sont basées sur des salaires plus récents et plus élevés. Par la suite, les pensions ne sont plus adaptées qu'à l'évolution des prix et éventuellement au bien-être. Chez les femmes aussi, on constate une érosion (certes moindre) de la pension de retraite moyenne avec l'âge. Dans ce groupe, il convient également de tenir compte de l'effet de l'allongement de la carrière des jeunes générations de femmes, à savoir une augmentation du montant de leur pension moyenne.

En ce qui concerne les pensions 'pures' d'indépendants, le graphique montre qu'elles évoluent différemment avec l'âge. Si l'on exclut les pensions anticipées, la pension moyenne des hommes semble demeurer relativement constante à tous les âges et proche du niveau de la pension moyenne étant donné qu'un grand nombre d'entre eux perçoivent une pension minimum³⁸. Puisque la pension minimum est forfaitaire, et dans l'hypothèse d'une durée identique de la carrière à travers les générations, elle ne varie pas avec l'âge. S'agissant des femmes, leur pension moyenne augmente avec l'âge. Dans ce cas-ci, c'est le mode de calcul de la pension d'indépendant qui est déterminant. Depuis 1984, le calcul se fonde sur les revenus professionnels réels et non plus sur les revenus forfaitaires. Or, les revenus réels sont, pour de nombreuses femmes indépendantes, inférieurs aux revenus forfaitaires. Au fur et à mesure que la part des

³⁸ En 2004, plus de 90 % des pensionnés ayant une carrière pure d'indépendant percevaient la pension minimum.

revenus réels augmente dans le calcul de la pension, le montant moyen de la pension diminue. En outre, bon nombre de ces femmes ont une carrière relativement courte, ce qui ne leur permet pas de bénéficier de la pension minimum.

Les montants moyens des pensions pures des travailleurs salariés prises avant l'âge légal de la retraite (65 ans pour les hommes et 64 ans pour les femmes au 1^{er} janvier 2007) sont sensiblement plus élevés que les montants des pensions prises à l'âge légal de la retraite. Les pensionnés qui peuvent prendre leur retraite de façon anticipée bénéficient d'une carrière relativement longue et/ou d'une carrière relativement bien rémunérée. Cette durée plus longue de carrière explique l'écart important entre le montant moyen de la pension de la femme qui prend sa retraite à l'âge légal et le montant de la pension prise de façon anticipée. Le départ anticipé à la retraite est conditionné à une durée minimale de carrière de 35 ans, de sorte que les entrées en pension des femmes ayant une carrière plus courte (et qui perçoivent par conséquent une pension moins élevée) se font massivement à l'âge légal de la retraite³⁹. En outre, les personnes prenant leur retraite de façon anticipée bénéficient d'un nombre moindre d'années de carrière assimilées que les personnes partant à l'âge légal de la retraite⁴⁰. Etant donné que ces années sont valorisées, dans le calcul de la pension, à hauteur du dernier salaire perçu, elles n'ont pas suivi les évolutions salariales récentes.

Chez les travailleurs indépendants, le départ anticipé à la retraite est beaucoup moins fréquent et deviendra encore plus rare à l'avenir. En effet, tout comme les travailleurs salariés, les indépendants sont encouragés à continuer à travailler au-delà de 62 ans par le biais du bonus pension (octroyé depuis le 1^{er} janvier 2007). Jusqu'il y a peu, si les indépendants partaient à la retraite avant l'âge légal, leur pension était en outre diminuée par un coefficient de réduction (sauf si leur carrière était complète). Mais depuis le 1^{er} janvier 2008, les travailleurs indépendants peuvent partir en pension, sans réduction de leur pension, dès l'âge de 60 ans mais à condition qu'ils aient une carrière de 43 années. Les femmes indépendantes qui prennent leur retraite de façon anticipée ont une pension singulièrement élevée. Tout comme dans le régime des travailleurs salariés, cela implique que ces femmes satisfont à la condition de carrière de 35 ans. Leur situation contraste nettement avec le grand groupe qui entre en pension à l'âge légal et qui perçoit une pension plus faible.

L'annexe comprend une autre ventilation par âge des pensions de retraite par catégorie dans le régime général des travailleurs salariés et indépendants. De manière générale, les différentes catégories suivent l'évolution des pensions de retraite telle qu'elle est présentée ici.

³⁹ Il ressort des données de l'ONP sur les personnes ayant pris leur pension en 2005 et qui bénéficient d'une carrière de minimum 15 ans, que la durée moyenne de carrière des femmes qui partent à la retraite à 60 ans est de 40 ans et que celle des femmes qui attendent l'âge légal de la retraite est de 34 ans. Pour les hommes, c'est l'inverse, et les durées respectives de carrière sont de 36 et 40 ans.

⁴⁰ Ce dernier groupe comprend entre autres les prépensionnés qui, par définition, entrent en pension à l'âge légal et dont la période de prépension est comptabilisée comme période assimilée (ONP, Etudes statistiques – décembre 2003 et avril 2005).

Parmi les personnes qui ont une carrière pure dans la fonction publique, les pensionnés très jeunes et très âgés bénéficient de pensions plus élevées. Chez les hommes, ce sont surtout les nonagénaires qui perçoivent des pensions élevées, notamment parce qu'ils étaient tenus de travailler jusqu'à l'âge de 65 ans (et ont, par conséquent, des carrières plus longues à leur actif. Pour les octogénaires, la pension anticipée (possible depuis 1978) a progressivement gagné en importance. De plus, des rentes coloniales et de guerre ont été octroyées, ce qui n'est évidemment plus d'application pour les jeunes générations. La pension des jeunes générations a été adaptée à plusieurs reprises à la baisse. A titre d'exemple, les adaptations suivantes ont été mises en oeuvre: application plus restrictive des tantièmes préférentiels en cas de non respect d'une durée minimum de carrière et introduction d'une durée maximum pour certaines périodes assimilées entrant en ligne de compte pour le calcul de la pension. Le montant inférieur de la pension prise avant l'âge de 65 ans s'explique d'une part par des durées de carrière plus courtes. D'autre part, le prolongement de la carrière au-delà de 60 ans donne lieu à l'octroi d'un complément de pension de retraite qui augmente au fur et à mesure que l'on s'approche de 65 ans. Depuis 2001, tout agent de la fonction publique qui continue à travailler au-delà de ses 60 ans bénéficie d'un bonus (un complément de pension de retraite) qui atteint un maximum à l'âge de 65 ans et peut représenter jusqu'à 9 % du montant de sa pension. Ce bonus n'est toutefois pas octroyé si le montant de la pension dépasse 75 % du salaire de référence (la pension maximum relative). Les fonctionnaires ayant une carrière complète ne peuvent donc pas faire valoir ce bonus. C'est pourquoi il s'applique davantage aux femmes : elles ont souvent des carrières incomplètes et peuvent donc bénéficier du bonus si elles continuent à travailler au-delà de 60 ans.

Pensions de survie, cumulées ou non avec une pension de retraite

En ce qui concerne les pensions de survie, on remarque d'emblée les montants relativement élevés des pensions des femmes émargeant au régime général des travailleurs salariés et indépendants (voir Tableau 23). En cas de carrière pure, la pension de survie est en moyenne de 807 euros dans le régime des travailleurs salariés et de 700 euros dans le régime des indépendants, soit des montants sensiblement plus élevés que ceux des pensions de retraite des femmes dans ces régimes. La pension de survie est basée sur les droits du conjoint. Si la femme atteint l'âge de la pension et si elle a elle-même constitué des droits, elle cumulera la pension de survie avec la pension de retraite, ce qui se traduit par une augmentation sensible de la pension moyenne.

Par contre, dans le secteur public, la pension de survie (1 366 euros en moyenne) est inférieure à la pension de retraite de la femme (2 000 euros en moyenne). La pension de survie, dont le calcul est basé sur les rémunérations du conjoint, est systématiquement inférieure à sa pension de retraite. Puisque l'écart entre la pension de retraite de l'homme et de la femme est sensiblement plus petit dans la fonction publique que dans le régime général, la pension de survie moyenne demeure aussi inférieure à la pension de retraite moyenne de la femme.

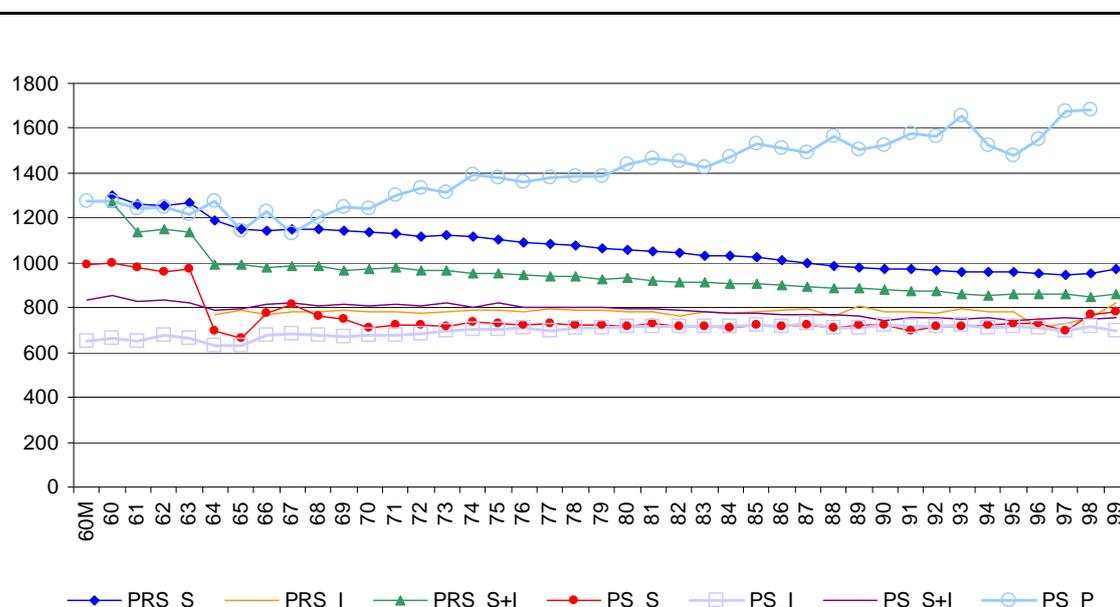
Au niveau de la représentativité des pensions de survie, il s'avère que près de 58 % des pensionnées du régime général perçoivent une pension de survie et qu'un peu plus de la moitié

d'entre elles cumulent pensions de survie et de retraite. Il est beaucoup plus rare (moins de 2 %) qu'une pension de survie soit allouée à un homme et, le cas échéant, c'est la plupart du temps en complément de sa pension de retraite.

Les pensions de survie des femmes sont proches, indépendamment de l'âge, de la moyenne (voir Graphique 18). En cas de cumul de pensions de retraite et de survie, les pensions suivent la plupart du temps l'évolution de la pension de retraite dans le régime concerné.

La veuve très âgée d'un fonctionnaire perçoit une pension de survie plus élevée qu'une veuve plus jeune. Ce phénomène s'observe également au niveau de la pension de retraite d'un fonctionnaire très âgé, qui est beaucoup plus élevée que la pension d'un collègue plus jeune (voir plus haut).

Graphique 18 : Pensions de retraite et de survie (PRS) et pensions de survie (PS) par régime^a et âge pour les femmes, montant mensuel en euros au 1er janvier 2007



a S, I et P représentent les pensions respectivement des régimes des travailleurs salariés, des indépendants et du secteur public.

Source : Calculs réalisés sur la base des données de l'Office national des pensions et du Service des pensions du secteur public.

3.2.2. Les allocations minimales pour personnes âgées en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté ?

Dans le cadre du système légal des pensions, il existe plusieurs mécanismes, tels que la pension minimum garantie ou le « droit minimum par année de carrière » (uniquement dans le régime des travailleurs salariés), qui permettent de porter le montant de la pension à un seuil minimum (moyennant certaines conditions, notamment de carrière). Les personnes âgées qui n'ont pas de pension ou qui perçoivent une pension insuffisante ont tout de même accès, via l'allocation

d'aide sociale (GRAPA), à un revenu minimum garanti. Ces systèmes peuvent dès lors servir d'outils pour préserver les personnes âgées de la pauvreté et de l'exclusion sociale. La mesure dans laquelle ils y parviennent effectivement dépend de différents facteurs tels que le groupe cible (à savoir les personnes âgées présentant un risque accru de pauvreté) ou le montant des prestations concernées. Ces différents éléments sont examinés ci-après.

a. Qui sont les bénéficiaires des minima destinés aux personnes âgées ?

En janvier 2005, un pensionné sur quatre – soit plus de 400 000 pensionnés du régime général (travailleurs salariés et indépendants) – bénéficiait de la pension minimum garantie. C'est surtout chez les pensionnés ayant une carrière pure d'indépendant que la pension est relevée pour atteindre le minimum garanti. En effet, parmi les indépendants, pas moins de sept personnes sur dix touchent la pension minimum, contre une personne sur dix parmi les pensionnés ayant une carrière pure de salarié. Pour pouvoir bénéficier de la pension minimum garantie, les pensionnés doivent toutefois pouvoir faire état d'au moins deux tiers d'une carrière complète comme salarié ou comme indépendant. Par conséquent, de nombreuses femmes retraitées du régime indépendant ne peuvent prétendre à ce minimum garanti, vu la durée généralement assez courte de leur carrière. Les pensionnés qui ont accompli une carrière mixte (c'est-à-dire à la fois comme salarié et comme indépendant) ont moins recours au minimum garanti, et, dans ce cas-ci également, c'est principalement la pension de la partie 'indépendant' qui bénéficie de la majoration (46 % des indépendants ayant eu une carrière mixte, contre 8 % des salariés)⁴¹.

Dans le régime des travailleurs salariés, la pension des nouveaux retraités peut être relevée, depuis 1997, via le mécanisme du « droit minimum par année de carrière ». Ce mécanisme permet d'attribuer aux années de carrière moins bien rémunérées un montant de pension plus élevé correspondant au droit minimum par année de carrière. Pour les nouvelles pensions de retraite prises à l'âge légal en 2005, ce mécanisme du droit minimum a été appliqué à 50 % des femmes et à 38 % des hommes. Pour les personnes qui ont pris leur retraite de façon anticipée (à 60 ans⁴²), les taux correspondants étaient respectivement de 59 % chez les femmes et de 21 % chez les hommes. Si le droit minimum est plus souvent appliqué aux femmes qu'aux hommes, le nombre d'années de carrière auxquelles ce droit minimum est appliqué est également plus élevé chez les femmes : en moyenne 44 % des années de carrière chez les femmes ayant pris leur retraite à 60 ans, et 47 % des années de carrière chez celles ayant attendu l'âge légal. Chez les hommes, les pourcentages correspondants ne sont respectivement que de 27 % et 31 %.

Les personnes âgées qui ne perçoivent pas de pension ou une pension insuffisante peuvent faire appel à la GRAPA ou au RGPA⁴³. Au 1^{er} janvier 2006, 88 416 personnes âgées bénéficiaient de l'allocation d'aide sociale, dont 70 % de femmes, principalement des femmes seules (plus de

⁴¹ Pour plus d'informations sur les conditions d'octroi et les montants, cf. Rapport CEV, mai 2006, pp. 125 et suivantes.

⁴² A titre d'exemple, seuls les pourcentages relatifs aux personnes de 60 et 65 ans sont fournis car la majorité de la population part en pension à ces âges-là.

⁴³ La GRAPA a été introduite en juin 2001 en remplacement du RGPA. Ce n'est que dans les cas où l'allocation RGPA s'avérait plus avantageuse que le droit au RGPA a été maintenu.

50 % des bénéficiaires de la GRAPA). Pour plus de quatre bénéficiaires sur cinq, cette aide sociale constitue un complément à la pension⁴⁴.

b. Montant et évolution des allocations minimums

Outre le groupe cible, les montants octroyés constituent également un élément essentiel de l'efficacité des allocations en tant qu'outil de lutte contre la pauvreté. Dans cette optique, nous examinons ci-après comment les montants de ces allocations se situent par rapport au seuil de pauvreté, et vérifions si, dans le passé, ces prestations ont suivi l'évolution du pouvoir d'achat et du bien-être.

Tableau 24 : Allocations minimums pour personnes âgées – montant mensuel au 1^{er} janvier 2008

Régime	Montant mensuel en euros (à l'index 120,84)
Garantie de revenus aux personnes âgées	
- couple dont les deux partenaires touchent la GRAPA	1103,48
- isolé	827,60
Pension minimum en cas de carrière complète de salarié	
- montant ménage	1148,81
- montant isolé	919,34
Pension minimum en cas de carrière complète d'indépendant	
- montant ménage	1081,88
- montant isolé	813,99

... en comparaison avec le seuil de pauvreté

A l'exception de la pension minimum pour les travailleurs salariés au taux isolé, les montants des allocations au 1^{er} janvier 2008 se situent sous le seuil de pauvreté de 2005, qui s'élève à 860 euros pour un isolé et à 1 289,5 euros pour un couple (sur base de EU-SILC 2006)⁴⁵. Pourtant, ces dernières années, ces prestations ont donné lieu à des majorations (cf. infra).

... en termes d'évolution du pouvoir d'achat

La liaison automatique du montant des prestations sociales à l'indice santé fait en sorte que ces prestations suivent l'évolution des prix. Le **Error! Reference source not found.** montre que le pouvoir d'achat des minima, exprimé en termes réels, destinés aux personnes âgées a augmenté au cours des 22 dernières années. L'intensité de cette augmentation varie néanmoins selon le régime et la période envisagée⁴⁶. En 2007, les pensions minimales moyennes dans le régime des

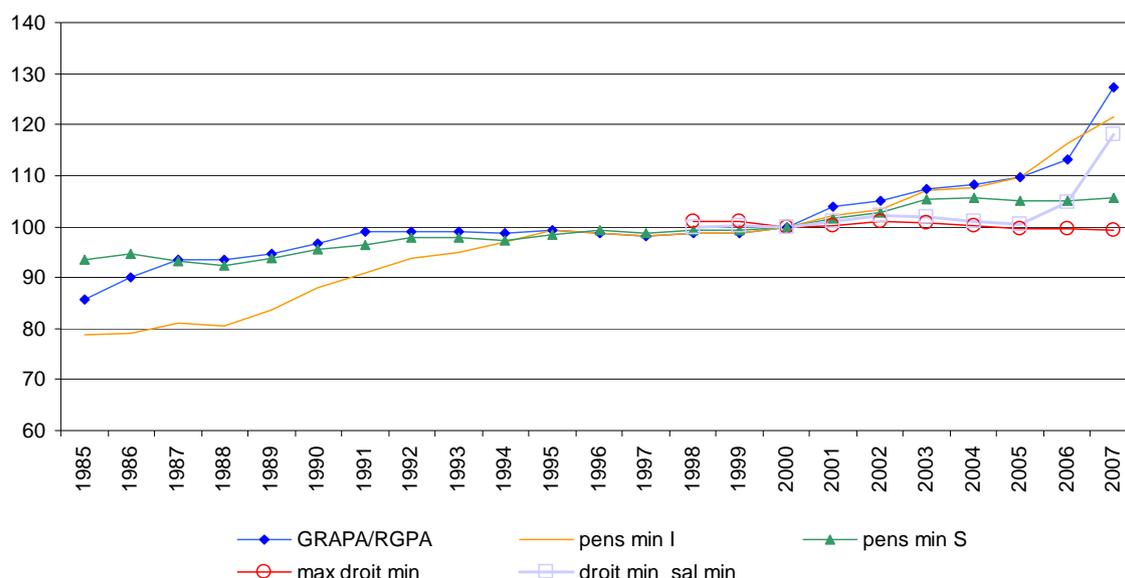
⁴⁴ Pour une analyse plus détaillée des bénéficiaires, cf. Rapport CEV, mai 2006, pp. 129 et suivantes.

⁴⁵ Il convient de noter que cette comparaison ne tient pas compte de l'impact de l'évolution des prix et du bien-être sur le seuil de pauvreté, qui entraînera un relèvement de ce seuil en 2008. Par conséquent, l'écart entre les allocations et le seuil de pauvreté va se creuser davantage en 2008.

⁴⁶ Tant la GRAPA que les pensions minimums des indépendants connaissent des évolutions différentes pour le "montant ménage" et le "montant isolé". Ceci est dû à une série d'adaptations ponctuelles. C'est ainsi qu'en 1986 et 1987, le montant au taux isolé de la GRAPA a été progressivement relevé, passant de 72 % à 75 % du montant "ménage".

travailleurs indépendants étaient plus de 50 % supérieures à celles de 1985. Cette évolution résulte principalement du gain de pouvoir d'achat qui a été observé à la fin des années 1980 et durant la première moitié des années 1990, et qui a été suivi par une période de stabilisation. Depuis le début du 21^e siècle, ces minima connaissent une nouvelle hausse considérable en termes de pouvoir d'achat : en effet, en 2007, le pouvoir d'achat de ces minima est, en moyenne, 20 % plus élevé qu'en 2000. L'allocation d'aide sociale pour personnes âgées a connu, elle aussi, une hausse sensible en termes de pouvoir d'achat au cours des deux dernières décennies (près de 50 %) : après avoir augmenté plus rapidement que les prix durant la période 1986-1991, le pouvoir d'achat de ces minima s'est stabilisé durant les années 1990, avant d'augmenter à nouveau fortement à partir de 2000. En 2007, le pouvoir d'achat des pensions minimums dans le régime des travailleurs salariés était plus de 10 % plus élevé qu'en 1985.

Graphique 19 : Evolution du pouvoir d'achat des allocations pour personnes âgées^a 1985-2007, 2000 = 100



a GRAPA/RGPA est l'allocation d'aide sociale pour personnes âgées ; pens min I et pens min S sont les pensions minimums garanties, respectivement dans le régime des travailleurs indépendants et dans le régime salarié ; max droit min est la pension maximum qui peut être obtenue grâce au système du droit minimum par année de carrière ; droit min_salmin est le salaire minimum sur lequel est basé le montant du droit minimum par année de carrière.

Dans un souci de lisibilité, ce graphique montre seulement l'évolution du « montant isolé ». Pour les indépendants et le RGPA, cette évolution s'écarte dans un premier temps du « montant ménage » (jusqu'en 1994 pour les indépendants et jusqu'en 1987 pour le RGPA).

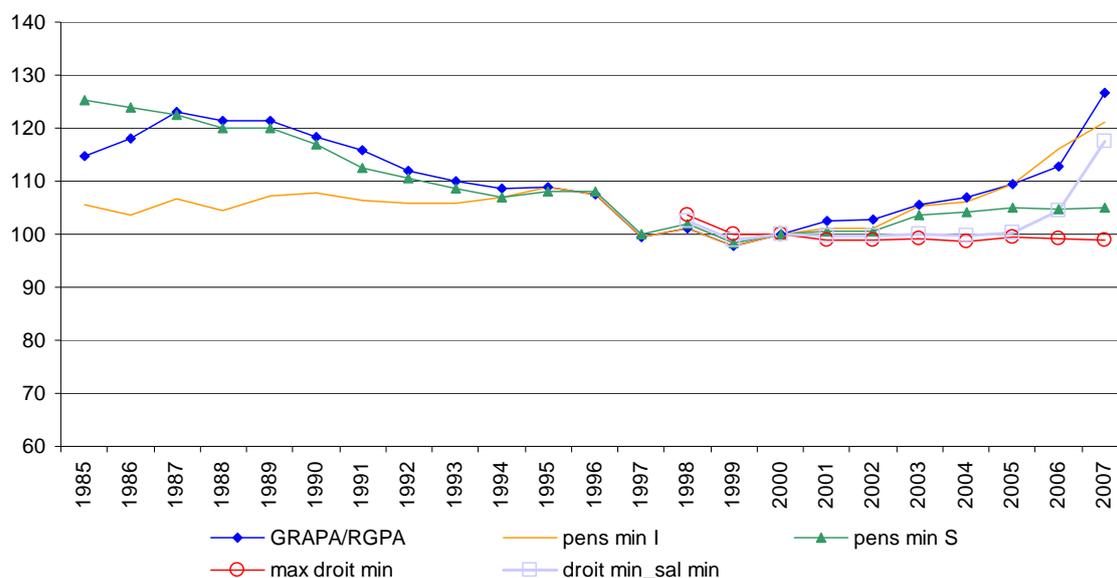
Source : calculs propres

Par la suite, les deux montants ont connu la même évolution. De même, lors de l'introduction de la pension minimum des indépendants, en 1987, le montant "isolé" atteignait 80 % du montant "ménage" (le même rapport que celui utilisé pour le calcul de la pension). Ce taux a été progressivement raboté pour s'établir à 75 % à partir de 1994. Par la suite, les deux montants ont suivi la même évolution. Enfin, à partir de 1994, les montants de la pension minimum des indépendants ont été alignés sur la GRAPA.

... en termes d'évolution du bien-être

Contrairement à la liaison automatique des allocations à l'évolution des prix, l'adaptation au bien-être était effectuée, jusqu'il y a quelques années, de façon irrégulière. Le graphique ci-après donne l'évolution depuis 1985 des minima pour personnes âgées en termes de bien-être, en prenant le salaire brut moyen des travailleurs salariés comme indicateur de bien-être. Il apparaît clairement que l'évolution du bien-être des minima varie sensiblement d'un régime à l'autre, et l'on peut nettement distinguer deux périodes, à savoir avant et après 2000. Chez les travailleurs salariés, de 1985 à 2000, la pension minimum reste en deçà de l'évolution générale du bien-être, si bien qu'en 2000, par rapport au salaire brut moyen, la pension minimum peut être jusqu'à 25 % inférieure à son niveau de 1985. Durant la seconde moitié des années 1980, le RGPA suit l'évolution du bien-être, avant de céder du terrain dans les années 1990. Il en va autrement des pensions minimums des indépendants, qui suivent nettement mieux l'évolution salariale au cours de la période 1985-1995. Toutefois, à la fin des années 1990, les pensions minimums des indépendants subissent également un décrochage par rapport à l'évolution du bien-être.

Graphique 20 : Evolution des allocations pour personnes âgées^a par rapport au salaire brut moyen des travailleurs salariés 1985-2007, 2000 = 100



a GRAPA/RGPA est l'allocation d'aide sociale pour personnes âgées ; pens min I et pens min S sont les pensions minimums garanties, respectivement dans le régime des travailleurs indépendants et dans le régime salarié ; max droit min est la pension maximum qui peut être obtenue grâce au système du droit minimum par année de carrière ; droit min_sal min est le salaire minimum sur lequel est basé le montant du droit minimum par année de carrière.

Dans un souci de lisibilité, ce graphique montre seulement l'évolution du « montant isolé ». Pour les indépendants et le RGPA, cette évolution s'écarte dans un premier temps du « montant ménage » (jusqu'en 1994 pour les indépendants et jusqu'en 1987 pour le RGPA).

Source : calculs propres

A partir de 2000, la tendance s'inverse et les minima augmentent plus rapidement que les salaires moyens des travailleurs salariés. Cette évolution est particulièrement nette dans le cas des pensions minimums des indépendants et de l'aide sociale : par rapport aux salaires des travailleurs salariés, elles sont plus de 20 % supérieures à leur niveau de 2000. Au départ, cette forte hausse résultait de certaines mesures spécifiques, mais lors du Conseil des ministres extraordinaire d'Ostende (21 mars 2004), un mécanisme biennal d'adaptation des allocations sociales au bien-être a été proposé. Avec la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations du 23 décembre 2005, ce mécanisme a été établi de manière structurelle, à partir de 2007, pour les revenus de remplacement (les revalorisations pour les années 2005-2007 avaient déjà été fixées lors du Conseil des ministres extraordinaire d'Ostende). La loi-programme du 27 décembre 2006 y a encore ajouté les régimes d'aide sociale, si bien que ces régimes seront eux aussi adaptés structurellement à l'évolution du bien-être à partir de 2009. Le Tableau 25 donne un aperçu des mesures prises depuis 2000 en rapport avec les allocations minimums.

Depuis l'instauration du droit minimum par année de carrière à la mi-1997, le montant maximum a été uniquement adapté à l'évolution des prix. La loi prévoit que le salaire minimum pouvant être appliqué d'office aux années de carrière moins bien rémunérées suit le salaire minimum d'un travailleur âgé de 21 ans, en vigueur au moment de la prise de pension. En dehors de l'adaptation à l'évolution des prix, ce salaire minimum n'a pas fait l'objet d'autres adaptations. Fin 2006, le montant du salaire minimum par année de carrière a été revalorisé de 17 %, si bien qu'il a augmenté beaucoup plus rapidement que les salaires moyens des travailleurs salariés, et que la référence au salaire minimum d'un travailleur âgé de 21 ans a cessé d'être valable. De ce fait, les pensions qui sont calculées (en partie) via le système du droit minimum équivaldront au moins à la pension minimum des travailleurs salariés.

Tableau 25 : Aperçu des augmentations hors index des pensions minimums et de l'aide sociale aux personnes âgées depuis 2000

Date	GRAPA/RGPA	Pension minimum - salariés	Droit minimum par année de carrière	Pension minimum - indépendants
01-07-2000	Augmentation de 4,7%	Augmentation de 3,5%		Augmentation de 4,7%
01-06-2001	Création de la GRAPA en remplacement du RGPA			
01-04-2003		Augmentation de 3,79%		Augmentation de 5,07% à hauteur du montant de la GRAPA
L'AR du 18-06-2004 prévoit au: - 01-09-2004 - 01-12-2005	Augmentation de 10 € par mois pour le montant de base et de 15 € par mois pour le montant de base majoré			Augmentation de 33 € par mois pour le montant « ménage » et de 27 € par mois pour le montant « isolé »
L'AR du 10-11-2006 prévoit au : - 01-12-2006 - 01-12-2007	Majoration du montant de 14% (ou de respectivement 60€ et 90€ par mois pour le montant de base et le montant de base majoré) Augmentation de 2% de la GRAPA			
La loi-programme du 27-12-2006 prévoit au: - 01-04-2007				Majoration du montant « ménage » de façon à rétablir le ratio 75/100 entre le montant « isolé » et le montant « ménage »
Mesures concrètes dans le cadre de la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations: - 01-10-2006 - 01-09-2007		Augmentation de 2% ^a	Augmentation de 17% du salaire minimum (de sorte que les pensions calculées sur base du salaire minimum équivalent au moins à la pension minimum des salariés) Augmentation de 2%	Augmentation de 2% ^a

a L'augmentation de 2 % de la pension minimum n'est accordée que si (lorsqu'elle est cumulée sur les mois de septembre à décembre 2007) elle s'avère supérieure au « bonus bien-être » que les bénéficiaires de la pension minimum ont reçu en avril 2007.

Outre les mesures reprises ci-dessus, qui sont spécifiquement axées sur les minima légaux, d'autres mesures ont été prises récemment afin de revaloriser les pensions (les plus basses), telles que des adaptations sélectives au bien-être en fonction de l'année d'entrée en pension, le bonus pension, le bonus bien-être, etc.

3.2.3. Taux de remplacement pour certains cas-types

Les résultats de l'enquête EU-SILC présentés à la section 3.1 donnaient déjà une indication de l'incidence de la pension légale sur la situation en matière de revenus des personnes âgées (voir notamment Tableau 19). La section précédente évaluait l'efficacité des allocations minimales en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté. Cette section, consacrée à l'analyse de taux de remplacement, s'intéresse à la capacité du système de pensions à préserver le niveau de vie d'un travailleur lors de son départ à la retraite. En outre, elle permet d'éclairer le système de pensions sous l'angle de l'équité intragénérationnelle : lors de leur départ à la retraite, dans quelle mesure s'érode le niveau de vie des travailleurs les mieux rémunérés par comparaison à celui des travailleurs moins bien rémunérés? Enfin, elle illustre le rôle joué par le deuxième pilier des pensions dans la protection du niveau de vie des retraités.

Les taux de remplacement présentés dans cette section ont été mis à la disposition du CEV par le SPF Sécurité Sociale, qui a réalisé le calcul de ces taux pour le sous-groupe "indicateurs" (SGI) du Comité de la protection sociale (CPS) de la Commission Européenne dans le cadre de la méthode ouverte de coordination. L'évolution du taux de remplacement du premier cas-type (cf. infra) sera publiée en fin d'année par le CPS dans son rapport sur la protection sociale. A nouveau, le CEV voudrait inviter le lecteur à une certaine prudence dans l'interprétation des taux de remplacement. En effet, les taux de remplacement présentés dans cette section n'appréhendent le revenu qu'au travers des seules pensions, les autres sources de revenus ou les revenus d'éventuels cohabitants ne sont pas pris en compte. Ces taux de remplacement n'offrent donc pas une image complète du niveau de vie des pensionnés. En outre, ces taux ont été établis pour certains cas-types, non représentatifs de l'ensemble des personnes partant à la retraite dans le régime salarié.

a. Hypothèses et cas-types

Le taux de remplacement⁴⁷ est défini comme le rapport entre le montant de la pension l'année du départ à la retraite et le salaire perçu lors de la dernière année de vie active, pour différents cas-types.

Quatre cas-types sont envisagés, il s'agit chaque fois d'une personne isolée avec une carrière de 40 ans (dans le régime salarié) et qui par hypothèse a droit pour 3 années au bonus pension. Ces cas-types se différencient par leur profil de rémunérations:

⁴⁷ Le taux de remplacement ne doit pas être confondu avec le "benefit ratio" qui lui rapporte la pension moyenne de l'ensemble de la population pensionnée une année donnée au salaire moyen perçu cette même année.

- Type 1 : un travailleur salarié qui a perçu un salaire brut équivalent à 100 % du salaire brut moyen;
- Type 2 : un travailleur salarié qui a perçu un salaire moyen équivalent à 66 % du salaire brut moyen;
- Type 3 : un travailleur salarié dont la rémunération progresse de manière continue tout au long de sa carrière, partant, en début de carrière, d'un salaire équivalent à 80 % du salaire brut moyen du régime pour aboutir, en fin de carrière, à un salaire qui se monte à 120 % du salaire brut moyen;
- Type 4 : un travailleur salarié dont la rémunération progresse de manière continue tout au long de sa carrière, partant, en début de carrière, d'un salaire équivalent à 100 % du salaire brut moyen du régime pour aboutir, en fin de carrière, à un salaire qui se monte à 200 % du salaire brut moyen.

En projection, ces salaires connaissent une croissance correspondant à la croissance réelle du salaire moyen tel qu'établi dans le rapport annuel du Comité d'Etude sur le Vieillessement de juin 2007. A long terme, cette croissance est identique à celle retenue dans le présent rapport annuel (à savoir 1,75 % de croissance). Pour les salaires passés – qui servent de base au calcul de la pension en 2006 – il est tenu compte de la croissance observée des salaires. A long terme, les plafonds salariaux évoluent par hypothèse comme dans le scénario du CEV, à savoir une croissance annuelle de 1,25 %, mais le droit minimum par année de carrière connaît une adaptation intégrale au bien-être, à savoir une croissance de 1,75 %, hypothèse qui diverge de celle du CEV.

Il est supposé que les cotisations patronales versées en vue de la constitution d'une pension complémentaire, correspondant à 4,25 %⁴⁸ du salaire brut, ont été payées pour la première fois en 1992. Dès lors, à partir de 2032, les nouveaux pensionnés auront bénéficié du versement d'une prime annuelle sur l'ensemble de leur carrière.

Les cotisations versées ont un rendement réelle (après déduction des prélèvements fiscaux et des coûts administratifs) de 2 % par an.

Le passage du concept brut au concept net de taux de remplacement se fait en tenant compte d'un taux de cotisations personnelles de 13,07 % sur le salaire brut. Ce taux est maintenu constant sur l'ensemble de l'horizon de projection. Du montant de la pension est retirée la cotisation pour les soins de santé (d'un taux de 3,55 %), compte tenu du montant minimum de pension fixé par la loi. Il est également tenu compte de la cotisation de solidarité. La suppression de cette

⁴⁸ L'hypothèse d'un taux de 4,25 % est plutôt prudente. Nombre de plan de pensions recourent à un taux de cotisations plus élevé. Pour atteindre une pension équivalente à 75 % du dernier salaire perçu (comme c'est à peu près le cas pour une pension dans le régime public), une cotisation d'un taux d'environ 12 % devrait être versée au profit des travailleurs dont le salaire est inférieur au plafond salarial, elle serait de 25 % pour les travailleurs dont le salaire excède ce plafond. Les cotisations des secteurs sont à ce jour plus modestes (on s'attend à ce qu'elles atteignent un taux de 4 à 5 %). Les entreprises devraient dès lors également participer, par le versement de cotisations, à la constitution de la pension. Notons que les pourcentages cités ici concernent la masse totale des cotisations. Les cotisations patronales y constituent cependant une part écrasante. Ces chiffres sont issus du cinquième avis du Conseil des Pensions Complémentaires (www.cbfa.be).

cotisation pour une majorité de pensionnés qui entrera en vigueur le 1er juillet 2008 n'a pas encore été prise en considération. De plus, on tient compte de l'impôt des personnes physiques. Un taux d'imposition de 10 % est appliqué aux pensions du deuxième pilier, en 2006 et en 2046, conformément à la loi sur le Pacte de solidarité entre les générations.

b. Les taux de remplacement de différents cas-types

Le Tableau 26 illustre le taux de remplacement des quatre cas-types.

Taux de remplacement bruts du premier pilier

Le premier cas-type, ayant perçu durant l'ensemble de sa carrière 100 % du salaire moyen, voit pratiquement se maintenir son taux de remplacement (39,7 % en 2006; 39,5 % en 2046), grâce au bonus pension. Le bonus n'est pas encore d'application en 2006⁴⁹. En l'absence du bonus, cet individu aurait un taux de remplacement qui descendrait jusqu'à 36,6 % en 2046.

Le taux de remplacement du deuxième cas-type, dont le salaire est peu élevé tout au long de la carrière, enregistre une forte augmentation suite au relèvement du droit minimum par année de carrière. Ce droit est supposé suivre intégralement l'évolution générale du bien-être et croît dès lors à long terme de 1,75 % par an. Dans le cas de figure où le droit minimum serait relevé dès le 1er janvier 2006, ce taux de remplacement enregistrerait encore une progression vu l'évolution future des salaires supérieure à son évolution historique.

Le troisième cas-type, dont le salaire a crû au cours de la carrière de 80 à 120 % du salaire moyen, subira lors de son départ à la retraite en 2006 une baisse plus importante de son revenu que le premier cas-type. Le troisième cas-type, bien qu'ayant eu en moyenne sur sa carrière des rémunérations identiques au premier cas-type, a un salaire en fin de carrière –salaire servant de base au calcul du taux de remplacement– supérieur à celui du premier cas-type. En outre, le taux de remplacement du troisième cas-type devient légèrement inférieur au niveau qu'il avait en 2006: alors qu'en 2005 le plafond salarial s'élève à 133 % du salaire moyen et ne concerne dès lors pas un individu dont le salaire est au maximum de 120 % du salaire moyen, à long terme, un tel individu se voit confronter au plafond salarial puisque ce dernier évolue moins rapidement que le salaire moyen (1,25 % contre 1,75 %).

Finalement, c'est le quatrième cas-type, dont le salaire est le plus élevé, qui aura le taux de remplacement le plus faible. En effet, le taux de remplacement compare le montant de la pension (calculé sur la moyenne des rémunérations perçues sur la carrière) et le dernier salaire qui, dans ce cas, est comparativement très élevé. La baisse qu'il enregistre à long terme de son taux de remplacement est encore plus prononcée que pour le cas-type précédent puisqu'une part de plus en plus importante des rémunérations perçues au cours de sa carrière excède le plafond salarial.

⁴⁹ Le bonus pension est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007.

Taux de remplacement bruts du second pilier

Les taux de remplacement bruts du second pilier des 4 cas-types sont encore à un niveau très faible en 2006 (autour de 4 %). Ceci résulte de l'hypothèse que les versements en vue de la constitution d'une pension du second pilier n'ont commencé qu'en 1992. Le taux de remplacement des deux premiers cas-types (cas du salaire constant équivalent au salaire moyen et cas du bas salaire) est environ doublé à l'horizon 2046. Pour les cas dont le salaire est croissant, l'augmentation du taux de remplacement est moindre. La pension du second pilier y est en effet comparée au salaire en fin de carrière, qui dans ces deux cas, est plus élevé que le salaire perçu en moyenne sur la carrière. Ce n'était pas le cas pour les deux premiers types d'individus envisagés. Le quatrième cas-type, dont le salaire croît le plus, a le taux de remplacement le plus faible: en comparaison au dernier salaire (respectivement de 200 % et de 120 % du salaire moyen) le capital versé sur un salaire équivalent en moyenne à 150 % du salaire moyen (passant de 100 % à 200 % de ce salaire) est moindre que le capital versé sur un salaire équivalent en moyenne à 100 % du salaire moyen (passant de 80 % à 120 %).

Tableau 26 : Taux de remplacement théorique pour un travailleur salarié isolé avec une durée de carrière de 40 ans

	Salaire moyen (100% du salaire moyen)		Bas salaire (66% du salaire moyen)		Salaire croissant (de 80% à 120% du salaire moyen)		Salaire croissant (de 100% à 200% du salaire moyen)	
	2006	2046	2006	2046	2006	2046	2006	2046
Brut, 1er pilier	39,7	39,5 ^a	43,2 ^b	47,9	36,6	33,6	29,4	23,3
Brut, 2 ^e pilier	3,9	8,7	3,9	7,8	4,0	6,6	3,9	6,1
Brut, total	43,7	48,2	47,1	55,7	40,6	40,2	33,3	29,4
Net, total	69,5	72,8	69,7	82,4	64,3	61,7	53,9	47,1

Source: SPF Sécurité Sociale

- a En l'absence du bonus pension, le taux de remplacement du 1er pilier serait de 36,6 % en 2006.
- b En tenant compte du relèvement de 17 % du droit minimum par année de carrière au 1er octobre 2006. Si ce relèvement était intervenu le 1er janvier 2006, le taux de remplacement brut du 1er pilier aurait été à cette date de 46,5 et non 43,2 %.

Taux de remplacement nets

Les taux de remplacement nets se situent à un niveau sensiblement plus élevé que les taux bruts, vu le régime (para)fiscal avantageux dont bénéficient les pensionnés.

3.2.4. Deuxième et troisième piliers : complément pour les bas salaires ou solution à la chute de revenus pour les hauts salaires?

a. Deuxième pilier des pensions

De plus en plus de salariés constituent une pension complémentaire au niveau de leur entreprise ou de leur secteur. Les indépendants ont également la possibilité de se constituer une pension complémentaire dans le cadre du deuxième pilier. Dans le Rapport annuel du CEV de mai 2007, un chapitre était consacré à l'évolution du second pilier chez les travailleurs salariés et

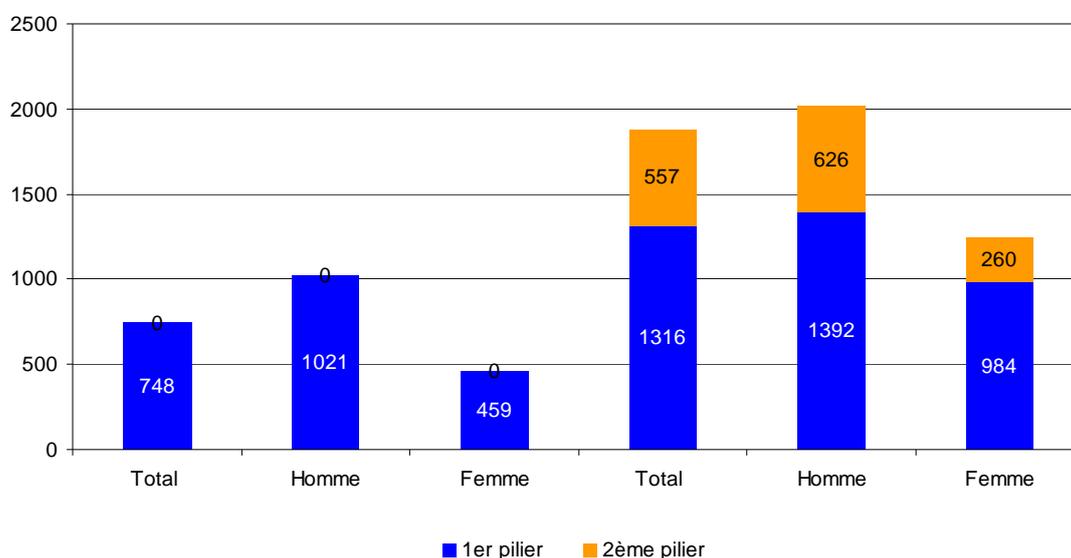
chez les indépendants. Pour plus de détails sur les taux de couverture, les cotisations et les prestations, nous renvoyons donc le lecteur à cette publication.

Ce qui nous intéresse ici, c'est de voir dans quelle mesure un deuxième pilier de pension peut apporter une solution au problème de la pauvreté. Pour ce faire, nous nous référons à un exposé du professeur Jos Berghman présenté lors de la Journée nationale des pensions Swiss Life 2007 et intitulé 'Het Marcus-effect in de tweede pensioenpijler'⁵⁰. Il convient de noter que les chiffres qui suivent ne concernent que le régime salarié.

Parmi les personnes qui ont pris leur retraite en 1985 (au terme d'une carrière pure de salarié), 28 % allaient percevoir une pension complémentaire. En 2003, ce taux atteignait déjà 47 %. Toutefois, le Rapport annuel du CEV publié en mai 2007 montre qu'après 2003, le taux de couverture n'a pratiquement plus augmenté. L'augmentation du nombre de travailleurs affiliés dans le cadre de la Loi sur les pensions complémentaires⁵¹ est encore insuffisante pour influencer le taux de couverture de manière significative.

Le graphique ci-dessous présente les montants mensuels moyens des pensions pour les pensionnés qui disposent uniquement d'une pension légale et pour ceux qui bénéficient en outre d'une pension complémentaire.

Graphique 21 : Pensions du 1^{er} et du 2^e pilier selon le sexe
Montants mensuels bruts moyens (en euros)



Source : «Het Marcus-effect in de tweede pensioenpijler», Jos Berghman, sur base de données issues du cadastre des pensions 2004.

⁵⁰ NdT : 'L'effet Marc dans le deuxième pilier des pensions'

⁵¹ Loi sur les pensions complémentaires (LPC) du 28 avril 2003 : loi concernant les pensions complémentaires, le régime fiscal de celles-ci, ainsi que certains avantages complémentaires en matière de sécurité sociale.

Le Graphique 21 montre que le deuxième pilier des pensions constitue davantage un appoint pour les pensionnés qui disposent déjà d'une pension légale relativement élevée que pour ceux qui ont de faibles pensions. Les données issues du cadastre des pensions 2004 montrent en outre que 42 % des hommes pensionnés dans le régime salarié perçoivent une pension complémentaire, contre seulement 15 % des femmes. Et quand les femmes participent au second pilier, leur pension complémentaire est nettement inférieure à celle des hommes. Pourtant, ce sont précisément les femmes qui ont en général une pension légale plus modeste, à la fois en raison des différences de salaire et de carrières plus courtes. De ce fait, les femmes présentent un risque accru de pauvreté.

Ces chiffres montrent que – du moins jusque 2004 – la pension complémentaire n'est pas un moyen efficace pour lutter contre la pauvreté. C'est davantage une garantie pour les personnes disposant de revenus plus confortables qui leur permet d'éviter une chute trop sensible de leurs revenus au moment de leur départ à la retraite. La pension complémentaire est donc un moyen efficace d'augmenter le taux de remplacement des personnes aux revenus élevés. On ne peut donc pas encore vraiment parler d'une démocratisation du deuxième pilier.

b. Troisième pilier des pensions

Dans le numéro de décembre 2007 de la « Revue économique », la Banque nationale de Belgique a publié un article intitulé « Les déterminants de l'épargne du troisième pilier des pensions ». Cet article présente les caractéristiques du troisième pilier et en propose une analyse macro- et microéconomique.

Sans entrer dans les détails (pour lesquels nous renvoyons le lecteur à la publication même), il est possible de faire une distinction entre deux manières de se constituer une pension dans le cadre du troisième pilier. Le système le plus connu est l'épargne-pension, qui permet, moyennant le versement régulier de primes à une banque ou une compagnie d'assurances, de se constituer progressivement un capital. L'autre possibilité est l'épargne à long terme ou l'assurance-vie individuelle.

L'analyse macroéconomique des données⁵² révèle notamment qu'en 2003, le revenu des participants au troisième pilier s'élevait en moyenne à 24 140 euros par an, alors que celui de la population d'âge actif prise dans sa totalité (participants et non-participants) n'était que de 17 111 euros. On peut en déduire que, comme dans le cas du deuxième pilier, ce sont surtout les personnes disposant de revenus plus confortables qui peuvent se constituer une pension complémentaire dans le troisième pilier. Ceci dit, on observe une certaine évolution. En effet, il y a dix ans, l'écart entre les deux montants était plus élevé, ce qui laisse penser que l'augmentation du nombre de participants s'est principalement produite dans les catégories de revenus inférieures. Cette évolution pourrait être l'expression d'une certaine démocratisation du troisième pilier.

⁵² Les données sont basées sur un échantillon de déclarations fiscales fourni par le SPF Finances.

L'article présente également une analyse microéconomique, laquelle nuance sensiblement l'idée d'une démocratisation du troisième pilier. L'analyse des déterminants à caractère personnel montre en effet qu'un grand nombre de participants au troisième pilier sont propriétaires d'un bien immobilier, qu'il soit totalement payé ou non. De plus, l'état civil des participants semble jouer un rôle vis-à-vis de la participation au troisième pilier. Il s'avère en effet que les personnes mariées y participent davantage que les isolés, alors que ce groupe est précisément associé à un risque accru de pauvreté.

En ce qui concerne les déterminants professionnels, les ménages disposant de revenus plus élevés participent davantage au troisième pilier et versent en outre des montants de prime plus importants que les ménages à revenus plus faibles. Disposer de revenus élevés permet évidemment d'épargner davantage. De plus, les personnes à revenus élevés bénéficient d'une réduction fiscale importante (jusqu'à 40 %) sur les montants versés. Pour les bas revenus, l'économie fiscale reste généralement limitée à 30 % des versements, voire moins.

Un autre déterminant professionnel important est le statut du travailleur. On s'aperçoit en effet que les indépendants sont très fortement représentés dans le troisième pilier, et qu'ils font en outre des versements plus élevés. Ce constat relativise considérablement le risque de pauvreté des indépendants, dont 75 % touchent la pension minimum. Ces indépendants trouvent dans le troisième pilier une source importante de revenus complémentaires au moment de la prise de pension. Les prépensionnés disposent souvent, eux aussi, d'une pension du troisième pilier. En revanche, les chômeurs, qui constituent clairement un groupe présentant un risque élevé de pauvreté, participent beaucoup moins à l'épargne-pension. Ceux qui le font néanmoins ne versent que de petits montants.

A l'instar du deuxième pilier, le troisième pilier des pensions peut être considéré comme un moyen, pour les personnes disposant de revenus relativement élevés, d'amortir la chute de leurs revenus au moment de la prise de pension, plutôt que comme un instrument de lutte contre la pauvreté.

3.2.5. Équité actuarielle et redistribution intra-générationnelle

L'équité actuarielle est un terme de plus en plus souvent utilisé au sein des débats concernant les retraites. Il permet de comparer les flux de cotisations payées aux flux de prestations perçues ou à percevoir. Il est commode en effet, lorsqu'il s'agit de mesurer des flux différents qui s'étalent sur des périodes différentes, de faire appel à la science actuarielle. Cette comparaison permet également de tirer certaines conclusions sur la redistribution qui a lieu tout au long du cycle de vie au sein d'une même génération.

Avant d'en venir au lien entre équité actuarielle et redistribution intra-générationnelle il est important de bien définir ce que l'on entend par équité actuarielle et surtout de bien le différencier du concept de neutralité actuarielle. En effet, l'usage de plus en plus fréquent des techniques actuarielles en économie des retraites s'accompagne malheureusement de confusions entre les

termes principaux liés à ces techniques. L'équité actuarielle et la neutralité actuarielle sont souvent confondues et par là même, les vertus qui sont associées à leur réalisation sont également utilisées à mauvais escient.

Bien qu'il n'existe pas de définitions de ces deux termes formellement reconnues par tous, un consensus semble émerger de la littérature⁵³. Les définitions utilisées ici sont basées sur ce consensus émergent.

L'équité actuarielle désigne une situation où la valeur actualisée des cotisations payées pendant la vie active est égale à la valeur actualisée des prestations perçues pendant la retraite.

La neutralité actuarielle décrit une situation où la valeur actualisée des prestations perçues pendant la retraite est invariable selon l'âge d'entrer en pension. Ce concept est donc indépendant des cotisations⁵⁴. Il est par contre directement lié à la théorie des incitations financières au départ à la retraite. En effet, un système actuariellement neutre est un système qui n'incitera ni à postposer ni à anticiper sa retraite. Un tel système est donc neutre vis-à-vis des comportements de retraite⁵⁵. La neutralité actuarielle est un concept marginal. Il permet de mesurer l'impact d'une année supplémentaire de travail sur les flux de pensions futures.

Ces deux concepts se différencient principalement par les périodes qu'ils couvrent. L'équité actuarielle fait le bilan entre cotisations et prestations sur l'entièreté de la carrière alors que la neutralité actuarielle est un concept marginal basé sur les prestations et lié à l'effet d'anticiper ou bien de postposer sa retraite.

En allant à l'essentiel on retiendra que la neutralité actuarielle fait directement référence à la théorie des incitations financières au départ à la retraite alors que l'équité actuarielle fait référence au concept de redistribution intra-générationnelle.

L'équité actuarielle étant définie, il convient maintenant de s'attarder quelque peu sur le concept de redistribution intra-générationnelle. Celle-ci peut être mesurée longitudinalement ou bien transversalement. La redistribution longitudinale est celle qui s'établit au sein d'une cohorte sur l'entièreté du cycle de vie. A l'opposé, la redistribution transversale est mesurée à une date donnée. Lorsqu'il s'agit d'analyser le rôle redistributif d'un système de retraite, le point de vue longitudinal semble particulièrement bien adapté. Il apparaît cependant que le concept de redistribution transversale soit plus répandu. En effet, la constatation selon laquelle le niveau moyen des pensions féminines est inférieur à celui des pensions masculines est large-

⁵³ Queisser, M. et E. Whitehouse (2006), "Neutral or Fair?: Actuarial Concepts and Pension-System Design", OECD working paper.

⁵⁴ Il arrive que certaines mesures de la neutralité actuarielle prennent en compte les cotisations qui sont versées à partir de l'âge auquel l'individu est éligible à la retraite. En aucun cas les cotisations précédant cet âge ne sont pris en compte.

⁵⁵ Ce lien entre neutralité actuarielle d'un système de retraite et neutralité des comportements de retraite au sein de ce système n'est total que sous l'hypothèse que la prise de décision concernant l'entrée en pension ne se base que sur la comparaison des flux des prestations de retraite.

ment plus répandue que celle selon laquelle le taux de rendement attendu des femmes est supérieur à celui des hommes. La redistribution intra-générationnelle auquel est lié le concept d'équité actuarielle est la redistribution longitudinale. L'analyse qui suit concerne le lien entre ces deux concepts.

Lorsqu'il est envisagé sous l'aspect microéconomique, le concept d'équité actuarielle peut être mesuré via des cas types, comme c'est le cas ci-dessous. Ceux-ci intègrent alors les principales caractéristiques individuelles ayant un impact sur les cotisations et/ou sur les prestations. La comparaison de la mesure de l'équité actuarielle des différents cas types permet de tirer des conclusions quant à la redistribution intra-générationnelle résultante du système. Plus que le niveau de ces mesures, ce sont en effet les comparaisons entre ces mesures qui retiendront notre attention. Aucune recommandation quant au niveau d'équité actuarielle à atteindre ne sera formulée. L'objectif est ici d'utiliser ces mesures de l'équité actuarielle afin d'approcher la redistribution intra-générationnelle.

Les indicateurs de l'équité actuarielle qui sont présentés ci-dessous sont issus de de Callataj et Wouters (2005)⁵⁶. Ces auteurs ont calculé une série d'indicateurs pour quatre individus types du régime des travailleurs salariés et pour trois âges de sortie du marché du travail. Les quatre individus types sont les suivants :

- (a) homme, pension au taux ménage, salaire initial moyen ;
- (b) homme, pension au taux ménage, salaire initial élevé ;
- (c) homme, pension au taux isolé, salaire initial moyen ;
- (d) femme, pension au taux isolé, salaire initial moyen.

Les trois âges d'entrée en (pré-)pension pour lesquels ces indicateurs sont calculés sont 55, 60 et 65 ans.

Avant de décrire les indicateurs de cette étude, il importe de s'arrêter quelques temps sur les âges de cessation d'activité qui ont été choisis. Alors que les âges de 60 et 65 ans correspondent respectivement au premier âge possible d'entrée en retraite et à l'âge légal de la retraite, la cessation d'activité à l'âge de 55 ans qui est envisagée dans cette étude se fait via le système de prépension. Or, à l'exception de quelques cas particuliers, l'âge à partir duquel la prépension conventionnelle est disponible, et ce seulement si l'individu répond à une série de conditions, est de 58 ans. Les mesures de l'équité actuarielle relatives à l'entrée en prépension à l'âge de 55 ans doivent donc être considérées comme des cas particuliers.

De plus, lorsqu'on se situe dans le cas d'un départ en prépension, on s'éloigne du principe même d'équité actuarielle du système de retraite. En effet, lorsque les allocations de remplacement perçues suite à une cessation d'activité incluent d'autres prestations que celle de retraite, comme c'est le cas lors d'un départ en prépension, la comparaison entre les cotisations et les presta-

⁵⁶ De Callataj, E. et T. Wouters (2005), « Absence de neutralité actuarielle dans le calcul des retraites en Belgique », 16ième Congrès des Economistes belges de Langue française, Mons.

tions est biaisée. En d'autres mots, si les prestations incluent, outre les allocations de retraite, les allocations perçues dans le cadre de la prépension, la comparaison avec les cotisations pour le poste retraite perd de son sens. Pour cette raison et celle discutée ci-dessus relative à l'âge d'entrée en prépension, nous recommandons de considérer les mesures de l'équité actuarielle correspondantes à la cessation d'activité à l'âge de 55 ans avec précaution.

Parmi les indicateurs de cette étude nous en retiendrons deux. Le premier est le taux de cotisation équitable (TCE). Ce taux est le taux de cotisation qui équilibre la valeur actualisée des cotisations à la valeur actualisée des prestations. Le taux de cotisation de référence auquel sont comparé ces taux d'équilibre est le taux de cotisation pour le poste « retraite et survie » qui existait avant le 1^{er} janvier 1995, date de l'entrée en vigueur de la gestion globale de la sécurité sociale. Ce taux était à l'époque de 16,36 %. Il était décomposé en deux parts distinctes : la part patronale (8,86 %) et la part personnelle du travailleur (7,5 %). Depuis le financement et la gestion globale de la sécurité sociale, si aucune hypothèse n'est posée quant au taux de cotisation relatif à la retraite, il n'est pas possible de mesurer l'équité actuarielle. Prendre comme taux de référence le taux qui existait avant la gestion globale, comme l'ont fait de Callataÿ et Wouters (2005), est bien entendu arbitraire. Nous ferons la même hypothèse car, lorsqu'il s'agit de comparer des indicateurs de l'équité actuarielle pour différents cas type, le taux de cotisation de référence n'a que peu d'importance pour autant qu'il soit le même pour tous.

Le deuxième indicateur de l'équité actuarielle que nous reprenons de l'étude précitée est le pourcentage d'attrition fair (PAF). Cet indicateur nous donne le pourcentage de variation qui devrait être appliqué au capital pension (somme actualisée des flux de pension) d'un individu pour que ce montant soit égal à la somme actualisée de ses contributions. Etant donné que la somme actualisée des flux de pension peut s'exprimer comme étant la multiplication du montant de pension par la valeur actualisée du flux, le pourcentage d'attrition fair peut s'appliquer indifféremment sur le montant de la pension ou sur le capital pension.

L'analyse de ces indicateurs permet de faire une liaison directe avec l'étude de la redistribution intra-générationnelle mesurée de manière longitudinale, c'est-à-dire la redistribution en terme du revenu du cycle de vie. En effet, toutes autres choses étant égales par ailleurs et dans une optique longitudinale, il existe des transferts des hommes vers les femmes, des hauts revenus vers les bas revenus, des chefs de famille bénéficiant du taux isolé vers ceux bénéficiant du taux ménage mais également des travailleurs entrant en retraite à l'âge légal vers ceux choisissant un âge de retraite plus précoce. Le Tableau 27 présente des mesures de ces transferts via les deux indicateurs définis ci-dessus calculés pour les différentes combinaisons des quatre cas types et des trois âges de retraite.

Tableau 27 : Taux de cotisation équitable et pourcentage d'attrition fair

		(a) Homme, taux ménage, salaire moyen	(b) Homme, taux ménage, salaire élevé	(c) Homme, taux isolé, salaire moyen	(d) Femme, taux isolé, salaire moyen
TCE	65 ans	18%	15%	12%	13%
	60 ans	21%	17%	15%	16%
	55 ans	30%	26%	23%	25%
PAF	65 ans	-9%	11%	35%	23%
	60 ans	-23%	-6%	12%	3%
	55 ans	-67%	-60%	-51%	-58%

Source : de Callatay et Wouters (2005)

Les femmes ayant une espérance de vie plus longue que les hommes et le régime de retraite des travailleurs salariés ne discriminant pas sur ce point, il est normal de constater que le taux de cotisation d'équilibre (TCE) des femmes (cas (d)) est plus élevé que celui des hommes (cas (c)). A carrière identique, les femmes recevront la même pension que les hommes mais la recevront pendant plus longtemps. Le taux de cotisation d'équilibre à l'âge légal de la retraite passe donc de 12 % pour les hommes à 13 % pour les femmes. Toutes choses étant égales par ailleurs en terme de carrière et de revenus, il existe effectivement une redistribution des hommes vers les femmes.

Il existe également des transferts des chefs de famille bénéficiant du taux isolé vers ceux bénéficiant du taux ménage. A carrière identique et pour un âge de départ à la retraite de 65 ans, pour atteindre l'équité actuarielle, un homme qui perçoit sa pension au taux ménage (cas (a)) devrait cotiser 6 % de plus (de 12 % à 18 %) qu'un homme qui perçoit sa pension au taux isolé (cas (c)). La conclusion en terme de redistribution intra-générationnelle qui ressort de ces mesures est que l'individu qui perçoit sa pension au taux isolé opère un transfert vers l'individu qui perçoit sa pension au taux ménage. En effet, le premier est contributeur net – afin de financer sa retraite il devrait être soumis à un taux de cotisation de 12 % et non de 16,36 % - alors que le second est bénéficiaire net – il devrait, pour sa part, cotiser 18 %, soit plus que le taux de cotisation de référence.

Afin de se représenter l'importance de cet écart de 6 %, il est intéressant de comparer cette variation dans le chef du TCE avec la variation du pourcentage d'attrition fair (PAF). Cet indicateur nous montre que pour atteindre l'équité actuarielle, la pension d'un individu qui la perçoit au taux ménage à 65 ans devrait être diminuée de 9 % alors que dans les mêmes conditions, mais perçue au taux isolé, la pension devrait être augmentée de 35 %. Une différence de 6 % dans le taux de cotisation représente donc une différence énorme des montants de pension.

Le premier facteur auquel on pense lorsque l'on étudie la redistribution intra-générationnelle du système de retraite est bien entendu celui qui concerne les différences salariales. En effet, certaines caractéristiques du système, telles que le déplafonnement des cotisations, le plafonnement des prestations mais aussi les différentes mesures relatives aux minima de pension, lui

permettent d'assurer son rôle redistributif. L'impact du facteur salarial sur la solidarité intra-générationnelle est lui aussi mesuré à l'aide des indicateurs TCE et PAF. Ainsi, le taux de contribution d'équilibre correspondant à une pension au taux ménage d'un individu qui prend sa retraite à 65 ans passe de 18 % s'il est rémunéré au salaire moyen (cas (a)) à 15 % s'il est rémunéré au salaire élevé (cas (b))⁵⁷. En prenant le taux de référence de 16,36 %, on constate que le système est progressif : l'individu qui dispose d'un haut salaire finance plus que ce qu'il ne reçoit, ce qui permet de pallier en partie au sous financement de l'individu qui dispose d'un salaire moyen. Formulé à l'aide de l'indicateur PAF on dira que pour atteindre l'équité actuarielle avec le taux de référence, l'individu qui bénéficie du salaire élevé devrait voir sa pension augmenter de 11 % alors que l'individu qui bénéficie du salaire moyen devrait, au contraire, voir sa pension diminuer de 9 %.

Le dernier facteur à l'origine d'une redistribution longitudinale qu'il est possible d'analyser à l'aide du Tableau 27 est l'âge de départ à la retraite. Sans étudier l'impact de ce facteur sur chacun des cas types, on constate rapidement que le taux de cotisation d'équilibre augmente très fortement et de manière exponentielle lorsque le départ à la retraite est anticipé. Ainsi, la compensation nécessaire à une anticipation de 5 ans du retrait du marché du travail correspond à une augmentation de 2 à 3 % du TCE alors qu'une anticipation de la retraite de 10 ans nécessite une augmentation de 11 à 12 % du TCE, soit presque un doublement pour certains cas types. Exprimé via l'indicateur PAF, on constate également que l'anticipation de la prise de la retraite creuse de manière exponentielle le fossé qui sépare l'individu de l'équité actuarielle. Si l'on prend par exemple le cas type (a), pour que son bilan cotisations prestations reste à l'équilibre, sa pension devrait être réduite de 23 % s'il désire avancer de 5 ans sa date de prise de retraite et sa prépension devrait être réduite de 67 % s'il désire être prépensionné à l'âge de 55 ans. Dans ce dernier cas de figure, sa prépension serait donc amputée de 2/3. Il existe donc une redistribution des individus qui quittent le marché du travail à un âge élevé vers ceux qui entrent tôt en pension ou en prépension.

La mesure de la solidarité intra-générationnelle qui vient d'être présentée doit être tempérée. En effet, lorsque, comme ici, elle est établie via la technique des cas types, on ne capte pas l'impact de la structure de la population, ni l'impact des combinaisons de facteurs ayant des effets antagoniques. Par exemple, un homme qui reçoit sa pension au taux ménage avec un profil de salaires élevés (cas type (b)) passe de contributeur net à bénéficiaire net lorsqu'il anticipe de 5 ans son départ à la retraite. Lorsque tous les mécanismes favorisant la redistribution longitudinale sont compensés par des comportements ayant un effet contraire, la progressivité du système est neutralisée. Et lorsque les effets de ces comportements anti-redistributifs dépassent les effets des mécanismes de solidarité, le système devient régressif.

A l'instar d'un système de taxation, on parlera de progressivité du système de retraite. Si l'on considère le cycle de vie d'une cohorte et si l'on considère le taux de cotisation comme une taxe dont la contrepartie est la pension, il est possible de mesurer le degré de progressivité de cette

⁵⁷ Voir De Callatay, E. et T. Wouters (2005) pour la liste complète des hypothèses utilisées pour ces mesures.

« taxe ». Un système de retraite sera donc progressif si, d'une part, les individus qui ont des hauts salaires cotisent plus que ce qu'ils ne perçoivent en prestations, ce qui, d'autre part, permet de financer les individus qui ont des bas salaires et qui, eux, ne cotisent pas assez par rapport à ce qu'ils perçoivent. Cette progressivité s'entend, rappelons-le, pour une cohorte dans la perspective particulière qui est celle du cycle de vie. De plus, il convient de ne pas oublier que, depuis l'introduction du financement alternatif de la sécurité sociale, nous évoluons dans un système de retraite dont le financement n'est plus directement proportionnel aux revenus. Toute conclusion quant à la progressivité du système tel que définit ci-dessus doit donc être nuancée. Par exemple le financement du système via les recettes TVA, qui est un impôt régressif, aura probablement pour effet de réduire la progressivité du système de retraite.

Afin d'intégrer ces aspects structurels sur la mesure de l'équité actuarielle et surtout sur la redistribution longitudinale du système de retraite, un échantillon représentatif de la population doit être utilisé. Lorsque c'est le cas il n'est bien entendu plus question de calculer des indicateurs tels que ceux discutés ci-dessus pour chaque individu de l'échantillon. Certaines études préfèrent présenter des mesures globales de la progressivité du système. Ainsi, Desmet *et al.* (2003)⁵⁸ calculent l'indice de progressivité effective (PE) du système belge de pension des travailleurs salariés. Cet indice est obtenu en comparant la distribution des revenus calculés sur le cycle de vie correspondant à deux situations différentes caractérisées, pour la première, par une absence totale de système de pension (ni contribution, ni allocation), et pour la seconde, par l'existence du système de pension actuel. On peut dire qu'au plus le PE est élevé, au plus le système de pension peut être considéré comme redistributif. La distribution est ici mesurée à l'aide de l'indice de Gini⁵⁹.

Le Tableau 28 ci-dessous présente les résultats de cette étude qui montre également l'influence de certains facteurs sur la redistribution intra-générationnelle du système de retraite. Trois facteurs clé sont pris en compte : l'impact du revenu sur l'espérance de vie, l'unité de référence du calcul de la distribution qui peut être l'individu ou bien le ménage et le taux d'actualisation.

⁵⁸ Desmet, R., S. Perelman et P. Pestieau (2003), "Het inkomen van de oudere bevolking : einde van de gouden tijden?", in Cantillon, B., M. Elchardus, P. Pestieau et P. Van Parijs, ed., *De nieuwe sociale kwesties*, Antwerpen - Apeldoorn : Garant.

⁵⁹ L'indice de progressivité effective (PE) est défini dans Desmet *et al.* (2003) par l'équation suivante : $PE = (1 - Gini_{at}) / (1 - Gini_{bt})$. $Gini_{at}$ étant l'indice de Gini correspondant à la situation actuelle (after tax) et $Gini_{bt}$ l'indice de Gini correspondant à la situation sans système de pension (before tax).

Tableau 28 : Indice de progressivité effective

Scénario	Unité de référence Mortalité Taux d'actualisation	$Gini_{bt}$	$Gini_{at}$	PE
1	individu par sexe 2%	0,463	0,428	1,066
2	individu par sexe et par revenu 2%	0,466	0,433	1,062
3	ménage par sexe et par revenu 2%	0,269	0,253	1,021
4	ménage par sexe et par revenu 4%	0,255	0,246	1,011

Source : Desmet *et al.* (2003)

L'influence de la mortalité différenciée par revenu sur la progressivité du système est relativement faible. En effet l'indice de progressivité du scénario n°2 ne se situe que très légèrement en dessous de celui du scénario n°1. Le fait que les individus les plus riches ont une espérance vie qui est en moyenne plus longue que les autres réduit la redistribution intra-générationnelle. Cet effet attendu est néanmoins relativement faible.

L'unité de référence de la mesure de la redistribution semble, quant à elle, être un facteur qui diminue bien plus fortement la progressivité du système. Le passage du scénario n°2 au scénario n°3 voit l'indice PE chuter de 1,062 à 1,021. Une partie de la redistribution est ici perdue à l'intérieur des ménages. En effet, dans un ménage composé d'un contributeur net et d'un bénéficiaire net, le premier subsidiera en partie le second comme il le fait pour tous les autres bénéficiaires nets. Lorsque le ménage est considéré comme étant une unité, ce transfert qui a lieu à l'intérieur du ménage n'est plus pris en compte dans la mesure de la progressivité car il ne s'agit plus d'un transfert entre deux unités différentes.

La dernière analyse de sensibilité qui est effectuée concerne le taux d'actualisation qui est utilisé dans le calcul du revenu du cycle de vie. Lorsque ce dernier augmente, le poids des prestations dans le revenu du cycle de vie devient proportionnellement moins important alors que la part relative des revenus du travail, plus inégalement répartis, augmente. L'augmentation de ce paramètre technique diminue donc le pouvoir redistributif du système de pension. On constate ici que même lorsque le taux d'actualisation passe de 2 % à 4 %, le système reste progressif.

Au vu de ces différentes mesures, il apparaît que, malgré la présence de facteurs qui ont tendance à réduire la redistribution longitudinale, le système de pension des travailleurs salariés reste malgré tout progressif. Il n'en va pas de même dans tous les pays. En effet, le système de

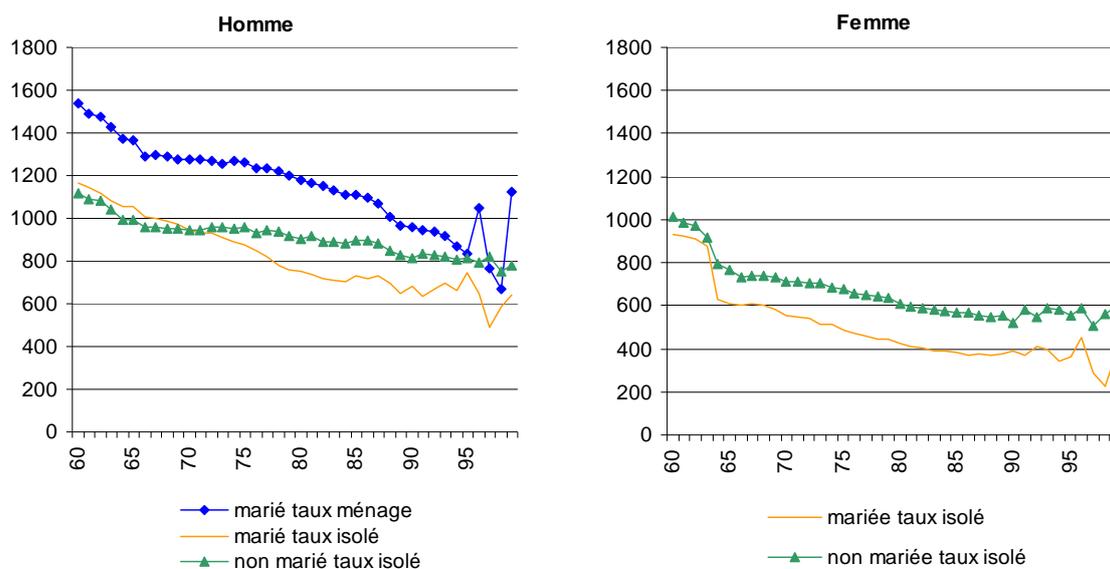
retraite des Etats-Unis par exemple, pour lesquels la même étude a été effectuée⁶⁰, devient régressif lorsque les facteurs décrits ci-dessus sont pris en compte.

On dira, pour conclure, que l'équité actuarielle est un concept clé lorsqu'il s'agit d'analyser le lien entre les cotisations et les prestations d'un système de retraite. Tout d'abord il est important de poser une définition précise au terme même d'équité actuarielle. En effet, ce concept est parfois confondu avec celui de neutralité actuarielle. Ensuite, toute mesure de l'équité actuarielle permet d'établir un lien direct avec la redistribution intra-générationnelle longitudinale. La technique des cas types permet de tirer des conclusions générales quant à l'impact de certaines caractéristiques individuelles sur l'équité actuarielle et, par là même, sur les transferts qui existent entre ces individus types. Une conclusion majeure issue de cet exercice est l'identification de l'impact exponentiel de l'ampleur de l'anticipation de la retraite sur le manque d'équité actuarielle. Bien que très informative, la technique des cas types ne permet pas de tirer des conclusions pour l'ensemble de la population. Lorsque la mesure de l'équité actuarielle s'opère sur un échantillon représentatif, il est possible de tirer de telles conclusions. Dans ce cas, le type d'indicateur utilisé pour mesurer la redistribution peut être différent. L'indicateur de progressivité qui est repris ici montre que, même si on considère un scénario dont les hypothèses sont les plus défavorables, le système de retraite des travailleurs salariés reste progressif.

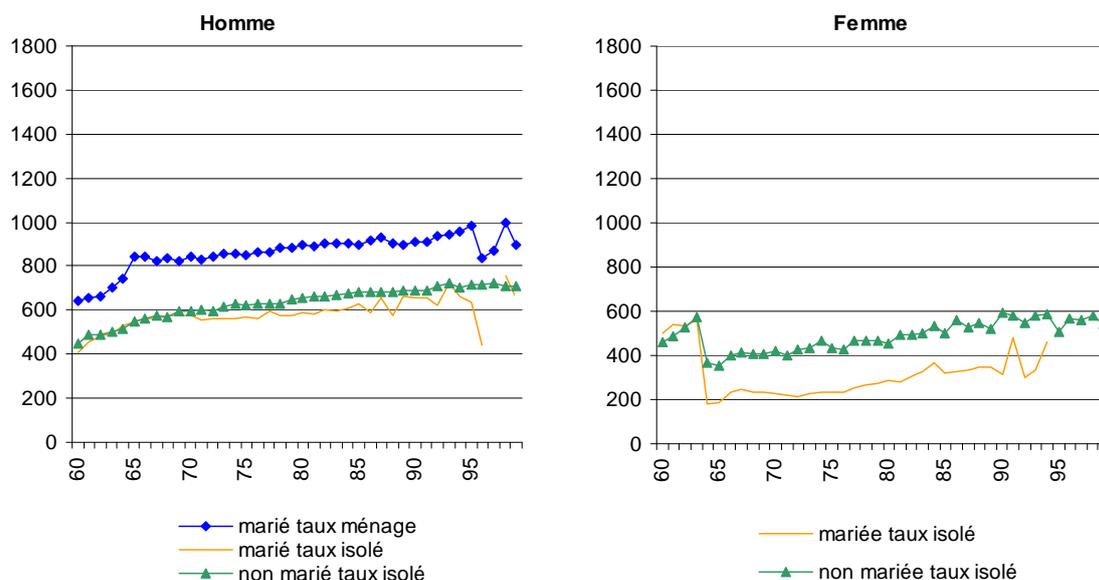
⁶⁰ Coronado, L. J., D. Fullerton, et Th. Glass (2000), "The progressivity of social security", NBER working Paper 7520.

4. Annexe : Pension de retraite moyenne par régime, sexe, catégorie et âge

Graphique 22 : Pension de retraite pure dans le régime des travailleurs salariés par catégorie de pension pour les hommes et les femmes – montant mensuel en euros au 1^{er} janvier 2007



Graphique 23 : Pension de retraite pure dans le régime des travailleurs indépendants par catégorie de pension pour les hommes et les femmes – montant mensuel en euros au 1^{er} janvier 2007



Graphique 24 : Pension de retraite mixte des travailleurs salariés et indépendants par catégorie de pension pour les hommes et pour les femmes – montant mensuel en euros au 1^{er} janvier 2007

